

ELTE Állam- és Jogtudományi Kar
Politikatudományi Doktori Iskola

Pupek Emese

Innováció-értelmezések, módszerek és az Európai Közigazgatási Tér

(Szervezés-, vezetés-, és közigazgatás-elméleti megközelítés)



Témavezető: **Prof. Dr. Bihari Mihály**

Konzulens: **Prof. Dr. Kiss László**

Kézirat lezárva: 2007. október 31.

TARTALOMJEGYZÉK:

| | |
|---------------------|----------|
| Előszó | 5 |
|---------------------|----------|

I. Elméleti alapok és innováció-értelmezések

| | |
|--|-----------|
| I.1. Európai Unió és innováció vizsgálatának kiindulópontjai..... | 9 |
| 1.1. Funkcionális alrendszerek innovációja | 9 |
| 1.2. Tudomány alrendszere és a tudományos innováció | 12 |
| 1.3. Társadalmi – politikai alrendszer innovációja | 16 |
| I.2. Elméleti alapok..... | 19 |
| 2.1. A szervezés- és vezetésemélet klasszikus iskolája..... | 19 |
| 2.1.1. Frederick Winslow TAYLOR..... | 19 |
| 2.1.2. Henri FAYOL | 21 |
| 2.1.3. Henri FORD | 23 |
| 2.1.4. Luther H. GULICK és Lyndal F. URWICK..... | 24 |
| 2.1.5. Max WEBER..... | 25 |
| 2.2. Human Relations irányzat | 26 |
| 2.2.1. Az előfutár és az alapító: Mary Parker Follett és Elton Mayo | 28 |
| 2.2.2. Douglas McGregor X és Y elmélete | 29 |
| 2.2.3. A szervezeti célok fontossága Chester I. Barnardnál és Philip Selznicknél | 30 |
| 2.2.4. Herbert A. Simon: Korlátozottan racionális döntések | 30 |
| 2.3. „Japán-stílus” | 31 |
| I.3. Szervezés- és vezetésemélet alapjai | 34 |
| 3.1. Szervezet fogalma, céljai..... | 34 |
| 3.2. Szervezet környezete..... | 38 |
| 3.3. Szervezeti struktúrák | 40 |
| 3.4. Kitérő a rendszerről | 42 |
| 3.5. Szervezeti folyamatok és jellemzőik (konfliktusok, hatalmi viszonyok, hierarchia) | 43 |
| 3.6. Döntés..... | 47 |
| 3.7. Vezetésemélet vizsgálati területei | 49 |
| 3.8. Szervezeti változás – tanulás – informálódás..... | 51 |
| I.4. Közigazgatás-elméleti alapok és reformirányzatok..... | 57 |
| 4.1. Közigazgatás fogalma, jellemzői | 57 |
| 4.2. Közigazgatási reformirányzatok | 62 |
| I.5. Innováció-kutatások | 67 |
| 5.1. Innováció-értelmezések..... | 67 |
| 5.2. Innováció fogalma, jellemzői..... | 74 |
| I.6. Kiindulópontok összegzése..... | 81 |

II. Európai közigazgatás és innováció

| | |
|---|------------|
| II.1. Európai Közigazgatási Tér | 88 |
| 1.1. Az Európai Közigazgatási Tér fogalma | 88 |
| 1.2. Az Európai Közigazgatási Tér intézményi szereplői | 90 |
| 1.3. Az Európai Közigazgatási Tér dokumentumai | 94 |
| II.2. Európai közigazgatás és innováció | 99 |
| 2.1. Az Európai Unió innovációs stratégiái és kohéziós politikája | 99 |
| 2.1.1. Innovációs stratégia az Európai Unió számára..... | 99 |
| 2.1.2. A kohéziós politika stratégiai dokumentumai | 100 |
| 2.1.3. A Lisszaboni Stratégia rövid története | 104 |
| 2.1.4. A stratégiai dokumentumok szinergiája | 107 |
| 2.1.5. Újítások: a városok és a közigazgatás támogatása | 111 |
| 2.2. Innovációs kényszer az európai közigazgatásban | 114 |
| II.3. Térstruktúra koncepciók Európában | 117 |
| 3.1. Regionális önkormányzatok Európában..... | 117 |
| 3.2. Helyi önkormányzatok közötti együttműködés Európában | 123 |
| II.4. Térstruktúra koncepciók Magyarországon | 132 |
| 4.1. Közigazgatási térstruktúra koncepciók történeti áttekintése..... | 132 |
| 4.1.1. Községi törvény..... | 132 |
| 4.1.2. Századelő reformkoncepciói | 133 |
| 4.1.3. Viták a Magyar Jogszegelyben..... | 136 |
| 4.1.4. Weis István reformtervei | 136 |
| 4.1.5. Racionalizálási kormánybiztos | 137 |
| 4.1.6. Tanács törvények..... | 138 |
| 4.1.7. Erdei Ferenc és Bibó István koncepciói | 141 |
| 4.1.8. Közigazgatási struktúra a rendszerváltás után | 143 |
| 4.2. Regionális önkormányzat Magyarországon? | 144 |
| 4.2.1. Fogalmi rendszer | 146 |
| 4.2.2. Allokatív (funkcionális) közigazgatási struktúra..... | 148 |
| 4.2.2.1. Köszolgáltatás és társulás..... | 149 |
| 4.2.2.2. Területfejlesztés..... | 151 |
| 4.2.2.3. Államigazgatás | 152 |
| 4.2.2.4. Összegzés az allokatív közigazgatási struktúra hazai érvényesüléséről | 155 |
| 4.2.3. Innovatív (fejlesztésorientált) struktúra..... | 156 |
| 4.2.3.1. Európai Unió csatlakozás | 157 |
| 4.2.3.2. Kistérség nélkül nincs régió, régió nélkül létezik kistérség | 158 |
| 4.2.3.3. Civil szerepvállalás | 163 |
| 4.2.3.4. Régió az innovatív struktúrában | 168 |
| 4.2.3.5. Összegzés az innovatív közigazgatási struktúra hazai érvényesüléséről | 170 |
| 4.2.4. Konverzatív struktúra..... | 170 |
| 4.2.4.1. Megyéről..... | 173 |
| 4.2.4.2. Megyei jogú városok – városok és vonzáskörzetük | 175 |
| 4.2.4.3. Kötelező társulás..... | 178 |
| 4.2.4.4. Választott testülettel rendelkező regionális önkormányzat a konverzatív struktúrában... .. | 181 |
| 4.2.5. Közigazgatási térstruktúra modellek manifesztaációja | 184 |
| II.5. Best practices (legjobb gyakorlatok) példái | 188 |
| 5.1. Modellkísérletek | 188 |
| 5.1.1. Komplex kistérségi modellkísérletek Magyarországon | 190 |
| 5.1.2. Kistérségi stratégiák | 198 |
| 5.2. Közigazgatás Minőségi Konferencia | 205 |

| | |
|--|------------|
| III. Összegzés és következtetések | 211 |
|--|------------|

| | |
|------------------------------|------------|
| IV. Mellékletek | 219 |
|------------------------------|------------|

| | |
|-------------------------------------|-----|
| 1. Táblázatok, ábrák jegyzéke | 220 |
| 2. Innováció-fogalmak | 221 |
| 3. Common Assessment Framework..... | 226 |

| | |
|--------------------------------------|------------|
| V. Felhasznált irodalom | 229 |
|--------------------------------------|------------|

Előszó

Az Európai Unió számos tervet és célt fogalmazott meg, víziója végső soron három érték köré épül: versenyképesség, szabadság, szolidaritás. Ezekre az értékekre alapozva kívánja elérni célját, és a világ leginnovatívabb (megújulásra képes) rendszerét szándékozik megvalósítani.

A disszertáció hipotézise szerint az innováció jelentése az Európai Unió szóhasználatban eltolódott a kezdeti gazdasági, versenyképességi jelentéstől a társadalomban zajló folyamatokra, társadalmi megújulást értve alatta.

A disszertáció második hipotézise szerint a társadalmi megújulás sikerét azok a szervezetrendszerek nagyban befolyásolják, amelyek a környezetét adják a további szektorok működésének; illetve felelősek a társadalmi megújulás sikeréért (politikai döntéshozás, stratégiagenerálás, közszolgáltatások nyújtása, pályáztatási rendszer, stb.); vagyis a közszektor és ezen belül is főként a közigazgatás fontos szerepet tölt be, lehet ösztönzője, vagy éppen akadályozója az innovációnak. A disszertáció további, harmadik hipotézise szerint egyre fokozottabban érzékeli az Európai Unió, hogy a tagállamok közigazgatásai hasonló kihívásokkal szembesülnek, ezért különböző eszközöket fejlesztett ki és alkalmaz, amellyel az innovációt elősegítheti, ösztönzi az innovációt, és ehhez a támogatáspolitikát használja eszközként.

Az innováció kulcskategóriájának értelmezéséhez szükséges volt az elméleti alapozás, az innovációfogalmak feltérképezése, a szervezés- és vezetéselmélet, valamint a közigazgatás-elmélet vizsgálata.

A kutatás feltételezi, hogy az Európai Unió nem ad hoc módon fogott kitzűzött céljai megvalósításához, ezért a disszertáció a „hogyanra” keresi a választ megvizsgálva a stratégiai dokumentumokat és az ezek megvalósításán dolgozó intézeteket is. A következő vizsgálat alá vont terület az a folyamat, ahol érzékelhetően felgyorsult az integráció, vagyis az egyes tagállamok közigazgatási rendszerének összehangolása, hatékonyságának fokozása, amelyek a kitzűzött célok megvalósításában játszanak kulcsfontosságú szerepet.

Miként formálja az Európai Unió úgy céljait, teremt feltételeket és mobilizálja az erőforrásokat, hogy az innováció észlelése majd kibontakozása megvalósuljon? Ez a dolgozat központi témája.

A disszertáció első része elméleti alapot nyújt a „jó szervezés”, majd a „jó kormányzás”, és az innováció fogalmi köréről. A szervezés- és vezetés-, valamint közigazgatás-elméleti fogalmak és folyamatok ismertetése után kerül sor az innováció-értelmezések tárgyalására, a sokrétű tartalom tisztázására a szakirodalom feldolgozásával.

Egy társadalom innovációja kezdeményező fejlődést jelent, amit nagyban befolyásol a közigazgatási rendszer működése. Az Európai Közigazgatási Tér gondolata 1992-ben vetődött fel először, a gondolat 1999-re töltődött meg konkrét elemekkel, aminek oka, hogy a kelet-közép-európai országok csatlakozása egyre inkább közelségbe került, és az Európai Unió érzekelte a tagjelölt országok közintézményi kapacitásának korlátozottságát. Az Európai Uniónak nem célja egységes európai közigazgatási modell kialakítása, viszont a tagállamok közös érdeke az innovatív közigazgatás, ami aktuális téma, hiszen a közigazgatási (közszolgálati) miniszteri és főigazgatói találkozók napirendjén folyamatosan jelen van és az ír elnökség alatt elfogadott középtávú terv¹ is megerősítette és tartalmazza.

A közigazgatási integráció előrehaladása egy többdimenziós folyamat része, amely folyamatot európaizációnak nevezünk. Az európaizáció közigazgatásra gyakorolt hatásai közül a disszertáció különös figyelmet szentel a hasonló szabályozásokra, a partnerség és az együttműködések fokozódására és ezek következményeként a konfliktuskezelés gyakorlatára. A tagállamonként megjelenő azonos kihívások előmozdítják a közigazgatási európaizációt, amelynek egyik ingen fontos hajtóereje az innovációs kényszer.

Felvetődik a kérdés, hogy az Európai Közigazgatási Tér fejlődése milyen hatásokat vált ki azáltal, hogy fokozódik az egységesebbé válás. Szintén fontos kérdés, hogy a támogatáspolitiká milyen eredményeket ér el, milyen irányba „terel”. Lehet, hogy az Európai Unió szándéka ellenére éppen olyan folyamatokat gerjeszt, amelyek az innováció ellen hatnak, amelyek az innovációt akadályozó tényezőknek kedveznek? Az európaizációs tervezésnek (az európai keretek között megvalósuló nemzeti szintű tervezésnek) különös jelentősége lett, szoros kapcsolatban áll a közigazgatási európaizációval és együttesen jelentősen befolyásolják az innovációt az Európai Unióban.

A szervező-tervező társadalom innovációs aktorait és a körülményeket kívánja feltárni a disszertáció második része, ami elsősorban az intézményi szereplőket vizsgálja, ezek körét is leszűkíti a közigazgatás szervezeteire. A közigazgatás racionalizálását tárgyalja tehát, kibontakozását az Európai Unió színterén, annak tagállamaiban, és különösképpen

¹ Mid Term Programme 2004-2005 for co-operation in Public Administrations Addendum

Magyarországon, az alábbi kulcskategóriákon keresztül: kooperáció, best practices, stratégiai célok, programozás folyamata, érdekérvényesítés, partnerség, menedzsment, fő célok.

A disszertáció a szakirodalom, az Európai Unió intézményeinek dokumentumai, a hazai és európai kutatóintézetek elemzése, valamint konferenciaanyagok (Közigazgatás Minőségi Konferencia) feldolgozásával készült. A hazai közigazgatás racionalizálás történeti áttekintéséhez parlamenti naplók és irományok, jelenkori történeti folyamataihoz pedig kérdőíves felmérés, kísérleti régiókban mélyinterjúk készítése és a stratégiai dokumentumok feldolgozása szolgált a disszertáció elkészítésének módszerül; valamint a VÁTI TEIR adatbázisa, a Belügyminisztérium (majd Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium) részletes adatbázisai szolgálták a kutatás alapját.

A disszertáció elkészítéséhez a hagyományos könyvtári kutatómunkán túl az Internet biztosított lehetőséget, például az Európai Unió intézményeinek és a tagállamok nemzeti stratégiai dokumentumaihoz való hozzáférésre.

Interdiszciplináris megközelítést igényelt a téma feldolgozása, a disszertáció szemléletmódja mégis politikatudományi bázisú a szervezeti és innováció-kutatások, valamint az Európai Unió területpolitikájának központba helyezésével, ami néhol már szakpolitikai (közpolitikai) kérdéseket is érint. A disszertáció az innováció lehetőségeit kívánja feltárni az Európai Unió által meghatározott környezetben. A vizsgálat vertikális vonulata az Európai Közigazgatási Tér kibontakozásának és az Európai Unió ehhez tartozó kohéziós politikájának elemzése, stratégiai tervek vizsgálata; horizontális vonulata pedig a szubszidiaritás, programozás, partnerség, kohézió, szolidaritás stb. elvek érvényesülésének, valamint kibontakozási lehetőségének vizsgálata.

I. rész

Elméleti alapok és innováció-értelmezések

I.1. Európai Unió és innováció vizsgálatának kiindulópontjai

A politikai alrendszer elsődleges funkciója a célkitűző, irányító funkció (miközben részt vesz a reprodukciós, adaptációs és integrációs funkciók ellátásában is); döntéseinek végrehajtása a közigazgatási alrendszer feladata. Az Európai Unió esetében „még” nem beszélhetünk európai közigazgatásról, ezért céljai eléréséhez egyrészt szüksége van tagállamai közigazgatási rendszereire; másrészt egyéb technikák alkalmazására. Az Európai Unió közigazgatási rendszerei tagállamonként eltérő sajátosságokkal rendelkeznek, így a célélérés, valamint az azonos – kívánt – hatások produkálása kétséges lehet, nem kellőképpen biztosított. Ezért alkalmaz az Európai Unió olyan egyéb technikákat, mint például a támogatás feltételeinek rögzítését, prioritásainak meghatározását és számos egyéb elv érvényesítését, amelyeket a tagállamok közösen határoznak meg.

1.1. Funkcionális alrendszerek innovációja

Az általános rendszerelmélet megalkotója (Ludwig von Bertalanffy) és képviselői szerint az egész több mint pusztán részei összessége; amiből az is következik, hogy nem elég a részeket megismerni, mert az elemek közötti kapcsolatok, hálózatok feltérképezése meghatározó a rendszer szempontjából.

A rendszerelmélet képviselői zártnak tekintik azt a rendszert, amelynek tagjai vagy elemei közötti különbségek feloldódnak, vagyis entrópia jön létre. Ezzel szemben a nyílt rendszerekben állandó a változás, olyan folyamatok zajlanak, amelyek a variációk megjelenésének kedveznek. A variációk szelektálódnak, ami struktúraváltozást idéz elő, és ez a változás stabilizálódik vagy újristabilizálódik. A Darwin-féle evolúcióelmélet mintájára zajlik a folyamat, ahol a fajok sokféleségének megfelelően a nyílt rendszerekben a variációk sokfélesége a kiindulópont.

A nyílt rendszerek kutatása az input-output elméletekhez vezetett, amelyek szerint a rendszer a környezetével és más rendszerekkel áll kapcsolatban. Ezek a kapcsolatok hatnak a rendszer működésére (input), amely hatások a rendszerben transzformálódnak (bemenetek kimenettké), és a rendszer működésének eredményei visszahatnak (output) a környezetre és más rendszerekre. A feketedoboz-elmélet szerint a rendszer belsejét, a transzformációt –

mivel túl komplex és bonyolult – lehetetlen elemezni és megismerni, azonban az input-output relációban, ezek törvényszerűségeit vizsgálva tudunk strukturális elemzéseket végezni. Easton ültette át az input-output analízist a szociális rendszerekre, különösképpen pedig a politikai alrendszerre.

Az Európai Unió olyan nyílt rendszer, ami integráció útján jött létre. Az integrációt a szociológusok pozitívan értékelik, mert ezáltal látják biztosítva a jövőt, a kooperációt, az egyeztetést, a béke megvalósulását és a sort tovább lehetne folytatni egyéb pozitív értékekkel. A konfliktuselmélet képviselői – például Dahrendorf – szerint azonban az integráció azt is jelenti, hogy az integráció elemét alkotó komponensek szabadságfoka csorbul, hiszen a résztvevőknek sokkal kevesebb lehetőségük lesz az egymás elleni mozgástérben, és sokkal kisebb lesz az eszköztáruk a cselekvésre. A komponensek szabadságfoka olyan mértékben korlátozódik, amilyen mértékben vannak integrálva a lehetőségek, állapotok vagy minőségek; és a konfliktus igen erősen integrál – véli Luhmann². A résztvevők lehetőségeik visszanyerése és bővítése érdekében további forrásokat igyekeznek bevonni az együttműködés keretébe. Ilyen forrás lehet például újabb szövetséges csatlakoztatása, újabb együttműködési szintek kijelölése stb., mint például az európai integrációs folyamat során az Európai Szén- és Acélközösség szerződése, amellyel oldani kívánták a kezdeti német-francia konfliktust, majd további együttműködési szintér a közös mezőgazdasági politika, a bővítések, újabb szakpolitikák megjelenése, támogatáspolitiká kialakulása, regionalizmus, Alkotmányos Szerződés gondolata stb.

A társadalom, mint rendszer, funkcionális alrendszerekre bomlik. A strukturalista-funkcionalista gondolkodók (Parsons, Luhmann stb.) a társadalom alrendszerének elkülönülését különböző funkciók mentén képzelik el. Minden alrendszer a másik alrendszertől eltérő funkcióval bír, meghatározott ellentétpárokkal (értékduál, vagy bináris kód – Luhmann) jellemezhető. A tudomány értékduálja például az igaz/hamis, a politikai alrendszeré a kormány/ellenzék, a jogé a jogos/jogtalan. Az alrendszerek funkciók szerinti elkülönülése feltételezi, hogy az egyes alrendszerek eltérő célok szerint működnek.

A nyílt rendszer, a transzformációk, az input-output hatások arra a következtetésre vezetnek, hogy a rendszer folyamatos mozgásban van. A kibernetika ilyen változó (dinamikus) rendszereket vizsgál, a rendszer struktúrájának, működésének törvényszerűségeit

² Niklas Luhmann: Bevezetés a rendszerelméletbe, Gondolat Kiadó, 2006., 319. oldal

kutatja. A kibernetika-modellje (Wiener) a negyvenes években alakult ki. A görög szó (kübertetés) jelentése kormányos. Egy hajó kormányosának több eszköz is rendelkezésére áll a hajó irányának befolyásolására, és a környezeti változók miatt (szél, hullámok) ezek közül mindig a megfelelő eszközt választva beavatkozik a hajó haladási irányába, annak érdekében, hogy a kitűzött célt elérje. A kibernetika-modell tehát feltételezi, hogy szükség van a céltől eltérítő hatások csökkentésére, korrigálásra; negatív visszacsatolásként jellemezte ezt a folyamatot. Az ötvenes-hatvanas években megszületett a „pozitív visszacsatolás” ellenfogalma (Maruyama), kifejezve azt az esetet, amikor ezeket a – céltől eltérítő – hatásokat tovább erősítik; vagyis növelik a különbséget az eredeti elképzeléstől. Ekkor a rendszer egy sajátos irányba való megváltoztatásáról beszélhetünk.

Luhmann felteszi a kérdést, hogy meddig fokozhatók az egyes változók anélkül, hogy a rendszer saját magát veszélyeztetné; illetve kedvezőtlen állapothoz jutna. Luhmann az ökoprobléma, a jóléti állam működése és az adózás példáján keresztül jut el arra az álláspontra, miszerint fontos kérdéssé válik ilyen esetekben, hogy vajon a rendszer rendelkezik-e fékező mechanizmusokkal.

Az eltérést felerősítő mechanizmusok vizsgálatával arra találhatunk magyarázatot, „... hogy bizonyos kicsi, szinte véletlenszerű kezdetekből miként jönnek létre olyan nagy hatások, amelyek fokozatosan meghatározzák az adott rendszer struktúráját, és azután történetileg nemigen revidálhatók.” – véli Luhmann.³ Ez a gondolatsor visszaautal a fent tárgyalt evolúcióelméleti összefüggésekre is, és nem az előrejelzés a célja, „hanem csak arról ad felvilágosítást, hogy miként lehetséges az, hogy bizonyos fejlődési folyamatok egy önmagukat erősítő mechanizmusok révén mennek végbe”⁴.

A fenti gondolatsort alkalmazva vizsgálom az európai integráció fejlődési folyamatát és megjelenő, önmagukat erősítő mechanizmusokat, innovatív elemeket:

- 1) Milyen, társadalmi érdekeket szolgáló fejlesztési feladatokat tűz ki az Európai Unió?
- 2) Milyen feltételeket tart elengedhetetlenek a fejlesztési feladatok elvégzéséhez, és hogyan alakítja, vagy éppen építi ki azokat?
- 3) Az erőforrásokat miképp és mennyire képes mobilizálni?⁵

³ Niklas Luhmann: Bevezetés a rendszerelméletbe, Gondolat Kiadó, 2006., 56. oldal

⁴ Uo. 57. oldal

⁵ Gáspár László (Általános innovációelmélet, Magyar Innovációs Szövetség, 1998.) szerint az innovációs politika lényege „a társadalmi érdeket szolgáló fejlesztési feladatok kijelölése és a kapcsolódó feltételek kiépítése az erőforrások mobilizálására...” (92. oldal).

A társadalmi érdekeket szolgáló fejlesztési feladatokat az Európai Unió nem minden esetben határozza meg pontosan és konkrétan, de például a támogatásokhoz való hozzáférés szabályozásával, a kohéziós politika dokumentumaival, illetve a programozás minden szintű ösztönzésével iránymutatást nyújt, megteremti a keretfeltételeket. A disszertáció a fenti elemeket elemzi, hogy a fejlesztési feladatok feltételeiről és minőségéről megállapításokat tehessen. Ebben a körben kerül vizsgálat alá a szubszidiaritás, a regionalizmus, a közigazgatás racionalizálása, az Európai Közigazgatási Tér megvalósítása. A feladatok megvalósításához szükség van különböző forrásokra, amelyeket nem csupán előteremteni, hanem aktivizálni is szükséges. Az erőforrások mobilizációjának vizsgálati területe a partnerség, a szolidaritás, a kohézió, a diszkusszivitás, a konfliktuskezelés módszereinek és megvalósítási módjainak elemzése.

Az Európai Unió deklarált célja a fejlődés előmozdítása és a világ leginnovatívabb térségének megvalósítása. Az innovációt a tanulmányban pozitív értelemben, értékként használok, megújulási képességet értve alatta. Az innováció fogalma nem azonos a fejlődésével, amitől komplexitása és sajátos jellemzői különböztetik meg. (A két fogalom részletes tárgyalására a következő fejezetben kerül sor.) Az innováció-értelmezés pontosítása érdekében mutatom be először a tudományos innovációt, hogy szemléletemet alátámasszam.

1.2. A tudomány alrendszere és a tudományos innováció

A tudomány alrendszere a legfőbb innovációt hordozó társadalmi alrendszer, az innovációért jött létre. Az innováció szellemi központja a tudomány alrendszere, az új tudományos ismeretek, megoldások, eredmények, törvényszerűségek, összefüggések felfedezésével, kihatásainak kutatásával. Az igazi társadalmi innováció fokmérője a tudományos alrendszer működése és elért eredményei. A tudomány a modern társadalomban kiemelkedő szerepre tett szert.

Thomas Kuhn a tudomány fejlődésére kínál sajátos elméletet A tudományos forradalmak szerkezete című művében (1962), amit húsz nyelvre lefordítottak és a könyv eladott példányainak száma mára meghaladta az egymilliót. Kuhn „paradigmának” nevezi a tudós közösség által elfogadott szemléletmódot, módszertant, problémamegoldásokat. „Normál tudománynak” pedig azt, amikor már nincs vita a paradigmáról, a megoldás már létezik, csak

rá kell lelteni, megvannak a létező és felhasználható elemek, de még nincsenek a helyén. Mint amikor egy puzzle kirakós képe még nem rajzolódik ki, de már tudjuk, milyen lesz végső állapotban, adott a forma és a kirajzolódó kép, és csak a rendelkezésre álló részeket lehet felhasználni az elvárt végeredmény elkészítéséhez. Ezt a folyamatot nevezi Kuhn „rejtvény-fejtésnek”. Amikor olyan rejtvényekkel találkozunk a tudósközösség, amelyeket képtelen megoldani, bár sokáig „fejtegették”, végül el kell ismerniük az „anomália” létét. Ebben az esetben az a döntő, hogy a rendelkezésre álló megoldásmód (paradigma) már nem képes magyarázatot adni.

„A normál tudomány újra meg újra utat téveszt így vagy másképp. Amikor ez bekövetkezik – azaz amikor a szakmabeliek már nem hagyhatják figyelmen kívül a tudományos gyakorlat meglevő hagyományát bomlasztó anomáliákat –, akkor rendkívüli kutatások kezdődnek, amelyek végül új kötelezettségek vállalására, a tudományos kutatás új alapjának kidolgozására készítetik a szakmabelieket. A szakmai elkötelezettségek ilyen változásai rendkívüli események: ezeket nevezzük ebben a munkában tudományos forradalmaknak. A tudományos forradalmak a normál tudomány hagyományhú működésének hagyománytörő kiegészítései.” – írja Thomas Kuhn⁶. „A felfedezés valamilyen anomália tudatosulásával, azaz annak fölismerésével kezdődik, hogy a természet valahogy nem felel meg a paradigma keltette várakozásoknak, amelyek a normál tudományt vezérik.”⁷ A tudományos forradalmaknak kiemelt szerepet tulajdonít Kuhn a tudomány fejlődése szempontjából. A tudományos forradalmak során az addig működő és elfogadott paradigma válságba kerül, és egy vele összeegyeztethetetlen, új paradigma átveszi a szerepét. A tudományos forradalom előfeltétele tehát a működési zavar, ami válsághoz vezet.

Érdekes lehet annak vizsgálata, ahogy a forradalmak végbemennek. Itt a speciális résztvevő csoportok elemzésére kerülne sor, valamint meggyőző érvek és módszerek tanulmányozására. Mi történik akkor, amikor az új paradigmajelölt elődje helyébe lép? Max Planck erre a kérdésre Tudományos önéletrajzában felvázol egy választ, miszerint az új tudományos igazság nem úgy jut győzelemre, hogy az ellenfelek meggyőzöttek, hanem inkább úgy, hogy az ellenfelek lassanként kihalnak, és a felnövekvő nemzedék már eleve hozzászokik az igazsághoz.

Kuhn szerint nincsenek szabályai annak, hogyan találunk radikálisan új megoldást az anomáliákra. Ezt több példával is szemlélteti, amikor új tudományos felfedezésekről értekezik. Például Röntgen felfedezése azzal kezdődött, hogy a katódsugarakkal végzett

⁶ Kuhn, Thomas: A tudományos forradalmak szerkezete Osiris Kiadó, 2000. 20. oldal

⁷ Uo.: 64. oldal

normál kísérletsorozatát félbe kellett szakítania, mert észrevette, hogy ha kisülés történt, árnyékolt készülékétől bizonyos távolságban mindig föl villant egy bárium-ciano-platinát ernyő. Ez a felismerés, vagyis az ernyő felvillanása akkor, amikor nem kellett volna, olyan jelenség volt, amit anomáliaként értelmezett, a paradigma alapján erre nem kerülhetett volna sor. Több tudományos felfedezés ugyanígy kezdődött hasonló módon, azáltal, hogy észrevettek egy hibát. Ez az észlelés, még csak a felfedezés előjátéka – Kuhn szerint. A paradigma válságba kerül. „Mindaddig, amíg a paradigma szolgáltatja eszközök képesnek bizonyulnak a paradigmából következő feladatok megoldására, a tudomány akkor halad a leggyorsabban, és akkor hatol a legmélyebbre, ha magabiztosan használják ezeket az eszközöket. Az ok is nyilvánvaló. Ugyanúgy, mint az iparban, az eszközkészlet felújítása a tudományban is rendkívül költséges, ezért csak szükség esetén szabad ehhez folyamodni. A válságok azért fontosak, mert jelzik, hogy itt az ideje az eszközkészlet felújításának.”⁸

Kezdetben egyetlen vagy néhány embert érint az anomália, és elsősorban a válságot kiváltó problémákra összpontosítanak. Kuhn szerint ez a néhány fő olyan fiatalokból vagy annyira kezdő tudósokból áll, hogy a kortársaik többségénél kevésbé köti őket a régi paradigmából következő szabályrendszer. A tudomány válságba jut, mert egy fontos rejtvény makacsul ellenáll a megoldásra tett kísérleteknek – írja Kuhn. A problémaérzékelés még nem elegendő, szükséges új paradigmajelöltek megjelenése. Ekkor már nem bizonyításról van szó, hiszen az új paradigma egészen különbözik az eddig elfogadottól; már csak meggyőzésről beszélhetünk, az új megközelítésmód előnyeinek felismertetéséről. Innentől kezd felismerni az anomáliát a szélesebb tudós közösség, egyre többen növekvő érdeklődéssel fordulnak felé.

Az egymást felváltó paradigmák összemérhetetlenek (inkomenzurabilitás) perceptuálisan, metodológiailag, és fogalmilag is. Laki János⁹ felhívja a figyelmet arra, hogy így értelmezhetetlenné válik a tudomány folyamatos fejlődése, Kuhn tehát nem azonosul a XIX. századi pozitívizmusban hivatalos ideológiáivá erősödött közkeletű nézettel, miszerint az előrehaladást az jellemzi, hogy a már meglévő tudásra újabb és újabb ismereteket épít. Ugyanakkor Kuhn fontos szerepet tulajdonított a hagyománynak és az autoritásnak. Kuhn szerint¹⁰ az átmenet egy válságba került paradigmáról az újra, amelyből azután új tudományos tradíció alakulhat ki, egyáltalán nem egyszerű összegző folyamat, vagy a régi paradigma módosítása vagy kiterjesztése. A tudományterületet új alaptételekre építik, és eközben megváltozik a tudományterület néhány legelemibb elméleti általánosítása valamint

⁸ Thomas S. Kuhn: A tudományos forradalmak szerkezete, Osiris, 2000., 85. oldal

⁹ Laki János: A tudomány természete, Thomas Kuhn és a tudományfilozófia történeti fordulata, Gondolat, 2006., 20. oldal

¹⁰ Thomas S. Kuhn: A tudományos forradalmak szerkezete, Osiris, 2000., 93. oldal

sok paradigmatis módszer és alkalmazás is. Az egyik paradigmáról a másik paradigmára való áttérés gyökeres gyakorlati fordulat, melyet nem lehet kikényszeríteni.

A tudományos alrendszerre jellemző innováció bemutatásával célom szemléletem alátámasztása, amihez segítséget nyújt Kuhn, amikor párhuzamba állítja a politikai és tudományos fejlődés eredetét. Mindkettőnél a kiindulópont a zavar. „A politikai forradalmak olyan módszerekkel igyekeznek megváltoztatni a politikai intézményeket, melyek érvényesítését ugyanezen intézmények akadályozzák. Így tehát csak akkor vezethetnek sikerre, ha a társadalom részlegesen lemond egy sor intézményről, hogy újakat fogadjon el helyettük, és az átmeneti időszakban a társadalom életét egyáltalán nem is vezérlék intézmények. Eleinte csak a válság maga csökkenti a politikai intézmények szerepét, ugyanúgy, ahogy, mint láttuk, eleinte csak a válság csökkenti a paradigmák szerepét. Egyre többen egyre inkább elidegenednek a politikai élettől, és egyre rendhagyóbban viselkednek a politikai életben. Ekkor, a válság elmélyülésével a dolgok addigi rendjéből kiszakadt emberek közül sokan csatlakoznak valamely javaslatához, melynek célja, hogy a társadalmat új intézményrendszer létrehozásával megújítsa. Ezen a ponton a társadalom egymással versengő táborokra vagy pártokra oszlik, az egyik igyekszik megvédeni az intézmények régi rendszerét, a többi új intézményrendszert akar szervezni. Ha pedig a társadalom ily módon polarizálódott, nincs megoldás.”¹¹ Kuhn hozzáteszi, hogy a forradalmak a politikán, illetve intézményen kívüli eseményként játszottak lényeges szerepet az intézmények fejlődésében.

Kuhn különbségeket is megfogalmaz a két alrendszerben lezajló „paradigmaváltásra”, mikor megállapítja, hogy a tudományos forradalmak során az új elméleteknek nem kell szükségszerűen összeütközésbe kerülniük valamely korábbi elmélettel; hiszen megtörténhet, hogy egy új elmélet kizárólag korábban nem ismert jelenségre vonatkozik. Továbbá a tudományban akkor kerül sor a paradigmaváltásra, mikor bebizonyosodik, hogy a rivális szemléletmód sikeresebb; a politikában azonban lehetséges a régi szemléletmód valamilyen érdek alapján való további fenntartása.

Kuhn felhívja a figyelmet a politikai forradalmak gyakran kiszámíthatatlan, a társadalmat károsító jellegére is. A tudomány alrendszerében léteznek és aktívan működnek olyan mechanizmusok, amelyek az alternatívák kidolgozásának és érvényesülésének lehetőségét megeremtik, melynek fontos eleme a nyilvános, diszkusszívításon keresztül, vitatkozva,

¹¹ Uo.: 101. oldal

kritizálva megvalósuló innováció. A politikai alrendszer esetében ezeket a mechanizmusokat meg kell teremteni és ápolni szükséges!

1.3. Társadalmi – politikai alrendszer innovációja

A politikai alrendszer működése funkciójából adódóan kihát az egész társadalomra, a politikai alrendszer a társadalom konkrét folyamatait döntései révén nagy mértékben befolyásolja. Önfejlesztő mechanizmusai nagy valószínűséggel a többi alrendszerre is hatással vannak, vagyis a társadalmat is fejleszti, miközben önmaga törekszik a megújulásra.

Karl R. Popper vezette be a „nyitott társadalom” fogalmát. Popper nyitott társadalmá főként az újdonság iránti nyitottságra vonatkozik, ami elősegíti az újabb és újabb megoldások megszületését és kihordását. Ezen folyamat során a konfliktusok is szerepet játszanak, vagyis a nyitott társadalomban a konfliktusok felszínre és megvitatásra kerülnek, és a konfliktuskezelésből születnek meg a társadalmi újítások.

Popper A nyitott társadalom és ellenségei című művében (Balassi Kiadó, 2001) bemutatja, hogy kora civilizációja még nem gyógyult ki teljesen születésének megrázkódtatásából, a mágikus hatalmaknak alávetett törzsi vagy „zárt társadalmat” a „nyitott társadalomtól az különbözteti meg, hogy felszabadulnak az ember kritikai képességeit. A nyitott társadalomban az egyének személyes döntésekkel szembesülnek, míg a zárt társadalom inkább egy organizmushoz hasonlítható, nyájra vagy törzsre emlékeztet, ahol a tagokat szemi-biológiai kötelékek tartanak össze (rokoni, együttélési). A zárt társadalom tagjait és csoportosulásait nem pusztán elvont társadalmi kapcsolatok fűznek össze (mint például a munkamegosztás vagy az árucseré), hanem olyan konkrét fizikai kapcsolatok is, mint a tapintás, a szaglás és a látás. Egy nyitott társadalomban a mobilitás adottság, és sokan törekednek is arra, hogy társadalmi értelemben fölemelkedjenek, és elfoglalják mások pozícióját. Ez elvezethet olyan fontos társadalmi jelenséghez, mint például az osztályharc, amellyel egy organizmusban nem találkozhatunk. Popper ezt azzal magyarázza, hogy az organizmus sejtei és szövetei, amelyekről gyakran állítják, hogy megfelelnek az állam tagjainak, talán versengésben állhatnak az élelemért; a lábaknak viszont nincs olyan belső törekvése, hogy aggyá váljanak.

A zárt társadalomból a nyitottba való átmenet Popper úgy írja le, mint az egyik legmélyrehatóbb forradalmi átalakulást, amelyen az emberiség keresztülment; szerinte

Hérakleitosz volt az a filozófus, aki a változás gondolatát fölfedezte. Hérakleitosz társadalmi átalakulás korában élt, mikor a görög törzsi arisztokrácia hatalma gyengült, és egyre nagyobb tér nyílt a demokrácia friss erőinek. Hérakleitosz filozófiájának fontos eleme a társadalmi életben bekövetkező változások.

Hérakleitosz koráig a görög filozófusok a világot egy olyan építménynek (kozmosz) tételezték, amelyet anyagi természetű dolgok alkotnak. A filozófusok kutatása tehát arra irányult, hogy feltárják, miből van a világ, milyen a fölépítése. A folyamatokról úgy vélték, hogy az épületen belül zajlanak, és ciklikus természetűek (az építmény fenntartását szolgálják). Hérakleitosz azonban a világot nem egy gigantikus épületnek vélte, hanem irdatlan méretű folyamatnak; az események, változások érdekelték. A változás túlhangsúlyozása a hérakleitoszi filozófiában a kérlelhetetlen és megváltoztathatatlan végzet törvényébe vetett hittel egészült ki – hívja fel a figyelmet Karl R. Popper.

Platón is egy történelmi fejlődéstörvény megalkotásával összegezte társadalmi tapasztalatát: minden társadalmi változás romlás, hanyatlás vagy elkorcsosulás. Platón társadalmi változásról szóló elméletének metafizikai keretét a változatlan formák vagy ideák, lények világa adja. Az ideák változatlan, elpusztíthatatlan, tökéletes, igaz és jó dolgok, amelyeknek reflexiója a térben és időben változó dolgok világa. Ha valami forrása a tökéletes, akkor a változás csak eltávolodás lehet a rossz, a romlás irányába. Azonban Platón hitt abban is, hogy a történelmi végzet törvényét, a hanyatlás törvényét megtörheti az ember értelmére támaszkodó erkölcsi akarat, és vannak olyan kivételesen jó lelkek, akik szembeszállhatnak a változással és romlással.

Platónól eltérően Hegel szerint az örökké változó világ az általános fejlődés irányába mutat. Számára az ideák vagy lények az örökké változó dolgokban léteznek. Popper szerint Hegel örökös változásban lévő világa az „önmagából kilépő” vagy „teremtő evolúció” állapotában van, e fejlődés minden egyes szakasza magában foglalja a korábbiakat, amelyekből keletkeztek; és minden egyes szakasz túllép minden megelőző fázison, egyre közelebb kerülve a tökéletességhez, azonban, ez a fejlődés nem egyszerű és egyenes vonalú, hanem „dialektikus”.

A marxizmus lényegét összefoglalva Popper úgy véli, hogy a marxizmus arra irányul, hogy megjövendölje a gazdaság és a politikai hatalom fejlődésének jövőbeli folyamatát, különös tekintettel a bekövetkező forradalmakra., éppen ezért tartja Marxot hamis prófétának, hiszen a történelem bebizonyította, hogy próféciai nem helytállóak. A tudomány csak akkor lenne képes előre jelezni a jövőt, ha a jövő eleve, előre elrendelt lenne.

A technika és a gazdaság fejlesztése vezetett el a globalizálódás elméletéhez, ahol kezdetben a nemzetállam támogatta a globalizációt, majd a globalizáció a határok megszüntetésére tör. A gazdasági és a politikai globalizáció a gyarmatpolitikában még összekapcsolódott. A gyarmatbirodalmak gazdasági egységet alkottak, a gyarmattartó ország nemcsak a gyarmat gazdaságára, de politikai és kulturális fejlődésére is erőteljes hatást gyakorolt. A gyarmatbirodalmak megszűnésével – Rabár Ferenc szerint – a nemzetállamok kialakulásával az eddig egy irányba fejlődő technika, gazdaság és politika útjai elváltak. A globalizálódott világban a szerepek átrendeződtek és ez bizonyos területen a nemzetállamok szerepének csökkenésével járt, például a globális világkereskedelem megvalósulásával a nemzetállamok ellenőrző képessége radikálisan csökkent, és ugyanez jellemzi az információáramlást is; így a globalizáció veszélyeivel való szembenézés összefogások, integrációk útján bizonyult hatékonyabbnak – vélik a globalizáció kritikusai.

Robert Keohane, Joseph Nye és Ernst Haas az interdependencia-elmélet képviselői úgy vélekednek, hogy az integráció elkerülhetetlen, mert a most jelentkező új problémákra nem lehet a hagyományos módon megoldást találni. Valamint a demokratikus társadalmak egyre több módon, közvetlen állami felügyelet nélkül érintkeznek egymással. Ez elvezet az integrációk kialakulásához.

Az Európai Unió vizsgálata során a fentiek értelmében a változásokra ható körülményeket vizsgálom. Milyen célokkal, és hozzá rendelt keretfeltételekkel kívánja azt a környezetet megteremteni az Európai Unió, ami az innovációt elősegítheti. Vagy éppen szándékával ellentétben gátolja a folyamatot, anti-innovatív elemek hatása bontakozik ki? Illetve mely mechanizmusok manifesztálódnak, vagy okoznak látens, esetleg diszfunkcionális hatásokat? A dolgozat tehát nem az innovációt, hanem az oda vezető utat, a kibontakozást és azokat a mechanizmusokat vizsgálja, amelyek ezen az „úton” hatnak.

A megújulási képesség észlelése döntő mozzanat! Mint a tudomány területén a politikai alrendszerben is az innováció valami „nem rendjén működő jelenség” észlelésével kezdődik. Hogy az innováció kibontakozása elősegíthető legyen, első – és egyben elengedhetetlen – lépés ennek felismerése!

I.2. Elméleti alapok

2.1. A szervezés- és vezetéselmélet klasszikus iskolája

A klasszikus iskola az intenzív iparosodás időszakában alakult ki az I. világháború után, ekkor kezdték működésüket az akár többszáz ezer munkást foglalkoztató nagy gazdasági, ipari létesítmények, amelyek teljesítménye hatott mind a társadalmi, mind a gazdasági, mind a politikai folyamatokra. Az ilyen méretű vállalatok működését tervezni kellett, szükségessé vált a vezetési és a szervezési elvek újragondolása is. Racionálisabb, takarékosabb és hatékonyabb működést tervezéssel lehet előmozdítani – vélték az akkori gondolkodók.

2.1.1. Frederick Winslow TAYLOR

Az 1856-ban született amerikai Frederick Winslow Taylor (1856-1915) középiskolai tanulmányai után felvételt nyert a Harvard egyetemre, ahol súlyos szembetegsége miatt mégsem kezdte meg tanulmányait. A Midvale Steel Company-nál helyezkedik el napszámosként, majd ugyanitt lett az esztergályos műhely vezetője, végül szembetegségéből kigyógyulva egy esti iskolában mérnöki képzést szerez, hogy 1890-től a pennsylvaniai betlehemi kohászati vállalatnál dolgozhasson.

Főbb művei: Üzemvezetés (Shop management) – 1903., A tudományos vezetés alapjai (Principles of scientific management) – 1911., A ház különbizottsága előtti vizsgálat (The Testimony before the Special House Committee) – 1913., A fémek forgácsolásáról (On the art of cutting metals) - 1905.

Taylor munkásságát külső körülményként nagyban meghatározta az a kor, amelyben élt, ekkor ugyanis már a fonógép (1738), a szövőgép (1750) és a gőzgép (1800) felfedezése megtörtént, és a további előrehaladás lehetőségét az újabb gépek kifejlesztésében látták, ezért összpontosítottak a gépek fejlesztésére.

Taylor fő elve, hogy tudományos ismeretek segítségével előre megtervezett munka szerint folyjék a termelés. Ezzel a fizikai és szellemi munkát szétválasztotta, nem a munkásra bízta a technológia/eljárás kidolgozását, a munkás csak az előírt feladat végrehajtójává vált, és a

feladat szerinti vezetés (task management) biztosította a technológia/eljárás kidolgozását és végrehajtását.

Nagyobb termelékenységet a szerszámok, a munka műveleti egységeinek pontos meghatározásával, egységesítéssel és szabványosítással lehet biztosítani Taylor szerint. A csoportszellem általában a termelékenységet csökkentő tényező („lefelé hűz”), ezért eltörölte a csoportmunkákat; az egyént izoláltan, atomizálódottan fogta fel társadalmi környezetében.

Taylor kísérletezett, mért, időtanulmányokat folytatott. Ezek alapján dolgozta ki az optimális munkamódszereket azon szellemiség jegyében, hogy mindenkinek olyan munkát kell adni, amelynek elvégzésére a legalkalmasabb.

A munkamegosztást az irányítás szférájára is kiterjesztette. Különösen fontosnak tartotta a tervezés funkciójának elkülönítését. A munkamódszereket és a vállalat egész termelési tevékenységét előre meg kell tervezni!¹²

Taylor megnevezte a munkairodában dolgozó funkcionális (specialista) vezetőket: 1) programozó; 2) technológus, 3) munkanormás, 4) fegyelmi ügyekkel foglalkozó mester. A taylori funkcionális szervezeti forma rendelkezik kereskedelmi, műszaki irodával és műhellyel. A közép nagyságú vállalati (kereskedelmi, gyártási) feladatok végzése mellett, a műszaki iroda kísérletezik és a gyártmányok kipróbálását végzi!¹³ A három szervezeti egység egymást ellenőrzi, de a kereskedelmi iroda dominál a másik kettő felett!

Taylor elméletének központjában a munkafolyamat mechanikus aspektusai állnak (időelemzés, feladatrendszer, szabványosítás stb.). Célja a racionalizálás, a funkcionális irányítás megvalósítása a szervezés és ösztönzés stb. által. A munkás helyett a rendszer kerül a középpontba, mert szervezéssel a munkatermelékenység maximális fokozását el lehet érni.

Taylor abból indult ki, hogy az ember a vállalatban belül racionálisan cselekvő „homo economicus”, egyetlen célja, munkájával minél többet keresni. A taylorizmus mechanikus materialista emberkép alapján építette fel az emberi erőforrások hasznosításának rendszerét. A termelékenység fokozódik, a munkafolyamatok kicsi, könnyen elsajátítható műveletekre bontásával, a műveletek legracionálisabb módszereinek kidolgozásával és mind gyorsabb elvégzésével.¹⁴

¹² D. Gvisiany: Szervezés és irányítás, A polgári elméletek kritikai elemzése, Kossuth Könyvkiadó, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1972.

¹³ Méhely Kálmán: Munkabérfizetési rendszerek és a Taylor-féle üzemevezetés. Pátria Nyomda, 1913.

¹⁴ Jenői György: Közigazgatás-menedzsment, Századvég Kiadó 2005. 65. oldal

A taylorizmus szemléletét a közigazgatási rendszerbe Wilson és Brandeis ültette át az Egyesült Államokban, ahol akkoriban igen erőteljesen jelentkezett a hatékonyság igénye. Állami bizottság vizsgálata szerint az USA vasúttársaságai a taylori módszerek bevezetésével napi egymillió dollárt takaríthattak volna meg (1910-ben) csak a rakodási munkák racionalizálásával, ezért elutasították a vasúttársaságok tarifaemelési igényét. Ekkora jelentőséget tulajdonítottak Taylor munkásságának.¹⁵

Taylorizmus nemzetközivé szélesedő mozgalommá vált a „tudományos irányítás”/”tudományos vezetés” (Scientific Management) bevezetésével. Taylor saját rendszerét inkább „feladatok útján való irányításnak” nevezte.

Taylor munkájának folytatói: J. Gillespie, E. Thompson, Gilberth házaspár, Emerson, Henry L. Gantt stb.

Emerson dolgozta ki az egységesítés további részletei, aminek célja a hatékonyság fokozása; mindehhez műszaki normák kellene, szabványosított munkafeltételek, technológiai előírások és írásos szabványok.

Gilberth nevéhez fűződik a műveletek kisebb részekre, elemekre bontása, vagyis a mozdulatelemzés módszere (kőműves példája, falazás).

Gantt programtáblázatáról híresült el; táblázata megmutatja, hogy a munkát mikor kell elvégezni, és az egyes részfeladatokat mikor fejezték be.

Emerson szerint nem sok funkcionális vezető kell, hanem egyszemélyi vezetéssel kombinált funkcionális szervezetet kell kialakítani, erős irányító és ellenőrző főnökkel.

2.1.2. Henri FAYOL

Henri Fayol (1841-1925) francia bányamérnök, geológus, egy bányászati-kohászati konszern igazgatójaként sikerrel alkalmazta elméleti feltevéseit. 1916-ban tette közzé az Ipari és általános vezetés (Administration industrielle et générale) című művét. A vállalati vezetés és felsővezetés foglalkoztatta, valamint ezek törvényszerűségei, szemben a tayloristákkal, akiket elsősorban a végrehajtott munka megszervezése inspirált. Fayol felismerte, hogy az irányító tevékenységet külön kutatásnak kell alávetni!

A vezetési tapasztalatok feldolgozását megfigyelés alapján végezte természettudományos bázison, naplót vezetett. Végző következtetése: csak valódi tervezés, előrelátás képes irányítani a szervezet működését.

¹⁵ Ladó László: Szervezélmélet és –módszertan, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1986.

Fayol szerint a következő tevékenységi körök minden vállalatnál fellelhetők: műszaki, kereskedelmi, pénzügyi, biztonsági, számviteli és vezetési (igazgatási) tevékenységek. A vezetési funkció tehát elkülönül a másik öt tevékenységtől, azonban nem kizárólagos joga a vezetőnek, hanem hasonlóan a többi funkcióhoz, ez is megoszlik a szervezet vezetője és tagjai között, vagyis a taylori egyszemélyi vezetéssel nem értett egyet.

Fayol szerint a vezetés tervezésből, szervezésből, közvetlen irányításból (parancsolás), koordinálásból és ellenőrzésből áll. Az Ipari és általános vezetés című művének alcíme az öt elem felsorolása. A fentiekben a következőket érti:

- *tervezés*: a jövő kutatása és a cselekvés részletes programtervének meghatározása;
- *szervezés*: a vállalat kettős – anyagi és társadalmi – szervezetének létrehozása;
- *közvetlen irányítás*: feladatok végrehajtása rendelkezésekkel, utasításokkal;
- *koordinálás*: a munkák és a kivitelezésükre irányuló erőfeszítések összefogása és összehangolása;
- *ellenőrzés*: a kiadott szabályok és utasítások betartásának a felügyelete.¹⁶

A tervezést kollektív alkotásnak tekinti, alsó kezdeményezést is magában foglaló, pártatlan irányítással, szakmaisággal.

A szakirodalom később a fenti elemeket a vezetés részfunkcióinak, illetve funkcióinak nevezte el.

„Ez a terv-felfogás, amely nemcsak az események szokásos folyását, hanem a váratlan fordulatokat, a kilátások, körülmények, lehetőségek gyors változásait is számításba veszi, tudományosan nagyon figyelemre méltó. ... Fayolnál a >terv< és >prognózis< fogalmak gyakran egybeesnek, ami elkerülhetetlenül a tervezés tartalmának elszegényítéséhez vezet... Igaz, helyenként Fayol utal a tervezés és az előrejelzés közötti lényeges különbségre...” – írja róla Gvisianyí¹⁷.

Fayol szerint a sikeres működés feltétele a vezetési elvek meghatározása:

- 1) munkamegosztás
- 2) tekintély
- 3) fegyelem
- 4) az egyszemélyi vezetés

¹⁶ Henri Fayol: Ipari és általános vezetés, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1984. 39. oldal

¹⁷ D. Gvisianyí: Szervezés és irányítás, A polgári elméletek kritikai elemzése, Kossuth Könyvkiadó, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1972., 104. oldal

- 5) az irányítás egysége
- 6) a részérdek alárendelése az általános érdekeknek
- 7) bérezés
- 8) centralizáció
- 9) hierarchia (vezetők láncolata)
- 10) rend
- 11) méltányosság
- 12) a munkaerő-állomány stabilitása
- 13) kezdeményezés
- 14) a dolgozók egysége.¹⁸

Fayol újítása, hogy a vezetést (a managementet) tette általános módszerré, amivel a szervezeteket kormányozzák, és mindez a rendszerkoncepción nyugszik. Ugyanakkor a termelést csak mint meghatározott cél elérésére irányuló szervezeti tevékenységet szemléli, és a társadalmat is úgy fogja fel, mint az emberek céltudatos szervezetét, történelmietlenül.

Az amerikai Taylor és a francia Fayol is a XIX. századi nagy ipari fejlődés idején érzékelt problémákból indultak ki. Mindketten mérnökök. Taylor a munka üzemi szintű szervezését vizsgálta (alulról felfelé, a munkamegosztástól a vezetés irányába), Fayol a vezetést vizsgálta (fentről lefelé, a vezetéstől a munkamegosztás felé). „Taylorral szemben Fayol kimutatja, hogy igazgatási funkciók a szervezet minden szintjén léteznek, és hogy bizonyos mértékig maguk a munkások is betöltenek ilyen funkciókat. Ezért minél magasabb szintjén vagyunk a szervezeti hierarchiának, annál nagyobb az igazgatási felelősség és megfordítva.”¹⁹

2.1.3. Henri FORD

Henri Ford (1863-1947) nagyüzemében, gyakorlatban igazolta a taylori munkaszervezés elveit és a fayoli „magas bérek és alacsony termelési költségek” elvet, ami mellett egyéb szociális juttatásokról is gondoskodott (étkeztetés, orvosi ellátás stb.). Bevezette a futószalag melletti megszakítás nélküli munkafolyamatot, aminek minden műveletét mennyiségileg és

¹⁸ Henri Fayol: Ipari és általános vezetés, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1984. 58. oldal

¹⁹ D. Gvissianyi: Szervezés és irányítás, A polgári elméletek kritikai elemzése, Kossuth Könyvkiadó, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1972., 96. oldal

időben is tudott mérni és szabályozni. Felismerte az időtényező fontosságát és általánosan bevezette az „odavitel” rendszerét. Ford tehát termelésszervezéssel foglalkozott.

Főbb művei Életem és művem (1922), A nagy ma – a nagyobb holnap (1926).

2.1.4. Luther H. GULICK és Lyndall F. URWICK

Gulick és Urwick az Amerikai Egyesült Államokban élő és alkotó kutatók, a vezetés funkcióival foglalkoztak.

Közösen szerkesztették a Papers on the Science of Administration c. kötetet, amely 12 kötetéből kettőt Gulick (Jegyzetek a szervezés elméletéről; Tudomány, értékek és társadalmi igazgatás) és kettőt Urwick írt (A szervezés mint technikai probléma, Az igazgatás funkciója H. Fayol műveinek fényében). További műveik az Administrative reflections from World War II. (Gulick) és a The Elements of Administration (Urwick).

A fayoli vezetési funkciókat 1937-ben az ún. POSDCORB-modellben fogalmazzák újra: **P**lanning (tervezés), **O**rganizing (szervezés), **S**taffing (személyzeti munka), **D**irecting (parancsok, utasítások kiadása), **C**Oordinating (koordinálás), **R**eporting (tájékozódás és tájékoztatás), **B**udgeting (pénzügyi intézkedések, finanszírozás).

Gulick és Urwick kiemelik külön funkcióként a személyzeti munkát, ami Fayolnál még a szervezés funkciójának része volt. A fayoli ellenőrzési funkció pedig Gulicknál és Urwicknál a tájékoztatás és a finanszírozás funkcióban épült be.

Gulick és Urwick a fayoli „parancsnoklás egységét”, az egyszemélyi vezetést tartják célszerűnek, beemelve Taylor rendszeréből a funkcionális szakértők nyújtotta előnyöket. Továbbfejlesztették a törzsegységi rendszert, szak- és általános törzsegységeket alakítva (special and general staff). A szak-törzsegységek tanácsadók, specialisták, közvetlen rendelkezési jog nélkül. Az általános törzsegységek kvázi a vezető helyettesei, főként a működtetésben, koordinálásban és ellenőrzésben; amely területeken csak vezetői felhatalmazással tevékenykedhetnek. Ezzel a felsővezetés szintjét alakították át, úgy hogy a legfontosabb kérdésekre koncentrálhasson a vezető.²⁰

A tehermentesítés, a specializáció és a koordinálás igényét úgy próbálták kielégíteni, hogy eközben ne kerüljön sor a szervezet hatékonyságának csökkenésére. Egyfajta rugalmasságot vittek ezzel (főként a koordinálással) a hierarchikus, statikus szervezetekbe és igazgatásba. A

²⁰ Ladó László: Szervezésemélet és –módszertan, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1986. 130. oldal

hatáskörök célszerű delegálásával kívánták a fenti célt elősegíteni, és különösen hangsúlyozták a delegálás fontos kapcsolatát a felelősséggel, ehhez a felelősséghez pedig hatalom is tartozik. Urwick tehát Fayolnál tágabban értelmezi a felelősség problémáját.

2.1.5. Max WEBER

Max Weber (1864-1920) német közgazdász és szociológus, de munkálkodott a filozófia, a politika, a jog és a valláselmélet-lélektan területén is. Szervezetfelfogása főként a centralizált porosz állam közigazgatási viszonyainak ismeretéből alakította ki, amit az 1919-ben megjelenő Gazdaság és társadalom című művéből ismerhetünk meg. Az igazgatás általános kérdéseit, s azon belül is inkább a közigazgatás szervezeteit elemzi.

Max Weber szerint a lehető legjobb szervezeti forma a bürokrácia, hiszen a fizetett hivatalnokok biztosítják a stabilitást, a fegyelmezettséget, a megbízhatóságot, ezekkel az ismérvekkel pedig minden más szervezeti formációt felülmúlnak a tömegmértetű igazgatásban. Olcsón és gazdaságosan biztosítható a bürokrácia által a pontos és gyors ügyintézés. A bürokrácia Webernél szociológiai fogalom, a kollektív tevékenység racionalizálásának fogalma. A hatalom egy apparátus (a bürokrácia) közbeiktatásával végzi céljai megvalósítását.

A Weber által ideálisnak tekintett szervezeti típus ismérvei a következők:

- 1) munkamegosztás (specializáció, nem esetileg rögzítve, hanem általánosan)
- 2) szabályozottság (előírásokon alapuló hatás- és feladatmegosztás stb.)
- 3) hierarchia (szigorúan rögzített alá- és fölérendeltség, ellenőrző és felügyeleti hatóságokkal)
- 4) aktaszerűség (írásbeliség)
- 5) szakmai hozzáértés (hivatástudat)
- 6) személytelenség, tárgyilagosság

Weber, Taylor és Fayol közös jellemzője a tudatos szabályozás, a személytelen emberi kapcsolatok, előre kialakított és szabályozott szervezeti formák közötti tevékenykedés. Nem áll távol tehát Weber szakképzett hivatalnokai Taylor funkcionális specialistáitól, vagy Fayol tanácsadó törzskarának tagjaitól.

Weber már érzékelte, hogy a „korlátok nélkül működő bürokrácia” veszélyeket rejt magában, a hűvös, személytelen „tárgyilagosság” és a szakmai ismeretek, valamint szándékok titokban tartása akadály is lehet a szervezeti működésnek. A kritikusok további diszfunkcionális hatásokra is rámutattak a felelősségvállalás, testületi szellem és a szélsőséges

specializáció, valamint a szabályozottság témaköreiben; hangsúlyozva, hogy csak bizonyos körülmények között válhat a weberi szervezet racionálissá és hatékonyá.

Weber csak formális, statikus szervezetekkel foglalkozott, hiszen abból az előfeltevésből indult ki, hogy a formális struktúrától való eltérés csökkenti az igazgatási tevékenység hatékonyságát. Webernél a szervezet személytelen képződmény, amit az előírások irányítanak; az előírások pedig csakis a szervezet érdekeit tartják szem előtt. Az előírások rendszere maga az irányítás, ami kényszerítő jelleggel bír. A szervezet zárt rendszerként működik.

Max Webernek a szervezetek működésével kapcsolatos fogalmai a később kialakuló szervezetelméletek alapkategóriáivá váltak.

2.2. Human Relations irányzat

A Human Relations irányzat a klasszikus iskola hiányosságaiból kiindulva az emberi tényezőkre, a munkás ösztönzésére/kényszerítésére helyezi a hangsúlyt. Az irányzat az 1920-as években bontakozott ki Amerikai Egyesült Államokban.

A klasszikus iskola és az „emberi viszonyok tana” közötti különbséget Jean M. Guiot a következőképpen ragadja meg: „... a klasszikus irányzatot képviselők csak a formális struktúra modelljeit vizsgálták, míg az >emberi viszonyok< tanának képviselői az e struktúrákat aktiváló motivációs folyamatokat és csoportokat.”²¹

Nem a vezetés/irányítás szervezeti aspektusai a kiindulópontjuk, hanem a vezető és beosztottak közötti viszony (emberi viszonyok), így a racionalizálás számukra nem a munkamódszert, szabványokat, eljárások rendszerét érinti, hanem a beavatkozási terület a főnök és a beosztott közötti viszony lesz, ezáltal javítva a termelékenységet.

A Human Relations irányzat elindítója Mary Parker Follett, első képviselője Elton Mayo, további szerzők: Douglas McGregor, Roethlisberger, Chester I. Barnard, Peters-Waterman, Philip Selznick, Gvisianyi, Herbert Simon stb.

Az irányzat kialakulására nagy hatással voltak a Hawthorne-i kísérletek, amelyeket az ATT Western Electric Company Hawthorne-i üzemében (Chicago külvárosában) folytattak 1927 és 1932 között. Hawthorne-ban az eredeti kísérlet kudarcot vallott, itt arra lettek volna kíváncsiak, hogy a munkahely megvilágítása hogyan befolyásolja a dolgozók teljesítményét.

²¹ Jean M. Guiot: Szervezetek és magatartásuk, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1984. 71. oldal

A Taylori elméletet (megfelelő munkaviszonyok kedvezően hatnak a teljesítményre) nem sikerült bizonyítaniuk, mert amikor nem cserélték ki az izzókat magasabb intenzitásúakra, de a dolgozókat erről tájékoztatták, akkor is fokozódott a teljesítmény. Egyéb, több évig tartó kísérletsorozatok rávilágítottak arra, hogy a fiziológiai tényezők mellett a pszichológiaiak is komolyan befolyásolják az eredményességet. Ekkor bekapcsolódtak a kísérletbe a Harvard Business School munkatársai (Elton Mayo, Fritz Roethlisberger és T. N. Whitehead), akik további öt évig folytatták a kísérleteket, végül azt a következtetést vonták le, hogy a teljesítmény növekedésére sokkal inkább a társas kapcsolatok, a motiváció és a felügyelet módja van hatással, mint a munkakörülmények megváltozása.

Mayo vezette ezt a kísérletsorozatot, amiben biztosította a többféle problémaközelítési és értékelési szempont együttes érvényesülését; a kísérlet módszertani sajátossága továbbá, hogy a vizsgálatban közgazdász, fiziológus és pszichológus is részt vett, a vállalat szervezőmérnökei mellett.

Kutatásaikkal feltárták tehát a Taylori elmélet korlátait, és felhívták a figyelmet arra, hogy a szociális és érzelmi körülmények igen fontos részei a szervezeteknek. További felismerésük az informális struktúrák feltárása a munkaszervezetben belül (klikkek, semleges és elszigetelt tagok stb.). A munkahelyi megelégedettség, a kielégítő szervezeti információáramlás és a munkások egyéb szociálpszichológiai szükségleteinek kielégítése szintén hozzájárul a teljesítmény fokozásához.²²

A kezdeti szerzőket követően a Human Relations irányzat két fejlődési vonalra építhető fel. Az egyik főként a pszichológiai oldalt kutatta, ahol a vezetői tulajdonságok feltárására került a fő hangsúly; a másik szárny pedig a szervezeti jelenségeket helyezte középpontba behaviorista megközelítéssel. Mindkét alirányzat megegyezik abban, hogy a szervezeti újításokon túl emberi és társas tényezők is szerepet játszanak a hatékonyság növelésében. Közös vonásuk, hogy a szervezetben belül dolgozó embert nem tekintették statikusnak, és vizsgálni kívánták a feltételektől és az indítékoktól függő magatartásukat.

Noha az „emberi viszonyok” tana széles körben elterjedt és jelentős hatást gyakorolt a tökéletes irányítási gyakorlatra, nem örvendett általános elismerésnek, folyamatos bírálatok érték más irányzatok részéről. A kritikák fő célpontja, hogy az irányzat a „kisegítő kutatások” metodikáját alkalmazza és elveti az irányítási problémák ún. rendszer-megközelítését, aminek következtében az általánosításokat, a tipizálást rész kutatásokkal helyettesítik. További kritika,

²² Bakacsi-Balaton-Dobák-Máriás (szerk.): Vezetés – Szervezés I., Aula Kiadó, 1996. 34-36. oldal

hogy csak a közvetlen változókkal foglalkozik, és figyelmen kívül hagyja a külső környezetet. Illetve Drucker hívja fel a figyelmet arra, hogy a Human Relations irányzat követői szerint a boldog munkás képes hatékony és termelékeny munkára; azonban az embert boldoggá tenni nem a vállalat dolga.²³

2.2.1. Az előfutár és az alapító: Mary Parker Follett és Elton Mayo

Follett a konfliktusokat, Mayo a különböző szituációk hatásait állítja vizsgálódása középpontjába. A szervezéssel kapcsolatban a konfliktusok szükségessége vagy elkerülhetősége merül fel, míg a szituációk kapcsán az eredet, a passzivitás, a megelőzés, a célszerű reagálás kérdései.

Mary Parker Follett (1868-1949) először bizonyította az irányítás pszichológiai aspektusai tudományos vizsgálatának szükségességét. Az irányítás elméletének Follett szerint a tudományos pszichológia vívmányain kell alapulnia, nem pedig az emberi természetre és magatartás indítékaira vonatkozó elképzeléseken. Főbb írásai: Constructive Conflict, Power, Dynamic Administration.

Follett a konfliktusokat vizsgálva alkotta meg az ún. „dinamikus integráció” (Ladó László), vagy „konstruktív konfliktus” (D. Gvisiany) koncepcióját, ami a szervezet működésének természetes része. A konfliktusok lehetséges következményei:

- 1) egyik fél győz a másik felett (domináció),
- 2) a szemben állók kompromisszumot kötnek, kölcsönös engedményekkel, (kompromisszum)
- 3) mindkét fél győz, anélkül, hogy valamit is feláldoztak volna (integráció).

A konfliktusok a szervezetben dolgozók között alakulnak ki; a meg nem értésből, a félreértésből és a személyiségi jegyek különbözőségeiből adódnak.

Follett további fontos megállapításait a szituáció törvénye tartalmazza, ami szerint a konfliktus megelőzésére, illetve meglévő konfliktus feloldására az a megoldás, ha elszemélytelenítik a szabályozási folyamatot. Az elszemélytelenített vezetés azt jelenti, hogy az adott idő, hely és körülmények parancsát felismerve cselekszünk.²⁴

²³ D. Gvisiany: Szervezés és irányítás, A polgári elméletek kritikai elemzése, Kossuth Könyvkiadó, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1972., 158-162. oldal

²⁴ Ladó László: Szervezésemélet és –módszertan, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1986. 151-152. oldal

Elton Mayo (1880-1949) 1880-ban Dél-Ausztráliában született, orvostanhallgató lett, ahonnan a filozófia és a pszichológia tudományterületére pártolt. 1923-tól a pennsylvaniai, majd a Harvard Egyetemen tanított. Az ipari civilizáció emberi problémái (1933) című művében összegezte kutatásait és a Hawthorne-i kísérlet tapasztalatait.

Mayo mindvégig azt hangsúlyozta, hogy az informális tényezők szerepe fontos a szervezetek tevékenységében; ezért volt szükséges új szempontokból vizsgálni a termelési és a vezetési folyamatot. Mayo meg volt győződve arról, hogy a termelékenység akkor fog nőni, ha a munkások közötti konfliktusokat megoldják, és a társadalmi és pszichológiai szükségleteiket kielégítik. A vezetési elvek átgondolásához pedig akkor érkezett el, amikor vizsgálatai kimutatták, hogy léteznek a munkamegosztáson túl egyéb társadalmi csoportok (infrastrukturális struktúrák) is a szervezeten belül.

A munka tehát csoporttevékenység, amelyben a dolgozók magatartását azon dolgozói csoport normái és értékei befolyásolják, amelyhez tartozik. Kutatótársaival egyetemben bizonyította, hogy az elismerés, a biztonság, a tartalmas emberi kapcsolatok, a presztízs utáni vágy legalább olyan fontos tényezők a dolgozók teljesítményének alakulásában, mint az anyagi ösztönzés és a munkakörülmények.²⁵

2.2.2. Douglas McGregor X és Y elmélete

McGregor (1906-1964) dolgozta ki a motiváció-koncepciót a Human Relations irányzaton belül. Kutatásait A vállalat emberi oldala (The Human Side of Enterprise) című művében 1960-ban publikálta.

Motiváció-koncepciója rámutat arra, hogy a cselekvést az emberek magatartásának motívumai és tévképzetek fékezik. Az X és Y elméletével bemutatja a dolgozó emberekről alkotott kétféle, egymással szemben álló felfogást. Ezzel az elmélettel szemlélteti a klasszikus iskola (X elmélet) és a Human Relations (Y elmélet) irányzat különbségeit. Az X elmélet szerint az emberek közepszerűek, az Y elmélet szerint alkotni akarnak az emberek és önmegvalósításra törnek. A kétféle emberfelfogás kétféle működési stílust kíván, az autoritását vagy a demokráciáét. Az X elmélet alapállásából következik, hogy az irányítás során a hangsúly az ellenőrzés eljárására és módszerére kerül. Ezzel szemben az Y elmélet fokozott figyelmet fordít az emberek közötti kapcsolatok jellegére, a légkörre, a célok elérése érdekében ösztönzi a találékonyság és az önállóság kifejeződését.

²⁵ Jenei György: Közigazgatás-menedzsment, Századvég Kiadó 2005. 69. oldal

Az X és Y elmélet hiányossága, hogy nem szól ezen stílusok kombinációjáról, annak ellenére, hogy az Y elmélet sem vonja kétségbe, hogy autorításra is szükség lehet, illetve az X elmélet is tartalmazza, hogy a lineáris hierarchiában lévő szervezeti egységek között is szükséges egyfajta bizalmi kapcsolat.

2.2.3. A szervezeti célok fontossága Chester I. Barnardnál és Philip Selznicknél

Barnard (1887-1961) az iparban dolgozó vezetőként (a New Jersey Bell Telephone Company-nél) foglalkozott a Human Relations iránnyal. Fő műve az 1938-ban megjelent *The Functions of the Executive*. A kooperatív magatartás átfogó elméletét kívánta művében megalkotni.

A kooperatív magatartás lényege szerint a szervezeti célok akkor elérhetők, ha azokat mindenki elismeri, hajlandó annak érdekében tevékenykedni. A hozzájárulás és a kielégülés egyensúlya kedvez a szervezet előrehaladásának, a vezetés feladata pedig az, hogy ezt az egyensúlyt megteremtse. Mindebből következik, hogy a szervezeten belüli kommunikáció igen fontos eszköze a koordinációnak, ami nem választható el a munkaszervezéstől sem.

Selznick a vállalati értékekkel foglalkozott. Fő műve 1957-ben jelent meg, *Vezetők az igazgatásban (Leadership in Administration)* címmel.

Bevezette a „distinctive competence” fogalmát, ami alatt a vállalat egy kiemelkedő képességét értette, amiben mások gyengébbek. Másik fogalma az „organizational character” (Ladó László) vagy „institucionális identitás” (D. Gvisiany), ami a szervezeti kultúrára utal. Selznick ezeket a fogalmakat használva fejezi ki, hogy a szervezet célja a versenyképesség fokozása a valódi vagy elérhető képességek felismerésével és hasznosításával. A szervezetek mindaddig nem tesznek többet hatékonyságbiztosításnál – ráadásul azt is csupán rövidtávon –, ameddig nem határozzák meg a vállalat célját (misszióját), és az ehhez megfelelő társadalmi organizmust!²⁶

2.2.4. Herbert A. Simon: Korlátozottan racionális döntések

Herbert A. Simont 1978-ban közgazdaságtudományi Nobel-díjjal tüntették ki. Főbb művei: *Igazgatási viselkedés (Administrative Behavior, 1947)*, *Models of Man (1957)*,

²⁶ Ladó László: Szervezésemélet és –módszertan, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1986. 160-162. oldal

Szervezetek (Organizations, 1958, March társszerzővel), Korlátozott racionalitás [magyarul 1982-ben].

Simon szerint nem létezik/nem létezhet a klasszikus iskola által elfogadott emberkép, a „homo oeconomicus”, a mindig racionálisan döntő ember. Amikor az optimális döntéseket keressük, kikerülhetetlenül korlátokba ütközünk, vagyis „korlátozottan racionális döntéseket” hozunk. A döntés nem egyszeri aktus, hanem egy folyamat, ami számol a környezet és a pszichológiai tényezők jelentőségével is. A szervezetek pedig olyan rendszerek, ahol ezek a folyamatok zajlanak, tehát amelyekben az emberek mindig döntéshozatalra kényszerülnek. Az optimális döntések meghozatala során általában beérjük az „elég jó” vagy „elégleges” döntésekkel. A szervezet egyik fő funkciója – Simon szerint – az egyének korlátozott racionalitásának kompenzálása.

Simon a Barnard szerinti egyensúlyi helyzethez kívánja a szervezeti működés ideális sémáját megalkotni, eközben előtérbe kerülnek a szervezeten belüli kapcsolatok, amin kétirányú kommunikációt ért.

A centralizáció és a decentralizáció – vagyis a döntés szintjének meghatározása – elválaszthatatlan a döntéshozatal folyamatától. Szerzőtársával, March-kal egyetemben arra a következtetésre jutnak, hogy a decentralizáció elkerülhetetlen, hiszen a szervezeti döntéshozatali folyamatok természetéből fakad az alternatívakeresés.

2.3. „Japán stílus”

A japán vezetés- és szervezésemélet tárgyalásának oka, hogy szervezési-vezetési elveik eltérnek a nyugati elméletekétől. A szigetország rendkívüli gazdasági fejlődésére, a társadalom sajátos intézményeire és értékeire alapulva határozta meg sajátos szervezési módjait, valamint alkalmazta azt az általánosan alkalmazott módszert, miszerint a Japánon kívülről érkező ismereteket, saját viszonyaikra adaptálva, tudatosan módosítva használják. Ez az úgynevezett „nyugati technika – japán szellem” elve, amely 1868 után született a feudalizmus megdöntése után, majd módosult 1945 után „amerikai technika – japán szellem” elvre. A „japán stílus” sajátossága továbbá, hogy komplex társadalomszervezést valósít meg, amelyben benne foglalhatik a munkahelyi, a közigazgatási szervezésen túl az egyén teljes életpályáját átfogó elvek sora. A japán vezetés-szervezési elmélet mindig „emberközpontú”

volt, nem létezett a nyugaton ismert technológiai és emberközpontú gondolkodás közötti iránykeresés.

A nyugati és a japán emberközpontú megközelítés eltér egymástól. Míg a korábban tárgyalt fejezetekben az emberközpontú megközelítések az egyénre, mint individuumra tekintettek, és azt vizsgálták, hogyan lehet az egyén munkáját hatékonyabbá tenni, megalégedettséget, motiváltságot fokozni stb.; addig a japán megközelítés középpontjában a csoport áll. Mivel az egyén helyett a csoporton van a hangsúly, így a felelősség és a döntéshozatal is kollektív (ringi döntés), erős a csoporttudat. A ringi döntési rendszer lényege, hogy az információk a szervezet túlnyomó részén keresztülmennek, a döntéshozatal során az eredeti anyagok javaslatokkal bővülnek. A módszer hátránya, hogy egy-egy döntési helyzetben ezzel a módszerrel a javaslatétel igen hosszú időt is igénybe vehet; előnye azonban, hogy a döntésben érintettek megismerik és – mivel saját javaslatuk is bedolgozásra került a végső formába, ezért – azonosulni tudnak a döntéssel és következményeivel, a rájuk váró feladatokkal.

Jellemző az élethosszig tartó foglalkoztatás (elbocsátás nincs), további jellegzetesség a dolgozók továbbképzési rendszere és a rugalmas munkakörök.

Több vita is kibontakozott a japán vezetési és szervezési gondolkodók között egyrészt a sajátosságok okairól és eredetéről; másrészt a recesszióban lévő japán társadalmi és gazdasági változások folytán bekövetkező további feladatokról és lehetőségekről. Kono Tojohiro menedzsment-kutató például vitatja, hogy sajátos lenne a japán stílus, amit ezenkívül nem is a régmúlt történelmi hagyományaira vezet vissza, utalva arra, hogy a munkaszervezési elvek lényegében 1945 után alakultak ki. Koike Kazuo pedig még azt is tagadja, hogy a dolgozókat sokoldalúbban képeznék ki, mint másutt, vagy hogy az életre szóló foglalkoztatás a munkásnak nagyobb biztonságot nyújtana, mint másutt. A fenti véleményekkel szemben fogalmaztak meg érveket Hazama Hirosi, Ivata Rjuusi, Nakane szociológusok. Nakane asszony a japán kultúra önállósága, a sajátos japán gondolkodásmód mellett áll ki a Japanese Society című 1973-ban íródott művében. A jövőt illetően is eltérő álláspontok léteznek. A gazdasági növekedés lelassulása miatt Szaszaki még az összeomlás lehetőségével is számol, és a kiutat, nem a „nyugatosításban” látja.²⁷

²⁷ Bakacsi-Balaton-Dobák-Máriás (szerk.): Vezetés – Szervezés I., Aula Kiadó, 1996. 62-64. oldal és Marosi Miklós: A szervezés és irányítás nemzetközi fejlődése – magyar gyakorlata, Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1988. 179-195. oldal

Napjainkban a japán kutatók a meglévő és a várható fejlődés interpretálására korlátozzák vizsgálataikat, s középpontban annak vizsgálata áll, hogy mennyire sajátos és mennyiben különbözik a japán gyakorlat az amerikaiétól, nyugatitól. Urabe szerint egyre inkább az foglalkoztatja a kutatókat, hogy a jövőben mennyire fog közeledni egymáshoz a japán és a nyugati felfogás (konvergenciaelméletek); illetve mennyire marad meg a sajátos „japán szellem”-nek megfelelő különbség (divergenciaelméletek). A konvergenciaelméletek szerint a japán technológiai import maga után fogja vonni a nyugati kultúra, magatartásnormák stb. átvételét is; a divergenciaelméletek pedig azt kutatják, hogy a társadalmi-gazdasági változások ellenére mennyiben maradnak meg a sajátos szervezési rendszerek és értékek.²⁸

A problémát érzékelve Toshiwo Doko 1980-ban a következőket nyilatkozta: „...nincs semmiféle természeti erőforrásunk, nem vagyunk katonai hatalom. Mi csak egyetlen erőforrással rendelkezünk: agyunk alkotóképességével. Ez határtalan. Ezt kell kibontakoztatni. Képezni, edzeni az embereket, megfelelő eszközöket biztosítani. A szellemi hatalom a dolgok ereje révén már a közeli jövőben az egész emberiség legértékesebb, legtermékenyebb kincsévé válik.” – Marosi Miklós fordítása Servan-Schreiber La défi mondial (A világ kihívása), 1980. 257. oldal.

William Ouchi los angelesi professzor megalkotta a **Z-elméletet**, amit 1981-ben publikált először (How American business can meet the Japenese challenge). A Z-elmélet szerinti vezetés az amerikai és a japán vezetési stílusokból áll össze, új működési módszert nyújtva. Főbb elemei:

- hosszú távú foglalkoztatás (nem feltétlenül élethosszig);
- alapos tájékoztatás után, egyeztetés, kompromisszumkereső döntéshozatal;
- egyéni felelősség;
- teljesítmény értékelése (előléptetés), visszacsatolás (ellenőrzés);
- vállalati gondoskodás, egységes kollektíva.

A szervezés- és vezetéselmélet előzményeit ismerteti a dolgozat ezen része, bemutatva a klasszikus iskola, Human Relations irányzat és a japán stílus eredményeit, amelyek megalapozták a további elméleteket és kutatásokat.

²⁸ Marosi Miklós: A szervezés és irányítás nemzetközi fejlődése – magyar gyakorlata, Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1988. 192-195. oldal

I.3. Szervezés- és vezetélmélet alapjai

Szervezés- és vezetélmélet bemutatásánál arra törekszem, hogy a társadalmi szervezetekkel, azok szervezésének általánosított leírásával és elemzésével foglalkozó elméleteket és gondolatokat mutassam be.

A szervezés- és vezetélmélet alapjainak vizsgálatával az innovációk keletkezésére kapunk példákat; milyen feltételek között, milyen erőforrások mobilizálásával valósult meg egy újítás és annak kibontakozása. A további fejezetekben pedig bemutatásra kerül, hogy ezek a szervezésben, a vezetésben, az irányításban, a döntéshozatalban bevezetett újítások hasznosításra kerültek a közigazgatás szférájában is.

Főként a szervezés módszertani elmélete kerül előtérbe ebben a részfejezetben. Emberi viselkedés, magatartás- és személyiségjegyek vizsgálatára, bemutatására nem térek ki. Sem a kibernetikai irányzatra, ami matematikailag modellezhető folyamatnak tekinti a szervezés folyamatát, és rendszerekkel foglalkozik; a kibernetikából képződött elméletek (információelmélet, visszacsatolás, operációkutatás, gráfelmélet) sem kerülnek bemutatásra.

3.1. Szervezet fogalma, céljai

A szervezet a célok elérésére, feladatok ellátására létrehozott képződmény. A szervezet működésére fontos hatással van környezete és a szervezet-környezet közötti viszony. A szervezetet jellemzi struktúrája és a szervezeti folyamatok (együtműködések, konfliktusok, hatalmi viszonyok) kezelése.

Az Egyetemes Lexikon (1994) szerint a szervezet fogalma a következő: tagjai és egységei között kialakított tevékenység és hatáskörmegosztás segítségével saját vagy külső célok érdekében meghatározott feladatokat ellátó társadalmi képződmény; típusa szerint lehet politikai, gazdasági, kulturális stb.

A szervezet fogalmát a szociológia a szervezet intézmény és az emberek olyan társadalmi csoportjaként használja, amelyet célok érdekében hoznak létre, felépítését, működését

formális előírások szabályozzák. A szervezetben megtalálható szerepek funkcionális rendszert alkotnak.²⁹

Jávor István A szervezetszociológia gondolati rendszere című művében (Nemzeti Tankönyvkiadó, 1993.) kiemel még egy igen fontos ismérvet a szervezetek számos jellemzői közül, mégpedig azt, hogy jól deklarált határai vannak a szervezeteknek. Ez alatt a szerző azt érti, hogy minden esetben meg lehet állapítani egy a szervezettel kapcsolatba került emberről, hogy a szervezet tagja-e vagy sem, belül van-e vagy kívül. Ugyanígy eldönthető az ingatlanokról, objektumokról, eszközökről, erőforrásokról is, hogy a szervezeten belül vagy kívül helyezkednek el. Tehát a szervezet elhatárolódik környezetétől.

„Minden nagyobb feladat megoldása több ember együttműködését igényli. Ez az együttműködés munkamegosztás formájában valósul meg. A munkamegosztásnak, a kooperációnak és a koordinációnak elsődleges megvalósítási formái a szervezetek.” – írja Horváth Imre a Közigazgatási szervezés- és vezetéstan című könyvében (Dialog Campus Kiadó, 1999. – 68.oldal), majd megadja a formális szervezetek fogalmát: „... a szervezet az emberi munkamegosztás fejlődésével meghatározott célok megvalósítására létrehozott, önálló jellegű rendszer, melynek céljait, struktúráját, tevékenységét formálisan is lefektetett előírások szabályozzák.” (Id. mű 70.oldal)

A szervezet nem azonos a rendszerrel. Horváth Imre³⁰ és Ladó László³¹ is szó szerint a következő különbségeket fogalmazzák meg a rendszer és a szervezet között:

- „ - a szervezet feltételezi az emberek részvételét, a rendszer lehet csak gépi is,
- a szervezet: szervezett, a rendszer lehet konstruált.”

Horváth Imre tovább folytatja a sort:

- minden szervezetnek kell, hogy legyen vezetője, a rendszernél ez nem követelmény;
- a formális szervezet mindig valamilyen meglévő hierarchiára, struktúrára utal, a rendszerben az elemek közrehatása van előtérben, a hierarchia másodlagos.

Russel L. Ackoff szerint „A szervezet úgy definiálható, mint egy legalábbis részben önszabályozó rendszer.”³² A szervezetnek négy lényeges jellemzőjét nevezi meg:

- 1) Összetevői között élőlények vannak. (*tartalom*)

²⁹ Berényi-Kovacsics-Nagy: Bevezetés a szervezéstudományba, Tankönyvkiadó, 1981. 44.oldal

³⁰ Horváth Imre: Közigazgatási szervezés- és vezetéstan Dialog Campus Kiadó, 1999. 70.oldal

³¹ Ladó László: Szervezéstudomány és –módszertan, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1986. 29.oldal

³² Ackoff, Russel L.: Rendszerek, szervezetek és a tudományágakközi kutatás, 175.oldal In: Kindler József – Kiss István (szerk.): Rendszerelmélet – Válogatott tanulmányok, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1969.

- 2) A bármely adott szituációban lehetséges összes aktusok közötti választásért két vagy három egyén vagy egyénekből álló csoport között oszlik meg a felelősség. (*struktúra*)
- 3) A különböző funkciójú alcsoportok hírközlés vagy megfigyelés révén tudnak egymás viselkedéséről. (*kommunikáció*)
- 4) A rendszernek mind az eszközök (cselekvési irányok), mind a célok (a kívánt eredmény) tekintetében bizonyos választási szabadsága van. (*döntési/választási eljárás*)

Összefoglalva, Ackoff ismérvei szerint a szervezetet élőlények alkotják, akik struktúrába szerveződnek, köztük kommunikáció van és a célok és cselekvés érdekében döntési/választási szabadság érvényesül.

Ackoff a szervezet fogalmának meghatározásakor felhívja a figyelmet a következő lényeges jellemzőre is:³³ A szervezet céltudatos rendszer, szervezni annyit jelent, hogy megfelelő működési rendet képezzenek. A szervezet elengedhetetlen jellemzője tehát a működőképesség.

Számos szerző szerint a szervezetnek sajátja, hogy meghatározott **cél** érdekében hozzák létre. Horváth Imre szerint „a szervezetet egy adott cél, a >szervezet céljának< elérésére létrehozott intézménynek tekinthetjük.”³⁴ Azonban igaz az az állítás is, miszerint számos szervezet fennmarad, tovább működik az eredeti céljának teljesülése, vagy elhalása után is.

A szervezet lényeges jellemzője, hogy célok szerint működik. Általában egyszerre több céllal is rendelkezik. A célmeghatározást az érdekek nagyban befolyásolják; a célok létrehozhatnak cselekvéseket, de cselekvések is létrehozhatnak célokat, sőt maga a cselekvés is lehet cél. Célokból kiindulva megragadhatjuk a szervezetek működése szempontjából legfontosabb folyamatokat.

Más megközelítés szerint a szervezeteknek azért markáns ismérve a célja, mert működésüket alapvetően befolyásolja az, hogy milyen célokat tűznek ki és kívánnak elérni. Eszerint alakítják belső struktúrájukat: „A szervezet kitűzött céljainak minemiségétől függ a szervezet struktúrája, a szervezeti műveletek, eljárások formalizáltságának a mértéke, a szervezeti tagok (az alkalmazottak) kiválasztása, a tagok közötti kapcsolatok jellege, valamint a szervezetnek harmadik személlyel vagy általában a külső környezettel való kapcsolata.”³⁵ A célok olyanok, mintha az adott szervezet eszméi, annak ideológiája volnának. Lehetővé teszik

³³ Ackoff, Russel L.: Kísérlet a rendszerfogalmak rendszerezésére, IN.: Buda Béla – Csáki Frigyes et al. (szerk.): Fogalmi rendszerekről, szervezetekről és szervezetekről, Akadémiai Kiadó, 1979.

³⁴ Horváth Imre: Közigazgatási szervezés- és vezetés tan Dialóg Campus Kiadó, 1999. 82. oldal

³⁵ Kolarska, Lena: A szervezeti célok kialakítása, IN.: Morawski, Witold (szerk.): A szervezet – A struktúrák, a folyamatok és a szerepek szociológiája, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1979., 268. oldal

annak meghatározását, hogy mi dönti el a szervezet jellegét, mi határozza meg az egyes szervezeti részek cselekvésének az irányát. A célok a kívánt szervezeti struktúrához és kultúrához kapcsolódnak. A szervezet tagjai megpróbálhatják befolyásolni a szervezet céljait.

Etzioni³⁶ felhívja a figyelmet arra a különbségre, ami a korábbi és a modern szervezetek között fennáll: a modern szervezetek sokkal többre tartják a hatékonyságot, a racionalitást és az eredményességet, mint elődeik.

A szervezet működésének igen fontos minőségi mutatójává vált, hogy a szervezet mennyiben tudja elérni kitűzött céljait, és ehhez gazdaságosan használta-e fel meglévő erőforrásait, vagyis mennyire hatékony. A szervezet eredményessége pedig azt mutatja meg, hogy az elvárásoknak megfelelő célok fogalmazódtak-e meg, ebből következtethetünk a döntéselőkészítés, döntéshozatal minőségére, a megvalósítás módjának sikerességére.

Célok sokrétűek, sokszor akár egymásnak ellentmondóak, és időről időre változnak, ami felveti annak lehetőségét is, hogy egymást kioltó többféle cél is jelen lehet egy időben. Szükséges számolni azzal, hogy:

- a többféle cél teljesítése mikor kielégítő;
- a hivatalosan meghatározott célok és a ténylegesen megvalósultak megegyeznek-e;
- a célok változásakor milyen sorrend-áthelyeződések, milyen helyettesítő célok jelennek meg;
- milyen a célok jellege;
- a szervezeti struktúráknak milyen az érdekképző funkciója;
- milyen szervezeti struktúra szükséges a célok hatékony megvalósításához.

A céloknak specifikusnak, egyértelműeknek, mennyiségi és minőségi szempontból is meghatározottnak kell lenniük. A szervezet céljai a stratégiában összegződnek.

Jean M. Guiot szerint a szervezeteknek nincsenek céljaik, hanem az emberek tűznek ki célokat; ezért vizsgálja inkább az egyeztetési folyamatokat, ahol a célokban már a preferenciák (értékek, érdekek, nézetek, felfogások stb.) öltenek testet.

A szervezet alapfunkcióit a célrendszer (célok összessége) alkotja, a szervezet további funkciói a növekedés, a fennmaradás (a stabilitás), és az interakciók. Önmagukért való célok ezek. Egyéb funkciói lehetnek még a terjeszkedés, a környezet ellenőrzése, a szervezet presztízsének növelése stb. A funkcióktól megkülönböztetjük a szervezet feladatait, amelyek a hatáskörökben, munka- és tevékenység-leírásokban összegződnek.

³⁶ Etzioni, Amiat: Modern Organizations, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1964.

„... a szervezetek tevékenységek, célok és értelmezések bonyolult kombinációi, amelyek olyan koordinált feladatokat végeznek, melyek végrehajtása nélkülük elképzelhetetlen lenne. Sőt szervezetek nélkül a modern fejlett társadalmak is nehezen lennének elképzelhetők.” – vallja James G. March.³⁷

Összefoglalva tehát megállapítható, hogy a szervezetet meghatározott célok elérésére hozták létre, strukturált (megfelelő működési rendje van), és emberek az aktorai.

3.2. Szervezet környezete

A klasszikus iskolával szemben gyakran alkalmazott kritikai érv az, hogy a gondolkodók elhanyagolják a szervezetek külső környezetének vizsgálatát; s ugyanezt hiányolják a Human Relations irányzat képviselőitől is. Kivételt Ford és a japán szervezés jelenti.

A *kontingenciaelmélet* képviselőiben (Burns és Stalker, Lawrence és Lorsch, Woodward, Thompson, Child és Perrow) közös az a vélekedés, hogy a szervezetek igen erősen függnék környezetüktől. A kontingencia elnevezés (esetlegesség, előre nem látott esemény) is erre utal. A megfelelő struktúra létrehozása elképzelhetetlen bizonyos tényezők vagy „kontingenciák” figyelembe vétele nélkül. Optimális struktúrák tehát nincsenek. Burns, Stalker, Lawrence és Lorsch szerint a legfontosabb meghatározó a környezet, ami követelményeket támaszt a szervezetekkel szemben, amelyeket szükséges figyelembe venni a teljesítmény fokozása érdekében!

A kontingenciaelmélet gondolkodói a szervezeti struktúrákra koncentrálnak, amelyeket a mindenkori környezeti feltételekhez szükséges igazítani, ha hatékony működést akarnak elérni. Alfred Kieser szerint „...a nagy szervezetek egészen más struktúrával tudnak sikeresen érvényesülni, mint a kisebb méretűek; a dinamikus környezetben működők egészen más felépítéssel kell hogy rendelkezzenek, mint a statikus feltételek között operálók...”³⁸. A környezet tehát lényegesen befolyásolja a szervezetet.

A külső környezet vizsgálata azért fontos, mert a szervezetek állandó kapcsolatban vannak a kívülről érkező hatásokkal, információkkal stb. (nyílt jellegűek). Ez a kapcsolat kétirányú,

³⁷ Barbara Levitt – James G. March: Szervezeti tanulás, IN.: James G. March: Szervezeti tanulás és döntéshozatal, Alinea Kiadó – Rajk László Szakkollégium, 2005. 274. oldal

³⁸ Kieser, Alfred (szerk.): Szervezetelméletek, Aula Kiadó, 1995. 211. oldal

mert nem csupán a külső környezet hat a szervezet működésére, de a szervezet működése is alakítja saját és tágabb környezetét is. A szervezetnek van tehát általános és speciális, tehát saját környezete. Az általános környezetet a globális társadalom alkotja valamennyi alrendszerével együtt; a saját környezetet pedig minden szervezet maga hozza létre tevékenységével.

A környezeti feltételek folyamatos változásban vannak, ezek a változások hol gyorsabb (instabil környezet), hol lassabb üteműek (stabil környezet), mindez pedig megköveteli az alkalmazkodás sajátos formáit. A változások hatása is lehet gyors vagy lassú lefolyású; a szervezet egészét vagy csak egyes részeit érinti.

A szervezet részéről felvetődik a kérdés, hogy adottnak tekinti-e környezetét, amely tőle független; vagy átalakíthatónak tartja, és saját magát is képesnek érzi a befolyásolásra. A második esetben további lehetősége a szervezetnek, hogy nem vesz részt a befolyásolásban, vagy ellenkező esetben kifejezett szándéka a környezet alakítása. Minél kevésbé képes a szervezet hatni környezetére, annál inkább kényszerül alkalmazkodásra. A befolyásolás és alkalmazkodás során is a szervezetnek számolnia kell a környezetét alkotó elemekkel, azok jellemzőivel, egyneműségükkel vagy éppen sokszínűségükkel, megismerhetőségükkel vagy feltárhatatlanságukkal; valamint a környezetben rejlő lehetőségekkel és kockázatokkal.

Horváth Imre, már idézett művében³⁹ írja, hogy a szervezet és környezete közötti kapcsolat fenntartása elsődlegesen a vezetés feladata. A vezetőnek kell a társadalmi környezet változásait felismerni és a szervezet átalakítását biztosítani. Napjainkra ugyanis igen jellemző, hogy a környezet fokozott ütemben változik, a következmények pedig a szervezetekre is hatnak:

- tervezés időtávja szűkül;
- szervezeti struktúráknak rugalmasabbá kell válniuk a változások kezelése érdekében;
- szükségessé válik reagálóképesség, érzékelőcsatornák élesítése;
- valamint az önfejlesztő-képesség támogatása;
- és nem utolsósorban a folyamatos innováció.

Elemzők a szervezet környezetében lezajlott változások felismerését tartják a könnyebben teljesíthetőnek, míg a változásokhoz való alkalmazkodás vagy befolyásolás sikeres lebonyolítását már nehezebb feladatnak ítélik.

³⁹ Horváth Imre: Közigazgatási szervezés- és vezetéstan, Dialóg Campus Kiadó, 1999.

A szervezet környezetéhez való viszonya alapján megkülönböztetünk: 1) reaktív, 2) proaktív, és 3) kreatív hozzáállást. A reaktív hozzáállásban kizárólag külső inger hatására nyilvánul meg aktivitás. A proaktív magatartás már a várható nehézségek elhárítására irányul. A kreatív hozzáállás pedig keresi a legkedvezőbb megoldást a környezeti változás tendenciájának ismerete alapján.

3.3. Szervezeti struktúrák

Minden szervezet szerkezetileg épül fel, strukturálódik; kialakulnak a szervezeten belül kisebb részegységek, ezek a struktúrák. A funkcionális struktúrák a státusok és a szerepek alapján kialakult csoportok.

Szervezeti struktúrákat nem csupán a munkamegosztás által létrejövő tevékenységcsoporthozulások, hanem például konfliktushelyzetek vagy szervezeti célok is képesek kialakítani.

A struktúrák a szervezet céljai, feladatai és felelősségi körei szerint alakulnak ki és/vagy alakítják ki őket. Általában hierarchikus formába rendeződnek. Ezeket nevezhetjük formalizált struktúráknak, amelyeket megkülönböztethetünk a tényleges tevékenység szerint kialakuló hálózattól. Már Elton Mayo a Hawthorn-i kutatásainál felfedezte a munkaszervezeten belül működő informális struktúrák létét (pl. klikkek). Mára általánosan elfogadottá vált az informális szervezetek léte a szervezeten belül és azon kívül is. Ezek a csoportosulások segítségére lehetnek a formális szervezetnek, hiszen információt cserélnek, kapcsolatokat tartanak fenn stb. Akkor jelenthetnek problémát az informális csoportok, ha konfliktusba kerülnek a formális célokkal; ilyenkor az informális csoportok problémaérzékelésükkel jelzőrendszerként is szolgálnak. J. M. Guiot ezeket az informális struktúrákat tekinti elsődlegesen meghatározónak: „A szervezeti struktúrák elsősorban a szerepek, illetve a viszonylag változatlanul ismétlődő tevékenységek csomópontjainak elrendeződései. E tevékenységeket a kölcsönös függés viszonyai kapcsolják össze. A tevékenységeket és kapcsolódásait elvárások szabályozzák, hiba lenne ezekben csak a formális előírásokat látni.”⁴⁰

A struktúrák között az összhang és egység érdekében különböző kapcsolatok alakulnak ki. A kapcsolatok egyik meghatározó része a tevékenységcsoport hatására az elvégzendő feladat

⁴⁰ Jean M. Guiot: Szervezetek és magatartásuk, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1984. 46. oldal

szerint alakul ki. A másik kapcsolat a szabályok, szabványosítás hatására, a hierarchia alapján formálódik (előírások betartása/betartatása). A harmadik kapcsolati forma az információs rendszer, ami a struktúrák között létezik, és a különböző elemek közötti kapcsolattartást biztosítja. A tevékenység, a szabályok és az információ tehát struktúraalakító tényezők.

Szervezetek struktúrájának statikus része alatt a szervezet felépítését, dinamikus része alatt a munka- és információs folyamatok működési rendjét értjük.

A megfelelő strukturális viszonyok járulnak hozzá, hogy a szervezet kiszámítható, stabil legyen, és képessé váljon a megújulás feladatainak ellátására, alkalmazkodásra. Az irányítás és végrehajtás folyamatai, a koordináció szintén szoros összefüggést mutatnak a szervezet struktúrájával.

Szervezeti struktúra lehet egy egység (elem), de egy folyamat (pl. termelési, műszaki-fejlesztési, beruházási, értékesítési stb.) is.

A struktúrák jellemzői alapján – amelyek lehetnek méret, nagyság, alakzat, bonyolultság, egyes elemek kihasználtsági foka, hatalmi struktúrák koncentrátsága/szétszórtsága, struktúrák szerepei stb. szerint különbözőek – eltérő szervezeti jellegeket különböztet meg a szakirodalom:

- mechanisztikus („gépszerű”) / organikus szervezet;
- statikus / dinamikus szervezet;
- bürokratikus / mátrix-szervezet;
- merev / rugalmas szervezet;
- zárt / nyitott szervezet;
- autokratikus (hatalom túlzott koncentrálása, parancsuralmi vezetési stílussal), / demokratikus, föderális szervezet (szövetségesek az egyes egységek);
- túl- illetve alulméretezett, / optimális méretnagyságú szervezet;
- „formatartó” / flexibilis szervezet;
- hálózatosodott / széttöredezett szervezet;
- nem kooperatív / kooperatív szervezet;
- pozíciótartó / innovatív szervezet.

A szerkezeti felépítés alapján a szakirodalom a következő típusokat különbözteti meg:

- *funkcionális típusú szervezet*: elrendezés inputok alapján, végrehajtó típus, változó környezetnek nem képes megfelelni; több vezető, több funkció jellemzi ezt a típust;

- *divizionális típusú szervezet:* elrendezés outputok alapján – általában termékek, vevők vagy földrajzi régiók alapján tagolt szervezet; decentralizálás nagyobb fokú, további átalakításra könnyebben alkalmas;
- *mátrix típusú szervezet:* két vagy több rendező szempont alapján alakítják szerkezeti felépítését, akár két főnök is lehet egy beosztott felett, jó kommunikáció, konfliktustűrő-képesség szükséges;
- *lineáris típusú szervezet:* vonalas, lépcsőzetesen épül fel, mindenkinek csak egy főnöke van, kisebb szervezeteknek, vagy nem bonyolult struktúrákra alkalmazzák;
- *törzskari típusú szervezet:* a funkcionális és a lineáris típus egyesítése, megmaradnak a funkcionális részek, de ezek csak segítik a vezetőt (törzskar);
- *hibrid típusú szervezet:* fentiek logikailag tiszta modellek, ez inkább a gyakorlat, a különböző szervezeti típusok jellemzői közül több is megtalálható a hibrid típusú szervezetben.

A szervezet kapacitása az egyes elemek képessége szerinti kihasználtsági fokától függ. A struktúra megmutatja a szervezet tevékenységét, funkcionális és felelősségi rendszerét. A szervezeti struktúra lehet egy egység (osztály, műhely, iroda stb.) vagy egy folyamat (például termelés, fejlesztés, ellenőrzés, beruházás, értékesítés stb.).

3.4. Kitérő: a rendszerről

Részek vagy elemek egésszé szerveződése a rendszer; ez a fogalom megfelel mind az élettelen, mind az élő rendszerekre egyaránt. A rendszer a rend megnyilvánulása, amikor az alkotóelemek meghatározott módon működnek együtt, és egyben az integráltság kifejeződése is a rendszer; amikor célhoz igazodva struktúrába szerveződve hatnak egymásra az elemek, ebből adódnak a rendszer tulajdonságai és teljesítőképessége. A rendszerelmélet inkább módszertani elméletnek tekinthető.

Ludwig von Bertalanffy (1901-1972) magyar származású biológus a modern rendszerelmélet megalapítója. Bertalanffy a rendszernek tág meghatározását adja; szerinte a rendszer olyan elemek összessége, amelyek egymással kölcsönhatásban vannak. Adalék egy általános rendszertanhoz című értekezésében abból indult ki, hogy vannak az összes rendszerekre érvényes általános alapelvek, függetlenül a rendszer fajtájától. Bevezette a nyílt rendszer fogalmát; a nyílt rendszerek a környezetükkel állandó kölcsönhatásban vannak

szemben a zárt rendszerekkel, amelyek a környezeti tényezőktől elszakítva egyensúlyi állapotban működnek.

Bertalanffy, Boulding, Rapoport, Ashby és Miller tekinthetők az általános rendszerelmélet megalapozóinak. Az általános rendszerelmélet a rendszerek általános elmélete, ami magába foglalja a speciális rendszerelméleteket, mint speciális eseteket. A speciális rendszerelméletek közé tartozik a Wiener és Ashby által megalapozott kibernetikai rendszerelmélet, a Shannon és Weaver nevével fémjelezhető információs rendszerelmélet, Bertalanffy, Weiss és Miller biológiai rendszerelméletei, Rapoport és Neumann matematikai rendszerelméletei, Easton, Taylor és Deutsch politikai rendszerelméletei, Ginker, Menninger, Vickers és Thayer emberi kommunikációs rendszerelméletei stb. – sorolja a speciális rendszerelméleteket László Ervin.⁴¹

A rendszer-megközelítés lényege, a szervezet legáltalánosabb formáinak vizsgálata; a részeknek egymáshoz és a rendszer céljaihoz való viszonyát elemzi. A rendszerelmélet inkább módszertani elméletnek tekinthető, míg a modern szervezéselmélet az általános rendszerelmélet egy speciális, szűkebb területe, ami kifejezetten az emberi, a társadalmi képződményekre összpontosít.

3.5. Szervezeti folyamatok és jellemzőik (konfliktusok, hatalmi viszonyok, hierarchia)

A szervezeten belül tevékenységek (rendszerelmélet terminológiája szerint: transzformációk) folyamata zajlik. Ezek a tevékenységek kapcsolódnak egymáshoz, „láncolatot” alkotnak, ezeket a „láncolatokat” nevezzük szervezeti folyamatoknak, amelyek tehát a szervezet tevékenységeiből állnak. A szervezeti folyamatok hálózatot képeznek, vagyis több ponton kapcsolódnak egymáshoz és egy komplex rendszert alkotnak. Különböző szempontokat kell megnevezni ahhoz, hogy a folyamatok „felfejthetők” legyenek. Ebben a vizsgálódásban segítséget nyújt annak felismerése, hogy egyes kapcsolatok szorosabbak, mások enyhébbek; a szorosabban összetartozó tevékenységek együttesét tekinthetjük folyamatnak – írja Balaton Károly.⁴²

⁴¹ László Ervin: Az általános rendszerelmélet jelentése és jelentősége, IN.: Buda Béla – Csáki Frigyes et al. (szerk.): Fogalmi rendszerekről, szerkezetekről és szervezetekről, Akadémiai Kiadó, 1979., 202. oldal

⁴² In.: Bakacsi-Balaton-Dobák-Máriás (szerk.): Vezetés – Szervezés I., Aula Kiadó, 1996. 222-223. oldal

A szervezeti folyamatok már az összefüggésekre is rávilágítanak, amelyek eltompulnának, ha a vizsgálatok az egyes tevékenységeket állítanák középpontba. Vezetés és szervezés számára is kiemelten fontos a tevékenységek folyamatának ismerete, hiszen nem a különálló tevékenységek képezik a szervezés tárgyát, hanem a folyamatok, vagyis a tevékenységek láncolatai.

A szervezeti folyamatok között beszélhetünk:

- információáramlás folyamatáról;
- döntéshozatalról;
- a folyamaton belüli szervezésről és vezetésről;
- a folyamatok összehangolásáról
- szervezetfejlesztésről: oktatási tevékenység, adatgyűjtés, összehangolás folyamata, elért eredmények értékelése, új célok kitűzése, különböző nézetek ütköztetése és együttműködéssel a konfliktusok megoldása;
- konfliktus- és problémakezelésről;
- megoldáskeresés folyamatáról;
- résztvevők jelentős változékonyságáról.

A szervezeti működés kiküszöbölhetetlenül konfliktusos természetű. A **konfliktusoknak** több formája létezik.

J. M. Guiot⁴³ szerint, mivel egy szervezet tagjai különböző információkkal rendelkeznek és a szervezet differenciált, ahol a szervezeti egységek általában egymástól kölcsönösen függenek, ez a situáció gyakran vált ki – okkal vagy ok nélkül – konfliktusos helyzeteket. „Jóllehet a szervezeti konfliktusok többsége személyek közötti viszonyok keretében jelennek meg, naivitás lenne csak olyan tagok összeütközését látni bennük, akik összeférhetetlenek.” – vallja J. M. Guiot. A szervezeti konfliktusoknak ennél jóval több formája létezik. Vannak azonban olyan mechanizmusok is a szervezetben, amelyek a konfliktusok megoldása, megelőzése irányába hatnak. Ilyen például a szervezet által követett célok tárgyalásos úton való meghatározása, és több – különböző csoportok által követett – cél ütemezése. Az ütemezéssel lehetőség nyílik arra, hogy egy-egy különböző érdek, akár időben később, de realizálódjon, érvényesüljön. A többszörös célmegvalósítással különböző érdekek akár egyszerre is kielégítésre kerülhetnek. Következő megoldás a struktúrák differenciálása, amikor a különböző egységek kitűzhetnek számukra megfelelő, de a másik struktúrától

⁴³ Jean M. Guiot: Szervezetek és magatartásuk, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1984. 195-218. oldal

különböző célokat és ezek megvalósításába foghatnak. Ebben az esetben számos szerző szerint újabb konfliktusforrások is előtörhetnek. Guiot tovább folytatja a konfliktus-megoldások mechanizmusainak sorát a szabályok, eljárások, precedensek és hagyományok jelentőségére való figyelemfelhívással. Az előzőekben felsorolt elemek normaegyüttest alkotnak, ami kereteket biztosít, ugyanakkor nem ösztönöz a problémák kooperatív formájú megoldására; valamint a korábbiaktól eltérő új problémák felmerülése esetében, ha a régi, bevált megoldások/normák nem tudnak segíteni, akkor új, másfajta mechanizmusok és készségek szükségesek a megoldáskereséshez, amelyek kialakulását a normaegyüttes nem minden esetben tud elősegíteni.

További konfliktus-megoldási javaslatok:

- egyszemélyi vezető alkalmazása;
- jutalmazási rendszer bevezetése;
- szervezettefejlesztés (Organisation Development – OD), mint beavatkozási technika a hatékonyság növelése céljából;
- kölcsönös bizalom kialakulása, erősítése;
- konfliktusokkal való szembenézés;
- fokozott információcsere és együttműködés a különböző egységek között.

A szervezeti folyamatokra jelentős hatással van a **hatalom**, ami a szervezet szükséges vevőjéről, valós funkciója van a szervezet működésében. Hatalomról beszélünk – Max Weber definíciója szerint – minden olyan esetben, amikor valaki saját akarát az ellenszegülés ellenére is keresztül képes vinni.

A hatalmi viszonyok a szervezetek tagozódásán belül és a tagozatok közötti viszonyokban jelentkeznek. A hatáskört legitim hatalomnak tekinthetjük.

Hatalom létezik a szervezeten belül, mert az erőforrások mindig szűkösek és az ezekhez való hozzáférés is korlátozott. Hatalom keletkezik a szervezeten belül továbbá azért, mert a szervezet külső függése megszüntethetetlen. Hatalmi viszonyok alapulhatnak ezenkívül még jutalmazáson, kényszerítésen, presztízszen, kompetencián stb. A hatalmi pozíció szoros kapcsolatban van azzal, hogy mitől függ a szervezet teljesítménye, a függésből így lesz hatalom. Mikor a hatalom egyik forrása gyengül, más források kitöltik az űrt, nincs hatalmi vákuum. A hatásköri struktúrák erősítik meg a törvényes hatalom elosztását a hierarchia szintjei között.

A hatalommal szoros összefüggésben felvetődik a **hierarchia** fogalma és funkciója, ami a vezetői szintekkel és a hatáskörrel áll szoros összefüggésben. Hierarchia két struktúráját különbözteti meg March⁴⁴, a „dobozokon belüli dobozok” struktúráját, ami a legtöbb szervezetre jellemző és melynek legjellemzőbb vonása, hogy intenzívebb a kommunikáció a különböző, mint az azonos szinten lévő egységek között. Ez a struktúra lehetővé teszi az alegységek specializációját, ugyanakkor a hierarchia biztosítja az irányítást és a koordinációt. A másik struktúra „piramis” alakú, ahol a szervezeti kapcsolatok a csúcstól az aljig érnek.

Könnyen belátható, ahogy a szervezetek növekednek, általában a hierarchikus szintek száma is nő. Különböző érvek és ellenérvek hozhatók fel a hierarchikus szintek számával kapcsolatban, például a sok vezetői szintet tartalmazó szervezetekben sok az adminisztráció; kommunikációs problémák léphetnek fel, és tartani kell a felső vezetői irányítás felhígulásától, torzulásától; a szervezet szintjein nem különböztethetők meg világosan a kötelezettségek; a beosztottak felelőssége kicsi, ami károsan hat a motivációra. A vezetői szintek számának csökkentése gazdaságos lehet, ugyanakkor a nagyon magas és keskeny struktúrákban egy munka túl sok kézen megy keresztül. A nagyobb szervezeteknél az optimum megtalálása nehezebb – állítja Child⁴⁵. A szervezetek hatékonysága érdekében szükséges megállapítani, mennyire lehet a szintek számát csökkenteni, a vezetői hatáskörök egyidejű növelésével. Minél hozzáértőbbek a beosztottak, annál lazább lehet ellenőrzésük – Child szerint –, annál ritkábban van szükség munkájuk felülvizsgálatára. A koordináció hiánya pedig az egyik leggyakrabban hangoztatott vád a nagy szervezetek ellen, amit gyakran jellemez a „nem tudja a jobb kéz, mit csinál a bal” mondás. A szervezetek hatékonyságának fokozása érdekében a részek között koordináció, integráció lehet a megoldás.

A szervezet struktúráján belül a döntéshozatal rendje hierarchikus struktúrákat alakít ki. A hatalom lényegének számos gondolkodó – főként szociológusok (Simon, Parsons, Bauman stb.) a döntések birtoklását tartja, ami a szervezetekkel kapcsolatban fokozottabban jelentkezik. Gombár Csaba például a hatalmat a döntések tényleges birtoklásaként jelöli meg. Ahol a tényleges döntések történnek, ott keresendő a hatalom; ameddig pedig a tényleges döntések érvénye kiterjed, addig terjed a hatalom; és aki ténylegesen dönt, azé a hatalom – írja Gombár⁴⁶.

⁴⁴ James G. March: Szervezeti tanulás és döntéshozatal, Alinea Kiadó – Rajk László Szakkollégium, 2005. 14-16. oldal

⁴⁵ Child, John: A szervezetről – vezetőknél, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1982. 71-100. oldal

⁴⁶ Gombár Csaba: A hatalom szerkezete; hegemonia – monopólium, az uralom problémája; In: Kovács László Imre (szerk.): Politológiai szöveggyűjtemény, JATE Press, 1998. 39. oldal

3.6. Döntés

A döntés fogalmát Zieleniewski a következőképpen határozza meg: a döntéshozatal nem más, mint a cselekvés során megvalósított választás.⁴⁷ A döntés tehát Zieleniewski szerint mindig cselekvéshez kapcsolódik. A döntés alternatívák közötti választás. Akkor döntünk racionálisan, ha a célunknak legmegfelelőbb alternatívát választjuk.

A szervezetekben sokféle fontos hatású döntés létezik. A döntéshozatal problémája elválaszthatatlan a centralizáció és decentralizáció problémájától. A döntéshozatal szintjeinek, a résztvevők köreinek meghatározása és a végrehajtók bevonásának módja, mind meghatározó a szervezeti döntéshozatal során a döntéshozatal módszere a bottom-up vagy top-down típus, illetve az egyszemélyi vagy testületi döntéshozatali típus a szervezet működéséről és jellegéről is tanúskodik.

A szervezési döntések igen bonyolultak, mivel egyszerre több célt és több döntési kritériumot kell érvényesíteniük. Kielégítő döntések meghozatalára törekszik, amelyek során számos bizonytalansággal, információhiánnyal kell számolni.

Döntés meghatározott közegben jelenik meg, vagyis a döntéshozatal és ennek eredménye, majd a döntés végrehajtása során a szervezet belső és külső viszonyai is számottevőek. A szervezeti döntéshozatalhoz szorosan kapcsolódik a felelősségvállalás, a felelősségi rendszer.

Herbert A. Simon a döntéshozatalnak három fő szakaszát különbözteti meg A vezetői döntés új tudománya című írásában (Statisztikai Kiadó Vállalat, 1982):

- 1) tájékozódás a döntéssel kapcsolatos feltételekről, környezetről;
- 2) tervkészítés és elemzés;
- 3) választás a lehetséges alternatívák közül.

A lehetséges alternatívák közötti választásokra a döntéshozás szemeteskosár-modelljét dolgozta ki Michael D. Cohen, James G. March és Johan P. Olsen szerzőtrío: A szemeteskosár-modell szerint a választási lehetőségek vonzzák az egymással kapcsolatban nem lévő, viszont azonos időben elérhető problémákat, megoldásokat, célokat, érdeket és érdekeltségeket.

⁴⁷ Zieleniewski, Jan: Szervezés és vezetés, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1973., 244. oldal

A szerzők A szervezeti választás szemeteskosár-modellje című tanulmányukban⁴⁸ részletezik a döntési lehetőség jellemzőjét, amit szemeteskosárhoz hasonlítanak, amelybe a szervezet tagjai különböző problémákat és megoldásokat dobálnak. Egy szemeteskosárban található szemét összetétele függ a rendelkezésre álló szemeteskosarak típusától, attól, hogy a különböző szemeteskosarakat milyen címkével illetik, az adott időszakban termelt szeméttől, illetve a szemét összegyűjtésének és (a környezetből való) eltávolításának az ütemezésétől. Vagyis foglalkozni szükséges a szervezet különböző időszakokból származó problémái közötti bonyolult kapcsolattal, a személyes közreműködéssel, a megoldások előállításával és a döntési lehetőségekkel. A szemeteskosár-modellben a döntés számos egymástól független szervezeti folyamat kimenete vagy értelmezése.

A szemeteskosár-modell számos szociológiai intézet közreműködésével, mérésekkel operál, és végkövetkeztetésként 8 fő tulajdonságot határoz meg:

- 1) a szándék típusú problémamegoldás mint döntéshozatali mód nem a leggyakoribb, a döntéseket inkább a megfutamodás, vagy tévedés stílusai határozzák meg;
- 2) a problémaaktivitás, a döntéshozó aktivitása és a döntés bonyolultsága érzékeny a leterheltség változásaira, növeli a tévedés és a megfutamodás típusú döntések arányát;
- 3) a problémák és a döntéshozók a választási lehetőségeken keresztül követik egymást, vándorolnak, a döntéshozók azt érezhetik, hogy mindig ugyanazon a problémán dolgoznak kissé megváltozott körülmények között, általában eredmények nélkül;
- 4) fontos összefüggés van a meg nem oldott aktív problémák ideje, a problémák lappangási ideje (aktív problémák, amikor nem kapcsolódnak választási lehetőséghez) és a döntési idő, a választások szívóssága között;
- 5) a döntési folyamat erősen interaktív;
- 6) a fontosabb döntéseket nagyobb valószínűséggel hozzák meg, mint a kevésbé fontosakat, és a korábban felmerülő problémák megoldása szintén esélyesebb, mint a később felbukkanóké;
- 7) fontosabb választási helyzetekben kisebb valószínűséggel oldódnak meg problémák, mint a kevésbé fontosakban (a fontosabbakban a tévedés és a megfutamodás típusú döntéshozatal a jellemzőbb);
- 8) a választási lehetőségek közül leginkább a legfontosabbakban és a legkevésbé fontosakban fordulnak elő hibák.

⁴⁸ James G. March: Szervezeti tanulás és döntéshozatal, Alinea Kiadó – Rajk László Szakkollégium, 2005. 103-133.oldal

A szemeteskosár-modell rávilágít arra, hogy a problémák és a választások nem minden esetben esnek egybe, és a döntéshozás sem minden esetben problémamegoldás folyamatként funkcionál. Problémát jelent például a nem tisztázott preferenciák rendszere, sokkal inkább feladatokon keresztül kerülnek a preferenciák napvilágra, mintsem preferenciák alapján történne a feladatok végrehajtása. Jellemzőek a próba-szerencse eljárások, szükségből fakadó találerősség alapján való döntés.

A szervezeti döntéshozatal felveti a döntések delegálásának kérdését is, valamint a delegált döntések felügyeletének kérdését. A döntéshozás a vezetés szerves része, a döntésemélet a vezetéstudomány része.

3.7. Vezetésemélet vizsgálati területei

A vezetés fogalmát Marosi Miklós a következőképpen határozza meg: „A vezetést olyan tevékenységként jellemezhetjük, amely célokat tűz ki, a célok elérését szolgáló erőforrásokat biztosítja, kialakítja és működteti a szervezetet, a hatékonyság érdekében mozgósítja a szervezet tagjait.”⁴⁹

A vezetés klasszikus felfogása szerint a szervezetben a hierarchia alapján elfoglalt helyeken végzik a vezetők tevékenységüket, ellenőrzik beosztottaikat és további hatáskörökkel bírnak. A fentiek igazolják, hogy a szervezet a „helyszíne” a vezető tevékenységének, de egyben a szervezet a tárgya is a vezetésnek, hiszen a vezető tevékenysége hat a szervezet működésére, céljai meghatározására, ezáltal formálódik és változik a szervezet jellege.

Fayol megkülönböztetett műszaki, kereskedelmi, pénzügyi, biztonsági, számviteli, vezetési vállalati területeket. A vezetés (administration) Fayolnál már tervezést, szervezést, direkt irányítást, koordinálást és ellenőrzést is jelent egyszerre. Gulick-Urwick POSDCORB-ja, tovább differenciálja a vezetés értelmezését azzal, hogy nagyobb hangsúlyt ad a személyzeti munkának, a tájékoztatás és finanszírozás funkcióinak, ezzel fokozva a vezetéstől elvárt igényeket. Az 1980-as évektől a gondolkodók felhívják a figyelmet olyan tendenciákra, amelyek a vezetés funkcióinak átalakulására utalnak, például arra, hogy a tervezés kezd elválni, külön területet képezni és emellett a kontroll is egyre önállóbb lesz.

⁴⁹ In.: Bakacsi-Balaton-Dobák-Máriás (szerk.): Vezetés – Szervezés II., Aula Kiadó, 1996. 115. oldal

Az irányítás (kontroll) a szervezetben megvalósuló szabályozó tevékenység, ami nem azonos az ellenőrzéssel, annál több, amennyiben feladata még a szervezeti célok és tervek teljesítése, nem csupán a vezető utasításai, hanem akár az egyes szervezeti tagok munkájának felelőssége révén is. „A szervezéstudományban szokásos elvi és operatív vezetést megkülönböztetni. Az elvi vezetés a feladatok megjelölését, a végrehajtáshoz szükséges eszközök rendelkezésre bocsátását, a befejezett munka általános értékelését, és a menetközben felmerülő problémák megoldásában való segítségnyújtást jelenti. Az operatív vezetésre a következők jellemzők: a vezető a feladatokat részletezve állapítja meg, a végrehajtás szervezésében folyamatosan részt vesz, ütemét pontosan megszabja, rendszeresen konkrét operatív utasításokat ad ki és azt folyamatosan ellenőrzi. A vezetési stílust mindig az igazgatott tevékenység folyamat jellege és a szervezet egyéb tényezői határozzák meg.”⁵⁰

A vezetést több szempontból értelmezhetjük, ezek a különböző értelmezések egyben megadják a vezetés funkcióit is:

- mint speciális szakértelmet igénylő tevékenység;
- probléma-felismerés, problémaelemzés, problémamegoldó tevékenységi folyamatok együttese; kihívás/lehetőség érzékelés, elemzés;
- döntés-előkészítés, döntés;
- kiválasztott alternatíva bevezetése, koordináció, kapcsolattartás;
- ellenőrzés.

A vezetési tevékenységet a funkciókon túl vizsgálhatjuk a vezetési folyamatban résztvevőkön keresztül is. A vezetési folyamat szereplői a vezető mellett az őt segítő szakértők és a végrehajtó munkatársak.

Vezetéssel kapcsolatos megközelítéseket tovább kategorizálhatjuk, létezik ugyanis úgynevezett gyakorlati megközelítés, ami a hierarchia alsó szintjein megvalósuló a vezetés hatékonyságához szükséges feltételeket elemzi. A pszichológiai megközelítés az elemzés központjába a vezetőt és stílusát helyezi, valamint a vezető és alárendeltjei közötti kapcsolatot. A funkcionális megközelítés a szervezet céljaihoz szükséges vezetői tevékenységeket vizsgálja.

A vezetéstudomány része a számos elemző által kutatott vezető személyiségi vonásainak vizsgálata is.

⁵⁰ Berényi-Kovacsics-Nagy: Bevezetés a szervezéstudományba, Tankönyvkiadó, 1981. 80. oldal

Fiedler kontingencia-modellje például vizsgálja a vezető személyiségvonásait és a körülményeket, ezek alapján pedig különböző vezetői típusokat alakított ki. Feltevése, hogy különböző szituációkban különböző vezetési stílusok eredményesek.

A hetvenes években megjelent a teljesítményösztönzés új modellje a participatív vezetési rendszerek bevezetésével. Az infláció, az innovációs erő gyengése, a munkanélküliség, a romló munkaerőkölcs olyan új problémákként jelentek meg és szembesítették a szervezeteket, amelyekre a szervezés- és vezetéselmélet klasszikus iskolája nem tudott kielégítő választ adni. Megjelentek új folyamatok, amit a demokratizálás, az üzemen belüli hatalommegosztás jellemzett leginkább.⁵¹ Ezeknek a participatív vezetési elveknek az érvényesülése során az üzemi döntésekbe jobban beleszólhatnak a dolgozók, valamint autonóm munkacsoportokat alakíthatnak. A korábbi ösztönzési módokat kiegészítve a változtatás a szociális értékeket emeli be a munka világába és kapcsolja össze motivációval és ambícióval. A participatív rendszerek kibontakozását innovációs folyamatnak tekinthetjük (különösen a svéd megoldásokat), és a nyolcvanas években a participatív rendszerek szemlélete és módszerei a közigazgatási reformokra is hatottak, a menedzsment irányzatok felhasználták az eredményeket.

Jelen tanulmány nem tér ki a vezető jellemével és a vezetési viselkedéssel kapcsolatos elméletek bemutatására, s nem elemzi a vezetéstudomány modern ágait, amelyet mamár főként a management-tudomány képvisel, ahol megkülönböztetik a leadert (vezetőt) a menedzsmentől.

A menedzsment szemléletre később, más aspektusból térek vissza a New Public Management-et bemutató résznél.

3.8. Szervezeti változás, tanulás⁵², informálódás

A szervezetek környezetükre reagálva **változnak**, a szervezetszociológiai irodalom is a környezet szerepét, mint változást előidéző tényezőt tárgyalja. A szervezetek is változtatják környezetüket, például saját működésükkel, de még azáltal is, ahogyan értelmeznek bizonyos helyzeteket. A bizonytalan környezethez való alkalmazkodás következtében a szervezetek

⁵¹ Jenei György: Közigazgatás-menedzsment, Századvég Kiadó 2005. 71-76. oldalak

⁵² A szervezeti tanulás fontosságára J. G. March irányította a figyelmet több írásával. A fejezetben szereplő megállapítások nagyban támaszkodnak ezekre a tanulmányokra, különösen a Szervezeti tanulás és döntéshozatal (Alinea Kiadó, 2005.) című könyvre.

folyamatosan változnak és a változások üteme is felgyorsult; hiszen a szervezetek érdeke, hogy fenntartsák elért eredményeiket, ezért kénytelenek változni.

A szervezetek változását Susánszky János⁵³ az elavulás három okára vezeti vissza:

- 1) elavulás: ha *a szervezetben bekövetkezett változások* következtében a személy, a funkció, a módszer, az eszköz nem képes eredményesen kielégíteni azt a célt, amelynek elérésére rendszeresítették;
- 2) ha a szervezetre *kívülről érkező hatások* módosulnak és az eredetileg megfelelő szervezési megoldások válnak elavulttá;
- 3) „status nascendi” típusú elavulás, mikor a *kezdetől fogva helytelen* szervezési megoldás élt.

Fontos azonban leszögezni, hogy nem minden változás hoz létre megújulást. Pokol Béla szerint nem beszélhetünk általában a szervezetek innovációs képességéről vagy ennek hiányáról. „Alapvető különbséget kell tenni egyrészt a belső választási eljáráson felépülő, másrészt a hivatali jellegű szervezetek között, és külön-külön kell vizsgálnunk a megújulást lehetővé tevő megoldásokat.”⁵⁴ Az előbb említett szervezetek belülről képesek megújulni, míg a modern bürokratikus szervezetek megújulása mindig kívülről vezérelt. A közigazgatási szervezetek a közigazgatási joganyag gyakorlati realizálását végzik, tehát a közigazgatás megújulását a jog anyagának megújulása biztosítja, vagyis ebben a szférában a joghoz csatolás hozza létre a folyamatos innováció strukturális lehetőségét – véli Pokol Béla.

A továbbiakban a fenti értelemben használt „bürokratikus szervezetek” változásának elemzésére kerül sor.

Gyakran nevezik (főként a „bürokratikus típusú”) szervezeteket kockázatkerülőnek a változásokkal szemben ellenállóknak. A szervezetek igen komplexek, sok céllal, funkcióval, részegységgel, működési mechanizmussal stb. rendelkeznek; mindez megnehezíti a változást.

Változásnak van mértéke, mérete, hatóköre, szintje, módja, iránya, időfüggvénye (folyamatos, szakadozó, hullámzó stb.), sebessége, célja stb. A változás tehát komplexebb a növekedésnél, bár a növekedés is lehet a szervezet fontos célja, vagy a siker következménye.

A változás (változtatás) rendszerint összefügg a szervezet teljesítményével, hatékonyságával, eredményességével. Változást jelent a problémamegoldás, a tanulás, a tervezés stb. is. Egy-egy kihívás, válság kezelésekor a szervezet megszokott működése

⁵³ Susánszky János: A racionalizálás módszertana, Műszaki Könyvkiadó, 1984., előszó

⁵⁴ Pokol Béla: A társadalmi innováció automatizmusai, Valóság, 1985. 4.szám, 31. oldal

szükségszerűen megváltozik. A tervezés során megállapított stratégia sikeres megvalósítása érdekében a stratégiai menedzsment a szervezet átalakításával is operál. A tanulás pedig új tapasztalatokat, képességeket fejleszt ki, melyek beépülve a mindennapi rutint formálják. A tanulás nagymértékben elősegíti a megújulást.

A szervezetek versennyel és kooperációval jellemezhető rendszerekben működnek, ahol egyesek cselekvése befolyásolja mások cselekedeteinek végrehajtását. A kölcsönös kapcsolatok, interakciók során a másiktól információkat szerzünk, jónak vélt megoldásait beépíthetjük saját elképzeléseinkbe, akár utánzással. „Az utánzás során fontos szerep jut az innováció szállítóinak; azoknak, akik azonosítanak egy új szervezeti formát vagy eljárást még mielőtt standard gyakorlattá válna, és egy probléma új megoldásaként mutatják be, ami máshol már bizonyított, de még nincs teljesen kihasználva.” – fogalmazza meg Barbara Levitt és James G. March⁵⁵ az innováció kiteljesedésének egy fontos mozzanatát, ami szoros összefüggésben van a széles értelemben vett tanulóssal.

Tanuláshoz szükség van az új lehetőségek kutatására, és a múlt tapasztalataiból következmények levonására, valamint mindennek aktív hasznosítására a működés során.

A múltbeli cselekvések eredményeinek megfigyelése és értelmezése, azaz a *tapasztalati tanulás* célja a szervezetekre jellemző készségek és képességek fejlesztése. A tapasztalati tanulásnak lehetnek csapdái, például amikor eltúlozzák a ténylegesen megtörtént események fontosságát azokhoz az eseményekhez képest, amelyek lehet, hogy megtörténhettek volna. A tapasztalati tanulás érzékenyebb a múlt következményeinek mértékére, mint bekövetkezett változások mértékére, továbbá ez a típusú tanulás nem preferálja a kísérletezés útján való tapasztalatszerzést. A múlt tapasztalatainak vizsgálata nem minden esetben garancia a jelen problémáinak megoldására, a tökéletesítésre, azonban a kutatás a tapasztalati tanulást kiegészítheti.

A tapasztalatok kihasználásából eredő hozamokhoz képest a *kutatásból* származó hasznok bizonytalanabbak, időben távolabbiak; azonban a kereséssel, variációk felvázolásával, kísérletezéssel pótolhatók a tapasztalati tanulás egyoldalúságai; ugyanis a majdnem bekövetkezett vagy feltételezett események megoldás kereséséhez járul hozzá, s így „szimulált” tapasztalatokat keletkeztet. Egy gyorsan változó környezetben különösen fontos a

⁵⁵ Barbara Levitt – James G. March: Szervezeti tanulás, IN: James G. March: Szervezeti tanulás és döntéshozatal, Alinea Kiadó – Rajk László Szakkollégium, 2005. 192.oldal

szimulált megoldáskeresés, még akkor is, ha az új kutatása lassítja a meglévő készségek és képességek fejlesztésére fordítható forrásokat (idő, emberi erőforrás, tőke stb.).

A szervezetek March szerint legalább három dimenzió mentén és hat módon tanulnak:

1. Megtanulják, hogy milyen stratégiákat alkalmazzanak, azaz hová pozicionálják magukat és hogyan osszák el az erőforrásokat.
2. Képességeket tanulnak (és felejtnek). Hozzáértőbbé válnak abban, amiket gyakrabban csinálnak, és elvesztik nem használt képességeiket.
3. Tapasztalataik következtében megváltoztatják igényeiket (vagy várákozásaikat). Megtanulják, hogy ésszerűen mit várhatnak el környezetüktől.

A tanulás módjai:

- 1) próba-szerencse tanulás;
- 2) fokozatos kereséssel történő tanulás;
- 3) hiedelmen alapuló tanulás (ha a tanulás szubjektív élménye kényszerítő erejű, azonban a cselekedet és az eredmény közötti kapcsolat bizonytalan);
- 4) tanulás mások tapasztalatából;
- 5) tanulás egyedi példákából – vagy azok hiányából;
- 6) ügyfelek válaszaiból történő tanulás.

A tapasztalati tanulás szerves része a tapasztalatok megfigyelésén és értékelésén túl a tapasztalatok rögzítése, megszilárdítása és visszakereshetővé tétele. A tapasztalatok rögzítése költséges és feltételez információs technikákat. A tapasztalat megszilárdítása történhet például a munkaerő megőrzésével, különben elvész a tudás. A gyakorlatban használt tudás könnyebben felidézhető, mint a ritkábban használt, illetve megfelelő visszakeresési rendszer segíthet a nehézségek leküzdésében.

A tanulást is szükséges tanulni, és a tanulás folyamatában megjelenő módszerek is hasznosulnak, gondoljunk a közös vélemények kialakítására és ezek elterjesztésére, vagy az ok-okozati összefüggések felállítására stb.

A visszacsatolási mechanizmus révén egy rendszer a kívülről jövő jelzéseknek megfelelően helyesbíteni tudja reakcióit. Farkas János szerint: „Ha a tanulást a lehető legszélesebb értelemben fogjuk fel, akkor a visszacsatolási mechanizmus az a folyamat, amely a társadalmi rendszernek a külső környezethez (világgazdaság, világpolitika, ökológiai

követelmények stb.) való viszonyát szabályozza.”⁵⁶ Az innovatív rendszerek már nem csupán egész struktúrájukat tudják folyamatosan átalakítani, hanem stratégiájukat is. Ilyen társadalmi rendszerben a hangsúly a struktúráról a folyamatra tolódik át. Kevesebb figyelmet fordít az egyensúlyra és a stabilitásra. Fontosabbnak tartja a struktúrát módosító és a környezet változásaira reagálni tudó képességet. Csak egy innovatív társadalom képes tehát saját programjainak és belső struktúrájának átállítására – véli Farkas.

Rechnitzer János leszögezi a Szétszakadás vagy felzárkózás – A térszerkezetet alakító innovációk című írásában (MTA RKK, 1993.), hogy az innovációk terjedésének útja követi az adott térségben az egyének és társadalmi csoportok között kialakult **információs hálózatokat**. Ebből levonhatjuk azt a következtetést, hogy az információs hálózatok feltérképezése és elemzése, segíthet megismerni az innovációk tanulási folyamatát. Az innovációk hullámszerű terjedésére hívja fel a figyelmet Rechnitzer, amikor bemutatja Hägerstrand által felfedezett szabályszerűséget az innovációk terjedésének jellemzésénél. Az innovátorok aktivitásakor nagy a különbség az innovációs centrum és a többiek között; majd mikor megjelennek a korai vagy első alkalmazók, ekkor tapasztalhatjuk mellékcentrumok kialakulását. A korai többség és a későbbi többség megjelenésével már nincs innovációs centrum, és csökkennek a területi különbségek is. Mindig található azonban késlekedőket, akik részesedése fokozatosan csökken.

Az innováció hatalmas információigénnyel bír. A jól működő információs hálózatok szükségesegek a problémaérzékeléshez, a közvetítéshez, az eredmények elterjesztéséhez. Az információs igény állandóan jelen van.

A kibernetika tudatosította a modern természettudomány szabadságával, hogy milyen fontos szerepe van az információknak a szervezetek felépítésében és működésében. Az információknak két funkciójuk van Hajnal Albert⁵⁷ szerint: tájékoztatnak a szervezet környezetéből jövő hatások természetéről és azok változásairól; valamint tájékoztatnak a szervezet belső állapotairól és azok változásairól.

⁵⁶ Farkas János: A technikai fejlődés társadalmi környezete, Magyar Tudomány 1981. 4. szám, 314. oldal

⁵⁷ Hajnal Albert: A szervezetek és alakításuk rendszerszemléletű vázlatok, Budapest NIM Ipargazdasági és Üzemszervezési Intézet, 1972.

Az információ hasznosítása, feldolgozása elengedhetetlen a sikeres működéshez, ezért a szervezetek különböző információs rendszereket hoznak létre. Charles B. Handy⁵⁸ az információs rendszerek céljait a következőkben nevezi meg:

1. tervezés: stratégiai, taktikai vagy pillanatnyi akcióprogramokra;
2. logisztika: szervezet különböző részeinek összekapcsolásához szükséges információ áramlása, mely lehetővé teszi bizonyos konkrét lépések megtételét, illetve mások leállítását;
3. ellenőrzés: szervezet munkájának figyelemmel kísérése, továbbfejlesztési lehetőségek feltárása, vezetői döntés támogatása;
4. ösztönzés: jobban elkötelezni, motiválni.

Szervezet hatékonyságát csökkenti, ha információs rendszere nem megfelelően működik. A problémát leggyakrabban a következő tényezők okozzák:

- előítéletek;
- hiányos vagy torz információ;
- bizalom hiánya;
- információ visszatartása;
- homályosság;
- túlterhelés;
- hierarchia (alacsonyabb státuszú nehezen kezdeményes magasabb szintűnél);
- idő (a sürgős kiszorítja a kevésbé halaszthatatlant).

Az információ a szervezetek egyre fontosabb erőforrásává vált, a klasszikus erőforrásokkal (anyag, energia) vetekedik.

⁵⁸ Handy, Charles B.: Szervezetek irányítása a változó világban, Mezőgazdasági Kiadó, 1986.

I.4. Közigazgatás-elméleti alapok és reformirányzatok

4.1. A közigazgatás fogalma, jellemzői

Az igazgatás szervezési és vezetési tevékenység együttesét jelenti; a közigazgatás pedig közösségi ügyek intézését. Lőrincz Lajos olyan ügyeket nevez közösségeknek, amelyeket az egész társadalom magáénak érez, amelyek megoldásához az egész társadalom hozzájárulása szükséges.⁵⁹ A közigazgatás az adott társadalom intézményrendszerének része, tehát szoros a kapcsolat a két alrendszer között. Rendeltetése az állami döntések előkészítése, és a döntések helyi, illetve területi szinten történő végrehajtása, közfeladatok megvalósítása. A közigazgatási rendszer az állam szervezettervező centrumának is tekinthető – véli Ficzer Lajos⁶⁰ – hiszen a közigazgatás szervezettervező tevékenysége átfogja a társadalom egész tevékenységét, mivel a társadalom minden területén működnek olyan szervezetek, melyek az államhoz közvetlenül vagy közvetve kapcsolódnak. Waldo⁶¹ szerint a közigazgatás az irányítás tudományának és mesterségének alkalmazása az államügyekre.

A közigazgatás a társadalmi rendszer alrendszere, működéséhez a társadalom más alrendszereiből von el erőforrásokat, elsősorban a gazdaságban előállított javakat, hogy kielégítse a társadalmi igényeket. Akkor működik hatékonyan, ha a lehető legkevesebb erőforrás-elvonással (gazdaságosság – economy) a lehető legkedvezőbb társadalmi hatásokat indukálja (hatékonyság – efficiency), elérve a kitűzött célokat (eredményesség – effectiveness). A 3E (economy, efficiency, effectiveness) határozza meg és egyben értékmérője is a közigazgatás működésének.

Max Weber a modern társadalom leghatékonyabb szervezetének a bürokratikus formát tartotta, megalkotta a bürokratikus ideáltípust, mint igazgatási modellt, aminek alapjellemezői Weber szerint a következők:⁶²

1. rögzített, szabályokkal egyetemesen rendezett hatósági hatáskörök elve,
2. hivatali hierarchia és a szolgálati út elve,

⁵⁹ Lőrincz Lajos: Közigazgatás: tegnap, ma, holnap, Tér és Társadalom 1999. 3.szám

⁶⁰ Ficzer Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog – Általános rész, Osiris, 1999., 48.oldal

⁶¹ Waldo, Dwight: Mi a közigazgatás?, IN: Stillman, Richard J.: Közigazgatás, Osiris-Századvég, 1994., 17.oldal

⁶² Weber, Max: Gazdaság és társadalom, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987.

3. hierarchikus szervezeti modell, vízszintes kapcsolatok hiánya az azonos beosztású egységek között;
4. a hivatalos eljárások, döntések és szabályok írásban rögzítettek, iratokon (aktákon) keresztüli ügyvitel;
5. egyes tevékenységek világos megkülönböztetése, funkciók szerinti specializáció;
6. szakképzett alkalmazottak, szakosított hivatali tevékenysége;
7. a hivatalnok személyi pozíciója
 - a) sajátosan kiemelt, „rendi jellegű” társadalmi megbecsülésre törekszik,
 - b) kinevezés útján kerül pozíciójába,
 - c) élethossziglani jellegű állás,
 - d) rögzített fizetés,
 - e) „szolgálati idő” szerinti előmeneteli rendszer;
8. a modern hivatal jellegére ható társadalmi és gazdasági feltételek:
 - a) pénzgazdaság kifejlődése,
 - b) feladatok mennyiségi megnövekedése,
 - c) az igazgatás feladatkörének intenzív és minőségi bővülése.

Ez a modell a szervezet belső működésére fektet hangsúlyt.

Előnyeit a következőkben sorolta fel: pontosság, gyorsaság, egyértelműség, ügyismeret, folyamatosság, diszkréció, egységesség, szigorú alá- és fölérendeltség, súrlódások és tárgyi valamint személyi kiadások megtakarítása.

Max Weber a bürokratikus szervezetek kifejlődésének és működésének okát a megnövekedett feladatokban látta. A weberi bürokratikus szervezet stabil körülmények között tud ideáltípusosan működni, ahol jelentős számú ügymenetet aprólékosan szabályozott eljárásban a tapasztalat alapján (rutin) képes pontosan végrehajtani a szakképzett apparátus. Az ilyen stabil környezetben a döntések helyessége és végrehajtásának pontossága vezet a racionális és egyben eredményes működéshez, míg a bizonytalan környezetben a jelen problémái helyett a jövőben esetlegesen felmerülő problémákra való felkészülés készsége válik a racionalitás mércéjévé.

Merton a weberi modellt kiegészíti azzal, hogy számára a bürokratikus szervezetben működő emberek és motivációik fontosabbá válnak, és felhívja a figyelmet arra is, hogy a bürokratikus típusú szervezet hat a benne dolgozó egyénekre.

A bürokratikus struktúrát és személyiséget Merton a következőképpen jellemzi⁶³: „A formális, racionálisan megszervezett társadalmi struktúrákhoz világosan meghatározott cselekvésminták tartoznak, s ideális esetben mindegyik cselekvéssor funkcionálisan a szervezet céljaihoz kapcsolódik. Az ilyen szervezetek egy sor hivatalt, hierarchizált státust foglalnak egységbe... Mindegyik hivatal bizonyos jogkörrel és felelősséggel jár. A tekintély, az elismert státusból fakadó ellenőrző hatalom a hivatal velejárája, nem pedig a hivatali szerepkört betöltő személyhez fűződik. ... Az ilyen formális szervezetek ideáltípusa a bürokrácia, amelynek sok tekintetben klasszikus érvényű elemzését Max Webernél találjuk meg.” Világosan elkülönült hivatali egységek működnek egy hierarchikus rendszerben, ahol a szerepeket szakmai képzettség alapján osztják ki, és személytelen eljárások (például vizsgák) alapján bizonyosodnak meg róla. Egész életre szóló munkát vállalnak a képzett, fizetett szakemberek, akiket elválasztanak a termelés eszközeitől.

A bürokratikus szervezettípus dominanciájának oka Weber szerint, hogy tisztán technikai szempontból fölényben van más formával szemben. „A pontosság, a gyorsaság, az egyértelműség, az ügyismeret, a folyamatosság, a diszkréció, az egységesség, a szigorú alá- és fölérendelés, a súrlódások, a tárgyi és személyi kiadások megtakarítása a személyükben felelős, képzett hivatalnokokkal dolgozó bürokratikus, főleg egyszemélyi vezetésen alapuló igazgatásnál magasan túlszárnyalja mindazt, amit az összes testületi megoldások, vagy tiszteletbeli, illetve mellékhivatalokon alapuló formák e tekintetben nyújtani tudnak.” – írja Max Weber a Gazdaság és társadalom című művében.⁶⁴ A bürokratizálódást tehát Max Weber a legracionálisabb (mert jogilag megalapozott és a jog ésszerűbb, mint a tradíció vagy a karizma) és éppen ezért eredményes munkamegosztásnak tartja.

A weberi leírást a bürokratikus szervezetek racionalitásáról Taylor próbálta a gyakorlatba ültetni és a munkaszervezés területén érvényesíteni azáltal, hogy a munkafolyamatot egységnyi részekre bontotta és szabályozta, a munkaszervezésre összpontosított. Fayol a szervezés helyett az irányítást helyezi előtérbe, a munkavégzőkre ható vezetői irányítás hatékonyságát kívánta fokozni. A vállalatigazgatási szervekkel megegyező tulajdonságúnak tekinti a közigazgatás szerveit, így azonos javaslatokat fogalmaz meg a hatékonyságnövelés érdekében, amire – véleménye szerint – a közigazgatás szerveinek szükségük is van, hiszen jóval kisebb hatékonysággal működnek, mint a magánigazgatás szervei.

⁶³ Merton, Robert K.: Társadalomelmélet és társadalmi struktúra, Gondolat Kiadó, 1980. 452-453. oldal

⁶⁴ Max Weber: Gazdaság és társadalom, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987., 282. oldal

Weber, Taylor és Fayol javaslatai egy szabályozott, formalizált szervezeti struktúra kiépítésére irányulnak, ami képes kiszámítható, eredményes és racionális működésre. Ezt a modellt először a Human Relations irányzat, majd további szerzők is kritizálták, mert elhanyagolták a szervezetben tevékenykedő emberek egyéb sajátosságainak, motivációinak és a szervezet környezetéből érkező hatásoknak figyelembe vételét.

Dahl⁶⁵ kifejti, hogy nem elég, csupán technikai-eljárási kérdések felvetése, elemzése; szükséges a történeti, szociológiai, gazdasági és egyéb befolyásoló tényezők vizsgálata is. Crozier⁶⁶ a fenti szempontot továbbgondolva, bemutatja az acélmű igazgatásának példáján, hogy a világ mindegyik államában hasonló igazgatás érvényesül az acélművekben, mert a gyárak funkciói, megegyeznek. Azonban a közigazgatásra ez a szabály nem érvényes, hiszen az adott társadalom és politika kulturális környezete befolyásolja a közigazgatás működési módját. Az ügyek intézése nem azonos funkcionális jelentőségű egyes államokban.

Waldo fenti probléma elemzése során a következő megállapításra jut: a magán- vagy vállalatigazgatásra általában a célok azonossága jellemző minden országban, míg a közigazgatásra a célok országonként megnyilvánuló különbözősége.

Crozier A bürokrácia jelensége című – korábban idézett – művében azt a szervezetet minősíti bürokratikusnak, amelyik a változások elmaradása miatt nem képes alkalmazkodni környezetéhez, és emiatt a szervezet válságba sodródik. Crozier tehát a bürokratikus szervezetet hibásan működő rendszernek tartja, ami nem képes tanulni az elkövetett hibákból, nem tud változtatni és megmerevedik. Elemzésekor a bürokratikus diszfunkciókból indul ki, s míg Max Weber a szervezetekre vonatkozó normákból, előírásokból következtetett; addig Crozier szociológiai kutatásokat használ. Crozier szerint egyetlen szervezet sem tud úgy működni, mint egy gép, mert teljesítménye az emberek összességének teljesítményétől függ. Egyetlen modern szervezet sem kerülheti el a szükséges átalakulást, alkalmazkodni kényszerül környezete változásaihoz. A fentiekből az egyéni kezdeményezések találékonyságának igen fontos szerepe következni – ahogy erre Kulcsár Kálmán irányítja a figyelmet Crozier fent jelzett művének előszavában –, azonban Crozier szerint a bürokratikus szervezetekre jellemző előírások miatt nem képes az elkövetett hibákból tanulni és korrigálni magát.

Milyen hibákkal rendelkezik a bürokratikus szervezeti rendszer? Crozier a bürokratikus „circulus vitiosus” összefoglaló névvel illeti ennek elemeit: korábbi gyakorlat merevvé válik

⁶⁵ Dahl, Robert A.: Who Governs?, Yale University Press, 1965.

⁶⁶ Crozier, Michel: A bürokrácia jelensége, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981.

az előírások személytelenebbé válásával, a döntések centralizációjával, az egyes rétegek és hierarchikus kategóriák elszigeteltségével stb. „A bürokratikus szervezeti rendszer olyan szervezeti rendszer, amelynek egyensúlya egy sor, a személytelenség és a centralizáció légkörében kialakuló viszonylagos stabil circulus vitiosuson alapszik. A feladatok tartalmát, a feladatok közötti összefüggéseket és az ezek végrehajtásához szükséges emberi viszonyok hálózatát meghatározó merevség megnehezíti a csoportok egymás közötti és környezetükkel folytatott kommunikációját. Ahelyett, hogy a modellt átalakítanák, az egyének és a csoportok az ebből fakadó problémákat arra használják fel, hogy a hatalomért folytatott küzdelemben szervezeten belüli pozícióikat javítsák. Ez a viselkedés újabb, a személytelenség és a centralizáció irányába ható törekvést vált ki, mivel ebben a rendszerben csak a személytelenség és a centralizáció biztosítja azt, hogy az egyéneket és a csoportokat jótalanul szerzett előnyeiktől megfossszák.”- írja Crozier⁶⁷.

A szervezeteknek – Crozier szerint – szembe kell nézniük a külső-belső környezetből érkező változásokkal, a bürokratikus szervezet pedig csak akkor enged a változásnak, ha az már súlyos diszfunkciókat okozott és feltartóztathatatlan az átalakulás. A szervezeti változás problémakörét tehát Crozier a szervezet és környezete összefüggésébe helyezi. Elkérülhetetlennek tartja a válság nélküli alkalmazkodást, pedig az ipari társadalom felgyorsult fejlődése miatt egyre gyakrabban következnek be változások. A válság a bürokratikus szervezeti rendszerek egyik nélkülözhetetlen megkülönböztető jegye. A bürokratikus szervezet működésére jellemző egy ritmus, amelyben a stabilitás (rutin) hosszú periódusát szakítják meg a válságok. A válságot tekinti az egyetlen eszköznek Crozier arra, hogy a szükséges helyreigazításokat elvégezzék, tehát fontos szerepet tölt be a továbbfejlődésben. A válságok különböző szinteken jöhetnek létre.

Nyström *Kreativitás és innováció* című könyvben (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1983. 54. oldal) felhívja a figyelmet arra, hogy a nagymérvű formalizáltság miatt a szervezet rugalmatlan lesz, kevés tere marad a kreativitásnak és az innovációnak. Megállapítja továbbá, hogy a bürokratikus szervezetben kevés az igény a fejlesztési stratégiára.

Thompson⁶⁸ szerint a bürokratikus módon működő szervezetek az erőforrásokat új módon felhasználó új helyzeteket feltehetően fenyegetőnek tekintik, ezért nehezen szánják rá magukat a változtatásra. A bürokratikus irányzatokat követő szervezetekben sokkal inkább a

⁶⁷ Crozier, Michel: *A bürokrácia jelensége*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981. 295-296. oldal

⁶⁸ Thompson, Victor A.: *Bureaucracy and Innovation*. Administrative Science, Quarterly, 1969.

posztok és hatalmi pozíciók elosztásával foglalkoznak, mintsem a szervezeti célok teljesítésével.

A bürokratikus szervezet korlátozott innovációs képessége eredhet Kaminski⁶⁹ szerint közvetlenül a szervezet rendelkezésére álló jutalmak jellegéből, illetve a jutalmak hiányából, valamint a konfliktusok alacsony tűrési határából is; az utóbbit tartva súlyosabbnak.

Kaminski hasonlóan vélekedik Thompsonhoz, mikor kijelenti, hogy a bürokratikus szervezet képtelen a konfliktus legitimálására, mert olyan napi problémákat hoz felszínre, amelyek a hatalom és a státus fennálló hierarchiáját fenyegetik. „Ugyanakkor majdnem minden innovációs tevékenységnek – függetlenül attól, hogy az innováció technológiai-e vagy esetleg közvetlenül a szervezeti struktúrát érinti – szükségszerűen szervezeti konfliktust kell kiváltania, mert kivétel nélkül minden esetben – kisebb vagy nagyobb mértékben – megzavarja a belső hatalmi viszonyokat és az előjogok elosztásának a rendszerét. Nyugodtan állíthatjuk, hogy korunkban valamely szervezet minél inkább közeledik a weberi modellhez, annál erősebbek benne a konfliktusok csillapítására, tompítására, elfojtására irányuló törekvések, s annál kisebb lesz az innovációk száma is.”⁷⁰ Megoldást a szervezet struktúrájának működési folyamatainak átalakításában kereshetünk, amit legtöbbször racionalizálásnak neveznek.

A racionalizálás szervezőtevékenység, amit meg kell különböztetni a szervezettefejlesztéstől, ami hosszabb távú, míg a racionalizálás a jelenre irányul termelékenységi tartalékok kiaknázásával, az erőforrások jobb kihasználásával, esetleg egyszerűsítéssel; célja a 3E megvalósítása.

A racionalizálás szó a latin „ratio” (ész), illetve „rationalis” (ésszerű) szavakból származik. A racionalizálás a szervezet esetében az egyes egységek egységesülését, együttműködését, összehangolását is jelenti a racionalizálás egyik hatásos módjaként.

A racionalizálás mindinkább innovációs problémává válik.

4.2. Közigazgatási reformirányzatok

A közigazgatási szervezetek a kormányzatok közfeladatait látják el. Ezek a közfeladatok rendkívüli mértékben megnövekedtek az első – majd még inkább – a második világháború

⁶⁹ Kaminski, Antoni Z.: A bürokratikus struktúrák típusai és a szervezeti racionalitás, IN.: Morawski, Witold (szerk.): A szervezet – A struktúrák, a folyamatok és a szerepek szociológiája, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1979., 178. oldal

⁷⁰ Uo.: 179. oldal

után. Az állampolgárok a hon- és rendvédelem valamint az igazságszolgáltatás mellett egyre több szervezési, szolgáltatási feladatot igényeltek az államtól, mint például az egészségügy, az oktatás stb. A jóléti állammal szemben megnövekedett elvárásokkal párhuzamosan az ellátandó feladatok is gyarapodtak, aminek fedezeteként az adók mértéke is nőtt. Az igények és az erőforrások, valamint a működés hatékonyságának fokozása érdekében a közigazgatás modernizációjára volt szükség.

A hetvenes évektől ezeknek a modernizációs megoldásoknak az volt a céljuk, hogy olyan közigazgatás működjön, ami gyorsabban képes reagálni a környezet fokozott változásaira. Waldo szerint „Új Közigazgatásra” (NPA – New Public Administration) volt szükség. A technikákat a versenyszférából kölcsönözték – főként az angolszász országok –, ami leginkább a kiserződésekből és a privatizációban nyilvánult meg.

Újabb változás a kilencvenes évek közepétől észlelhető, amikor már nem elégednek meg a közigazgatás menedzseri szemléletével, ami főként abban nyilvánul meg, hogy a szervezet elengedhetetlen vonásának tekintik, hogy igyekszik a környezeti változásokra reagálni. Megjelenik az az igény is, hogy a szervezet az alkalmazkodáson túl elébe menjen, illetve kezdeményezze a változásokat. Ezt az irányzatot nevezik New Public Managementnek, ami a menedzsment szemléletet gazdagítja a kulturális különbségekre való figyelembevétel képességével.

A közigazgatás reformjának másik lényeges vonása – a környezeti hatások kezelése mellett – a szervezeti működési rend. Míg a klasszikus weberi modellben a feladatokat képes volt a szervezet egy intézményben ellátni, addig a hetvenes évektől a szakosodás követelménye miatt szükségszerűen megnövekedett a feladatellátást végző szervezetek száma, hiszen szétaprózódásukkal voltak képesek könnyebben reagálni a környezet kihívásaira. Ez a folyamat elért egy olyan szintet, amikor már a hatékonyságot kérdőjelezte meg a struktúra, ezért a kilencvenes évek közepétől eredményes együttműködési formaként a hálózatosodást ösztönözték a koordináció és a kooperáció érdekében.

A közigazgatási reformirányzatok menedzsment típusú megközelítése a közigazgatással szemben megváltozott lakossági igényekre kínált választ. A gazdasági szektor sikeres működése miatt, hasonló szolgáltatásokat vártak el az állampolgárok a közszféra területén is. Az „Új Közigazgatás” kialakításában legmesszebb Thatcher és Reagan jutott a kiserződés és a privatizáció eszközeinek felhasználásával. Az üzleti szféra sikeres működését vették mintául; céljuk az állam, a közszféra visszaszorítása és hatékonyságának növelése volt. Mivel a közszféra minimalizálására tett kísérleteket lehetett leginkább azonosítani az egyes

reformlépések során, ezért ennek felnagyításával gyakran érte a törekvéseket az a vád, hogy csupán a költségek csökkentésére tör a reform, akár egyéb értékek háttérbe szorításának árán is. Ilyen értéknek tartották a kritikusok a jogszerűség és a méltányosság szempontjait, amit a hatékonyság írt felül az üzleti szféra szemléletének mintaszerű másolása során. Ugyanakkor számos elemző felhívta a figyelmet arra, hogy a versenyszektor és a közszféra eltérő érdekek szerint működik. Az üzleti életben a profitszerzés, árbevétel növelése érdekében a hatékonyságnövelés, gazdaságosság céljának elérése más eszközöket és módszereket igényel, mint a közszférában a sokszor monopolizált szolgáltatások során elvárt méltányosság és esélyegyenlőség érvényesítésének követelménye.

Pollitt és Bouckaert⁷¹ szerzőpáros a „4M” modellel írja le az „Új Közigazgatás” megvalósításakor érvényesített módszereket:

- 1) Maintain (fenntartás-megőrzés);
- 2) Modernise (modernizálás);
- 3) Marketise (piacosítás);
- 4) Minimise (minimalizálás).

A fenti négy modell általában különböző kombinációkban jelenik meg. A fenntartás-megőrzés típusa a hangsúlyt a költségek visszaszorítására helyezi. Előnye, hogy legkevésbé zavarja meg a közigazgatás mindennapi működését, ami egyben hátránya is, hiszen nem okoz kellő mértékű változtatásokat. A modernizáló típus alapvető változtatásokat eredményez, a költségek csökkentésének központba helyezése helyett a működési technikákat alakítja át a gazdaságosabb, gyorsabb és rugalmasabb ügyintézés érdekében. A piacosítás a közintézményi működést teszi a piaci működés mechanizmusaihoz hasonlóvá, például versenyzteteti a közintézményeket egymás között, vagy a magánintézményekkel, civil szervezetekkel; alkalmazza a voucher-rendszert, költség-összehasonlítást végez stb. A piacosítási technikák eredménye a költségek csökkenése, a színvonal emelkedése, hatékonyságjavulás; azonban legitimációs kérdéseket vet fel, és annak félelmét, hogy a kiszámítható, stabil és méltányos szolgáltatás csorbulhat. A minimalizálás módszerével pedig annyi feladatot vesz át a piaci szektor, amennyit csak lehetséges; itt jelenik meg a kiszereződés, a privatizáció technikája. Az állam kiüresítése (hollow state) miatt a „maradék” (reziduális) funkciók ellátása kevesebb adóbevételt igényel, ugyanakkor az alapproblémát, vagyis a bevétel-kiadás egyensúlyát ezen a szinten is produkálni szükséges.

⁷¹ Pollitt – Bouckaert: *Public Management Reform: An International Comparison*. Oxford University Press, 2000. Részletes bemutatását adja Jenei György: *Közigazgatás-menedzsment*, Századvég Kiadó, 2005., 31-35.ooldal

Az „Új Közigazgatás” technikáit általános érvényűnek tekintették, ami minden államban bevezethető, eredménnyel hasznosítható. A New Public Management a fenti menedzsment szemléletet viszi tovább, kiegészítve azt országonként eltérő módon jelentkező strukturális változások és problémák figyelembe vételével. A közintézmények közötti kapcsolatban bekövetkező változásra tekintettel Metcalf foglalja össze a New Public Management feladatát: „A közintézményi menedzsment innovatív feladata, hogy megkülönböztetetten új makroszervezeti kapacitásokat fejlesszen ki annak érdekében, hogy képes legyen kezelni az intézmények közötti szinteken jelentkező strukturális változásokat.”⁷² A jelzett problémák kezelésének eszköze a decentralizáció és a devolúció, és a piaci mechanizmusok alkalmazása az „Új Közigazgatás”-tól eltérő alapállásban. Metcalf hívta fel arra is a figyelmet, hogy más és átfogóbb változásokra van szükség, az új problémák megjelenése a közigazgatásban már pusztán üzleti szemléletmóddal nem oldhatóak meg. A piaci mechanizmusokon ugyan a New Public Management is a teljesítményelv érvényesülését érti, ugyanakkor ez a közigazgatás szerveire nehezedik kihívásként, azáltal, hogy a versenyztetést a közszektoron belüli szereplők között kell megvalósítani, illetve az ügyfélbarát szemlélet aktív jelenlétére törekednek.

A New Public Management reformok előnye az alkalmazottak számának csökkenése, a termelékenység és az átláthatóság fokozódása, a környezet hatásainak fokozott figyelembe vétele, valamint a közszektor rugalmasságának javulása. Hátrányai között említhető, hogy bevezetésének sikere gyakran a szakképzetlen, vagy a menedzsmenttechnikák alkalmazására képtelen személyzet miatt nem bontakozik ki. A hangsúlyozott piaci módszerek érvényesülése pedig ellentétbe kerülhet a közigazgatástól és közszolgáltatástól elvárt értékekkel (esélyegyenlőség, méltányosság, igazságosság stb.). A New Public Management reformot Jenei György a közigazgatási innováció átfogó kiindulópontjának tekinti, ami kiegészül a közpolitikai döntéshozatal átfogó megújításával, a rendszer demokratikus legitimációjának jogi megújításával és a közpénzügyek jelentős megújításával.⁷³ A tervezett változtatások célja, hogy a szervezetek jobb teljesítményt nyújtsanak a közintézményi szervezetek struktúrájában és folyamatában.

A New Public Management reformoknak vannak azonban hátrányai is, például a piaci viszonyok erőteljes érvényesítése nem kedvez azoknak a közigazgatással szemben támasztott

⁷² Idézi Jenei György: Közigazgatás-menedzsment, Századvég Kiadó, 2005., 19. oldal (Metcalf: Public Management: From Imitation to Innovation. Australian Journal of Public Administration, 1993/52, 183.)

⁷³ Jenei György: Közigazgatás-menedzsment, Századvég Kiadó, 2005., 24. oldal

értékek teljesülésének, mint például a közigazgatás megbízhatósága, elszámoltathatósága, nyitottsága. A közigazgatási reformokban hangsúlyeltolódás figyelhető meg a gazdasági tényezők dominanciája szemlélettől a társadalmi összetevők irányába (közegészségügyi állapotok, iskolázottsági szint, szolidaritás stb.).

A bemutatott közigazgatási reformirányzatok közös célja a közigazgatási szervezetek teljesítményének, hatékonyságának és eredményességének fokozása; a célokat pedig tudatos, megtervezett változtatásokkal kívánták elérni. A jelenleg zajló megújulási folyamatok egyik lényeges mozzanata az előbbieken túl, hogy az elindított folyamatok öngerjesztővé váltak, és számos olyan területen is éreztetik hatásukat, amelyekre nem készültek részletes tervek, programok. A kooperáció, hálózati szemlélet elterjedése kedvez a spill-over hatásoknak, ami megkönnyíti a best practice és a know-how terjedését különösen olyan bonyolult szervezetekben, mint amilyen a közigazgatásé.

A közigazgatás jelentős befolyással van a modern társadalom működésére. A közigazgatás megújuló képessége fontos tényezője a társadalom innovációjának.

I.5. Innováció-kutatások

Az innováció fogalma igen népszerű több tudományág területén is. A dolgozat ezeknek az értelmezéseknek a bemutatása után főként a politikatudomány által használt megújulás képessége és ennek kibontakozása értelemben elemzi az innováció karakterét.

5.1. Innováció-értelmezések

Az innováció alatt általában megújulást, fejlődést és átalakulást értenek. Az Egyetemes Lexikon (1994) szerint az innováció újítás, új dolog bevezetése, feltalálása, új összefüggés megállapítása; főként a szociológiában, a közgazdaságtudományban és a technikában használatos kifejezés, de létezik kulturális újítás is, elsősorban a népi kultúra területén. A technikai-természettudományos fejlesztésben a feltalálástól a széles körű gyakorlati felhasználásig tartó időszakot nevezik innovációs időszaknak.

Az innováció kifejezést leggyakrabban műszaki, közgazdasági értelemben használják, és kevésbé jellemző az általános tudományos, még kevésbé a társadalomtudományi jelentés. A fogalmat használják műszaki értelemben gazdasági célú újdonságra, találmányra, műszaki fejlesztésre; összefoglalva tehát a technikai haladásra. Közgazdasági értelemben pedig gazdasági fejlődésre, növekedésre; versenyképes műszaki fejlesztésre. Az előzőekhez képest azonos logikán indul el a tudományos jelentés, és új tudományos ismeretek létrejöttét; a tudomány és a kutatás gyakorlati termékét, az új felismerésének hasznosítását értik alatta. A művészetben is megjelenik az innováció fogalma. Almási Miklós a kultúra és a művészet területén használt innovációfogalom valamint a gazdasági vagy a tudományos szférában használt innováció fogalmak között megjelöl egy lényeges különbséget, miszerint a kultúrában és különösen a művészetben az innovációk nem épülnek egymásra, míg az előző területeken igen. A művészetben akkor jelentkeznek innovációk, amikor a társadalmi fejlődés új kérdéseket vet fel, és a művész erre reagál, új problémák kifejezéséhez fedez fel megfelelő technikát.⁷⁴

Az innováció fogalma tehát elég általános ahhoz, hogy valamennyi tudományterület saját képére formálhassa és alkalmazhassa, ugyanakkor megtalálhatóak a közös jegyek is a fejlesztés, fejlődés, újítás, átalakulás fogalmain keresztül.

⁷⁴ Magyar Tudomány, 1981. 4.szám Interjú Almási Miklóssal 292-293.oldal

Az innovációelmélet úttörői – **Kondratyev** hosszúhullám-elmélet, Schumpeter gazdasági növekedéselmélet – gazdasági fogalomként használják az innováció fogalmát.

Kondratyev-ciklusnak nevezzük a gazdasági növekedések és visszaesések lökésszerű és törvényszerű mozgását, ismétlődését. A nagy ciklus emelkedő szakaszát a technikai innovációk és a megvalósításukat szolgáló tőkebefektetések alapozzák meg. Az innovációra alkalmas elgondolások bősége mellett lényeges feltétel a szabad tőke bősége és olcsósága. A ciklusok, az emelkedő és az ereszkedő hullámok egymásból keletkeznek mégis új körülmények között, a ciklusok minőségileg magasabb szintjét a belépő új innovációk idézik elő.⁷⁵

Az innovációt gazdaságelméleti kategóriaként, a gazdasági növekedés okaként és magyarázó elveként először az osztrák származású amerikai közgazdász, J. A. **Schumpeter** (1883-1950) fogalmazta meg. Gazdasági növekedéselméletét A gazdasági fejlődés elmélete című könyvében ismertette 1911-ben.

Schumpeter az áttörést akkor hozta, amikor bevezette a közgazdasági irodalomba az innováció fogalmát; ezután az innováció a nemzetgazdasági fejlődési folyamat vizsgálatának kiindulópontjává vált, a schumpeteri értelmezés pedig továbbgondolás tárgyává.⁷⁶ Schumpeter szerint az innováció újítás, amitől megkülönbözteti a kis lépésekkel és folyamatosan elérhető fejlődést. Az újítás ezzel szemben hirtelen lökésszerűen lép fel. Az újdonság fogalmát is tisztázza, számára az jelent „újat”, amit a fogyasztók még nem ismernek; vagy még nem ismert termelési eljárás (aminek nem szükséges tudományos felfedezésen alapulni); piac megnyitása; korábban nem használt beszerzési forrás; szervezet létrehozása (például trösztösítés).

Schumpeter az innovációt abszolút újnak tételezi, ezzel leszűkíti a jelentést, hiszen a viszonylagos újdonság, tökéletesítés nála nem jelenik meg innovációként, szemben más kutatókkal, például Valentával, Perlakival, Pietrasinszkiével stb. Schumpeter vizsgálatai hangsúlyát az innovációs folyamatra tette, annak is leginkább a következményeire, hiszen az innovációs hatásokat vizsgálta, a hatások közül pedig elsősorban azokat, amelyek a gazdasági fejlődésben mutatkoztak meg.

⁷⁵ Gáspár László: Általános innovációelmélet, Magyar Innovációs Szövetség, 1998., 7-8.oldal

⁷⁶ Schumpeter, Joseph A.: A gazdasági fejlődés elmélete, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980. 110-111.oldal

A politikai gazdaságtan fejlődési modellje a bővített újratermelés, az innováció itt fejlődésként értelmeződik. Az innováció, mint gazdasági, fejlődési fogalom honosodott meg, és csak fokozatosan bővült és tágult jelentése.

Az innováció fogalmához kapcsolódott az oktatás és a tudás, mint a gazdasági fejlődés egyik eleme. P. A. Samuelson és W. D. Nordhaus 1985-ben kiadott *Közgazdaságtan* című könyvükben például a mellett érvelnek, hogy a gazdasági fejlődés négy eleme (humán erőforrások, természeti erőforrások, tőke, technológia és innováció) közül a legutóbbi, vagyis az innováció a legmeghatározóbb. Az oktatás és a tudás felülmúlja a tőke hozzájárulását a gazdasági növekedéshez.⁷⁷

Az oktatás és tudás mellett egyre inkább a kutatás és annak eredménye lépett a vállalati fejlődés szempontjából meghatározó tényezők élére. Bucsy László is azok közé tartozik, akik az innovációt gazdasági fejlődési folyamatként elemezték, a gondolat felmerülésétől a tudományos tevékenység termelőerővé válásáig, illetve a kutatástól az új termék, technológia stb. megjelenésén keresztül azok kihalásáig. Az innovációk rendszere és a vállalati fejlődés című művében (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1976.) a kvalitatív minőségű gazdasági fejlődést nevezi innovációnak (mennyiségi gazdasági fejlődést tehát nem). Szerinte az innováció kezdeményező fejlődés, míg a gazdasági növekedés a fejlődés eredménye; ugyanakkor elismeri, hogy a gazdaságon kívül más szektorokban, mint például a tudományos szférában is léteznek innovációk.

Az ún. INNTEAM munkássága is a kutatás és innováció fogalmainak összekapcsolásából indult ki. Az Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság (OMFB) Rendszerelmzési Irodája ugyanis azt a feladatot kapta az Országos Tervhivatal (OT) Távlati Tervezési Főosztályától, hogy készítsen elemzést „Az innováció társadalmi-gazdasági tényezői népgazdaságunkban. Az új eljárások, találmányok, know-how és licenck gyorsabb elterjedésének társadalmi és gazdasági feltételei” című részkoncepció részére. Létrehozták 1980-ban az INNTEAM munkabizottságot, melynek vezetője Andics Jenő, tagjai Antal László, Bihari Mihály, Birman Erzsébet, Bobrovsky Jenő, Erdélyi Sándor, Ferenczi Tibor, Ifj. Gyenes Antal, Kovács Sándor, Laki Mihály, Remsey Nándor, Rozgonyi Tamás, Sárközy Tamás, Vecsenyi János. A kutatócsoport vizsgálta az innováció értelmezési lehetőségeit, az innovációt akadályozó tényezőket, azzal a céllal, hogy feltárják, miként hatnak a különböző társadalmi, gazdasági,

⁷⁷ Gáspár László: Általános innovációelmélet, Magyar Innovációs Szövetség, 1998., 16-17. oldal

műszaki tényezők külön-külön és együttesen az innováció keletkezésének és érvényesülésének folyamatára, az innovációk terjedési sebességére a magyar gazdaságban. Az elemzés nem új innovációelmélet megalkotását tűzte ki célul, hanem konkrét problémák megoldásának szándékával készült. Munkafogalomként a következő értelmezést választották: „az innováció új termék, technika, technológia és ezekkel kapcsolatos ismeretek létrejöttének és bevezetésének a folyamata, beleértve az ezeket megalapozó, illetve realizálásukhoz nélkülözhetetlen szervezeti és gazdálkodásbeli változásokat is.”⁷⁸ Az INNTEAM tehát gazdasági oldalról közelítette meg az innováció témáját, és munkájával a gazdasági fejlődéshez kívánt segítséget nyújtani; csupán az innovációt befolyásoló tényezők vizsgálatakor tért ki a makrotársadalmi viszonyokra, vagyis a politikai-gazdasági irányítás szervezeti, intézményi rendszerére; a piacra és a társadalom szellemi életére.

„Amint megjelent többé-kevésbé mai alakjában a homo sapiens a Földön, megkezdődött az innováció.” - kezdi **Gábor Dénes** a Tudományos, műszaki és társadalmi innovációk című művét (Országos Műszaki Információs Központ és Könyvtár, 2000.), amelyben kifejti, hogy napjainkra az innováció rendkívüli kényszerítő erővé vált. Az innovációt nem szűkíti le a kutatás és fejlesztés területére, a tudományos, a műszaki, a biológiai és a társadalmi innovációk kölcsönös feltételezettsége mellett érvel, miután összesen 137-féle innovációs lehetőséget tekintett át művében. Gábor Dénes tehát bevezeti a társadalmi innováció fogalmát, valamint kísérletet tesz az általános (egyetemes) innovációfogalom meghatározására. Kiindulópontja egy figyelemfelhívás, miszerint a műszaki és a társadalmi innovációk elszakadtak egymástól, olyannyira, hogy a műszaki innovációk sikereit nem képesek a társadalmi innovációk kellő mértékben követni, így a két innováció szélsőségesen kiegyensúlyozatlanná vált. A fő ok a „növekedésfüggőség” általános és nagymértékű elterjedése, aminek egyik súlyos következménye a társadalmi ellenőrzés minimális érvényesülése, és a kormányok felelőtlen magatartása azáltal, hogy nem hosszútávra terveznek. A társadalmi innovációra jobban illik Gábor Dénes szerint a reform szó.

Az innováció fogalmát még nem, viszont hatásának vizsgálatát már kiterjesztették a gazdaságon túli szférára is, amit a Magyar Tudomány folyóirat szintén érzékelt, ezért törekedett az innováció-értelmezés kiterjesztésére. 1981-ben egy tematikus számot indított (4. szám) Társadalmi innováció – innovatív társadalom címmel, amiben a folyóirat tanulmányai az innováció elméleti és gyakorlati problémáival foglalkoznak, társadalmi, gazdasági,

⁷⁸ Magyar Tudomány, 1981. 4.szám, 314-317.oldal

politikai, kulturális és pszichológia területekről készült írásokkal. Az elemzések főként a gazdasági innováció fogalmából kiindulva, azok társadalmi hatásait villantják fel. Foglalkoznak az innováció érdek-meghatározottságával, hatalmi jellegével, az ösztönzőrendszerrel, az innováció konfliktusos természetével, illetve az információáramlás fontosságával a témával kapcsolatban.

Az 1980-as években a hazai innováció-értelmezés új lendületet kapott, a korábbi főként gazdasági-műszaki innovációfogalom-használat, és a nevelésügyi-pedagógiai (Mihály Ottó, Kovács Sándor, Bernáth József) gondolkör mellett megjelennek a társadalmi és politikai innovációkról szóló írások is. A társadalmi innovációt Farkas János⁷⁹ a következőképpen értelmezi: „A társadalmi innováció azt jelenti, hogy magasabb szintre fejlesztjük társadalmunk önszabályozó, adaptív és tanuló sajátosságait.” Az innováció tágabb értelmében a szervezeti innovációt is megjeleníti.

A szervezeti formák innovációkészségét szocialista viszonyok között Perlaki Iván vizsgálta, a változási képesség szerint megkülönböztetett a viszonylag állandó vagy változatlan jellemzőkkel rendelkező mechanikus típusú szervezetet, és ennek ellenkező tulajdonságaival bíró organikus szervezetet (Innováció és szervezés, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981.).

A szervezeti innováció során Nyström svéd kutató a környezeti feltételeknek tulajdonít különös jelentőséget, hiszen a külső környezet folyamatosan és kiszámíthatatlanul változik, itt pedig csupán az innovatív magatartás lehet eredményes. Elsősorban a vállalati magatartást vizsgálta és osztályozta, ezzel azonban a külső környezet mellett a belső erőknek is jelentőséget tulajdonított. Ugyanakkor az ideáltípusok (pozíciótartó és innovatív szervezet) bemutatása során (Kreativitás és innováció, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1983.) kifejezi az innovációk szükségességét is.

Drucker az újítási lehetőségeket nevezi innovációnak, amelyet nem korlátoz le a műszaki vagy gazdasági területre, hanem az élet minden területén szükségesnek érzi. „Az újat, a másságot a változás biztosíthatja. A tervszerű újításhoz ezek szerint a változás tudatos és szervezett keresésére és a változások által kínált gazdasági vagy társadalmi innovációs lehetőségek rendszeres elemzésére van szükség. Ezek a változások rendszerint már meg is történtek, vagy éppen folyamatban vannak. A sikeres újítások túlnyomó többsége kihasználja a változást.”⁸⁰ A tervszerű újítás Drucker szerint hét alapforrás állandó nyomon követésével

⁷⁹ Farkas János: Az innováció társadalmi-gazdasági akadályai, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1984. 314. oldal

⁸⁰ Peter F. Drucker: Innováció és vállalkozás az elméletben és gyakorlatban, Park Kiadó, 1993., 43. oldal

maximalizálható: 1) váratlan (siker, kudarc, külső esemény); 2) ellentmondás a valóság és a tervek között; 3) folyamat szükségletei mint innovációs forrás; 4) az ipar- vagy piacstruktúra olyan változása, amely mindenkit váratlanul ér; 5) demográfiai változás; 6) szemlélet-, hangulat- és jelentésváltozások; 7) új tudás (tudományos és nem tudományos is). „Az innováció – s ez könyvem legfőbb tétele – szervezett, tervezett és célszerű munka.”⁸¹ Drucker emellett nem szűkíti le az innováció fogalmát egy-egy részszféra meghatározó jelenségévé, hanem kiterjeszti az élet minden területére, és általánosítja jelentését.

Az innováció fogalmán számos szerző változtatási, megújulási képességet ért. Pokol Béla a társadalom innovációját vizsgálva különbséget tesz változási képesség, adaptálódás és innovációs (megújulási) képesség között.⁸² Pokol Béla szerint a modern polgári társadalmakban az egyes szférák összekapcsolódnak, így innovációs mechanizmusaik is csak megújulási láncolatokban képesek kibontakozni, hiszen hatnak egymásra.

A politikai jelenségek vizsgálatakor Bihari Mihály innováción a megújulási képességet érti.⁸³ A megújulás kritériuma, hogy magasabb szinten történjen meg a feladatellátás a politikai rendszer által, továbbá az új megoldás társadalmi elfogadottsága szélesebb legyen, illetve az elfogadott politikai értékeknek jobban feleljen meg!

Gáspár László az innovációt szándékoltan, célratorően hasznosítható újdonságok létrehozásaként definiálja; megújulást ért a fogalom alatt. „Az innováció – belső tartalmát tekintve – nem más, mint intenzív közvetítés: a) az új szükségletek és a szükségletkielégítés meglévő eszközei között; b) valamint az új szükségletteremtő eszközök és a látens szükségletek között.”⁸⁴

Rechnitzer János a térszerkezetet alakító innovációkat elemzi; azt, hogy milyen feltételei vannak az innovatív regionális politikának; a régiók innovációs képességét, valamint különböző tényezők (vállalkozások, emberi erőforrások, tőke stb.) eloszlását az innovációkban gazdag és innovációkban szegény (az „innovációhiányos”) térségek között. Rechnitzer János az innovációt és annak környezetét is elemzi, valamint a köztük lévő kapcsolatot is, bemutatva az innováció jellegzetességeit/sajátosságait. Az innovációs képesség szempontjából a térszerkezetet következő csoportjait nevezte meg: 1) potenciális innovációs központok, 2) speciális innovációs központok, 3) készülők és felzárkózók, 4) leszakadók-

⁸¹ Uo. 59. oldal

⁸² Pokol Béla: A társadalmi innováció automatizmusai, Valóság, 1985 4. szám

⁸³ Bihari Mihály – Pokol Béla: Politológia, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1998. 100-107. oldal

⁸⁴ Gáspár László: Általános innovációelmélet, Magyar Innovációs Szövetség, 1998. 1. oldal

átalakulók, 5) passzívak, mozdulatlanok. Egy térségben vagy településen mindazokat a társadalmi és politikai megnyilvánulásokat innovációnak tekinti, amelyek

- „szakítani akarnak a korábbi szervezeti, intézményi, irányítási rendszerrel, nemcsak azokban, hanem azokon kívül is keresik a saját megnyilvánulásukat, közösségi formákat és érdekérvényesítésüket;
- a korábban kiépített helyi hatalmi tabuk, ítélet- és értékrendek, magatartásmódok, hatalomgyakorlási módszerek megújítását vagy megszüntetését célozzák, akár új szervezetek kialakításával, akár különböző – időszakos vagy folyamatos – akciók (kezdeményezések) indításával, szervezésével;
- a helyi viszonyokhoz adaptálva kapcsolódnak országos kezdeményezésekhez, szervezetekhez, keresve ezzel a helyi társadalom új mozgáspályáit, a szétzilált települések, a közösségek önmagukra eszmélését.”⁸⁵

Az innováció témaköre egyre több tudományterületnél jelenik meg. Gáspár László a 1. számú táblázatban⁸⁶ gyűjti össze, hogy az innovációelmélet mely tudományterületek mely részeit hasznosítja, ezzel az innováció multidiszciplináris jellegét bizonyítja.

1. táblázat: Innováció-elméletek tudományterületek szerint Gáspár László összegzésében

| Szaktudományi források | Az innovációelmélet által hasznosítható ismeretblokkok (például) |
|----------------------------|---|
| Műszaki tudományok | műszaki fejlesztés |
| Rendszerelmélet | az egészben, a rendszerben való gondolkodás képessége; input-output elemzések |
| Kibernetika és informatika | entrópiaelmélet; visszacsatolós mechanizmusok a szabályozási szféra és a reálszféra között |
| Közgazdaság-tudomány | növekedésemelvények, vállalati funkciók, vállalkozásfejlesztés |
| Környezettudomány | környezetfejlesztés |
| Szociológia | modernizációs folyamatok; segítő és akadályozó társadalmi körülmények |
| Politológia | innovatív társadalmak; társadalmi, politikai, közigazgatási innovációk |
| Szervezetelmélet | az innovatív szervezet ismérvei; a kooperatív szervezet |
| Vezetéstudomány | innovációs és változásmenedzsment |
| Történettudomány | a hosszú hullámú gazdasági ciklusok története |
| Pszichológia | a kreativitás pszichológiája; az innovatív személyiség; az innováció szervezetszociológiai feltételei |
| Jogtudomány | szabadalmi jog; szerzői jog; az innováció jogi lehetőségei |
| Etika | az innováció etikai problémái (pl. tisztességes és tisztességtelen verseny) |
| Tértudományok | innovációföldrajzi ismeretek; településfejlesztés |

⁸⁵ Rechnitzer János: Szétszakadás vagy felzárkózás – A térszerkezetet alakító innovációk, MTA Regionális Kutatások Központja, Győr, 1993., 92. oldal

⁸⁶ Gáspár László: Általános innovációelmélet, Magyar Innovációs Szövetség, 1998. 39. oldal

| | |
|-----------------|---|
| Neveléstudomány | iskolafejlesztés; az innovatív képességek fejlesztése |
| Tudományelmélet | az emberi tudás összessége; K+F tevékenység; csúcstudás és csúcstechnológia |
| Stb. | Stb. |

Az innovációval foglalkozó kutatások a gazdaság területéről indultak és kezdetben műszaki újítást jelentettek, illetve ezek piaci bevezetését. Később főként a környezet vizsgálatának hatására a fogalom társadalmi jelentéstartalma vált egyre fontosabbá. Drucker szerint a társadalmi újítás lényegesen nehezebb, mint a műszaki. Ehhez ugyanis iskolákat, egyetemeket, szolgáltatásokat, bankokat és munkaügyi szervezeteket kell létrehozni; mindennek időre van szüksége, meg kell gyökeresednie. A technológiát viszont rövid időn belül, olcsón és a lehető legkisebb kulturális kockázattal lehet behozni. Japán azért sikeres, mert a műszaki innovációt (technológiát) átveszi, lemásolja nyugattól; ugyanakkor nagy energiát fordít az eredeti társadalmi újításokra. Drucker szerint az innováció inkább társadalmi, mint műszaki fogalom.

A műszaki, majd társadalmi innováció mellett megjelent a politikai innováció fogalma, az innováció egyik sajátos válfajaként. A politika szférájában Bihari Mihály szerint beszélhetünk az egyén, a szervezetek, a közösségek és a makrotársadalom szintjén kialakuló innovációs folyamatokról. A politikai innováció eredményessége ezeken a szinteken jelentkező megújulásokban mutatkozik meg. Az a közösség képes a megújulásra Gáspár László szerint, amely új típusú kapcsolatok rendszerét, a hatalomgyakorlás új mechanizmusát valósítja meg; aminek a legjellegzetesebb részmotái: a konszenzusképesség, integrációra és kooperációra való hajlam, az előremutató társadalmi kompromisszumok.

5.2. Az innováció fogalma, jellemzői

Az innovációt szükséges megkülönböztetni a forradalomtól és a reformtól, a modernizációtól, a fejlesztéstől és a kreativitástól.

A *forradalom* Gáspár László szerint⁸⁷ gyökeres és visszafordíthatatlan átalakulást hoz; a *reform* megőrzi a rendszer általános jellegét, de a belső viszonyokat gyökeresen átalakítja, az innováció az adott rendszer (szervezet) adott feltételei között kibontakozó fejlesztési lehetőségek maximális kiaknázását eredményezi, vagyis a belső lehetőségeket bontja ki.

⁸⁷ Gáspár László: Általános innovációelmélet, Magyar Innovációs Szövetség, 1998., 57. oldal

Gáspár László tehát a fenti fogalmakat eszközöknek tekinti; az innovációt a mikroszféra, a reformot a makroszféra, a forradalmat pedig a még nagyobb rendszerek jellegváltoztatásának eszközöként írja le.

Az innovációt megkülönböztetjük a *modernizációtól*. A modernizáció a szakirodalom szerint a tradicionális kötöttségek felszámolását, a világ élvonalához való felzárkózást, a kor színvonalához megfelelő változat kifejlesztését jelenti. Az innováció ennél tovább mutat.

Az innováció nem azonos az *újítással, fejlesztéssel*. Az újítás és fejlesztés közgazdasági értelemben a kedvező gazdasági eredménnyel járó legkisebb termék-, illetve technológiai stb. módosítást is magában foglalja; ezzel szemben az innováció jelentősebb, nagyobb léptékű újdonság (nóvum).

Kreativitás és innováció gyakran szinonimaként jelennek meg. A különbségre Theodor Levitt harvardi egyetemi tanár világít rá, Levitt szerint aki kreatív, az kigondol valami újat; innovatív az, aki újat tesz, tehát realizálja az új gondolatokat. Nyström szerint az innováció alapvető változás, a kreativitás pedig képesség az ilyen változások kigondolására és sikeres végbevitelére. A kreativitás az innováció feltétele, de tekinthetjük részének is.

Az előző részfejezetben bemutatásra került az innováció sokrétű jelentéstartalma, ami közös a különböző gondolkodók és tudományterületek innovációfogalmában, hogy valamifajta megújulást jelent a fogalom, vagy a jelentés része a megújulás. A továbbiakban az innovációról, mint megújulási hajlamról, képességről lesz szó; képesség a minőségileg újra, és ennek realizálódását, kibontakozását is magában foglalja a fogalom. Az innováció megújulási képességet jelent és egyben annak megvalósítását is, tehát a megújulási képesség kibontakozásának folyamatát is magában foglalja, amelynek jellemzői a következők:

- átfogó, komplex, összefüggő fejlődés;
- aktív;
- tudatos, célorientált változás/változtatás;
- tervezés, stratégiaalkotás fontos része;
- konfliktusos természetű;
- érdekmeghatározott, elismerést megszerzett, értéknövelő (fontos tulajdonsága a konszenzusképesség);
- ösztönözhető (az ösztönzés szükséges is);
- együttműködés fokozása elősegíti a kibontakozását (integrációra és kooperációra való hajlam).

Az innováció olyan átfogó, komplex, összefüggő fejlődést eredményez, ami egy nagyobb terület több részegységében egyidejűleg fejti ki hatását. Aktív, vagyis nem csupán egy pillanati, statikus állapot; hiszen magában foglalja a változás okait, lehetőség vagy kockázat felmerülését; a változással kiváltott kezdeményező módosulásokat és az új megvalósulását is (felismerés, megoldás, bevezetés) a visszacsatolások mellett. Az innováció nem csupán a fejlődési igényekre adott válasz, vagy egy elszigetelt elképzelés. Az innováció tudatos és célorientált, ezért fontos része a tervezés és a stratégiaalkotás. Az érdekek összeegyeztetése, kompromisszumkeresés, mind-mind konfliktusos természetű folyamat, melynek végpontja az elismerés megszerzése, elfogadása, ami az eredményes innováció feltétele. A megújulás képességét fokozni lehet különböző ösztönzőkkel, illetve az együttműködés elősegítésével, ugyanis az innováció folyamata egy sokismeretlenes és sok variációt magában foglaló folyamat. A fenti jellemzők erősítik meg az innováció jellemzőit: rugalmas, mozgékony, előrelátó stb.; vagyis dinamikája van.

Az innováció meghatározó jellemzője lehet **dinamikája**, ami többféleképpen minősíthető:

Amennyiben az innovációt folyamatként szemléljük, és tökéletesedési akcióként írjuk le, a folyamat ciklikusságot mutat Kondratyev szerint, vagyis szakaszos fejlődésként értelmezhető. A *szakaszos fejlődés* részeit Pál Lénárd a következőkben foglalt össze a Magyar Tudomány, 1981. évi 4. tematikus számban:

- a felfedezés szakasza, amely a lehetőség felismerését, az alapok feltárását jelenti;
- a megvalósítás és a behatolás szakasza;
- a terjedés szakasza, amely a megvalósítás határainak kitágulását foglalja magában;
- végül az elhalás szakasza, amely minden új ismeret véges gazdasági időtartamú hasznosságával van kapcsolatban.

Felmerül a kérdés, hogy melyek az *innováció forrásai*? Belső tartalékokból ered, esetleg külső erőforrások átalakítása útján, hozzá való alkalmazkodás során, vagy egyéb innovációs értékek kifejlesztéséből?

Kezdetben az innováció problémát és feszültséget okozhat, instabilitást; ezért nehéz az indulás, nem látni a bizonyosságot, hogy „megéri-e” a befektetést. Leginkább a radikális, bomlasztó innováció riasztó, ami a jelenlegi helyzet teljes átalakítására tör. A javító innováció visszafogottabb, legjellemzőbb eredménye, hogy gerjeszti a változást, előreviszi az adott területet.

Gáspár László megkülönböztet *pull-típusú és push-típusú innovációt*. A pull-típusú innováció szívó hatást fejt ki, a kereslet, az igények teremtik meg (externalista), az innováció

ezáltal szükségletkövető lesz. A push-típusú innováció folyamat éppen ellentétes irányú, a „nyomás” jellemző rá, amit a kutatás-fejlesztés során született (internalista) szükséglettermelő tevékenység fejt ki. Gáspár László leszögezi, hogy amikor a két típus egyensúlyban van, akkor igazán sikeres az innováció; ekkor valósul meg az erőforrások mobilizálása a külső impulzusok befogadásával és hasznosításával egy időben.

Az innováció kiteljesedése során *számtalan irányban* elindulhat és az alternatívák létrehozása, valamint az alternatívák közötti választás döntéshozatalt igényel. A döntéshozatal ebben az esetben valamilyen értékelést tartalmaz, elfogadást vagy elutasítást. A döntéshozatal során előtérbe kerül a költség-haszon felmérése; annak megvizsgálása, hogy a szükségleteket, érdekeket mennyiben elégítik ki az egyes alternatívák. Mivel az innovációs lehetőségek igen sokfélék, ezért megnövekszik a döntéshozatal bizonytalansági elemek magas száma miatt.

Az innováció dinamikáját minősíti az innováció térben és időben való *kiterjedtsége*. A kiterjedtség megmutatja, hogy az innováció általános, vagy ágazati jelenség-e; illetve, hogy egy adott terület minden szférájában egyszerre megy-e végbe a változás (pl. jogszabályi környezet megváltoztatása során előálló új helyzet), vagy időben hosszabb folyamatról van szó (strukturális változás, mely magával vonja egyéb területek alkalmazkodását, és átalakulását), ami szükségképpen tőkeigényesebb is. Az innováció dinamikáját minősíti az a képesség, mennyire tud elterjedni térben az innováció, az újdonság, a jó gyakorlat. Az innováció kezdőpontjában még szűk az érintettek köre, majd ez a kör exponenciálisan bővül az első alkalmazókkal (adaptáció során), és mindig lesznek olyanok, akik későn reagálnak, lemaradnak. Az elterjesztés fontos feladatává válik, a folyamatban érintettek érdekeltétételével lehet szorgalmazni a leghatékonyabban. Az innováció visszafogása azonban káros hatásokat gerjeszt. Az innováció elterjedése minőségileg más, ha az lökésszerűen valósul meg, és megint más ha egyenletesen terjed el. Az adaptálók és lemaradók aránya alakulhat másképp a kétféle ütem szerint, továbbá az elterjesztés részfeladatai módosulhatnak.

Az innováció *evolúcionális vagy irányított?* Az evolúciós megközelítés arra keresi a választ, hogy miért válnak bizonyos irányok, alternatívák „sikeressé”, és hogyan tudnak elterjedni. Az irányított innováció pedig azt a kérdést helyezi középpontba, hogy hogyan lehet a kitűzött cél(oka)t elérni, milyen eszközökkel valósítható meg a folyamat egy előre meghatározott irányba terelése. Mindkét megközelítés megegyezik abban, hogy a társadalom innovációs potenciálját szükséges kiaknázni, ennek pedig eszköze a pozitív/negatív ösztönzők rendszere, felkészült fejlesztési szakemberek képzése stb.

Az innovációt *akadályozó tényezők* között említhető a nem megfelelő ösztönzésen túl a bizalmatlanság, ami abból adódik, hogy az innováció kezdetben bizonytalan, kockázatos, sőt

akár költséges is lehet. A technológiai, szervezési, finanszírozási, intézményi és jogi körülmények is lehetnek akadályozó tényezők. Szintén nem kedvez az innováció terjedésének, ha a társadalmi szükségletek és az innováció során megfogalmazott megoldások nem fedik egymást, vagy az innováció eredményei nem érik el a megfelelő hatást.

Az innováció eredménye és produktuma két különböző fogalom. „A produktum a szervezet (a rendszer) környezeti szükségleteknek megfelelő outputja (kimenete). Az innovációs eredmény ennél tágabb, gazdagabb, differenciáltabb jelenségcsoport; nem pusztán produktum, hanem az innovációs rendszer kulcsfontosságú elemeinek – a környezettel kialakított kapcsolatnak, a kiindulási feltételeknek, a szervezeten belüli folyamatoknak, az output inputmódosító (visszacsatoló) szerepének stb. – minőségileg megújult formája. Az innováció eredménye tehát főképpen az innovációs rendszer egészének minőségi megváltozásában mutatkozik meg. Ez a minőségi változás lehet az innovációk járulékos következménye, de lehet a megtervezett, átfogó „innoválás” szerves része, megvalósított célja is.”⁸⁸ Gáspár László idézett művében meghatározza azt is, hogy mikor minősül valami innovációs eredménynek, produktumnak? 1) Amennyiben új, vagyis van újdonságtartalma, ami magában foglalja az innovációs tudást, annak folyamatát, ami alatt kialakult stb. 2) Hasznos hatása van. Találkozik az igényekkel. 3) Általánosan értve megtérül, vagyis kedvező a ráfordítás-eredmény arány. Természetesen az innováció eredményessége nem ítélfelhető meg csupán az eredmény, produktum minősége, sikere alapján – vallja Gáspár László –, további szempontok lehetnek például a forrásokhoz való viszony, haladás üteme, környezet változásaihoz való viszony, stb.

A szerző megkülönböztette az innováció elemei között a kapcsolatfejlesztő, a kiindulási feltételeket módosító, a szervezettefejlesztő, az alkotókedvet növelő, a technológiát tökéletesítő és a produktumot jobbító innovációkat;⁸⁹ és elvégezte az innovációval foglalkozó irodalom elemzése alapján az innováció-típusok rendszerezését, amit a 2. számú táblázatból⁹⁰ ismerhetünk meg.

⁸⁸ Gáspár László: Általános innovációelmélet, Magyar Innovációs Szövetség, 1998., 119.oldal

⁸⁹ Uott: előszó

⁹⁰ Uott: 118.oldal

2. számú táblázat: Innováció-típusokról Gáspár László osztályozásában

| Osztályozási szempontok | Típusok |
|--|---|
| Társadalmi jelentősége szerint | Bázisinnováció és fejlesztő innováció |
| Az innovációs közeg természete szerint | Gazdasági-műszaki, társadalmi, politikai, közigazgatási, személyügyi, egészségügyi, nevelésügyi, pedagógiai, kulturális stb. innovációk |
| Az innovációs rendszer tényezőihez fűződő kapcsolata szerint | Kapcsolatfejlesztő, kiindulási feltételeket javító, tevékenységfejlesztő, technikai-technológiai, szervezetfejlesztési, potenciáljavító, vezetési, produktum-fejlesztési stb. innováció |
| A mikroszféra egységei szerint | Civilszervezet-fejlesztési, intézményfejlesztési, környezetfejlesztési, rendszerfejlesztési, tájfejlesztési, településközösségfejlesztési, üzemfejlesztési, vállalkozásfejlesztési stb. innováció |
| A felhasználói kör szükségleteihez való viszony alapján | Szükségletkövető és szükségletteremtő innováció |
| Az innovációs törekvés „komolysága” szerint | Látzatinnováció és valódi innováció |
| Az innovációs folyamat szabályozottsága szerint | Spontán és értékelt innováció |
| Az innovatív tevékenység tudatossági foka szerint | Tudatos és intuitív innováció |
| Az innovatív produktum keletkezési módja szerint | Célzott és véletlen innováció |
| Az innovációs produktum jellege szerint | Eredeti és követő innováció |
| A produktum újdonságtartalma szerint | Abszolút (elvileg új) és relatív (helyileg új) innováció |
| Az innováció időzítése szerint | Az innovációs ablakon belüli és kívüli (jól és rosszul időzített) innováció |

A Gáspár László által a 2. táblázatban összegzett innováció-típusok a dolgozat által használt innováció-fogalom (megújulási képesség és annak kibontakozása) sokszínű jellemzőire mutatnák rá, és tovább bővítik az innováció dinamikájánál bemutatott sajátosságokat.

Az innováció további fontos jellemzője **konfliktusos** jellege. Az innováció kiteljesedésének érdekek összeegyeztetése nyomán kell megvalósulnia, az érdekek pedig természetüktől fogva ellentétesek is lehetnek egymással. Az érdekek összeegyeztetése konfliktusos természetű. A konfliktus okai lehetnek a kölcsönös függés, a versenyhelyzet, az eltérő célok stb.

A konfliktusoknak vannak pozitív vonásai is, amelyekre Mastenbroek⁹¹ hívja fel a figyelmet:

⁹¹ Mastenbroek, Willem F. G.: Konfliktusmenedzsment és szervezetfejlesztés, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1991., 8-9.oldal

- az egymástól eltérő felfogások a megközelítések sokszínűségét is jelentik egyben; ami által a konfliktusban résztvevők kényszerítve vannak az új, vagy eddig elhanyagolt gondolat megvitatására;
- a belső összeütközésekből fakadó probléma feloldása élénkíti a résztvevők gondolkodását, lehetőségek tárházát;
- rejtett konfliktusok nyílttá válásakor lehetőség nyílik a problémamegoldásra, ezáltal a feszültség csökkentésére.

Mastenbroek természetesen a konfliktusok negatívumairól sem feledkezik meg:

- instabilitás, zavar;
- stressz, feszültség, elégedetlenség;
- pazarlás;
- hanyatló kölcsönös észleléstorzulás, gépiesség jelentkezése;
- a racionalitás leépülése és az érzelmesség felélédeése.

Az innovációs folyamat **szervezési kérdései** sem elhanyagolhatók. Vannak-e olyan szervezeti lehetőségek, amelyek elősegítik az innovációt? Az eddigi megállapítások és a szervezetekkel foglalkozó részfejezet alapján kijelenthető, hogy az innováció során nagy jelentőségük van a társadalomban működő szervezeteknek, és különösen szükségesek az innovációs törekvéseket koordináló szervezetek.

I.6. Kiindulópontok összefoglalása

Az Európai Unió innovációjának vizsgálatához elméleti alapoásra volt szükség. A kiindulópontokat a szervezés- és vezetésemélet klasszikus iskolája, a Human Relations irányzat, a japán stílus adta. A fogalmi keretek tisztázása után a szervezet fogalma, környezete, szervezeti struktúrák, folyamatok és a szervezeti változás elemzése következett, ami elvezetett a közigazgatás-elméleti alapok és reformirányzatok vizsgálatához. Azok a „fejlesztések”, amelyeket a szervezés- és vezetésemélet képviselői bevezettek kezdetben a gazdasági szférában, hasznosításra kerültek a közigazgatás-elméletben és a közigazgatási reformirányzatok javaslataiban is. Az innováció fogalma hasonló utat járt be, hiszen a fogalom szintén a gazdasági szférában született és vált a társadalmi-politikai szféra kulcsfogalmává.

A kiindulópontok között bemutatott elméletek (klasszikus iskolából, Human Relations irányzathból, japán stílusból) célja jó szervezéssel javítani a munkagyakorlaton, termelékenységet, eredményességet fokozni. A modern társadalom életében nagy szerepet töltenek be a szervezetek, működésük a társadalmi viszonyok alakulására is nagy befolyással van. Ez a befolyás egyben felelősséget is jelent, hiszen a modern társadalmak innovációs potenciáljának kiaknázását a szervezetek jelentősen elősegíthetik, ugyanakkor nem megfelelő működésükkel akár meg is gátolhatják. Az innovációnak, vagyis a megújuló képességnek és kibontakozásának vizsgálatát tehát nem lehet a szervezet- és vezetéstudomány, illetve az ezt megalapozó elméleti kiindulópontok nélkül elvégezni.

A *klasszikus* – és ezen belül is főként a taylori – *irányzat* felfogását Horváth Imre⁹² a következőkben foglalja össze:

- minden feladat megoldására egyetlen legjobb módszer van,
- minél erősebb a munkamegosztás, annál jobb a termelékenység,
- a legjobb módszert nem a munkás, hanem a vezető állapítja meg,
- a termelékenységet csak a műszaki tényezők befolyásolják,
- a munkást csak pénzzel lehet mozgósítani,
- amit nem ellenőriznek, azt nem hajtják végre.

⁹² Horváth Imre: Közigazgatási szervezés- és vezetéstan, Dialóg Campus Kiadó, 1999. 52. oldal

A klasszikus iskolához tartozó alkotók olyan általános érvényű elvek megfogalmazására törekedtek, amelyek akár a vállalati sajátosságoktól függetlenül is sikert ígérnek.

Taylort tekintjük a tudományos üzemvezetés (scientific management) megalapítójának, hiszen tudományos szervezési módszerekkel (időelemzés, mozgástanulmányok stb. alkalmazásával) kereste a legjobb gyakorlatot, ami miatt az ő nevéhez kapcsoljuk „the one best way” elvét. Üzemi szintet vizsgált.

Fayol elsősorban a magas fokú specializációt tekintette megoldásnak a feladatok csoportosításával, az összefüggések feltárásával és kiaknázásával; mindezekkel pedig az igazgatási mechanizmus kiépítésével és gyakorlati alkalmazásával. Vallja, hogy igazgatni nem más, mint előrelátni, szervezni, parancsolni, koordinálni és ellenőrizni. Az „egy főnök elve” szerint a leghatékonyabbnak az egyszerű hierarchikus struktúrát tartja. Vállalati szinten fogalmazza meg elképzeléseit.

Szervezeti viszonyokat, törvényszerűségeket Gulick és Urwick vizsgálták; és a valamennyi szervezetre érvényes jellemvonásokat kívánták összefoglalni.

Henry Ford a folyamatos gyártás tökéletes kiépítésére törekedett, ennek munkaszervezési mozzanatait vizsgálta és ültette gyakorlatba. Ford alapelve a pazarlás kiküszöbölése.

Barnard már a szociológia és a pszichológia elemeit is bevonta vizsgálódásaiba.

Weber bürokratikus modelljében a hierarchia, a funkciók szerinti munkamegosztás, a szabályozás, az eljárások rögzítése az alapja a sikeres munkának.

A klasszikus iskolába sorolt szerzők (Taylor, Fayol, Max Weber stb.) normatív gondolkodással a racionalitást tüzték ki célként, szabályozás (normák, szabványok, ügyrendek stb.) útján, amivel szervezési és vezetési elveket fogalmaztak meg, főként zárt rendszerekre. A klasszikus irányzat alapvetően statikus szervezeti formákra épített, azonban – különösen a bizottságok tekintetében – már utat nyitott a dinamikus szervezeti formák felé is – állapítja meg Ladó László.⁹³

A *Human Relations* iskola a munkafeladatok és a munkamódszerek helyett az egyént állítja a középpontba. A Human Relations irányzat a munkatársak egyéni adottságait is vizsgálat tárgyává tette, amelybe a lelki tényezőket, a felelősségérzetet és az önállóságot is beleértette. Mivel a munkások közötti emberi viszonyok sajátosságai különböző teljesítményekhez vezetnek, ezért a termelékenység legjobb módszerének megtalálása szükségképpen függ az emberi viszonyoktól is.

⁹³ Ladó László: Szervezésemélet és –módszertan, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1986. 143-147.oldal

Úgy gondolták, hogy bonyolultabb egy szervezet átalakítása, mint ahogy ahhoz a klasszikus iskola képviselői hozzáfogtak, hiszen minden esetben szükséges számolni az emberi viszonyokkal is, mint informális struktúrákkal.

A Human Relations képviselői cáfolják a klasszikus irányzat domináns elvét, a hierarchikus szervezeti rendszer integráló erejét, hiszen az irányítás nem egyirányú, minden egyes alkalmazottnak van bizonyos hatása a működésre.

Mayo szerint a teljesítmény kapcsolatban áll a szellemi és érzelmi, valamint erkölcsi tényezőkkel is.

McGregor a motivációkat helyezi vizsgálata középpontjába, és X és Y elméletével bemutatja a klasszikus és a Human Relations iskola emberképét.

Barnard és Selznick a szervezeti célok fontosságára hívják fel a figyelmet.

H. A. Simon pedig a szükségképpen korlátozott racionalitást mutató döntéseket igazolja. H. A. Simon döntésemélet megalapozója; döntéshozatal racionális megszervezése, döntéshozatal folyamatának elemzése stb. főbb kutatási témái.

A japán vezetés- és szervezésemélet rámutat kulturális különbségek létezésére a társadalomszervezés módszerében. A sajátos japán stílus a „nyugati technika (később amerikai technika) – japán szellem” elvén nyugodva ér el sikereket, vagyis a Japánon kívülről érkező ismereteket saját viszonyaikra adaptálják, tudatosan módosítva használják; erre alakítottak ki sajátos szervezési és vezetési elveket.

Az egyre komplexebbé és bonyolultabbá váló társadalmi struktúrák hatására a szervezetek és feladataik is alkalmazkodtak a fokozódó kihívásokhoz. A szervezetnek célja, struktúrája, „tagjai” vannak, tartós képződmény. Szervezet jellemzői tehát a célok, struktúrák, környezet, tagozódás/rétegződés és hatalmi viszonyok, valamint a szervezeti dinamika, vagyis a vezetés/döntéshozatal, szervezeti változások és konfliktusok. Döntések a szervezeteket formálják. Vezetés feladata, hogy a munkacsoportot a megfelelő irányba befolyásolja. A vezetési feladatok és funkciók kiemelten fontos területe a döntések.

Második világháború után általános volt, hogy a társadalmi problémák megoldásában az állami szerepvállalás mind szélesebb körű részvételét igényelték. Ez a trend a hetvenes évek végéig, nyolcvanas évek elejéig tartott, ezután viszont a túlköltekező jóléti állam részleges leépítésének, racionalizálásának, hatékonyság növelésének igénye mellett a közigazgatási reformirányzatok is megjelentek.

Az innováció-értelmezések igen sokrétűek, Gábor Dénes 137-féle innováció-értelmezést tekintett át, Farkas János 1961 és 1981 között 31-ről értekezett Az innováció társadalmi-gazdasági akadályai (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1984.) című könyve Függelékében⁹⁴, miközben hangsúlyozta, hogy csak néhány innováció-meghatározást közöl.

Az innováció-fogalmak túlnyomó többsége műszaki és közgazdasági jelentéssel bír, valami újnak a kifejlesztését és bevezetését értve innováció alatt. A társadalomtudományi innováció-fogalomhoz – Kovács György⁹⁵ szerint – jóval hangsúlyosabban kapcsolódnak az életmódban, a mentalításban, az intézmény- és jogrendszerben, a szervezetekben és a társadalomszerkezetben bekövetkező változások.

A különböző tudományterületeken használt innováció-értelmezések és innovációnak minősített jelenségek összekapcsolódnak és hatnak egymásra. Tagadhatatlan például, hogy a műszaki, vagy a közgazdasági értelemben használt innováció során megvalósuló kutatás-fejlesztési eredmények befolyásolják a társadalomtudományi értelemben vett megújulási képességet is. A tudományágak között jelentésbeli és értelmezésbeli különbségeket mégis szükséges volt hangsúlyozni.

Az innováció érdek meghatározott, hatalmi jellegű, konfliktusos természetű, ösztönözhető és igen fontos eleme az információáramlás.

Az innováció alapjellemzője, hogy sokrétű, és iránya megjósolhatatlan. Jellemző lehet több folyamat egymástól különböző területről való indulása, és később találkozások, vagy egymásra hatások. „A különböző irányú, jellegű, intenzitású, hatékonyságú innovációk összessége tehát az a döntő tényező, amely a társadalmi fejlődést közvetlenül előidéz. Az innovációk együttes erején, összehatásán múlik, hogy a társadalom képes-e azt a határvonalat átlépni, amely egyszerű, illetve bővített újratermelését egymástól elválasztja. ... Az innováció tehát egyetemes tevékenység.” – vallja Gáspár László.⁹⁶

A megújulási képesség és annak kibontakozása (innováció) elősegíti a társadalom hatékonyabb működését, a problémák megoldását, a javulást, a jobbítást, új lehetőségek megjelenését és kiaknázását stb. Mindennek megítélése, vagyis az innováció eredményességének és hatékonyságának vizsgálata szükségképpen csak értékmérők alapján történhet. Ilyen értékmérő lehet például – Bihari Mihály⁹⁷ szerint – a szélesebb társadalmi

⁹⁴ Lásd. jelen dolgozat Mellékletében.

⁹⁵ Kovács György: Innováció, technológiai változás, társadalom: újabb elméleti perspektívák, Szociológiai Szemle 2004/3.szám, 57-58.oldal

⁹⁶ Gáspár László: Általános innovációelmélet, Magyar Innovációs Szövetség, 1998. 4.oldal

⁹⁷ Bihari Mihály – Pokol Béla: Politológia, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1998. 100-107.oldal

elfogadottság; a nagyobb legitímáltság; az elfogadott politikai értékeknek való nagyobb mértékű megfelelés; a nyilvánosság, az egyenlőség fokozottabb érvényesülése; a konszenzusképesség kibontakozása vagy az integrációra való hajlam.

Az innováció kibontakozásának feltétele a társadalom visszaigazolása, visszacsatolása (feedback). A gazdaságban az innováció visszaigazolása egyértelmű, hiszen az új termék, szolgáltatás iránti kereslet növekedése jól mérhető jelzőszám. Ugyanez a visszaigazolás a politikai rendszerben már sokkal bonyolultabb. Ehhez a problémakörhöz tartozik az innováció terjedésének vizsgálata, illetve transzmissziója, vagyis az innovációs vívmányok beépülése a társadalom életfolyamataiba.

Gábor Dénes megítélése szerint az innováció kényszerré vált, Bucsy László pedig az innovációt kezdeményező fejlődésnek minősíti. Farkas János társadalmi innováció alatt azt a szándékot és igényt érti, ami arra irányul, hogy magasabb szintre fejlesszük társadalmunk önszabályozó, adaptív és tanuló sajátosságait; emellett tágabb értelemben a szervezeti innovációt is megjeleníti.

A kihívásra, lehetőségekre, problémákra az innováció és annak kibontakozása fejlődéssel/fejlesztéssel ad választ. Amennyiben elfogadjuk Drucker állítását, miszerint az innováció szervezett, tervezett és célszerű munka, akkor a tervezés és stratégiaalkotás az innováció vizsgálatának egyik fontos területévé válik.

Az innováció olyan átfogó, komplex fejlődést eredményez, ami nem csupán a fejlődési igényekre adott válasz, hanem tudatos és célorientált tevékenység. Az Európai Unió folyamatosan törekszik az innováció kibontakozásához szükséges erőforrások mobilizálására, főként a partnerségen, a szolidaritáson, a kohézió, a disszkusszivításon, a konfliktuskezelésen stb. keresztül. Megállapítható továbbá, hogy a közszektor – ezen belül is főként a közigazgatás – fontos szerepet tölt be a társadalmi innovációban; az Európai Unió egyre fokozottabban érzékeli, hogy a tagállamok közigazgatásai hasonló kihívásokkal szembesülnek, ezért változatos eszközökkel ösztönzi a tapasztalatok cseréjét, szakmai kapcsolatok kialakulását, együttműködések fokozását, a közigazgatás és a kohéziós politika eredményes, hatékony és gazdaságos működését. Az Európai Unió deklarált célja, hogy a világ leginnovatívabb (megújulásra képes) rendszerét valósítsa meg.

Az európai unió stratégiai dokumentumaiban innováció jelentését egyre gyakrabban tovább szélesítik, „a kutatási eredmények gazdaságba való sikeres átvezetése” jelentés szervezési és társadalmi aspektusokkal bővül. Az innováció jelentése az európai unió

szóhasználatban eltolódott a kezdeti gazdasági, versenyképességi jelentéstől a társadalomban zajló folyamatokra, társadalmi megújulást értve alatta.

A disszertáció első része az innováció társadalomtudományi értelmezésének bemutatását tartalmazza elméleti alapozással, fogalmak tisztázásával. A disszertáció második részében az Európai Unió szándékait és céljainak elérése érdekében tett erőfeszítéseit vizsgálom, milyen módon kívánja az Európai Unió elérni, hogy a világ leginnovatívabb gazdaságává és társadalmává váljon.

II. rész

Európai közigazgatás és innováció

II.1. Európai Közigazgatási Tér

Az Európai Unió elhatározta, hogy a világ leginnovatívabb (megújulásra képes) térségévé válik. Az Európai Unió által kitűzött társadalmi érdekeket szolgáló fejlesztési feladatok elindításához, koordinálásához, végrehajtásához és monitoringjához szükséges intézményi háttérrel a tagállamonként eltérő sajátosságokkal rendelkező nemzeti közigazgatás biztosítja. Az Európai Uniónak érdeke, hogy a tagállamok közigazgatási rendszerei megfelelően működjenek, képesek és hajlandók legyenek az együttműködésre. Az együttműködést segítik elő azok a szakmai szervezetek, hálózatok, melyek a szakmai kapcsolatok kialakításával együtt a legjobb gyakorlatok (best practices) cseréjét is megvalósítják (például a Közigazgatás Minőségi Konferenciákon).

A közigazgatás modernizációja jelenleg is zajlik az Európai Unió tagállamaiban. A disszertáció ezen része azt vizsgálja, milyen hatással van ezekre a racionalizálási folyamatokra az Európai Unió és az általa elindított folyamatok.

1.1. Európai Közigazgatási Tér fogalma

Az Európai Közigazgatási Tér a nemzeti közigazgatási rendszerek összekapcsolódását jelenti, célja a tagállami gyakorlatok és működések közelítése.

Nincsen közösségi jogi szabályozás az Európai Unió tagországai közigazgatásának működésére vonatkozóan; azonban elvárásként megjelenik már a Római Szerződésben, később pedig a csatlakozási feltételeket rögzítő koppenhágai kritériumokban, hogy a tagországoknak képeseknek kell lenniük átvenni és alkalmazni az *acquis communautaire*-t, amihez elengedhetetlen a megfelelő jogi és intézményi keretekkel rendelkező nemzeti közigazgatás. Bár közös szabályozás nincs, az Európai Unió működése mégis jelentős hatással van a tagállamok közigazgatására, és befolyásolja azok működését.

Mivel nem létezik közösségi közigazgatási intézménystruktúra, ezért az Európai Unió szakpolitikai és közös célkitűzései megvalósításakor nem támaszkodhat erre az építményre. Az Európai Unió jogának alkalmazásakor a tagállamok saját intézményeiken keresztül biztosítják azok megfelelő szintű teljesítését, végrehajtását és végrehajthatását. Szegvári Péter⁹⁸

⁹⁸ Szegvári Péter: „Abszurditás vagy Csodaország”, 15 év tükrében: a regionális önkormányzatiság esélyei, Önkorkép, 2005. 10. szám

úgy véli, hogy az Európai Unió számára sem közömbös, hogy milyen a döntéseinek előkészítését és végrehajtását végző tagállam közigazgatása. „A közösségi döntéshozatal szorosabban egymáshoz fűzi a résztvevő közigazgatásokat, megsokasodnak a személyes és intézményes kapcsolatok. A felmerülő problémáknak a tagországok közigazgatásai közötti közös megoldása, az ebből fakadó összehangolt gyakorlat kialakítása, az uniós intézmények saját működését érintő reformok megtervezése és végrehajtása, továbbá az uniós jogszabályok végrehajtását szabályozó jogi normák kölcsönösen hatnak egymásra, melyek eredőjeként beszélünk az >Európai Közigazgatási Tér< kialakulásáról.”

Az integráció kiteljesedésével a tagállamok közigazgatási egységei is egyre közvetlenebb kölcsönhatásba kerülnek egymással. A találkozások és az együttműködési területek fokozódásával a jó gyakorlatok (best practice) cseréje is megvalósult; a fentiek következményeképp pedig egyfajta hasonlulást is megállapíthatunk a gyakorlatokban, az intézményekben, a megoldásokban.

Egy 1999-es SIGMA tanulmány⁹⁹ úgy fogalmaz, hogy a tagállamok állami hivatalnokai közötti állandó kapcsolatfelvétel, az *acquis communautaire* fejlesztésére és érvényre juttatására vonatkozó követelmény, az Európa-szerte létrehozott adminisztratív igazságszolgáltatási rendszerek, és a megosztott közigazgatási elvek és értékek a nemzeti igazgatások konvergenciájához vezetett, ezt a jelenséget Európai Közigazgatási Térként írják le. A közös vonások legfőképp az alapvető intézményes szervezést, folyamatokat, közös adminisztratív normákat, valamint a közszolgálati értékeket érinti a tanulmány szerint. „Valójában, a tagállamok közti különbségek által felvetett problémák képezik a fő okait annak, hogy az intézményesítés ennyire előtérbe került a Közép- és Kelet-Európa felé irányuló kiterjedési folyamatban.”¹⁰⁰ Összefonódnak az adminisztratív törvényelvek és a közszolgálati normák, és ezek az összefonódások a fontos elvei a közös megértés létrejöttének, amihez nagymértékben hozzájárul az Európai Bíróság és joggyakorlata is.

Az Európai Közigazgatási Tér gondolata 1992-től van jelen, mégis nagyobb lendületet 1999-től kapott, az újonnan csatlakozni kívánók megjelenésével. A kandidáló országoknak megfelelő közigazgatási működést kellett bizonyítaniuk, hogy teljesíteni tudják az Európai Unió közigazgatás terén létező minőségi és megbízhatósági normáit.

Mivel Európa országai a közösen elfogadott irányelvekhez közösen elfogadott közigazgatási és közszolgálati standardokat is párosítanak, így – írja Jenei György¹⁰¹:

⁹⁹ SIGMA Tanulmány: Európai közigazgatási elvek, 1999. No.27., 14. oldal

¹⁰⁰ Uo. 15. oldal

¹⁰¹ Jenei György: Közigazgatási irányelvek az EU-ban, 2006., 6. oldal

„...ugyan az egyes EU országok közigazgatási-közszolgálati rendszerei nem kompatibilisek, – azaz minden ország sajátos modellel rendelkezik – de ugyanakkor ezek az országok nem fragmentáltak, hanem az EKT [Európai Közigazgatási Tér] adminisztratív irányelveinek együttes érvényesítésével egységet is alkotnak. Egység érvényesül a sokféleségben.”

1.2. Az Európai Közigazgatási Tér intézményi szereplői

Az Európai Közigazgatási Térben működő nemzeti közigazgatási rendszerek konvergenciáját elősegítik olyan szakmai intézmények, amelyek fő célja a tapasztalatcsere, a közigazgatás hatékonyságának és minőségének fokozása, eredményességének növelése. A szervezetek között megkülönböztethetünk szakmai-tudományos és érdekvédelmi intézményeket.

A szakmai-tudományos szervezetek közül az **Európai Közigazgatási Intézet** (European Institute of Public Administration – **EIPA**) feladata, hogy az Európai Unió szervezeteinek, jelenlegi és csatlakozni kívánó országainak közigazgatását szolgálja. Az EIPA egy európai eszköz a közigazgatásban résztvevők képzésére, kiegészítve és gazdagítva fő tevékenységét kutatási folyamatokkal, valamint a nemzeti és a regionális igazgatás közötti állandó konzultációval. Működése a kormányzótestület kezében van, amelynek tagjai az Európai Bizottság képviselőin kívül azok a társult tagok, akik együttműködési megállapodást írtak alá az Intézettel. Az Unió egymás utáni bővítése valamint az új tagok fogadása a nemzeti és a regionális közigazgatási képzés fontosságára hívja fel a figyelmet. Az Intézet feladata, hogy saját kutatási lehetőségein keresztül növelje a szerteágazó és szakosított képzések számát, hogy programokat szervezzen egy olyan nemzetközi környezetben, ahol az összes európai résztvevő megoszthatja tapasztalatait és közelítheti nézeteit, továbbá hogy ösztönözzön a feladatokban, és vállalja a „korai figyelmeztető” szerepét.¹⁰²

Az Intézet, amelyet az Európai Tanács 1981-es első ülésén hozott létre Maastrichtban, egyedülálló volt abból a szempontból, hogy az Unió összes tagországának kormányzata támogatta. Elsődleges feladatának tekintti – ami már az Alkotmányában is megfogalmazódott – az Unió, a tagországok valamint az Intézettel kapcsolatban álló országok támogatását, minőségi szolgáltatást nyújtva nekik, annak érdekében, hogy a közigazgatásban dolgozók az Unióval kapcsolatos ügyekben minél nagyobb jártasságra tegyenek szert. A bővítés kilátásai

¹⁰² Forrás: <http://www.controllrt.hu/doc/Eipa.pdf>

ösztönözték az EIPÁ-t arra, hogy együttműködési megállapodásokat kezdjen a csatlakozó országokkal, valamint olyan társult országokkal (Norvégia, Svájc), amelyeknek érdeke fűződik az európai integrációhoz.¹⁰³

Az EIPA elsődlegesen azokon a területeken érdekelt, amelyek az Európai Unió folyamatainak és politikáinak megértésére irányulnak, azáltal, hogy fejleszti az egyes tagországok közigazgatási hatékonyságát az európai integrációban, és közvetítő szerepet vállal eredményes együttműködésükben. Ezen felül, a Bizottság támogatásával az Intézet titkársági feladatokat is ellát, valamint tárgyalásokat készít elő; továbbá aktív szerepet játszik a többoldalú együttműködések ösztönzésében az olyan nemzeti iskolák és közigazgatási intézmények között, amelyek köztisztviselőknek és szakértőknek kínálnak képzéseket. Különleges hangsúlyt fektetnek a regionális és a helyi köztisztviselők továbbképzésére, hogy megbizonyosodjanak a közösségi politikák megfelelő átvételéről és alkalmazásáról.

A SIGMA (Support For Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) a közép- és kelet európai országok állami- és közigazgatási fejlesztésének támogatását végzi, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) és az Európai Unió közös kezdeményezése, finanszírozását a Phare Program biztosította. A Phare és a SIGMA célországai azonosak: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Macedón Köztársaság, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Szlovákia és Szlovénia.

A SIGMÁ-t 1992-ben alapították közigazgatási információk és szakelemzések készítése, valamint kapcsolatteremtés és tapasztalatcsere előmozdítása céljából. Öt technikai területtel rendelkezik: 1) Közigazgatás Fejlesztési Stratégiák; 2) Politizálás, Koordináció és Szabályozás; 3) Költségvetés és Forráselosztás; 4) Közigazgatási Menedzsment; 5) Számviteli- és Pénzügyi Ellenőrzés. A fentiekén kívül még egy Információ-szolgáltatási Egység is működik, amelynek feladata a közigazgatás területén megjelent kiadványok terjesztése.

2000-től a SIGMA új megbízást kapott az Európai Bizottságtól, és feladata lett a tagjelölt országok közigazgatási helyzetének és kapacitásának felmérése, valamint minősítése a pénzügyi ellenőrzés, a külső audit és a közszolgálat területén. Az Európai Unió célja ezzel az volt, hogy a pénzalapok jogszerű és célszerű felhasználásának intézményi-jogi keretei, valamint a közösségi döntéseket megvalósító közigazgatási humán erőforrás is biztosított legyen.

¹⁰³ Uo.

Az **Innovation Public Services Group (IPSG)** az Európai Unió tagállamainak kezdeményezésére és részvételével jött létre 1999-ben. Célja a közigazgatás minőségfejlesztése tapasztalat- és legjobb gyakorlatok cseréjével, valamint teljesítménymérő technikák fejlesztésével. Különböző munkacsoportokban végzi feladatait, és rendszeresen megrendezi a Közigazgatás Minőségi Konferenciáját. Folyamatos szakértői megfigyelője az EIPA-nak, az EPAN hálózat része.

Az **Európai Közigazgatási Hálózat** (European Public Administration Network – **EPAN**) holland jogszabályok alapján létrehozott szervezet, az európai közigazgatási felsőoktatási intézmények tematikus hálózata. Célja, a közigazgatás tananyag európai dimenziójának fejlesztése, oktatók és diákok cseréjének ösztönzése, és a szakma fejlődésének előmozdítása.

Az **Európai Önkormányzatok és Régiók Tanácsát** (**CEMR** – Council of European Municipalities and Regions) európai polgármesterek alapították 1951-ben Genfben, később nyitott a régiók felé és vált az európai önkormányzatok és régiók szervezetévé. Mára 35 ország városi, önkormányzati és regionális szövetségei a tagjai. A CEMR a legnagyobb európai önkormányzati érdekvédelmi szervezet. A szervezet Politikai Bizottságába a magyarországi önkormányzati szövetségek is delegáltak tagokat. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) 2004. óta képviseli a magyar önkormányzatokat a CEMR testvérvárosi bizottságában, és képviselőket küld a CEMR választott női tagozatába is.

A **Helyi Önkormányzati Hálózat** (**LOGON** – Local Governments' Network) a legnagyobb olyan hálózat, ami az Európai Unió tagállamainak helyi és regionális önkormányzatait egyesíti. A hálózatot 1998 őszén alapították azzal a céllal, hogy a tagszövetségek között hatékony tapasztalatcsere valósuljon meg, és az önkormányzatok és a nemzeti kormányok közötti együttműködésnek is kialakítson egy struktúrát. Az újonnan csatlakozó államoknak (kezdetben Ausztria, Finnország és Svédország; majd a 10+2 új tagország) nagy segítséget nyújt(ott) az átmenetre való felkészítésben. A LOGON működését az Interreg és az osztrák szövetségi kormány finanszírozza. A tapasztalatok cseréjére munkacsoportokon keresztül, konferenciákon és a pályázó országokban tartott előadásokon kerül sor; ezen felül számos nemzetközileg is elismert kiadvány készült és összesen négy LOGON jelentést adtak ki (1999, 2000, 2002 és 2005). A LOGON munkáját három fő téma köré szervezi:

- 1) a közérdekű szolgáltatások;
- 2) az Európai Alkotmány;
- 3) a közigazgatás modernizációja.

EUROCITIES az európai nagyvárosok hálózata, amelyet 1986-ban alapított az európai nagyvárosok egy csoportja. 2007-ben 30 európai ország 130 nagyvárosa a tagja. Az **EUROCITIES** platformot teremti a tapasztalatcserére, a közös problémák elemzésére, az innovatív megoldások kifejlesztésére különböző fórumokon, munkacsoportokban, programokon és egyéb eseményeken. A szervezet célja, hogy európai szinten tudatosítsák, hogy a városok fontos gazdasági, szociális és kulturális fejlesztési központok, és szükséges az európai politikák urbánus dimenziójának kidolgozása.

Az 1949. május 5-én a Londoni Szerződéssel alapított **Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusát** 1994-ben hozták létre konzultatív testületként, a hatékony helyi és regionális kormányzási struktúra támogatására, kezdeményezések bátorítására az állampolgárok helyi és regionális demokráciában való hatékony részvétele érdekében, és az euro-régiók felállításának ösztönzése érdekében. A Kongresszus a tagországok önkormányzati szövetségei által delegált választott önkormányzati tisztségviselőiből áll. Két kamarája van: a települési és a regionális kamara, feladatuk a tagországok helyi önkormányzatai hangjának érvényesítése az Európa Tanács munkájában.

A régiók közötti együttműködést és közös stratégiák kidolgozását segíti elő az **AEBR** (Európai Határmenti Régiók Szövetsége), amelyet 1965-ben Bázelen alapítottak, és közel 90 régió a tagja; valamint az **AER** (Európai Régiók Gyűlése), amelyet 1985-ben hoztak létre, és több mint 250 régió és további 14 interregionális szervezet a tagja 33 európai országból.

Az intézmények között kell megemlíteni az Európai Unió **Régiók Bizottságát** is, amit a Maastrichti Szerződés hívott életre. 344 tagja a regionális és a helyi önkormányzatok képviselői alkotják. A csatlakozás után a magyar önkormányzati szövetségek által 12 rendes tag és 12 póttag vehet részt az Európai Unió Régiók Bizottságában. Feladata tanácsadás a Tanács és a Bizottság részére. Politikai szervezet, hat bizottságban látja el munkáját (Területi Kohéziós Politika; Gazdasági és Szociális Politika; Fenntartható Fejlődés; Kultúra, Oktatás és Kutatás; Európai Kormányzás, Szabadság, Biztonság, Igazságosság Térsége; Külső Kapcsolatok és Decentralizált Együttműködések Bizottsága).

Az innováció vizsgálata szempontjából a fent bemutatott szervezetek a legjelentősebbek, a tagállamok közötti együttműködést és szakmai tapasztalatcserét elősegítő intézmények tevékenységei egy irányba mutat, céljuk: minőségi színvonal emelése, a tagállamok és a tagállamokban működő szervezetek közötti kapcsolódási pontok fokozott felismerése, valamint a partnerség előmozdítása. Az intézmények számos javaslatot és elemzést

készítenek, képzéseket bonyolítanak, konferenciákat rendeznek megteremtve a lehetőséget az erőforrások minél hatékonyabb mobilizálására, szakmai segítségnyújtásra, tapasztalatok cseréjére.

1.3. Az Európai Közigazgatási Tér dokumentumai

Először 1997-ben a holland elnökség alatt készült Közös európai közigazgatási tér című dolgozatban jelent meg az Európai Közigazgatási Tér fogalma, majd az 1998. évi 23. SIGMA tanulmány elemzi az Európai Közigazgatási Tér elemeit.¹⁰⁴ Felkészülés és csatlakozás az Európai Közigazgatási Térhez című 3. része a SIGMA tanulmánynak a közép-kelet-európai országok számára íródott. Ebben Jacques Fournier arra hívja fel a figyelmet, hogy a csatlakozni kívánó országoknak képessé kell válniuk az *acquis* átvételére és megvalósítására és megerősíti a Koppenhágában 1993 júniusában elfogadott kritériumok teljesítésének szükségességét. A tanulmány sorra veszi a politikai intézmények, a közigazgatás, a szakpolitikák, az igazságszolgáltatás, a helyi önkormányzatok, a közigazgatási reform, a központi igazgatás, a közszolgáltatás, a korrupció elleni küzdelem stb. területeit. A közigazgatással kapcsolatban leszögezi, hogy nem létezik egy speciális közös modell a közigazgatási szervek és funkciók működésére, annak ellenére sem, hogy központi helyet foglal el, főként a közszolgáltatások területén és egy olyan egységet képez, ami szükséges az Európai Unió alapvető funkcióinak kiteljesedéséhez.¹⁰⁵

További dokumentumok készültek az Európai Tanács 1999. október 15-16-i rendkívüli tamperei ülésén, ahol döntöttek az Európai Unión belül létrehozandó a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségről. A finnországi Tamperében az Európai Unió állam- és kormányfői kidolgoztak egy politikai stratégiát és egy öt évre szóló (1999-2004) programot az alábbi célkitűzésekkel:

- a személyek szabad mozgásának biztosítása a gyakorlatban;
- az állampolgárok biztonságának szavatolása;
- az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítése;
- a bírósági határozatok és ítéletek kölcsönös elismerése elvének fejlesztése, és annak lehetővé tétele, hogy e határozatok az Európai Unió egész területén foganatosíthatók legyenek.

¹⁰⁴ SIGMA Papers: Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, 1998. No. 23.

¹⁰⁵ Uo.: 110-119. oldal

A tamperei program folytatását célzó Hágai Program tartalmazza a következő (2004-2009) többéves programot. A Hágai Program megállapítja, hogy jelentős előrelépések történtek a rendőrségi, vám- és igazságügyi együttműködés biztosításában, valamint a menekültügygel, a bevándorlással és a külső határok ellenőrzésével kapcsolatos összehangolt politika kialakításában. Az Európai Alkotmányszerződés, valamint a korábbi Maastrichti, Amszterdami és Nizzai Szerződések fokozatosan létrehoztak egy közös jogi keretrendszert a bel- és igazságügy terén, amit harmonizáltak az Európai Unió többi politikájával.

A fenti tanulmányok és programok indították el az Európai Közigazgatási Térről folyó diskurzust, és működéséről folyó eszmecseréket, aminek eredményeként kialakult a közös európai közigazgatási tér államigazgatásra vonatkozó főbb célkitűzései:¹⁰⁶

- átlátható központi közigazgatási szervezet és döntési mechanizmus megléte;
- egy olyan jogrend, amely szavatolja a demokratikus hatalomgyakorlást a hatalmi ágak különválasztását, az emberi jogokat és a jogérvényesítést;
- egy olyan kormányzati szervezet, amely biztosítja a hatékony tárcaközi koordinációt és a szoros kapcsolatot a pénzügyi tervezés és költségvetés rendszerével, valamint elégséges hatalommal ruházza fel a kormányzatot ahhoz, hogy utóbbi felvállalhassa az ország politikai vezetését;
- az egyeztetett politikai döntéseket és a döntések megvalósítását szavatoló eljárásokat;
- egy olyan közszektor kiépítését, amely működésének különböző területein egy világosan meghatározott jogi struktúrák alkotta keretrendszerben – meghatározott igazgatási önállóság mellett – alkalmas a rábízott feladatok ellátására;
- megfelelő kormányzati intézkedési és ellenőrzési eszközöket;
- a kormányzat és a polgári társadalom és összetevői közötti folyamatos kapcsolattartást;
- megfelelő jogi feltételek mellett működő professzionális közszoigazgatás működését;
- közintézmények elszámoltathatóságát és a közigazgatási cselekmények és intézkedések megbízhatóságát;
- költségvetési és adóigazgatási intézmények megfelelő működését;
- a közigazgatási döntéshozó mechanizmus működésének nyomon követéséért felelős, a köztisztviselők által elfogadott, korrupciómentes belső és külső ellenőrző intézmények létrehozását;

¹⁰⁶Balázs István (szerk.): Közigazgatási Szakvizsga, Államigazgatás, Magyar Közigazgatási Intézet, 2002. 80-81. oldal

- független bírósági rendszer megléte olyan eljárásokkal, amelyek biztosítják a jogviták gyors és végleges rendezését;
- a vonatkozó törvényekben egyértelműen meghatározott jogosítványokkal rendelkező, politikai ellenőrzés mellett tevékenykedő de a politikától független rendvédelmi erők működését.

Az Európa Tanács által 1985-ben elfogadott **Helyi Önkormányzatok Európai Chartája** összefoglalja az európai demokratikus helyi önkormányzatok közös értékeit. A dokumentum a helyi önkormányzatokat nevezi meg minden demokratikus rendszer egyik alapintézményének; kijelenti, hogy az állampolgárok közügyekben való részvételének joga (ami demokratikus alapelv) legközvetlenebbül helyi szinten gyakorolható; és rögzíti, hogy csak a tényleges feladatkörrel bíró helyi önkormányzatok biztosíthatnak egyszerre hatékony és az állampolgárokhoz közelálló igazgatást. A magyar szabályozás a Chartában foglalt elveknek megfelel, a Chartáról szóló egyezményt az 1997. évi XV. törvény hirdette ki.

A **Regionális Önkormányzatok Európai Chartáját** az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatalmú Kongresszusa dolgozta ki, melyet 1997-ben fogadtak el. A dokumentum meghatározza a régiókkal szembeni tartalmi és formai követelményeket. (Részletesebb bemutatását a tanulmány következő része tartalmazza.)

Az új európai igazgatással kapcsolatos vitát az Romano Prodi, az Európai Bizottság korábbi elnöke indította el 2000. elején, amikor bejelentette a Jó Kormányzás című Fehér Könyv kiadását. A Fehér Könyv végső formája 2001 nyarára készült el.

A helyi és regionális önkormányzásért felelős európai miniszterek 13. konferenciáján (2002. június 27-28. Helsinkiben) elfogadták a **Helsinki Nyilatkozatot a Regionális önkormányzásról**. A Nyilatkozat előzményei: a „Regionális önkormányzás és a szubszidiaritás – európai modellek és alapelvek” témában rendezett munkaiülések; az Európa Tanács több tagállamában a regionális önkormányzás reformja folyamatban van; a sokféle regionális önkormányzási modelljei. A Nyilatkozat célja a lehetséges alapkoncepciók és irányelvek szemléltetése, amelyek minden regionális önkormányzás modelljében közösek.

Az Európai Bizottság, felismerve a jól működő, elérhető, megfizethető és kiváló minőségű általános érdekű szolgáltatások döntő fontosságát az európai polgárok életminőségére, a környezetre és az európai vállalkozások versenyképességére nézve, elfogadta az általános érdekű szolgáltatásokról szóló Zöld Könyvet, amely széleskörű nyilvános konzultációt indított el arról, hogyan lehetne az Európai Unióban a legjobban előmozdítani a kiváló

minőségű általános érdekű szolgáltatások biztosítását.¹⁰⁷ A vita során konszenzus alakult ki arról, hogy a piaci mechanizmusok és a közfeladatok harmonikus kombinációját szükséges biztosítani. Lehetővé kell tenni:

- a hatóságok polgárokhoz közeli működését,
- egyetemes hozzáférést,
- fogyasztói és felhasználói jogok biztosítását,
- teljesítmény felügyeletét és értékelését;
- szolgáltatások sokféleségének nyújtását,
- átláthatóság növelését,
- jogi keretek pontosítását és egyszerűsítését a közszolgálati kötelezettségek ellentételezésénél,
- ágazati politikák felülvizsgálatát,
- általános érdekű szolgáltatások együttműködés által történő fejlesztését, stb.

A fenti elemeket magába foglalva a bizottság 2004 májusában elkészítette az általános érdekű szolgáltatásokra vonatkozó Fehér Könyvet [COM(2004) 374].

A 14. konferenciát Budapesten rendezték (2005. február 24-25.), amelyen elfogadták a **„Jó helyi és regionális önkormányzás megvalósításáról” szülő nyilatkozatot**. A jó helyi és regionális önkormányzás megvalósítása érdekében – többek között – a következő feladatokat fogalmazta meg:

- foglalkozni kell azzal, hogy számos országban miért olyan alacsony szintű a részvétel a helyi és regionális választásokon;
- törekedni kell arra, hogy az akadályok elháruljanak a részvétel elől;
- teljes érvényt kell szerezni a szubszidiaritás elvének a helyi és regionális hatóságok hatáskörének, struktúrájának és határainak meghatározásával és az azokra vonatkozó jogszabályok megalkotásával;
- a települések közötti együttműködéshez szükséges feltételek ösztönzése és megteremtése;
- hatékony kapcsolatok ápolása a területi igazgatás különböző szintjei között, különösen a központi és helyi hatóságok között;
- a regionális önkormányzattal kapcsolatos fejlemények ellenőrzése (monitoring) elsősorban az innovációk, illetve bármely olyan kérdés meghatározása céljából, amely több államban egyaránt felmerül;

¹⁰⁷ COM(2003) 270, 2003.05.21.

- települések közötti együttműködésekkel kapcsolatos ismeretek, tapasztalatok, vélemények és bevett jó gyakorlatok cseréje;
- a helyi és regionális hatóságok forrásainak olyan szintet kell elérniük, amely arányos a felelősségi körükkel;
- határon átnyúló együttműködések előmozdítása;
- stb.

A fent bemutatott dokumentumok és az általuk megfogalmazott célok, valamint a bennük rögzített elvek és értékek jelölik ki az Európai Közigazgatási Tér karakterét és jellemzőit. Az Európai Közigazgatási Térben kapcsolódnak össze a tagállamok közigazgatásai, ebben a „hálózatban” a hasonló kihívások miatt fokozottan érzékelhető a közigazgatási európaizáció és az innovációs kényszer. A közigazgatási innovációra pedig azért van szükség, hogy az Európai Közigazgatási Tér megbízható, átlátható és demokratikus működése érdekében a közigazgatás megfeleljen a nyitottság, az elszámoltathatóság, a hatékonyság, az eredményesség rögzített elveinek és értékeinek

II.2. Európai közigazgatás és innováció

2.1. Az Európai Unió innovációs stratégiái és kohéziós politikája*

Az innovációs kényszer a közigazgatásban, a fejlesztési dokumentumokban és a kohéziós politikában érezhetően erősödött, központi helyet és figyelmet követel magának. A folyamatot erősítik az európai uniós szintű stratégiai dokumentumok is, amelyek felvázolják a közösségi irányvonalakat, útmutatást nyújtanak a nemzeti stratégiák elkészítéséhez.

2.1.1. Innovációs stratégia az Európai Unió számára

Az Európai Unió stratégiai dokumentumaiban kulcsfogalomként jelenik meg az innováció, amin elsősorban a kutatási eredmények gazdaságba való sikeres átvezetését értik, és egyre gyakrabban tovább szélesítik a fogalom jelentését, amely szervezési és társadalmi aspektusokkal bővül.

Az Európai Unió tagállamok államfői Hampton Court-i informális ülésén 2005. október 27-én megállapodtak kutatás-fejlesztéssel és innovációval foglalkozó független szakértőkből álló csoport felállításáról, amelyet Esko Aho, Finnország korábbi miniszterelnöke vezetett, és feladata egy európai innovációs stratégia elemeinek kidolgozása volt. Az Aho jelentés felvázolta az innovatív Európa átfogó stratégiáját, melyek között legfontosabb intézkedésként egy kutatási és innovációs paktum létrehozását javasolta, mely a politikai, az üzleti és a társadalmi élet vezetői részéről egyidejű és összehangolt erőfeszítéseket követel az alábbi területeken: 1) innovációbarát üzleti környezet megteremtése; 2) tudomány és ipar kapcsolata; 3) humán erőforrás nagyobb mobilitása. A Bizottság meggyőződése, hogy ennél még többre van szükség: a társadalom innovációra való nyitottsága elengedhetetlen az eredményességhez és a valódi tudásalapú társadalom működéséhez.

2006. szeptember 13-án az Európai Bizottság közreadta az Aho-jelentés alapján elkészített „Az ismeretek átültetése a gyakorlatba: széles körű innovációs stratégia az Európai Unió számára” dokumentumot (COM[2006] 502), amelynek kezdőmondata: „A jövőnk az innovációtól függ”. A dokumentum elsősorban gazdasági értelemben részletezi az innováció jelentőségét, de utal arra, hogy az innováció legtágabb értelmében kell, hogy kiteljesedjen. Ez a „lehető legtágabb értelem”, pedig felöleli a kutatás-fejlesztést (találmányok), kreatív

* A témához szorosan kapcsolódó a kohéziós politika stratégiáit elemző rész elkészült (elemzi az Európai Unió innovációs stratégiáit, a strukturális alapok felhasználási koncepciót, a tagállamok nemzeti stratégiai referenciakereteit), terjedelmi okok miatt azonban kikerült a disszertáció jelen verziójából.

egyéniségeket, kulturális sokszínűséget, innovatív termékeket és szolgáltatásokat az egységes piacon, valamint a hagyományosan erős és felelős közszférát! A stratégia leszögezi, hogy ezeket az adottságokat kell kihasználni, hiszen az Európai Unió rendkívüli innovációs potenciál hordozója.

A Bizottság hangsúlyozza, hogy az innováció fogalma nem csupán technológiai értelemben használatos, hanem szervezeti és szolgáltatási innováció is létezik, ebben az összefüggésben pedig nem csupán a verseny lehet az ösztönző erő, hanem politikai intézkedések és az innovációt támogató mechanizmusok is jelentős szerephez jutnak.

A Bizottság felhívja a figyelmet arra is, hogy az Európai Unió innovációs potenciálját eddig jelentősen alábecsülték. Az innováció – mint fontos társadalmi érték – területén szükséges az állami szektor hatóságainak minden szinten gyorsan cselekedniük, az akadályokat leküzdeniük, hogy egy valóban innovatív európai tér jöhessen létre. Ténnyelők az alábbi területeken a legsürgetőbbek: 1) oktatás és kutatás; 2) belső piac; 3) jobb szabályozási környezet; 4) érdekelt együttműködésének ösztönzése; 5) kutatás és innováció pénzügyi támogatása; 6) állami szerepvállalás.

A Bizottság példamutató szerepet szán a kormányoknak. Az állami szférának élen kell járnia az új módszerek alkalmazásában, valamint az új technológiák és eljárások kiaknázásában, felhasználásukkal a közigazgatás területén. Ezeket az újításokat az állampolgárok igényeinek való jobb megfelelés és a közszolgáltatások magasabb színvonalú működés elérése érdekében kell bevezetni!

A jelentés azt is leszögezi, hogy az innováció ösztönzésének legfontosabb színtere gyakran a regionális szint. Az Európai Unió 2007-2013 közötti kohéziós politikáját a regionális innováció érdekében módosították, és a tagállamok által kitűzött támogatási célok lehető legnagyobb részének a tudásba és az innovációba történő befektetésre kell irányulniuk!

2.1.2. A kohéziós politika stratégiai dokumentumai

A szakirodalom kohéziós, regionális vagy strukturális politikának nevezi azt az Európai Unió szakpolitikát, amely célja a régiók közötti különbségek csökkentése, a közösség társadalmi és gazdasági kohéziójának előmozdítása, amit a Kohéziós Alap és a strukturális alapok pénzügyi támogatással segítenek. A „kohézió” mint cél hangsúlyozása jelenik meg, a „régio” a területi beavatkozás szintjére hívja fel a figyelmet, a „struktúra” pedig a finanszírozási feltételeket helyezi központba.

Az Európai Közösség alapokmányai, szerződésai rendelkeznek a szakpolitika lényegéről és tartalmazzák a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésének és a régiók közötti különbségek csökkentésének célját, emellett megnevezik a célok eléréséhez szükséges forrásrendszert, finanszírozási alapokat. „Átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása érdekében a Közösség úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági és társadalmi kohézió erősítését eredményezze. A Közösség különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók vagy szigetek – a vidéki térségeket is beleértve – lemaradásának csökkentésére törekszik.” – Szerződés 158. cikk.

Az Európai Unió strukturális politikájával a fejlődésben elmaradott területek támogatását kívánja elérni, és fejlesztési programokat támogatni, amelyhez területi léptéket javasol, ami régiónkénti megközelítést jelent. Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK rendelete az első jogi szabályozása a statisztikai célú nomenklatúrájának (NUTS). A NUTS-osztályozás célja a keretfeltételek megteremtésével az egységes kategóriák kialakítása, ami után a statisztikai adatok összehasonlíthatóvá válnak. A NUTS-osztályozás egy hierarchikus jellegű nomenklatúra. Minden tagállamot 1. NUTS-szintű területi egységekre oszt fel, amelyek egyike 2. NUTS-szintű területi egységekre osztódik, ezek pedig 3. NUTS-szintű területi egységekre osztódnak.¹⁰⁸

2. táblázat: Népeség-küszöbértékek az 1059/2003/EK rendelet alapján

| Szint | Legalább | Legfeljebb |
|--------|----------|------------|
| NUTS 1 | 3 millió | 7 millió |
| NUTS 2 | 800 000 | 3 millió |
| NUTS 3 | 150 000 | 800 000 |

A 2000-2006 közötti időszakban a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezéseket a Tanács által elfogadott 1260/1999/EK rendelet tartalmazta. A rendelet kilenc támogatandó célkitűzést jelöl meg, amelyek közül elsődleges célkitűzés a fejlődésben elmaradt régiók fejlesztésének és strukturális alkalmazkodásának elősegítése.

¹⁰⁸ 1059/2003/EK rendelet 2.cikk (2) bekezdés

3. táblázat: A kohéziós politika céljai és eszközei **Forrás:** Kohéziós politika 2007-től, Ténylap

| 2000–2006 | | 2007–2013 | |
|---|--|---|--------------------------|
| Céltűzések | Pénzügyi eszközök | Céltűzések | Pénzügyi eszközök |
| Kohéziós Alap | Kohéziós Alap | Konvergencia | ERFA |
| 1. céltűzés | ERFA ESZA EMOGA Garancia- és Orientációs Részleg HOPE | | ESZA Kohéziós Alap |
| 2. céltűzés | ERFA ESZA | Regionális versenyképesség és foglalkoztatás – regionális szint | ERFA |
| 3. céltűzés | ESZA | – nemzeti szint: európai foglalkoztatási stratégia | ESZA |
| Interreg | ERFA | Európai területi együttműködés | ERFA |
| URBAN | ERFA | | |
| EQUAL | ESZA | | |
| LEADER+ | EMOGA Orientációs Részleg | | |
| Vidékfejlesztés és a halászati szektor 1. céltűzésén kívüli szerkezetátalakítása | EMOGA Garanciarészleg HOPE | | |
| 9 céltűzés | 6 pénzügyi eszköz | 3 céltűzés | 3 pénzügyi eszköz |

A strukturális alapok és a Kohéziós Alap kifizetések összege a 2000-2006-os költségvetési időszakban a közös költségvetés közel 30 százalékát tette ki, az új időszakban ez az arány 35,7 százalék, 347,41 milliárd euró. További változás, hogy a céltűzések és a hozzájuk tartozó eszközök rendszere is átalakult, egyszerűsödött; a korábbi kilenc céltűzést három, a korábbi hat pénzügyi eszközt szintén három váltotta fel.

A 2007 és 2013 közötti kohéziós politika és eszközei már némi hangsúlyeltolódást hozott, központi üzenete: fokozottabb ütemű növekedést és még több munkahelyet az Európai Unió valamennyi régiójában és városában.¹⁰⁹ A fenti célhoz társult a 2007-2013 közötti időszak pénzügyi perspektíva struktúrájának megváltoztatása. A korábbiakhoz képest a szakmai/szakágazati kifizetési tételek megnevezését felváltotta a prioritások kijelölése, ahol a fenntartható növekedés (versenyképesség és kohézió) prioritás foglalja magában a Strukturális Politikák finanszírozási összegeit.

¹⁰⁹ Európai Bizottság Regionális Politika Főigazgatóság közleménye



1. ábra: A közös költségvetés kiadási oldalának megváltozott struktúrája

A strukturális alapokból való részesedés feltétele a tagállamok részéről egy olyan dokumentum elkészítése, ami tartalmazza az alapok kezelésének stratégiáját és a tagállamok prioritási rendszerét. A végrehajtásra egy vagy több Operatív Program keretében kerül sor. A dokumentumot a Bizottságnak kell jóváhagynia, amit 2007-ig közösségi támogatási kerettervnek (KTK) neveztek. 2007-től **Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRF – National Strategic Reference Framework)** váltja fel a KTK-t, ami egy egyszerűsített programozási dokumentum, a támogatás mértékétől függetlenül valamennyi tagállamnak el kellett készíteni 2006 decemberéig. A NSRF tartalmazza az alapok felhasználására vonatkozó nemzeti szándékokat, a tagállam helyzetelemzését (SWOT-analízis), az elemzés alapján választott tematikus és területi prioritásokat magában foglaló stratégiát, az Operatív Programok listáját, az indikatív éves allokációkat alaponkénti és programonkénti bontásba stb. Az NSRF elkészítésénél a Lisszaboni Stratégia céljaira és a közösségi stratégiai iránymutatásokra (CSG – Community Strategic Guidelines) kell figyelemmel lenni!

Az Európai Tanács 2006. október 6-án fogadta el a kohéziót, a növekedést és a munkahelyteremtést célzó **közösségi stratégiai iránymutatásokat (CSG – Tanács határozata 2006/702/EK)**. Az új iránymutatások meghatározzák a kohéziós politikával foglalkozó jövőbeni programok prioritásait, így segítségükkel a tagállamok könnyebben tudják erőfeszítéseiket a növekedés és a foglalkoztatás kulcsfontosságú területeire összpontosítani.

A stratégiai iránymutatások jelzik a tagállamok és régióik számára, melyek a Közösség által legfontosabbnak ítélt célkitűzések a kohéziós politikai programok vonatkozásában. A gazdasági növekedés érdekében a következő értékeket nevezik meg:

- lisszaboni célok,
- fenntartható fejlődés,

- férfiak és nők közötti esélyegyenlőség,
- nemi, faji, etnikai, vallási, fogyatékosági, kor, szexuális irányultságon való megkülönböztetés elleni fellépés.

CSG négy fő iránymutatása:

1. Európát és régióit a beruházások és a munka szempontjából vonzóbbá kell tenni (közlekedés, környezet energia)!
2. A növekedést szolgáló tudás és innováció fejlesztése (kutatás-fejlesztés, innováció, vállalkozóiség, információs társadalom, pénzeszközökhöz való hozzáférés)!
3. Több és jobb munkahely (szociális védelmi rendszerek korszerűsítése, alkalmazkodó képes és egészséges munkaerő, jobb oktatás és szakképzés, igazgatási kapacitás)!
4. Kohéziós politika területi dimenziójának figyelembe vétele: a kohéziós politika egyik meghatározó jellemzője – az ágazati politikákkal szemben – az a képessége, hogy alkalmazkodni képes a különleges igényekhez, mint például az egyedi földrajzi kihívások: nagyvárosok, vidéki térségek, határokon átnyúló együttműködés.

A CSG-ben megfogalmazott javaslatok a Bizottság szándéka szerint a stratégiai dimenziót erősíténék a Közösség prioritásainak bevonásával a nemzeti és a regionális fejlesztési programokba. A Bizottság a kohéziós politika számára helyi szinten kíván minél szélesebb körű elkötelezettséget elérni, valamint a partnerség növelését, és a felelőségi körök átláthatóbb, decentralizáltabb rendszerét (főként a pénzügyi irányítás és a pénzügyi ellenőrzés területén).

Az Európai Unió kohéziós politikája céljain és támogatásain keresztül hozzájárul a gazdasági tevékenység harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődéséhez, a foglalkoztatás és az emberi erőforrások fokozásához, a környezet védelméhez és minőségének javításához, az egyenlőtlenségek megszüntetéséhez, valamint a nemek közötti egyenlőség előmozdításához.

2.1.3. A Lisszaboni Stratégia rövid története

Az európai integráció kilencvenes évek végére jelentős eredményeket ért el, az egységes belső piac kiépülése sikeresen haladt előre, létrejött az Európai Unió és az eurózóna, valamint a bővítési tárgyalások is elkezdődtek. Európa mégis lemaradásban volt (van) a világ más részeihez képest, főként a két nagy versenytárs az Amerikai Egyesült Államok és Japán mutatott fel magasabb és tartósabb gazdasági növekedést, magas fokú kutatás-fejlesztő

tevékenységet és alacsonyabb szintű munkanélküliséget. Kína feldolgozóipara nagymértékű térhódításba kezdett, India a szolgáltatások terén prosperál. Európára az előregedő társadalom problémái nehezdednek, amelyeket a termelékenység javításával és a foglalkoztatottság arányának növekedésével lehetne enyhíteni. Ebben a környezetben 2000 tavaszán a portugál elnökség alatt fogadták el az Európai Unió állam- és kormányfői a Lisszaboni Stratégiát, amelynek célja, hogy 2010-re Európa a világ legversenyképesebb tudásalapú gazdaságává váljon. A központi célkitűzést kiegészítik a foglalkoztatás, a gazdasági reformok és a szociális kohézió megerősítését célzó koncepciók (2001 Stockholm), majd a környezetvédelem elvei (2001 Göteborg).

Az általánosan megfogalmazott stratégia számtalan célkitűzést és alcélokat, különféle mutatókat nevezett meg, amelyekhez nem tartozott pontos menetrend és eszközrendszer. 2004-ben a lisszaboni folyamat félidei felülvizsgálatakor bebizonyosodott, hogy a kitűzött végcél elérése az eredeti elképzelés ellenére tovább távolodott. A problémák feltárását és megoldásukra javaslatokat a 2003-ban elkészült Sapir- és Kok-jelentések tartalmaztak.

Romano Prodi kezdeményezésére (2002 júliusa) alakult meg a Sapir bizottság, aminek feladata az volt, hogy fogalmazzon meg javaslatokat a kibővítés utáni időkre, hogy az Európai Unió ne teljesítsen növekedési lehetőségei alatt. A Sapir-jelentés¹¹⁰ az Európai Unió gazdaságpolitikáját vizsgálva megállapította, hogy Európa a hetvenes évek óta lemaradásban van az Amerikai Egyesült Államoktól, és „merész lépésre” van szükség, ami a gazdaságpolitika teljes átalakításához vezetne. A közgazdászok és politikusok közös munkájával készült jelentés a költségvetés rögzült struktúráját kívánta átalakítani, annak érdekében, hogy a belső piac fennmaradt akadályait lebontsák; hogy a kutatás-fejlesztés és oktatás területére nagyobb összegeket fordítsanak; és számos egyéb elem között még a felzárkóztatási programok átalakítását javasolta, hogy azok valóban a szegényeket támogassák. A jelentés a radikális gazdasági reformjavaslata miatt nagy ellenállásra talált, főként a mezőgazdasági támogatások jelentős csökkentése miatt.

A korábbi holland miniszterelnök, Wim Kok által vezetett bizottság 2004 márciusára készítette el jelentését, amelyben megállapítja, hogy a fő problémát a Lisszaboni Stratégiában megfogalmazott célok végrehajtása jelenti, mert hiányzik a politikai elkötelezettség a cselekvésre. Javaslatát is ebből a problémából kiindulva fogalmazza meg, és szorgalmazza a valamennyi tagállam által kötelezően elkészítendő átfogó akcióterv bevezetését, amely akcióterv a lisszaboni célok nemzeti karakterét és az egyéb nemzeti programokba való

¹¹⁰ Szerzői: André Sapir, Philippe Aghion, Giuseppe Bertola, Martin Hellwig, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, José Vinals, Helen Wallace.

bültetését szolgálná. További javaslata, hogy a számtalan cél és mutatószám rendszerezésére nevezzenek meg elsődleges prioritást: növekedés és foglalkoztatás elősegítését. A politikusok, vállalatvezetők, szakszervezeti vezetők és kutatók részvételével készült Kok-jelentés kedvezőbb fogadtatásban részesült, javaslatait a Lisszaboni Stratégia 2005-ös félédei felülvizsgálata átvette és beépítette.



1. kép: Európai Bizottság „Növekedés és foglalkoztatottság” honlapja

José Manuel Barroso bizottsági elnök jelentős támogatásával került sor 2005-ben a lisszaboni folyamat felülvizsgálatára, ami ezek hatására új lendületet kapott. Külön figyelem irányult a kitűzött célok kommunikációjára, hiszen a folyamat akkor lehet sikeres és a kitűzött célok elérhetőek, ha a szélesebb közvélemény támogatását is megszerzik a döntéshozók, és az állampolgárok bevonásával zajlik a megvalósítás. Ennek érdekében a Bizottság 2005-ben létrehozott egy honlapot (<http://www.europa.eu.int/growthandjobs>) a figyelemfelkeltés céljából és a folyamatos információáramlás megkönnyítésére.

A félédei felülvizsgálat a növekedést elősegítő tudásra és innovációra (growth) koncentrált, a több és jobb minőségű munkahelyek megteremtése (jobs) mellett, hogy Európa vonzóbbá váljon a befektetések és a munkavállalás számára (growth and jobs). A felülvizsgálat kiterjedt

az irányítási struktúra átvilágítására is, az új rendszerben már világosan elkülönülnek egymástól a közösségi és nemzeti szintek hatás-, feladat- és felelősségi körei.

A felülvizsgálat alapján 10 kulcsfontosságú területet neveztek meg: 1) Hatékony belső piac: a szabályok fokozottabb és hatékonyabb betartása, valamint főként a szolgáltatások területén megfelelő szabályozás kialakítása elősegítheti a verseny és az egységes belső piac sikeresebb működését. 2) Szabad és tisztességes kereskedelem: a belső piacon az állami támogatások (nemzeti szintű lépések) rendszere gátolja a növekedést, a világpiacon pedig az egységesebb fellépés segítené elő a megfelelő jelenlétet. Közösségi szinten főként a hálózatok struktúrák (telekommunikáció, energia-, pénzügyi és közlekedési szektor) liberalizációjában van tennivaló. 3) Jobb szabályozás: közösségi joganyag egyszerűsítése, tagállami szinten pedig a közszolgáltatások színvonalának javítása szükséges. 4) Európai infrastruktúra javítása: főként a közlekedés és energia területén. 5) Befektetés a kutatás-fejlesztésbe: jelentős lemaradás leküzdése az Amerikai Egyesült Államokhoz és Japánhoz képest. Vállalkozók ösztönzése a K+F tevékenységben való részvételre. 6) Innovációk előmozdítása: szoros összefüggésben a kutatás-fejlesztés hiányosságaival alacsony az információs és kommunikációs technológiák szektorának súlya. 7) Erős ipari háttér megteremtése: high-tech iparágak térségbe csábításával, megfelelő források biztosításával. 8) Több és jobb munkahely: mobilitással, alacsony jövedelmek adójának csökkentésével. 9) Rugalmas munkaerő: Europass¹¹¹, nyugdíj-jogosultságok határokon átvihetőségének könnyítése, fekete munka „kifehérítése”. 10) Humán erőforrás-fejlesztés: jobb oktatás, kiaknázható készségek, lifelong learning.

A reformok és a célkitűzések fontos eleme, hogy elvezessenek a piacok és a szférák közötti pozitív kölcsönhatások erősítéséhez. A Lisszaboni Stratégia politikái és reformjai arra irányulnak, hogy Európa szabályozási és gazdasági kereteit az innovációra nyitottabbá tegyék.

2.1.4. A stratégiai dokumentumok szinergiája

A fent bemutatott dokumentumok egymás hatását erősítve kívánják elérni, hogy az Európai Unió a világ leginnovatívabb gazdaságává és társadalmává váljon.

A CSG átfogó célja a kohéziós politika stratégiai dimenziójának erősítése, hogy a Közösség prioritásai jobban beépüljenek a nemzeti és a regionális fejlesztési programokba;

¹¹¹ Képzettséget igazoló európai igazolvány.

valamint a kohéziós politika nagyobb szerepvállalásának biztosítása, annak fényében, hogy a Bizottság, a tagállamok és a régiók közötti partnerség és párbeszéd fokozódjon, és a felelősségi körök világosabb lehatárolása megvalósuljon. A CSG céljait szem előtt tartó NSRF-k pedig néhány elemre koncentrálnak:

- fejlődési egyenlőtlenség, gyengeségek és potenciálok;
- átfogó, nemzeti stratégia, ami mind a konvergencia, mind a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzésekre használható;
- tematikus és területi prioritások.

A CSG-ben a leghangsúlyosabb cél az innováció, a tudás és vállalkozókedv növelése. Európát és régióit a beruházások és a munka szempontjából vonzóbbá kell tenni, a növekedést szolgáló tudást és innovációt fejleszteni szükséges, több és jobb munkahelyet létesítsünk! A Lisszaboni Stratégia mindezzel harmonizál, hiszen célul tűzte ki, hogy Európa 2010-ig a világ legversenyképesebb tudásalapú gazdaságává váljon; a félidei felülvizsgálat során konkretizált két fő cél a növekedés és foglalkoztatottság.

Közös tehát a stratégiákban a növekedés szorgalmazása, igaz hangsúlybeli különbséggel; hiszen a Lisszaboni Stratégia teljes gazdasági növekedést céloz, míg a strukturális alapok dokumentumai a régiók közötti különbségek csökkentését tekintik fő prioritásnak.

Közös továbbá a humán erőforrás-fejlesztés, a kutatás-fejlesztés és az innováció középpontba állítása.

Innováció a CSG új termékek fejlesztését érti az új vidéki szektor kibontakoztatásával; másrészt folyamatinnovációt, ami fejleszti a hatékonyabb technológiák használatát; és szervezeti innovációt, ami elősegít egy eredményesebben működő berendezkedést, együttműködő hálózatokat, alkalmazkodóképesség növekedését, belső- és külső kapcsolatok optimalizálását. A CSG a növekedést szolgáló tudás és innováció fejlesztésére három területen jelöl meg tennivalókat:

- 1) kutatás-fejlesztésbe történő beruházás növelése és célirányosabbá tétele;
- 2) az innováció elősegítése és a vállalkozói szellem ösztönzése;
- 3) mindenki számára megvalósuló információs társadalom ösztönzése.

Az információs társadalom és az információs és kommunikációs technológiák használata a lisszaboni menetrendben is párhuzamba kerülnek az innováció fokozásával. A lisszaboni kulcsterületek közül egyik az „Innovációk előmozdítása” (Boosting innovation), ami alatt a kutatás-fejlesztésben megalapozott újítások üzleti lehetőségeinek kihasználását értjük. A kulcsterülettel kapcsolatban közösségi szinten megfogalmazott feladatok: a kutatás-fejlesztés tevékenységének, a kockázati tőkebefektetések lehetőségeinek fokozása és a szabadalmaztatás

egyszerűbb és olcsóbb lehetőségeinek megteremtése. Fontos közösségi lépés továbbá a regionális szereplők segítségére létrehozott innovációs központok kialakítása, amelyek a források széles skáláját gyűjtik össze; valamint az ökoinnovációk elősegítése. Tagállami szinten a nemzeti szabadalmi eljárások egyszerűbbé és olcsóbbá tétele mellett a tagállami legjobb gyakorlatok cseréje járulhat hozzá leginkább a kulcsterület céljainak megvalósításához.

4. táblázat: A Lisszaboni Stratégia és a kohéziós politika összevetése
Danish Technological Institute elemzése¹¹² alapján

| | Lisszaboni Stratégia | Kohéziós politika |
|---|--|---|
| Fő célok | növekedés és foglalkoztatottság | kohézió |
| Átfogó célok | dinamikus, versenyképes és tudásalapú gazdaság | gazdaságilag és társadalmilag összetartozó közösség |
| Célok területi dimenziója | nem jelentős | nagyon jelentős |
| Célok jellegzetességei | széleskörű és működési | működési |
| Működési célok kialakítása | centralizált | decentralizált |
| Kormányzati eszközök | gyengék | erősek |
| Fizikai infrastruktúra jelentősége | alacsony | magas |
| Jogszabályi megalapozás | nincs szerződéses alapja | EK szerződés az alapja |

A Lisszaboni Stratégia és a kohéziós politika céljainak területi dimenziója különbséget mutatnak; az utóbbiban igen jelentős a területiség elve, míg a lisszaboni stratégiában ez a dimenzió alig-alig jelenik meg.

A célok iránya is különbözik, míg a lisszaboniak a szabályozást célozzák, széleskörűek, centralizáltak és mindezek mellett jelennek meg a működési irányvonalak; addig a kohéziós politika dokumentumai főként működési jellegű szabályozásra irányulnak, és decentralizált jellegűek.

A növekedés és foglalkoztatás fő céljának eléréséhez nem a kormányzati eszközök a legalkalmasabbak, a gazdasági és társadalmi kohéziót viszont jelentősebb mértékben képesek a kormányzati eszközök előmozdítani; valamint a felelősége is a döntéshozó szervezeteknek az utóbbi területeken fokozottabb. A fő célok szerint az infrastruktúra (legszélesebb értelemben) a Lisszaboni Stratégiában nem bír nagy jelentőséggel, míg a kohéziós politikában fontos tényező.

¹¹² Thematic Evaluation of the Structural Funds' Contributions to the Lisbon Strategy, Synthesis Report, February 2005

A Lisszaboni Stratégia érvényesülése, és a nemzeti valamint regionális stratégiákba építése igen előrehaladt, annak ellenére, hogy a stratégia nem bír olyan erős szabályozási alapokkal és funkciókkal, mint a strukturális alapok dokumentumai. A Lisszaboni Stratégiának nincs szerződéses alapja, viszont a strukturális alapokat és működésüket szerződésben rögzítették.

A fő különbség a célokban ragadható meg leginkább, a Lisszaboni Stratégia növekedés és foglalkoztatottság iránti elkötelezettségével a dinamikus, versenyképes és tudásalapú gazdaság megteremtését; míg a kohéziós politika a kohéziót, vagyis a gazdaságilag és társadalmilag összetartozó közösséget kívánja elérni.

A fő célok, a növekedést elősegítő tudás és innováció, valamint több és jobb minőségű munkahely (Lisszaboni Stratégia); és a társadalmi és gazdasági kohézió megteremtése, a regionális különbségek csökkentése (kohéziós politika, CSG, strukturális alapok dokumentumai) a Lisszaboni Stratégia és a kohéziós politika között mint az eredményesség és a méltányosság, vagy a versenyképesség és a felzárkóztatás közötti egyensúly kérdését is felvetik.

Lisszaboni Stratégia egy egységesített program az Európai Unió valamennyi országa számára, a strukturális alapok erőteljesebben kormányzati kezelés alatt állnak, még ha a keretek adottak is. Fontos különbség, hogy a strukturális alapok nyitottak a fejlesztés egyéb formáira, például a kulturális örökség fejlesztésére, speciális helyi típusú termelésre, amelyeket a Lisszaboni Program nem tartalmaz.

Az innovációt a 2000-es Lisszaboni Stratégia helyezte középpontba, a 2005-ös felülvizsgálatában az innovációt nevezik meg, mint a növekedés és a munkahelyteremtés hajtóerejét. A Lisszaboni Stratégia hangsúlyozza, hogy minden lehetséges nemzeti és közösségi eszközt fel kell használni a célok eléréséhez, így a Kohéziós politikát is.

A 2000-2006-os időszak értékelésekor a Bizottság ráirányította a figyelmet néhány gyengeségre:

- az innováció: fogalma gyakran leszűkült a kutatás és technológiai fejlesztés területére;
- regionális innovációs stratégiák szükségessége: ezek a stratégiák az innovációpolitika pillérei, feladatuk a regionális erősségek és a fő potenciálok feltérképezése;
- kormányzás és a partnerség: az innovációpolitikák gyakran szenvednek a kompetens személyzet hiányában, és a célok és indikátorok hiányosságában;

- kockázatvállalás: a régiók nem vállalnak eléggé proaktív szerepet a magas minőségű működés elérése érdekében, új módszerek kipróbálásával, sajátos adottságok kihasználásával.

Az Európai Bizottság Regionális Főigazgatósága 2006 októberében elkészített egy elemzést¹¹³ arról, hogy a kohéziós politika milyen módon képes erősíteni az innovációt. A tanulmány összegzi az Európai Unió regionális innováció rendszerének feladatait:

- 1) szükséges feltérképezni az elérhető infrastruktúrák, a tudás és a tudományos regionális forrásokat;
- 2) szükséges növelni a finanszírozást, a tudáscserét és egyéb eszközök (fejlesztőügynökségek, kereskedelmi kamarák, kockázati tőkealapok stb.) fejlesztését;
- 3) szükséges előmozdítani a kompetenciák és együttműködések hatékony transzferét a különböző fejlettségű régiók között.

Az innováció támogatásával kapcsolatban a kohéziós politika két fő módot jelölt meg:

- I. társfinanszírozza a beruházásokat az Európai Regionális Fejlesztési Alapon és az Európai Szociális Alapon, valamint a Kohéziós Alapon keresztül;
- II. fejleszti a regionális kormányzás bázisán megvalósuló stratégiai tervezés, partnerség, programozás, monitoring és rendszeres értékelés rendszerét.

A tagállamok 2007-2013-as időszakra vonatkozó nemzeti stratégiai referenciakereteinek – főként a „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzésénél – kulcsprioritása az innováció. Innováció alatt a tagállami dokumentumok nem csupán kutatás-fejlesztést értenek, hanem kiterjesztik szélesebb területekre is, például a vállalkozásbarát innovációpolitika, az információs társadalom és az emberi tőke értelmére.

A tervezetek arra mutatnak rá, hogy az innováció növekvő szerepet fog játszani a 2007-2013-as időszakban.

2.1.5. Újítások: a városok és a közigazgatás támogatása

Az Európai Unió lakosságának 78 százaléka él városokban, azok vonzáskörzetében vagy városi térségekben. 50 000 főnél népesebb városi térségekben él a lakosság több mint 60 százaléka. A városok központi jelentőségük Európa, a tagállamok és a régiók további fejlődése szempontjából.

¹¹³ European Commission, Directorate-General Regional Policy: Innovation in the National Strategic Reference Frameworks, 31 October 2006.

A városi térségekben nagy lehetőségek és összetett problémák koncentrálódnak – tartalmazza a Régiók Bizottsága „A kohéziós politika és a városok: a városok és agglomerációk hozzájárulása a régiókon belüli növekedéshez és munkahelyteremtéshez” című véleménye.¹¹⁴ A Régiók Bizottsága támogatja az Európai Bizottságot abban a kezdeményezésében, hogy a városok kérdését a regionális programokba fokozottabban bekapcsolja, előtérbe helyezze; hangsúlyozza továbbá, hogy a városi dimenzió döntően képes hozzájárulni a 2005-ben új hangsúlyokat kapott Lisszaboni Stratégia megvalósításához. A Régiók Bizottsága ezután megállapítja, hogy a városokat a strukturális alapok általános rendelkezéseinek megállapításáról szóló rendelet¹¹⁵ 25. és 26. cikke szerinti nemzeti stratégiai referenciakeret elkészítésében általában jobban bevonták, és szorgalmazza, hogy fokozottabban vegyék figyelembe a tagállamok a nemzeti stratégiai referenciakeretükben és az azokból levezetett operatív programokban a városi dimenziót.

A Régiók Bizottsága leszögezi, hogy a városok fenntartható fejlődése az európai regionális politikában jelentős tényező, valamint a vonzó városok, az innováció támogatása, a vállalkozói kezdeményezések és tudásalapú gazdaság, több és jobb munkahely, a városok közti különbségek, kormányzás és a városok megújításának finanszírozása fontos célterületek. A Régiók Bizottsága a munkadokumentummal (2006/C 206/04) kapcsolatban leszögezi, hogy az ún. „barna zónák” (korábban ipari körzetek) és közterületek rendbehozatalához és városépítészeti fejlesztésekhez a városoknak a nemzeti és az európai szint támogatására van szükségük. A Régiók Bizottsága továbbá utal arra, hogy a városi dimenziót jobban össze kellene hangolni az Európai Bizottság szervezeti egységei – különösen a Regionális Politikai, a Környezetvédelmi, a Közlekedési, a Foglalkoztatási, valamint az Egészség- és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság – között. A városi dimenzióknak pénzügyi és területi szempontból az Európai Unió valamennyi programjában nagyobb figyelmet kell szentelni! A vélemény hangsúlyozza a szubszidiaritás fontosságát és annak jelentőségét, hogy a szubnacionális szinteket bevonják a kohéziós politika programkészítésébe és végrehajtásába. A strukturális alapok kezelésének decentralizálása nem vezethet a kohéziós politikának a tagállamok szintjén történő központosításához.

Összefoglalóan elmondható, hogy a városok fokozott figyelembevétele a strukturális alapokról és a Kohéziós Alapról szóló 2007-2013-as időszakra vonatkozó rendeletekben új elemként jelent meg, amit egyes nemzetek hangsúlyosan be is építettek nemzeti stratégiai referenciakeretükbe.

¹¹⁴ 2006/C 206/04

¹¹⁵ COM(2004) 492

A 2007-2013 kohéziós politika másik újítása a közigazgatás korszerűsítése a támogatáspolitikai segítségével. Az Európai Bizottság „A növekedés és foglalkoztatási stratégia és az európai kohéziós politika reformja, Negyedik helyzetjelentés a kohézióról” című közleményében¹¹⁶ a kohéziós politika újításai között említi a közszolgáltatások modernizálását, mint specifikus a konvergencia célkitűzéshez tartozó prioritást, amely a nemzeti, regionális és helyi szintű közigazgatás és közszolgáltatások intézmény kapacitásának és hatékonyságának erősítését célozza. A prioritás fő célkitűzése a közigazgatási és közszolgáltatási reform támogatása az európai foglalkoztatási stratégiával összhangban a munkahelyi minőség és termelékenység javítása érdekében, és ebben az összefüggésben a közigazgatás hatékonyságának és termelékenységének növelése.¹¹⁷ A prioritás fontossága a 2007-2013 közötti közösségi kohéziós stratégiai iránymutatásokban (CSG) is tükröződik. A CSG a „Több és jobb munkahely” iránymutatással kapcsolatban fogalmazza meg, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kellene, hogy a közigazgatás terén a hatékonyság és az átláthatóság növelésére és a közszolgáltatások korszerűsítésére irányuló igénnyel megfelelő módon foglalkozzanak, különösen a helyes politika- és programtervezés, valamint a kapacitásépítés fokozása területén.

Az országok és régiók, de különösen azok számára, amelyek a konvergencia-célkitűzések értelmében támogathatóak, a közszektor minősége és termelékenysége létfontosságú a reformok és a felelősségteljes kormányzás ügyének támogatása érdekében, különösen gazdasági, foglalkoztatási, szociális, oktatási, környezeti és igazságügyi téren. Ez nemcsak az Európai Unió kohéziós politikájának végrehajtásának fejlesztésében nyújt majd segítséget, hanem általában véve is növelni fogja a gazdasági teljesítményt.

Az intézményi teljesítőképesség és az irányítás megerősítését – ahol ezeket gyengének találják – a kevésbé fejlett régiókban alapvető fontosságú prioritássá kell tenni. Így nemzeti stratégiáik kidolgozásánál a tagállamoknak szisztematikusan elemezniük kellett, hogy egy hatékonyabb, elszámoltathatóbb és átláthatóbb közigazgatás milyen mértékben segíthetné a termelékenységi szintek növelését. A strukturális alapoknak ennél fogva támogatást biztosítanak a közigazgatás teljesítőképességének nemzeti, regionális és helyi szinten történő fokozásához, hogy ezáltal fejlődjön az igazgatási keret a gazdasági tevékenységek, csakúgy mint a politikák helyes kialakítása és végrehajtása számára, ideértve a helyesebb

¹¹⁶ COM(2006) 281

¹¹⁷ COM (2006) 281 2.6.4.pont

jogszabályalkotást, a politikákra vonatkozó javaslatok értékelését és hatáselemzését, valamint a megvalósítási mechanizmusok rendszeres figyelemmel kísérését is. Nem elhanyagolható szempont az alapok megbízható és hatékony irányítása a központi és a regionális igazgatási struktúrákon keresztül.

Az Európai Szociális Alap adminisztratív kapacitások bővítése elnevezésű eszközrendszer¹¹⁸ nyújt lehetőséget a közigazgatás-fejlesztés támogatására. Külön operatív programot Bulgária, Románia és Magyarország fogadott el; emellett lengyel, cseh és lett NSRF-k térnek még ki a közsféra és közintézmények racionalizálásnak és fejlesztésének feladataira horizontális megközelítésben.

2.2. Innovációs kényszer az európai közigazgatásban

A közigazgatás működésének két irányát különböztetik meg: a hagyományos vagy weberianus modellt (Old Public Administration), és a New Public Management-et; az alkalmazott modellek a New Public Management felé tolnak el, ezt a folyamatot általában fejlődésnek minősítik. Számos elemző (köztük Johan P. Olsen) a közigazgatás terén bekövetkező változásokat a government (közjogi kormányzás) módjától a governance (szektorokat és szinteket átfogó kormányzás) felé való elmozdulásként jellemzi. A good governance (jó kormányzás) jellemzői a hatékonyság, racionalitás és rugalmas reakciókészség, amit elérendő végcélként tekintenek.

A politikai élet központja – az Old Public Administration szerint – a jogszabályalkotás, -értelmezés, -végrehajtás és kikényszerítés. A közigazgatás a törvény és hierarchia által irányított jog által megteremtett eszköz. A személyi állomány – a szabályok vezérelte bürokrácia – munkája során mindig a közjó elérését tartja szem előtt. Ez a nézet a megbízhatóságot, a hozzáértést, a következetességet és az elszámoltathatóságot emeli ki. A közigazgatás működését a törvényalkotó irányítja, és a bíróságok érvényesítik.

A New Public Management a szervezett, szabályokhoz kötött közigazgatást idejétmúltnak tartja. A közszektor nem különbözik a magánszektortól, és a jelmondata: hagyjuk a menedzsereket „menedzselni”, kevesebb kötöttséggel, szabályokkal és eljárásokkal és több rugalmassággal és decentralizációval. A közigazgatást elsősorban a hatékony szolgáltatásnyújtás eszközeként tekinti, ami ideális esetben a magánszektor bevonásával

¹¹⁸ Európai Szociális Alapról szóló 1081/2006/EK rendelet 3. cikkely (2) bekezdés b) pontja alapján.

működik. Természetesen a közigazgatás is saját érdekekkel rendelkező szereplőkkel dolgozik, azonban annak érdekében, hogy a részrehajlást megelőzzük az ösztönzőket gondosan kell meghatározni! Fontos eszközei a piaci verseny, a közbeszerzés, az utalvány rendszer, a kiszereződések, a teljesítményértékelés stb. A változtatások központjában az áll, hogy a piaci működés jobb, ezért ezeket az elemeket kell meghonosítani a közigazgatás szférájában is.

A weberi és a menedzseri szemlélet kiindulópontja azonos: mechanikusan működő, eszköz jellegű közigazgatást látnak, amit a hatékonyság fokozása érdekében meg kell változtatni! A közigazgatás delegált hatáskörökkel rendelkezik, és ügyeket kezel előre meghatározott szabályok szerint. Olsen¹¹⁹ figyelmeztet arra, hogy a közigazgatás környezete nem ilyen egyszerű és egységes. Bár a közigazgatás előre meghatározott szabályok szerinti ügymenetet bonyolít, ugyanakkor egy igen komplex térben teszi ezt, ahol számos cél, szereplő, érdek, szabály, hatalom, érték, hit és törésvonal található meg.

Az európai modellek egymáshoz hasonlóvá válása (konvergálása) technikai és funkcionális okokra vezethető vissza, vagyis a gazdasági és a politikai integráció következménye bizonyos fokú funkcionális egymásrautaltság, az együttműködések terjedése, ezáltal a találkozáspontok megnövekedése, és a legjobb gyakorlatok (best practices) cseréje.

Az Európai Unió működésének számos olyan következménye van, ami előmozdítja az Európai Közigazgatási Tér kialakulását, ugyanakkor nem feledkezhetünk meg azokról a tényezőkről sem, amelyek akadályozzák a hasonulás folyamatát. Olsen ilyen tényezőnek tartja az intézmények hosszú, szilárd és variabilis történetét, valamint az állami és nemzeti építkezés különböző pályáit. A fentiek következtében a közigazgatási struktúrák és szabályozások eltérnek az egyes tagállamokban.

Általában az Európai Unió szerény figyelmet és prioritást szentel a közigazgatási ügyeknek, és inkább a politikaalkotás és az érdemi (anyagi) eredmények kapnak nagyobb figyelmet. Ez a nézet némiképp módosult a Lisszaboni Stratégia elfogadásával.

A közigazgatásnak jelentős szerepe van a lisszaboni célok elérésében. A versenyképes, innovatív és hatékony közigazgatás eléréséhez az alábbi területek kerültek előtérbe:

- minőségbiztosító és önértékelő rendszerek, monitoring technikák (pl. CAF);
- humán-erőforrás menedzsment;
- e-kormányzás;
- jobb szabályozás;

¹¹⁹ Olsen, Johan P.: Towards a European Administrative Space?, Arena Working Papers, WP 2002/26.

- társadalmi párbeszéd, stb.

A határok nélküli belső piac, az eurozóna, az Európai Kutatási Térség kialakulása után az innovatív közigazgatás igényeként formálódik az Európai Közigazgatási Tér, amelyet a közös elvek érvényesülése mozdít elő leginkább. Ilyen közös elv a megbízhatóság-kiszámíthatóság, a nyitottság-transzparencia, a számonkérhetőség és a hatékonyság-hatásosság közigazgatási elvei.

A *megbízhatóság és kiszámíthatóság* biztonságot és jogvédelmet jelent, cél az önkényesség eltörlése a közügyek irányításában, helyette a törvény általi igazgatás elve érvényesüljön. Semlegességet, részlelhajlás nélküli, jóhiszemű tevékenységet, a non-diszkrimináció elvének érvényesülését jelenti. A *nyitottság* azt jelenti, hogy a közigazgatás elérhető a külső vizsgálódók számára, míg a *transzparencia* az ellenőrzés és vizsgálat érdekében az „átláthatóságot” biztosítja. A nyitottság és a transzparencia célja a nem megfelelő irányítás és a korrupció lehetőségeinek csökkentésével védelmezni a közérdeket és az egyéni jogokat, valamint a fellebbezés lehetőségét is. A köztisztviselők kötelesek indokolni döntéseiket. A *számonkérhetőség* értelmében minden közigazgatási testület felelős tetteiért más közigazgatási, jogi vagy bírósági hatóságok előtt. A *hatékonyság* jellegzetesen menedzseri érték, lényege a felhasznált erőforrások és az elért eredmények közötti arányosság megőrzése.¹²⁰ A közigazgatás akkor lesz *hatásos*, ha a lehető legkevesebb erőforrás-elvonással (gazdaságosság – economy) a lehető legkedvezőbb társadalmi hatásokat indukálja (hatékonyság – efficiency), elérve a kitűzött célokat (eredményesség – effectiveness). A 3E (economy, efficiency, effectiveness) határozza meg és egyben értékmérője is a közigazgatás működésének.

A közigazgatási reformok szükségképpen a szükségletek, a tradíciók és az erőforrások kielégítésével és felhasználásával zajlanak minden politikai rendszerben! Mivel a fenti elemek országonként eltérőek, ezért nem létezhet egyetlen helyes modell a közigazgatás hatékonyabbá tételére, ugyanakkor a legjobb gyakorlatok megismerésével és terjesztésével a racionalizálási és a minőségfejlesztési feladatok az Európai Közigazgatási Térben hasznos segítséget kapnak, a végeredményben megjelenő megoldások pedig közös irány felé haladnak. A tanulmány igazolta, azt az állítást, hogy nem létezik egy helyes megoldás, mindenre használható közös modell, azonban közös pontok vannak: a reform és a reform során érvényesülő értékek.

¹²⁰ Európai Közigazgatási elvek, SIGMA Tanulmányok: No.27, 2000.

II.3. Térstruktúra koncepciók Európában

Az európai országok közigazgatási reformjainak szerves része a térstruktúrák átalakítása, az együttműködések fokozása, ami főként regionális keretek között bontakozik ki leghatékonyabban. A régió alkalmas keret a racionálisan megvalósítható önkormányzati funkciók, hatósági ügyintézkedések és a fejlesztéspolitika számára. A polgárközei közszolgálat, az ágazati szakigazgatási hatósági eljárások, valamint a természetes és mesterséges területi adottságok célzott felhasználása a másik két részterület nélkül hatástalan marad. A régió funkciói mindkét területen a problémafigyelés, kezdeményezés, közvetítés és véleményezés. Menteshíti a felsőbb szintet hatáskörök gyakorlásával, ugyanakkor egyesíti az erőket, hogy szétforgácsolódás helyett az integrációval gyorsabb, takarékosabb ügymeneteken keresztül érjen el eredményeket. A mikro- és makroszint közötti közvetítés során elősegíti az érdeklődés felkeltését és fenntartását, az erőforrások kedvező felhasználását.

A közigazgatási térstruktúrák korszerűsítése során különböző megoldásokat alkalmaztak Európa országai, eltérő társadalmi-gazdasági és kulturális rendszereik, politikai környezetük és közigazgatási hagyományaik szerint.

3.1. Regionális önkormányzatok Európában

A **szubszidiaritás** a közigazgatás-szervezési alapelvek egyike, amely napjainkban egyre többször fordul elő meghatározó dokumentumokban, ajánlásokban; a szubszidiaritás elvét, megvalósulását pedig az innováció szempontjából is hangsúlyosan szükséges vizsgálni.

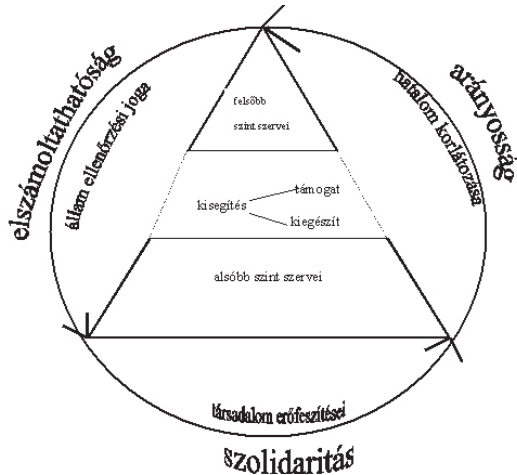
Az elv nem új keletű, már Arisztotelésznél és Aquinoi Szent Tamásnál is megjelenik, s az egyén, illetve a társadalom védelme érdekében az állami döntéshozatal korlátozása mellett érvelnek; emellett hasznosnak tartják a döntéshozatali szint minél közelebb kerülését a társadalomhoz. XI. Pius Pápa az elvet már kifejezetten a helyi közösségek és az állam viszonyában fogalmazza meg 1931. május 15-i „Quadregesimo anno” című enciklikájában, amelyben kifejti, hogy hatáskör csak abban az esetben kerülhet magasabb rangú szervhez, ha azt alacsonyabb szinten már nem képesek ellátni. W. Hummer és S. Bohr¹²¹ úgy vélik, a szubszidiaritás ekkor nyeri el a „szükségesség alapelve” értelmét, miszerint csak akkor kerülhet átadásra kompetencia, ha ez abszolút mértékben szükségessé válik. Nem érvényesülhet a „hatékonysági elv”, vagyis már nem elegendő a magasabb rangú szerv nyilatkozata arról, hogy hatékonyabban képes a feladatot megvalósítani. A „Quadregesimo

¹²¹ Waldemar Hummer – Sebastian Bohr (1994): A régiók szerepe a jövő Európájában, Szubszidiaritás – föderalizmus – regionalizmus, Pécs (14.oldal)

anno"-ból kiolvasható egy másik elv is, nevezetesen, az *alacsonyabb szintű szerv támogatásának kötelelessége*, mikor a szükségességi elvről értekezve XI. Pius Pápa leírja, hogy csak akkor jogos a döntési jogosítvány feladása az állam irányába, amennyiben a magasabb rangú szerv támogatása ellenére sem sikerül az alacsonyabb szintű szervnek hatékonyan cselekednie.

Delors szintén hangsúlyozza a *kötelelességeket* is a szubszidiaritás gondolatából eredő *jogok* mellett. Mindenkinek megadja a jogot arra, hogy azokon a területeken gyakorolja feladatkörét, ahol ő a legalkalmasabb, ugyanakkor kötelelességként megjelenik ezen szintek támogatása is. A felsőbb hatóságok két irányú „*kisegítő* tevékenységet” végeznek tehát: egyrészt támogatják az alsóbb szintű szerveket feladataik ellátásában, másrészt a végső esetben átveszik a feladat végrehajtását, amennyiben az alacsonyabb szintű szerv erre nem képes.

A szubszidiaritás a döntéshozatal szintek közötti megosztásának rendező elve. A feladatok megvalósítása, ügyek intézése döntéseken keresztül történni, amelyeket felsőbb és alsóbb szint szervei hoznak meg. A szubszidiaritás elvének célja, hogy az állampolgárokhoz minél közelebb szülessenek meg ezek a döntések, ott, ahol a legmegfelelőbb az információk és a szükséges források rendelkezésre állása. Az elv érvényesülésével az alsóbb szint szervei lehetőséget kapnak saját ügyeik intézésére, ez a lehetőség egyben felelőséget is jelent, kötelezettséget az adott feladat megoldására. Az alsóbb szintű erőfeszítések erősítik a **társadalmi szolidaritást**, hatékonyságot. Ezeket az erőfeszítéseket a felsőbb szint szervei kötelesek segíteni, eszközöket biztosítani, bátorítani. A felsőbb és alsóbb szint szervei között tehát folyamatos a kétirányú *kisegítő tevékenység*, a támogatás és a kiegészítés. Abban, és csak abban az esetben, ha az alsóbb szintű szervek már végképp nem képesek a feladatellátásra, a felsőbb szint köteles átvenni a megvalósítást („szükségesség elve”). A szükségesség elvének érvényesülése biztosítja a hatalom korlátozását, ezzel az **arányosság** elvének kiteljesedését segíti elő. A felsőbb szint szerveitől azonban nem vitatható el az ellenőrzés joga, a hatékony működéshez szükséges az **elszámoltathatóság** érvényesülése. (2.ábra)



2. ábra: Szubszidiaritás ábrája

A Regionális Önkormányzatok Európai Chartája a régiót tartja a megfelelő hatalmi szintnek a szubszidiaritás eredményes megvalósításához. A Charta pontosan megfogalmazza a regionális önkormányzat **feltételeit**. A regionális önkormányzat **demokratikusan felállított döntéshozó testület, széleskörű autonómiával, a felelősség gyakorlásához szükséges lehetőségekkel és eszközökkel, valamint megfelelő forrásokkal** (bevezető).

A regionális önkormányzat a közügyeket irányítja a területén élő lakosság érdekében (3. cikkely), saját forrással rendelkezik, és bekapcsolódik a központi kormányzat régiót érintő döntéshozatalába. Alapítását alkotmányban kell rögzíteni; hatáskörét csak az alkotmány, a régió szabályzata, a nemzeti és nemzetközi törvények határozzák meg (2. cikkely). A regionális önkormányzat hatáskörébe tartozó területeken döntéshozó és igazgatási jogkörrel (saját hatáskör) rendelkezik (4. cikkely), illetve törvény más kormányzati szintek bizonyos hatásköreit (delegált hatáskörök) a régióra ruházhat (5. cikkely).

Rinaldo Locatelli¹²² szerint a hatásköröknek az állampolgárokhoz lehető legközelebbi szintre való átadása kell hogy képezze minden demokrácia alapját. A demokrácia, a hatékonyság és a szubszidiaritás kibontakozásának feltétele a megfelelő szervezeti struktúrák léte. A Regionális Önkormányzatok Európai Chartája bevezetőjében a régiót nevezi meg, mint a megfelelő hatalmi szintet a kiegészítés (szubszidiaritás) eredményes megvalósításához,

¹²² Locatelli, Rinaldo: Az ET Helyi és Regionális Közhatalóságok Állandó Konferenciája (CPLRE) és a régiók, Magyar Közigazgatás 1999. novemberi szám

továbbá hangsúlyozza, hogy a regionalizáció nem valósítható meg a helyi önkormányzatok autonómiájának rovására. A szubszidiaritás ugyanis nem csupán a központi és regionális szint között érvényesül, hanem a régióknak a helyi önkormányzatokkal való viszonyukban is (7. cikkely).

A központi és az alatta lévő szintek közötti munkamegosztásról, hatáskörök meghatározásáról nagy viták folynak. Ezek a viták szoros összefüggést mutatnak a regionalizmusról, a régió funkcióiról és feladatairól folytatott vitákkal.

Az Európa Helyi és Regionális Hatóságainak Konferenciája 1960-ban 12-es határozatában elfogadta a régió fogalmát „az államoknál kisebb területek összessége, melyeken az emberek különböző természetű közös érdekekre lelnek és amelyeken földrajzi, történeti és gazdasági természetű kapcsolatok élnek”. Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának 3. cikkelye a regionális önkormányzatok meghatározásában a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti szintet tekinti régióknak.

A középszint jellege és feladatai az államtípussal szoros kapcsolatban vannak. A föderális berendezkedésű országok régiói rendelkeznek általában a legnagyobb önállósággal, az unitárius országoké pedig csekélyebbel. Torma András¹²³ az európai uniós tagállamok középszintjeit elemezve megkülönböztet föderális, regionalizált, decentralizált és unitárius államok csoportját. A föderális államok (Ausztria, Németország) középszintjei rendelkeznek az önálló államiság típusjegyeivel. A regionalizált tagállamok (Belgium, Olaszország, Spanyolország) is jelentős autonómiával bírnak, igaz az olasz régiókat korlátozó rendelkezések is érik, amelyekkel a kormányzat az állam egységét kívánja védeni. Ilyen korlátozás például az olasz kormány ellenjegyzésének szükségessége a régió tanácsa által alkotott törvények hatályba lépéséhez.

Franciaországban és Portugáliában (decentralizált országok) szintén választott önkormányzattal rendelkező régiók működnek, azonban Portugáliában ezek inkább dekoncentrált szervek, Franciaországban pedig a jogalkotás területén nem teljesezik ki az önkormányzati funkció.

Az unitárius tagállamok (Dánia, Hollandia, Svédország) középszintje erősen korlátozott feladat- és jogkörökkel rendelkezik, és erős központi befolyás érvényesül felette.

Magyarországhoz hasonló népességű országokban található önkormányzattal rendelkező NUTS 2 szint (Ausztria) és önkormányzat nélküli szint is (Görögország). Belgiumban a három etnikai alapú régiót a NUTS 1 szintbe sorolták, így itt is NUTS 2 szinten 11 választott

¹²³ Torma András: Európai közigazgatás, régióik, önkormányzatok, Virtuóz Kiadó, 2001. 160-162.o.

önkormányzati provincia létezik. Hollandiában 12 provincia működik, de az önkormányzati tanács elnöke a királyi megbízott (a központi kormányzat embere), a provincia közvetítő jellegű önkormányzati szint. Csehországban kétszintű rendszer alakult ki, járási szinten államigazgatási funkciók a meghatározóak, a 14 kerületben pedig inkább az önkormányzatiak. Litvániában 10 államigazgatási megye, Bulgáriában 9 államigazgatási régió található.¹²⁴

Németország szövetségi föderális állam. A német közigazgatás három szintű: szövetségi, tartományi (land) és önkormányzati szint. A szövetségi kormányzat fő feladata a jogalkotás, a közigazgatási feladatokat a 16 alkotmánnyal és parlamenttel rendelkező tartományra ruházták át, ezek közül 3 tartományi jogállású város (Berlin, Bréma és Hamburg). Az önkormányzatok a helyi ügyek intézésének szinterei. Németország NUTS 2 szintű egysége a 40 igazgatási körzet (Regierungsbezirke). A NUTS 3 egységeinek a 445 járás (kreise) felel meg, amely az igazgatási körzethez hasonlóan tagállami dekoncentrált igazgatási területi egység, a települési önkormányzatok felügyeletét is ellátó járási igazgatási hivatal működési területe.¹²⁵ Választott regionális önkormányzattal tehát Németország nem rendelkezik, a tartományokat tekinthetjük ugyan „regionális szintnek”, azonban a tartományok a NUTS 1 struktúrába sorolódnak (míg más EU-tagállamokban a régiók a NUTS 2 szintet alkotják). A tartományok képviseltetik magukat az Európai Unió Régiók Bizottságában, de a gazdasági, kulturális, infrastrukturális és egyéb tervezések akár tartományon belüli körzetekre, vagy tartományi határokat átlépő nagyobb „régiókra” terjednek ki.

Franciaország közigazgatási rendszere 22 (további 4 tengerentúli) régióból (region), 96 megyéből (department) és településekből áll (commun). A régió döntéshozó testülete a Regionális Tanács, tagjai hat évente közvetlen és titkos választás útján kerülnek posztjukra. A régiók feladata elsősorban a regionális tervezés, a gazdaság fejlesztése, a településfejlesztés, a középfokú oktatás és a szakmai képzés. A francia régiók irányító és koordinációs szerepet kaptak az oktatás, az egészségügy, a lakásgazdálkodás, a városfejlesztés, a kultúra-szabadidő-sport, és a közlekedés területén; adókat szavazhat meg, amelyek a régiót illetik meg. A régiók társulhatnak közös projektek megvalósítására.

Franciaország közigazgatásában az egyszerűsítés elve érvényesül, a föderális államoktól eltérően a közigazgatásnak csak két fő szintje alakult ki (nemzeti és helyi szint), amit a közszolgáltatások nyújtására kialakult állami-kommunális vállalatok hálózata szöött át. Ez a

¹²⁴ Szente Zoltán: A középszintű közigazgatási hatáskörök telepítésének elvei és gyakorlata Európában, 92.o. In: Szigeti Ernő (szerk.): Régió, Közigazgatás, Önkormányzat, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001.

¹²⁵ Szigeti Ernő (szerk.): Régió, Közigazgatás, Önkormányzat, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001. 40. oldal

hagyományos egyszerűség gyengült meg a XX. század folyamán, a közigazgatás komplexitási foka nőtt, ezért kiépítették a régiók szintjét, amelyre a központi (1972) majd a helyi (1986) szintről ruháztak át hatásköröket és hatalmat. Franciaországban a legmarkánsabb reformlépés a központi kormányzati hatáskörök jelentős részének dekoncentrációja volt – véli Zupkó Gábor¹²⁶. Jenei György szerint pedig a francia közsféra az elmúlt 20-25 évben többet változott, mint az azt megelőző két évszázadban,¹²⁷ amit az egyszerűsítés, a nagyobb komplexitás, a nemzetköziesedés, a decentralizáltabb intézményrendszer és erősebb menedzseri szemlélet főbb kulcsszavakkal lehet összefoglalni.

Az Egyesült Királyság nem rendelkezik regionális önkormányzatokkal. A NUTS 2 szinten 35 megyecsoporthalálható, 27 Angliában, 2 Walesben és 6 Skóciában. Ezek az egységek „statisztikai régióknak” minősíthetők, NUTS 1 szinten is 11 tervezési-statisztikai régiót különböztethetünk meg.

Finnország közigazgatása központi, regionális és települési szintekre oszlik, ahol a régiók feladata a regionális településfejlesztés, irányítás, koordináció, információterjesztés és ellenőrzés. Regionális szinten működik 6 területi kormányzati szerv, 20 regionális tanács (államigazgatási regionális hatóság), és a Közös Önkormányzati Testületek (pl. kórházfenntartásra). Finnország alaposan felkészült az európai uniós csatlakozásra, és felmérte az integráció regionális és helyi szintre gyakorolt hatásait. A felmérés alapján hajtotta végre a szükséges változtatásokat, hogy a közösségi elvárásoknak minél hatékonyabban feleljen meg. A közigazgatásban dolgozók nagy hangsúlyt fektetnek más államok reformintézkedéseinek vizsgálatára, és a finn reformok ezeknek a szakembereknek a munkájából és kezdeményezésére indultak el. A reformokra a fokozatos bevezetés jellemző, a regionális működés alakítására például 1996-ban elkezdték a Kainuu modell-kísérletet, a közvetlenül választott regionális tanács (régió területfejlesztési hatósága) kísérletével. A közigazgatás modernizálása jelenlegi is tart, egy 2010-ig meghatározott reformterv szerint.

Hollandiában sem működnek választott regionális önkormányzatok. A 12 megyéből (province) alakították ki a megyék határait átszelve a 4 régiót (Landsdelen). A megyék általános hatáskörű, választott önkormányzati közigazgatási szervek, kis jelentőséggel, kevés koordinációs és tervezési feladattal.

Összefoglalva megállapítható, hogy Európa több országában jellemzően a hetvenes évek óta különböző indokok ösztönözték a regionális szint működését: a koncentráció, a területi

¹²⁶ Zupkó Gábor: Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón, Századvég Kiadó, 2002. 78. oldal

¹²⁷ Jenei György: Közigazgatás-menedzsment, Századvég Kiadó, 2005. 114. oldal

integráció, az európai uniós területfejlesztési források felhasználása, a területi egyenlőtlenségek csökkentése (Spanyolország), gazdasági tényezők (Németország), a racionalizálás, a demokratizálás (déli államok, skandináv államok) stb. Közigazgatási/tervezési régiók elsősorban a decentralizált unitárius és a központosított unitárius államokra jellemzőek.¹²⁸ A Regionális Önkormányzatok Európai Chartája szerinti régióból kevés működik Európa országaiban, régiók csupán Belgium, Spanyolország, Portugália és Olaszország alkotmányában nevesítettek. Mégis a regionális szint és a közigazgatási és területi reformintézkedések megerősítették Nyugat-Európában a területi önkormányzatokat és igazgatási egységeket hatáskörükben és finansziális pozícióikban is, valamint a térszervezés érdekében előmozdították az együttműködéseket és a helyi önkormányzatok közötti közös feladatellátást.

3.2. Helyi önkormányzatok közötti együttműködés Európában

Európa több országában a hatvanas-hetvenes években közigazgatási, területi reformintézkedések zajlottak a hatékonyság és a teljesítőképesség növelése érdekében. A közszolgáltatások megfelelő minőségű biztosítása, valamint a tervezési-fejlesztési feladatok ellátása érdekében egy nem túlságosan fragmentált struktúrát a községegyesülés és/vagy társulások rendszerével kívánták elérni.

Az európai országokat két nagyobb csoportra oszthatjuk: egyik csoport inkább a település-összevonásokkal operált, míg a másik csoport inkább a társulások ösztönzésére fektetett hangsúlyt. Település-összevonások zajlottak Nagy-Britanniában, Svédországban, Finnországban, Belgiumban, Dániában, valamint Görögországban. (Franciaországban 1971-ben történt egy sikertelen kísérlet a községek beolvasztására.) A társulások ösztönzése pedig a következő országokban megfigyelhető: Franciaország, Spanyolország, Olaszország, Ausztria, Hollandia stb. A községösszevonások nem zárták ki a társulások lehetőségét sem.

A községösszevonások főként az ötvenes (Svédország, Finnország) és hatvanas (Nagy-Britannia, Belgium, Svájc) években zajlottak, igaz Dániában a hetvenes években kezdődtek. A községösszevonások során közös jellemző volt a fokozatosság; a reform például Svédországban több mint két évtizedig tartott (1952-1974). A fokozatosság megnyilvánult

¹²⁸ Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás, Dialóg Campus Kiadó, 2001. 61-83.o.

abban is, hogy például Belgiumban kezdetben kedvezményekkel ösztönözték az önkéntes egyesüléseket, majd 1975-től jogilag is kötelezővé tették.

Dániában a hetvenes években zajló reformok következtében 1200 helyi önkormányzatból 2006-ra 271 helyi hatóság lett, és a 24 megye is átalakult 13 középszintű szervvé (Amstkommuner) az 1986. május 31-i törvénnyel. Mára 98 a helyi önkormányzatok száma Dániában, átlagosan 55.000 fő lakossal. A települési szint a legalapvetőbb szolgáltatásokat biztosítja, a középszint látja el a kórházak működtetését, a speciális és középfokú oktatást; a tervezés és a koordináció is itt zajlik mind infrastrukturális, mind területfejlesztési területeken. A dán középszintet tehát nem alkotmány szabályozza, és nem is rendelkezik saját bevétellel. 2002-ben elkezdődött egy átfogó közigazgatási reform, amely 2007-ig tart. A reform általános célja: a jóléti állam megerősítése a demokratikusan irányított közszolgáltatások továbbfejlesztésén keresztül.¹²⁹ Reform foglalkozik a területi beosztás kérdésével, a feladatelosztás új lehetőségeivel és a választási rendszer módosításával is, amelyekhez pénzügyi valamint szervezeti és irányítási javaslatok is kapcsolódnak.

Svédországban 1952-től folyik a helyi önkormányzatok (kommünök) reformja, 1974-ig 2500 önkormányzatról 278 alakult. Az 1992. évi törvény igen részletesen szabályozza a helyi és megyei önkormányzatok feladat- és felelősségi körét. Svédországban hagyománya van a helyi és megyei önkormányzatok (lanok) közötti együttműködésnek. Szintén általános a helyi önkormányzatok közötti együttműködés is, amely önkéntes alapon társulási szövetséget (kommunförbundet) jelent. Közel 80 ilyen működik, legtöbbjük szennyvízkezelés, tömegközlekedés, katasztrófaelhárítás és oktatás területén. Igen elterjedt forma még a helyi önkormányzatok hálózatokba tömörülése, ahol az üzleti élettel, egyetemekkel és más felsőoktatási intézményekkel alakul ki szorosabb munkakapcsolat.¹³⁰

Finnországban a községi összevonásokkal 2007-re 416 helyi önkormányzat jött létre. Finnországban közel 37000 helységet határozhatunk meg, így a társulások igen fontos szerepet töltenek be. A 416 helyi önkormányzat 90 helyi körzetbe tartozik. A körzetek speciális adminisztratív, továbbá pénzügyi menedzsment és kommunikációs feladatokat látnak el. Több, egymással átfedésben lévő társulás működik egyszerre a minőség, a hatékonyság és az elérhetőség szolgálatában. 2004-ben 236 társulás funkcionált

¹²⁹ Péteri Gábor: Hogyan csináljunk közigazgatási reformot? Dániai tanulságok Magyarország számára, IDEA tanulmány, 2005. október

¹³⁰ Balogh Zoltán: Kísérleti regionalizáció Svédországban, In: Pálné Dr. Kovács Ilona (szerk.): Regionális reformok Európában, IDEA 2005.

kórházfenntartásra és területi tervek készítésére.¹³¹ Helyi együttműködést intermunicipális egyesülési megállapodás fejez ki, ahol kettő vagy több község vagy más törvényhatóság hoz létre jogi személyiséget.¹³²

Görögország közigazgatási rendszerét nagyban meghatározzák az ország gazdaságföldrajzi, társadalmi és közlekedési viszonyai. Elaprózódott településstruktúrával, és gyenge önkormányzati hatáskörökkel rendelkezik/rendelkezett helyi szinten. Az 1995-ben kiadott 410/95 elnöki rendelet (Városi és községi kódex) kívánta megerősíteni a települési önkormányzatokat, felsorolva a helyi ügyek hatásköreit, és azokat a feltételeket, amelyek teljesülésekor államigazgatási hatáskörök kerülhetnek át az önkormányzatokhoz. A „Városi és községi kódex” által kínált lehetőséget az önkormányzatok nem tudták kihasználni, vagyis a feladat- és hatáskörök nem bővültek, egyrészt méretgazdasági problémák, másrészt helyi szakemberek hiánya miatt. A probléma kezelésére a Kapodisztriasz terv vállalkozott, melynek célja a demokrácia és a hatékonyság növelése, valamint a hatalommegosztás az állami szint és helyi önkormányzatok között. A célhoz rendelt eszköz a helyi önkormányzatok kötelező egyesítése lett. 1997 végén a parlament elfogadta a terv végrehajtásáról rendelkező, 2539/1997 számú törvényt a helyi önkormányzatok első szintjének reformjáról. 5775 önkormányzattól a törvény hatására 1033 lett, melyből 900 városi önkormányzat (dimosz), 133 pedig községi (kinotita). Az átszervezés eredményeként a korábbi 300 fő alatti települések száma 2043-ról 33-ra csökkent, az 1000 fő alatti települések száma pedig 4500-ról 93-ra; ezzel „kistérségi” vagy közel „városkörnyéki” szintű önkormányzati rendszer jött létre. A korábban kevés sikert hozó alkotmánymódosítás, ami az önkormányzatok társulását rögzítette (1986. évi), most teljességedt ki; majd 2001-ben egy újabb alkotmánymódosítással a helyi önkormányzatokról szóló 102 paragrafus teljesen átalakult; kinyilvánítva két helyi önkormányzati szint működését Görögországban. (Igaz, nem határozta meg pontosan melyik ez a kettő.) Az önkormányzatok ezentúl adóivetési joggal is rendelkeznek, valamint annak garanciájával, amennyiben új feladat kerül átadásra, akkor az állam biztosítja a feladatellátás finanszírozási forrásait is. A reform következtében a nagyobb területi egységet alkotó helyi önkormányzatok megerősödtek, a feladatellátás biztosítottá vált. A helyi önkormányzati működés változásával együtt a megyei és regionális szint is átalakult.¹³³

¹³¹ Hajdú Zoltán: A finn regionális közigazgatás és reformfolyamat, In: Pálné Dr. Kovács Ilona (szerk.): Regionális reformok Európában, IDEA 2005.

¹³² Kiss László: A kistérségi társulások kapcsolatai de lege lata és de lege ferenda (A feladatok tükrében), Pécs, 2002, kézirat

¹³³ Perger Éva: A túlközpontosított közigazgatási struktúra lebontása Görögországban, In: Pálné Dr. Kovács Ilona (szerk.): Regionális reformok Európában, IDEA 2005.

Belgiumban szintén községösszevonásokra került sor. 1961-ben még 2663 helyi önkormányzat létezett, mára 589 működik. Az összevonások során a fokozatosság elve érvényesült. Kezdetben kedvezményekkel ösztönözték a folyamatot, majd 1975-től jogilag is kötelezővé vált az egyesülés. Belgiumban a társulásoknak is nagy szerepe van, már az 1959-es törvény úgynevezett interkommunális társulások létrehozására hatalmazta fel a községeket. Ezekből közel 200 működik a gáz-, áram-, vízszolgáltatás, közös szállítmányozás, hulladékgyűjtés, orvosi-szociális munkások, regionális fejlesztés, lakásügyek területén; emellett közös érdekű szolgáltatások ellátására is köthetnek megállapodásokat az önkormányzatok.¹³⁴

A település-összevonásokban élen járt **Nagy-Britannia**. Itt az átlagban 250000 lakost tömörítő járás lát el olyan feladatokat, mint más országokban a társulások.

Franciaországban a 36433 község 90 százaléka 2000 fő alatti lakosságú, és 11000-ban nem éri el a lakosságszám a 200-at. Mégsem sikerült a községek egybeolvasztása, igaz 1971-ben történt erre irányuló kísérlet. Egységesítés helyett a társulások kaptak jelentős szerepet. A társulások több formája is kialakult: interkommunális együttműködések, községi szövetségek, körzeti önkormányzatok, városi közösségek, községközösségek; ezek a formák a közszolgáltatások megfelelő minőségű ellátására alkalmasak, azonban a tervezési és fejlesztési feladatokra már kevésbé. Ezeket a feladatokat a pays-ek kezdi átvenni, valódi kistérségként és élettérként funkcionálva.

Az *interkommunális együttműködések* fő célja a helyi erőforrásokból adódó előnyök kiaknázása, a jelentkező igények főként a gazdasági és a szociális területről érkeznek. Az önkormányzatok együttes szervezeteket hoznak létre, egy célra 14000, többfunkciós formájából 2500 működik. *Községi szövetséget* (Communauté de communes) az érintett lakosság $\frac{2}{3}$ -át magában foglaló önkormányzatok legalább felének kezdeményezésére, vagy az érintett lakosság felét magában foglaló önkormányzatok $\frac{2}{3}$ -ának kezdeményezésére lehet alapítani. Megyei prefektus is létrehozhatja, nincs önálló munkaszervezete, minden tagönkormányzat egy szavazattal rendelkezik. Általában vízellátás, alapfokú oktatás, szennyvíztisztítás, hulladékgyűjtés, ár- és belvízvédelem, útfenntartás céljából hozzák létre, közel kétezer működik belőle. *Körzeti önkormányzatok* (districts urbains) térségi feladatokat ellátó vonzáskörzetek, közel 300 működik belőlük. Pénzügyi önállósággal rendelkeznek, és a részt vevő önkormányzatok szavazatainak száma a település nagyságrendjétől tehető függővé.

¹³⁴ Kiss László: A kistérségi társulások kapcsolatai de lege lata és de lege ferenda (A feladatok tükrében), Pécs, 2002. kézirat

Feladatai: lakásügyi igazgatás, tűzvédelem, vízhálózat építése és fenntartása, szeméthyűtés, iskolások szállítása stb. A *városközösségeket* (Communautés Urbaines) közös városfejlesztési vagy területrendezési feladatokra hoznak létre, megalakításukkal a nagyvárosok körül összehangolt működés valósul meg. 50 és 140 közötti városszámból állnak, ezért a tagok delegálását differenciálni kellett: a nagyobb önkormányzatok megválaszthatják saját küldötteiket, míg a kisebb önkormányzatok polgármesterei ún. kollégiumot alkotnak. A részvétel önkéntes. A városközösségek kötelező feladatokkal rendelkeznek, például a fejlesztési tervezés, meghatározott közszolgáltatások megszervezése és működtetése területén. Lille központú városközösséget szokták pozitív példaként megemlíteni, ahol jól integrált fejlesztési politika valósult meg. A *községközösség* létrehozását bizonyos területi önkormányzatok minősített többsége kérelmezheti a megyei prefektusnál, akinek kötelező a községközösség létrehozása. A községközösséget nem kezdeményező önkormányzatokra is kiterjed az együttműködés. Kötelező feladatai a területrendezési hatáskör, környezetvédelem és a hulladékkezelés területén vannak.¹³⁵ A *pays*-eket az 1995. február 4-i Területrendezési és Fejlesztési Törvény hozta létre. A *pays*-ek olyan önkormányzati társulások, amelyek jellegzetessége a közös történelmi, földrajzi, kulturális egység. Céljuk a közös területi tervezés és forráskoordináció. A régiókkal közvetlen kapcsolatban állnak, valóban alulról kezdeményezett területi szerveződések, egy önkormányzat csupán egy *pays*-hez tartozhat.¹³⁶

Spanyolország szintén nagy számú településsel rendelkezik (több mint 8000-rel), így itt is nagy szerepet kap a társulás intézménye. Községek joga a *községszövetség* (Comarcas) alapítása, ahova a tagönkormányzatok delegálnak képviselőket. Területe és népességszáma különböző, általában tíznél több önkormányzat együttműködésével jön létre. A községszövetségek Andalúziában és Baszkföldön egyben kistérségi munkaerőpiaci régiókként is működnek. A községszövetség feladatai a település- és területrendezés, környezetvédelem, egészségügy, szociális ellátás, oktatás, kultúra és sport szférájából származnak. A *célszövetségek* (Mancomunidades de Municipios) indoka az, hogy a spanyol önkormányzatok több mint 60 százaléka nem rendelkezik megfelelő mérettel a kommunális szolgáltatásszervezés ellátására, ezért a célszövetségek szennyvíztisztításra, egészségügyi feladatokra és szemétszállításra jönnek létre leggyakrabban.¹³⁷

¹³⁵ Somlyódy Péter: Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2003. 132-137. oldal

¹³⁶ Hardi Tamás: Új területi együttműködési forma Franciaországban: a *pays*-ek, In: Beszteri Béla – Hervainé Szabó Gyöngyvér (szerk.): Regionális és helyi együttműködési stratégiák, Tudományos konferencia a magyar tudomány napja keretében, 1999. november 5. Székesfehérvár

¹³⁷ Somlyódy Péter: Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2003. 131-132. oldal

Olaszország szintén fragmentált helyi önkormányzati szinttel bír: 8100 községének 24 százalékában kevesebb, mint 1000 lakos él. Ennek a problémának megoldására született meg az 1990. évi önkormányzati törvény, ami rendelkezik arról, hogy minimum 10000 lakos szükséges az új község létesítéséhez, emellett állami támogatással ösztönzik az 5000 lakosnál kisebb községek fúzióját, ugyanis ezeknek a településeknek a működtetése igen megterheli a központi költségvetést. A nagy számú és kis méretű helyi önkormányzat társulásokban és társulás jellegű intézményekben vesz részt.¹³⁸ Ilyen az ún. *hegyvidéki községek*, amelyeket 1977-es dekrétum szerint a régiók hozhatnak létre, többcélú önkormányzati társulásként. A már fent említett 1990-es törvény új jogi alapot teremtett, és területfejlesztési és –rendezési tervek előkészítését és végrehajtását tette a hegyvidéki községek fő funkciójává. Az *egészségügyi körzetek* illetékességi területét és a fenntartót is a régió jelöli ki, inkább állami szervnek minősülnek. Az *iskolakörzetek* szintén nem önkormányzati szervezetek, hiszen az iskolaügy levált az önkormányzatokról, az iskolakörzetek szerény forrásokkal és hatalommal rendelkeznek. Léteznek azonban speciális társulások, mint például Toszkána, Umbria és March régiók, ahol kormányzati többcélú önkormányzati társulási formációkat létesítettek a víz- és gázellátás területén. Veneziában valamennyi alapvető települési önkormányzati feladatot átfogó interkommunális testületeket állítottak fel, Piemontban hasonló megoldás működik a gazdasági és fizikai tervezés közös irányítására.¹³⁹

Ausztriában a területi reform mind helyi, mind tartományi szinten a hatvanas évek közepétől folytatódik. Több mint 2300 helyi önkormányzattal rendelkezik, szorgalmazza községsszövetségek kialakítását, igaz felügyeleti hatóság engedélyre kell az együttműködéshez (Alkotmány 116.cikk). Cél a községegyesülés, hogy teljesítőképés és kielégítő pénzügyi kondíciókkal rendelkező közigazgatási egységek működjenek. Ausztriában két fajta társulás létezik, az igazgatási közösség és a községsszövetség, mindkettő lehet önkéntes, vagy kötelező is tehetik a szövetségi vagy tartományi törvények.¹⁴⁰ Az *igazgatási közösségből* működik több, legtöbbször önkéntes formában. Az önkormányzatok között szerződés-kötéssel kifejezetten dologi eszközök és szakszemélyzet közös használatában egyeznek meg, a résztvevők jogán és nevében járnak el, tehát a községek nem adnak át jogokat. A

¹³⁸ Brucker Balázs: Regionális reformok Olaszországban, In: Pálné Dr. Kovács Iлона (szerk.): Regionális reformok Európában, IDEA 2005.

¹³⁹ Somlyódyiné Pfeil Edit: Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2003. 129-131. oldal

¹⁴⁰ Kiss László: A kistérségi társulások kapcsolatai de lege lata és de lege ferenda (A feladatok tükrében), Pécs, 2002. kézirat

közszévszövetség önálló jogi személyiséggel és saját szervvel rendelkezik; csak meghatározott célra alapítható, leggyakrabban vízellátásra és kórházfenntartásra hozzák létre.¹⁴¹

Hollandiában 647 helyi önkormányzat van, és több mint 60 településközi együttműködési kerület. A társulások leggyakrabban gázszolgáltatás, elektromos áram és ivóvízellátás feladatait látják el. Alapszabály szerint a társulások önkéntesek, mód van azonban a kötelező együttműködésre is: a) jogszabályi kötelezés alapján, a rendőrségről, tűzoltóságról és mentőszolgálatról szóló ágazati jogszabályok kötelezhetik az önkormányzatokat ezeken a területeken együttműködésre; b) tartományok, illetve az illetékes miniszterek útján a kormány szintén jogosult a települési együttműködés kikényszerítésére; c) a nagyvárosi területekről szóló törvény (Kaderwet 1994) kötelezővé teszi az együttműködést a hét nagyváros¹⁴² körzetében a tömegközlekedés és szállítás, a területfejlesztés, az állami lakásügyi feladatok és a gazdaságfejlesztés területén. A Kaderwet keretszabályokat fogalmaz meg, és meghatározza azokat a jogköröket, amelyeket az érintett települések önkormányzatai kötelesek a közös szervezetre átruházni.¹⁴³ Kialakult egy sajátos együttműködés is a szakszerű szolgáltatások nyújtására, amikor az önkormányzatok közösen kft-eket hoznak létre.

Németországban viszonylag nagyméretűek az önkormányzatok, mégis jellemző az önkormányzatok közötti együttműködés, valamennyi tartomány önálló törvényben rendelkezik a közszévközi együttműködésekéről. Somlyódyné Pfeil Edit¹⁴⁴ három közjogi társulási típust mutat be a közös intézményi jellemzőket megragadva: 1) *önkormányzati munkaközösségek* az együttműködés leglazább formája, lényege, hogy a résztvevők együtt terveznek, koordinálnak, de nincs kötelező ereje a végső határozatoknak, az érintettekre nézve, csupán ösztönzőként, ajánlásként szolgál. Bekapcsolódhatnak a közös munkába a különféle intézmények, testületek, alapítványok, valamint a magánjog bármely természetes vagy jogi személye. 2) *Közjogi megállapodások* már végrehajtás-centrikusabb megoldások, de az önkormányzati autonómiát még mindig maximálisan tiszteletben tartják. A közjogi megállapodás keretében az együttműködés egyik tagja átveszi a többi önkormányzat egy vagy több, de mindenképpen egymással összefüggő feladatát és ellátja azokat, vagy közösen használnak bizonyos intézményt. Tagjai kizárólag önkormányzatok lehetnek. 3) *Céltársulás vagy célszövetség* önálló jogi személy, a ráruházott hatáskörök teljes egészében átszállnak,

¹⁴¹ Somlyódyné Pfeil Edit: Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2003. 124-126. oldal

¹⁴² Amszterdam, Rotterdam, Hága, Utrecht, Eindhoven-Helmond, Enschede-Hengelo és Arnhem-Nijmegen

¹⁴³ Dr. Orova Márta: A helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban, IDEA, www.idea.gov.hu 9. oldal

¹⁴⁴ Somlyódyné Pfeil Edit: Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2003. 105-111. oldal

vagyis az átadó egészében szabadul feladatellátási kötelezettsége alól. Céltársulást a törvényességi felügyeleti szerv kötelező jelleggel is elrendelhet.¹⁴⁵

Az uniós források megszerzése és eredményes felhasználása valamennyi tagállamban elősegítette az önkormányzatok közötti együttműködések fokozottabb kialakulását, s ugyanez a szükséglet a 2004-ben csatlakozó országokra is jelentősen hatott, hiszen a közép-kelet-európai országokban a csatlakozás előtt nem volt jelentős társulási hajlam az önkormányzatok közötti feladatellátásra.

Lengyelországban a kompetencia/hatásköri törvény elfogadása 2005-ben reformfolyamatot indított el, aminek lényege, hogy a vajdasági (területi) szinten lévő állami szervek hatásköreik jelentős részét átadják a vajdasági megyei önkormányzatok vagy a járások számára, ezzel a vajdasági (területi, regionális) önkormányzatok jelentősen megerősödnek. A települési önkormányzatok (gmini) és a megyei önkormányzatok (poivati) feladataik közös ellátására jogi személyiséggel rendelkező egyesületet/társulást hozhatnak létre. Önkéntes társulás mellett kötelező társulást is előírhat jogszabály (például Varsó és környéke).¹⁴⁶

Szlovákiában 2890 községi és 138 városi önkormányzat létezik, közöttük együttműködést nem szabályozza külön törvény, de az Alkotmány alapján joguk van az együttműködésre, amennyiben az kölcsönös előnnyel jár. Közös önkormányzati hivatalt is létrehozhat több település az önkormányzatokra vonatkozó törvény szerint. 2007-ben több mint 200 közös hivatal létezik.¹⁴⁷

A **Cseh Köztársaságban** az önkormányzati törvény szabályozása szerint a települési önkormányzatok együttműködhetnek egyes feladatok közös ellátásában, 3 formában: 1) két vagy több települési önkormányzat által kötött *szerződés formájában* egy adott feladat ellátására, ebben az esetben sem önkormányzati társulás, sem jogi személyiséggel bíró szervezet nem jön létre. 2) *Önkéntes önkormányzati társulások* jogi személyiséggel és széles tevékenységi körrel rendelkeznek, törvény írja elő az együttműködési területeket: oktatás, szociális- és egészségügyi ellátás, kultúra, tűzvédelem, közrend védelme, környezetvédelem, közlekedés és szállítás, állatvédelem, köztisztaság, a település zöldfelületeinek gondozása, települési hulladékkezelés, infrastruktúra, tömegközlekedés stb. 3) *Úgynevezett mikrorégiók*: azt a néhány település alkotta területet jelöli, ahol a települési önkormányzatok önkéntes

¹⁴⁵ Uo.

¹⁴⁶ Dr. Orova Márta: A helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban, IDEA, www.idea.gov.hu 20. oldal

¹⁴⁷ Uo. 21. oldal

közigazgatási társulásra léptek, tehát elsősorban közigazgatási feladatokat látnak el, illetve egyéb területeken konzultálnak egymással.¹⁴⁸

A nyugat-európai gyakorlatban a **kötelező társulás** általános: *Ausztriában* szövetségi vagy tartományi törvény teheti kötelezővé a társulást. A kötelező társulások mindig célhoz kötöttek, legtöbbször vízvezeték, csatornaépítés, szemétegetés céljából létesülnek. A községi egyesülések felügyeleti szerv engedélyéhez kötöttek. A 8062 helyi önkormányzat *Spanyolországban* értelem szerűen vetette fel a kötelező társulások szervezését, törvény által előírt kötelező közszolgáltatások esetében. *Belgiumban* a területi reform következtében az 1961-ben még 2663 helyi önkormányzattól fokozatosan 589 lett. Az összevonásokat kezdetben kedvezményekkel ösztönözték, majd 1975-től jogilag is kötelezővé tették. *Németországban* az 1974. évi szeptember 16-i törvény 11.§-a rendelkezik a kötelező társulásokról: (1) A felügyeletet gyakorló hatóság (28.§ (2) bekezdés) elrendelheti az önkormányzatoknak a járásoknak méltányos határidő megjelölésével, hogy bizonyos kötelező feladatok ellátására kötelező társulást hozzanak létre. (2) Ha a kötelező társulást a megadott határidőn belül nem alakítják meg, a felügyeleti szerv elrendeli a kötelező társulás megalakítását, és ugyanakkor elhagyja az alapszabályt (6.§ (2) bekezdés). E döntés előtt a résztvevőknek lehetőséget kell adni, hogy felfogásukat szóban elmondhassák. *Németországban* nagy hangsúlyt helyeztek a település-összevonásokra is.¹⁴⁹

Dániában a tömegközlekedés, *Hollandiában* az oktatás, egészségügy, rendőrségi feladatok területén létezik kötelező együttműködés. *Belgiumban* tűzoltószolgálat és a munkanélküliség megoldásában kötelező társulni. A *görög* alkotmány is rendelkezik kötelező társulásról, közös beruházások és/vagy szolgáltatások teljesítésére.

Az európai gyakorlat azt bizonyítja, hogy csak az önkéntességen alapuló társulások nem érik el a kívánt hatást a közigazgatás hatékonyságának növelésében. A méretgazdaságosság elve jelenik meg a társulások ösztönzésében és a település-összevonásokat végrehajtó reformokban.

¹⁴⁸ Uo. 21-22. oldal

¹⁴⁹ Kiss László: A kistérségi társulások kapcsolatai de lege lata és de lege ferenda (A feladatok tükrében), Pécs, 2002. kézirat

II.4. Térstruktúra koncepciók Magyarországon

„Minden racionalizálás sikerének első feltétele, hogy ne alapuljon a tiszta racionalizmuson. Hogy ne csak egy utópiát lásson, amelyet meg akar valósítani, hanem a valóságból induljon ki, amelyet formálni kíván.”
(Hantos Gyula, 1931)

Az Európában zajló közigazgatási és területi reformintézkedésekhez hasonló folyamatok Magyarországon is tapasztalhatóak voltak. A célok megegyeztek az európai irányokkal, egy hatékonyabb és nagyobb teljesítő képességű közigazgatási struktúrát kívántak létrehozni a közszolgáltatások megfelelő minőségű biztosítása érdekében. A koncepciók történeti áttekintésére azért van szükség, hogy elősegítsük a napjainkban zajló reformelképzelések gyökereinek, motivációinak és esetleges következményeiknek értelmezését, valamint megkönnyítsük az eligazodást.

4.1. Közigazgatási térstruktúra koncepciók történeti áttekintése

Az 1886. évi XXII. tc. (községi törvény) óta született közigazgatási reformjavaslatok az adott társadalompolitikai viszonyok problémáinak megoldásán túl olyan jövőbe mutató tervek is felvázoltak, amelyek mindmáig hasznos támpontok.

E koncepciók történeti áttekintése során a fejezet nem állítja a vizsgálat középpontjába a megyét, mint az alkotmány védőbástyáját; a virilizmus – általános választójog – elvének elemzését; bürokratizmus; önkormányzás és a közigazgatási határrendezésekről folytatott fontos viták bemutatását. A fejezet a közigazgatási koncepciókat a térstruktúrák és a közigazgatás racionalizálása szempontjából elemzi, valamint a szétponosítás – összpontosítás, együttműködések és a közigazgatás fejlesztésének elveit, módszereit keresi. Sokszor a maihoz nagyban hasonló problémákra kellett megoldást találni az adott kor körülményei között. A szakszerű és hatékony közigazgatás mindvégig elérendő célként fogalmazódott meg.

4.1.1. Községi törvény

A szakszerű közigazgatás az államnak és a polgárainak közös érdeke. A polgári közigazgatás már korai szakaszában érvényesíteni kívánta a hatékony közigazgatás elvét. Kezdeti lépés volt az 1886. évi XXII. községi törvény 1.§ c) pontja, mely szerint azok a

községek, amelyek ráruházott teendőiket saját erejükből nem képesek teljesíteni, más községekkel kell szövetkezniük. Ezeket a községeket nevezte a törvény kisközségeknek. Megkülönböztetett emellett nagyközségeket, rendezett tanácsú városokat. Az 1886. évi XXI. törvény értelmében léteztek vármegyei és városi törvényhatóságok. A vármegyei járásokra, a nagyobb járások kerületekre tagolódtak; azonban önkormányzattal nem rendelkeztek, mégis az igazgatásban aktív szerepük volt.

A szövetkezésre kényszerített kisközségek más kisközségekkel körjegyzőséget alakíthattak; vagy közeli nagyközséggel szövetkezettek (ez a nagyközség státusát nem érintette – 161. §), ami lényegében szintén körjegyzőségi formát jelentett. Feladatait ellátni képes község a kisközségek egyesülésével (csatlakozás, beolvadás) is létrehozhatott, amit a belügyminiszter engedélyéhez kötött az 1886. évi községi törvény (157., 158., 162. §). Tehát a szövetkezés a közös jegyző tartásában merült ki, ahol a községek megtartják önállóságukat. Nem jellemző, hogy közzolgáltatásokat a települések közösen nyújtanának. Annak ellenére nem, hogy a községi törvény számos teendőt előír, amiről a községnek gondoskodnia kell, például: „tisztán községi utakról és egyéb közlekedési eszközökről; gondoskodik a községi iskolákról és más rokon intézetekről; kezeli a mezei, a tűz- és közrendőrséget s a szegényügyet” stb. (1886:XXII. 21. § c)-g) pontok). A rendezett tanácsú városok az előzőekben felsoroltakon túl „kezelik a helyi igények szerint a piaci, hegyi, vásári, építészeti és közegészségügyi rendőrséget; eljárnak az ipar, s a gazdák és cselédek között a szolgálati viszonyból keletkezett ügyekben” stb. (1886:XXII. 22. § a)-b) pontok). Ezeknek a teendőknek ellátása gazdaságosabb és szakszerűbb ha a kevés lakosú, s így gazdaságilag is gyengébb települések összefogásával valósulnak meg. Ebben az időszakban 1000 lélekszám aluli lélekszámú települések tették ki a kisközségek $\frac{3}{4}$ -ét, egyharmada pedig 500 alatti lakosságúak. A nagyközségek 1000-1500 lakosúak, de itt is 1000-2000 lakosúak vannak a legtöbben.¹⁵⁰

A községi törvény létrehozása a társadalmi-gazdasági fejlődésnek azon a szintjén igen előrehaladottnak, „modernnek” mondható.

4.1.2. Századelő reformkonceptiói

A századelő közigazgatási reformkonceptiói több, kisebb részterületre irányultak. Kezdetben az agrármozgalmak miatt a községek és a jegyző felé, majd a városok gyors fejlődése miatt egyre nagyobb igény bontakozott ki egy új városi törvényre. Az 1910-es években átfogó reformkonceptiók is készültek, és a kormányprogramba vett reformok

¹⁵⁰ Buday László: Magyarország községeinek háztartása az 1908. évben, Budapest, 1913. 28-29. oldal

megvitatására a Magyar Jogászegylet 1914-ben ankétot rendezett. Az ankéton 14 pontban foglalták össze a közigazgatási reformok kérdéseit, amelyeket három kérdéscsoportba rendezhetünk:

1. Közigazgatás fő hivatása (közszükséglet kielégítés vagy alkotmányvédelem).
2. Közigazgatás területi elhelyezkedése (község, megye, járás, város – falu, alföldi tanyák).
3. Hivatásos és laikus elemek aránya, valamint tisztségek a közigazgatásban.

Az ankét előadásainak túlnyomó többsége a közigazgatás szerepének megváltozásairól szólt, vagyis arról, hogy a közigazgatás a nemzet fejlődésének elősegítője, fő „motorja” kell hogy legyen. Harrer Ferenc hangsúlyozta, hogy a helységek egymásra vannak utalva, s az emberek között felmerülő szükségletek kielégítése összefogással fog szükségképpen megvalósulni. Ebben a folyamatban Harrer Ferenc az alulról felfelé való szerves építkezés mellett tette le voksát, vele szemben a további előadók többsége egyenesen ellenkező álláspontot foglalt el.

Az 1910-es évek reformkoncepcióinak az állam és vármegye szembenállásával kell számolniuk. A vármegye állammal szembeni lehetőségei csökkentek ugyan, de még mindig nem tekinthetők az állam szervezetének, az állam így igyekszik minél nagyobb felügyelet alatt tartani a vármegyét. Tehát a politikai szempontok uralkodnak a közigazgatás hatékonysági, racionalitási érvek felett.

A reformkoncepciók károsnak tartják a közigazgatás és politika összetapadását. A probléma megoldására Ereký István felveti a kettős vármegyei szervezetet, amelyben politikai hatáskört töltene be a „régí” vármegye és ettől területileg is elkülönülten létezne egy „új”, közigazgatási vármegye. Hencz Aurél¹⁵¹ azonban felhívja a figyelmet arra, hogy a koncepcióknak már a kiindulási pontja is hibás: amit politikai hatáskörnek nevez – a kormány törvénybe ütközö rendeleteivel szemben ellenállás tanúsítása – nem politikai tevékenység. Az úgynevezett politikai hatásköröknek további része, a közügyek megbeszélése, állásfoglalás stb. a közigazgatást nem hátráltatja, sőt, autonómiája részben politikai, részben közigazgatási. Ereký saját javaslata legnagyobb előnyének azt tartja, hogy – a közigazgatás a hatékonyság érdekében és politikai gátjaitól megszabadulva – nagyobb területi egységbe szerveződhét, a közigazgatási vármegye ugyanis 2-3 politikai vármegyét foglalna magában.

Számos egyéb reformkoncepció is felhívta a figyelmet a szétaprózódás hátrányaira: többletköltség, munkaerőtöbblet igénye, központi ügyintézés nehézkessé válása. A

¹⁵¹ Hencz Aurél: Térrendezési törekvések, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1971., 211-214. oldal

közigazgatási területrendezési javaslatok mindegyike az aránytalanságok megszüntetésével foglalkozik; a megyék, járások határrendezését javasolják.

Benisch Artúr¹⁵² a területrendezés alapelvei között kiemeli, hogy a történelmi hagyományok rovására is előnyben részesítené a meglévő gazdasági, hegyi és vízrajzi s különösen a közlekedési viszonyokat. Fontosnak tartja, hogy a területrendezés előtt meghatározásra kerüljön a vármegye átlagos terjedelme és népessége. Költségtakarékosság szempontjából számos középhatóságot (pénzügyi igazgatóság, törvényszék, tanfelügyelőség) a megyeszékhelyre helyeztetne, további „telepítések” helyett. Koncepciójában fontos elem a megyék összevonásával valóságos területi egységek létrehozása, „élő” központokkal, melyek nem csupán hatósági, de gazdasági székhelyek is lennének. Munkásságával és koncepcióival Benisch Artúr felhívja a figyelmet egy igen fontos területszervezési elvre: a területbeosztásra, amelynek mindig az adott szükségletek figyelembevételével kell alakulnia, de emellett olyannak kell lennie, ami továbbfejleszhető, folyamatosan módosítható.

Az 1910-es évek vitáinak eredményeként nem kerül a kormány elé egy átfogó reformjavaslat, hanem csupán három törvényjavaslat a vármegyei közigazgatási alkalmazottak kinevezéséről, lényegesebb személyi és szolgálati viszonyairól, valamint egy olyan vármegyei közigazgatási javaslat, ami jóformán semmi érdemleges változást nem hozott. Bár a megyei önkormányzat új szerveként felveti a járási bizottság felállítását, ám jelentős jogköröket nem ad a szervezetnek. A tervezet azonban kifejti, hogy szükségét látja egy közvetítő szervezet működésének, ami elér a községekig, hiszen nagy a távolság a megye és a községek között, továbbá a megyei közgyűlések a községi ügyekkel nem képesek határozottan foglalkozni.

Egy, a Belügyminisztériumban született tervezet is a fenti problémából indult ki, amikor felvetette a községek autonómiájának növelését.¹⁵³ A járás segítené a községeket munkájukban.

A Monarchia felbomlása véget vetett a kiegyezés utáni reformtörekvéseknek. A reformkoncepciók a modernebb közigazgatás megteremtését célozták, azonban a kormány a változásokat alapvető társadalmi és gazdasági változások nélkül kívánta elérni, ezért szükségszerűen sikertelenségre voltak ítélve.¹⁵⁴

¹⁵² Benisch Artúr: Vármegyei beosztásunk reformja, Budapesti Szemle 1914. 158. kötet, 67-94. oldal

¹⁵³ Sorbán János: Kormányzati és közigazgatási problémák. A közigazgatás reformja? Budapest 1918.

¹⁵⁴ Hencz Aurél: Térrendezési törekvések, Közigazgatási és Jogi Könyvtudós, 1971., 226-227. oldal

4.1.3. Viták a Magyar Jogászegyletben

1920-ban a Magyar Jogászegylet ismét átfogó reformkoncepcióról nyitott vitát. Az álláspontokat a Magyar Közigazgatás, Közigazgatási Hetilap hasábjain tették közzé. Egyetértés volt abban, hogy teljeskörű, gyökeres reformra van szükség, ami viszont annyira komplex, hogy hosszú időt és körülmektintést igényel. Éppen ezért megoszlottak a vélemények abban, hogy jelen körülmények között el lehet-e indítani egy ilyen nagy jelentőségű folyamatot, vagy meg kell-e várni a megfelelőbb körülményeket. Némethy Károly, Weis István, Buzáth János egyetértettek abban, hogy a reformnak halasztást kell szenvednie, mert ebben az átmeneti időben, ha még a történeti fejlődés kapaszkodóit is eltaszítják, akkor azt veszélyeztetik, hogy a polgárok nem fognak közreműködni; a polgárok áldozatkészsége nélkül pedig az egészséges fejlődés nem képzelhető el.¹⁵⁵ Velük szemben Vadnay Tibor belügyminisztériumi tanácsos éppen az átmenetre hivatkozva vetette fel, hogy az ország teljes újjászervezését nem lehet végrehajtani anélkül, hogy éppen azt a szervet nem teszik elsőként megnövekedett feladataira alkalmassá, amelynek legáltalánosabb hatásköre és a legkisebb faluig eltérő hálózata van.¹⁵⁶

A belügyminiszter 1920. október 20-án terjesztette be törvényjavaslatát, ami azonban ismételen nem tartalmazott radikális reformot.

4.1.4. Weis István reformtervei

Weis István 1914 és 1940 között számos reformtervet készített. A magyar közigazgatás problémáját abban látta, hogy az lassú és nem hatékony, az intézményi bizalmatlanság és a felelősségtől való irtózás jellemzi. Az országot ugyanis az egymás fölé rendelt hatósági szervek négyszeres hálózata fedte be, a közigazgatási hatóságok területi hatóköre egyáltalán nem esett egybe a társadalom alakulatával. A közigazgatás problémájának bemutatása után megállapította, hogy a közigazgatás gerincét a községek adják. A megoldást abban látta, ha az emberek természetes összefüggését ruházzák fel hatalommal a közös közszeugségletek kielégítésére, s ezeket helyzetbe is hozzák, hogy a feladatuknak eleget tudjanak tenni. A megye azért nem maradhat meg jelenlegi formájában, mert már régóta nem áll mögötte külön társadalmi nyomatók. A megyék helyébe a községek szabad vagy kényszerátarsulását kell léptetni, egy községeknél nagyobb szint tehát megmaradna, hiszen léteznek olyan közszeugségletek, amelyek csak nagyobb területen, szakszerűben lehet kielégíteni. A járást fölőlesleges szervnek tartja, aminek tennivalójának túlnyomó része pusztán közvetítés, postamunka. A falvak fölő az államhatalom odaállította a járási hatóságot; ellenőrző,

¹⁵⁵ Buzáth János: A közigazgatási reform a Magyar Jogászegyletben, Magyar Közigazgatás 1920. 23. szám

¹⁵⁶ Vadnay Tibor: A közigazgatási reform a Magyar Jogászegyletben, Magyar Közigazgatás 1920. 21. szám

felügyelő szervként, ami az ügyek nagy részét első fokon a felektől aránylag távol intézte.¹⁵⁷ A község, a járás és a megye összeférhetetlen programpontok – vallja Weis István.¹⁵⁸ Ha vannak olyan rendezésre váró feladatok, amelyek egy községen, vagy a szomszédos községek körén belül nem elégíthetők ki, úgy azt a községek szabad szövetségére kell bízni, esetleg kényszertársulására.

Bár Weis István 1940-ben törvényjavaslatot is kidolgozott¹⁵⁹, elképzelései teljes egészükben nem valósultak meg. Szerinte a bürokrácia csökkentése, a szétponosítás és a közponosítás egyensúlyba hozása szükséges. Szót emel a virilizmus ellen, s bár számos alkalommal felszólal a községi igazgatás hiányosságait elemezve, az 1929:XXX törvény községi közjogokat illető változtatásait jelentékenynek és jótékonyak tartja.

Az 1929:XXX törvény „a közigazgatás rendezéséről” címet viseli, azonban átfogó reform helyett a törvényhatóságok reformját adta, valamint az egységesítést és javítást szolgálja a jogorvoslati és fegyelmi eljárás, valamint a képesítési követelmények felemelése része.

4.1.5. Magyary Zoltán, a racionalizálási kormánybiztos

1930-ban Bethlen István miniszterelnök tárcaközi bizottságot alakított az Országos Takarékosági Bizottság képviselőinek részvételével a közigazgatás racionalizálására, alaki és anyagi jogszabályok revíziójára. A munkálatokat Magyary Zoltán vezette, akit kineveztek racionalizálási kormánybiztossá. Az elkészült anyag¹⁶⁰ a racionalitás elmélet kifejlődésének bemutatásával indul (Taylor, Ford, Herbert Hoover, Fayol, Lundendorff és Rathenau), majd rátér a racionalitás gyakorlati alakulására, amit a külföldi bemutatás követ. Ezután kerül sor a magyar közigazgatás jellemzésére fejlődéstörténeti szempontból, hogy végül közigazgatásunk racionalizálásának programját olvashassuk.

A problémát Magyary abban látja, hogy az utóbbi 60 év alatt a magyar közigazgatás rendkívül megnövekedett, a közigazgatás teendői is megszorodtak. Kérdés, hogy a fejlődés milyen irányú volt és milyen eredményre vezetett. A fejlődést 1867 óta ötletszerűnek és rendszertelennek tartja, ezért a közigazgatás racionalizálásának lényegét Magyary a takarékoság, az egyszerűsítés és a modernizálás feladatokban fogalmazta meg. Felhívja a figyelmet az állami és az önkormányzati közigazgatás párhuzamosságára, valamint a közigazgatás szervezetében jelentkező aránytalanságokra. A hatáskörök újraelosztását közigazgatásunk racionalizálásának elengedhetetlen részévé nyilvánítja. Idézi Egyed

¹⁵⁷ Weis István: A múlt és a jövő közigazgatása, Közigazgatásunk csődje, Budapest, 1920.

¹⁵⁸ Weis István: Kétféle közigazgatás, Magyar Közigazgatás, 1921. 46. szám

¹⁵⁹ Törvényjavaslat a községi közigazgatásról 1940, Budapest, A Községi Jegyzők Országos Egyesületének kiadványa

¹⁶⁰ Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása, Királyi Magyar Nyomda, 1930.

Istvánt¹⁶¹, aki szerint a magyar megye a fejlődés egész folyamán kizárólagos középhatóság volt. Sem felette nem fejlődött ki több megyét összetartó tartományi szervezet, sem alatta a járás önálló jogalanyiságot nem tudott szerezni, hanem mindig megmaradt a megyének egyszerű hivatali területe. A község a századelőn nem a központi kormány felügyelete, hanem a megye gyámkodása alatt állt. Magyary az önkormányzatiságot nélkülözhetetlennek tartotta, és szorosabb kapcsolatot kívánt a megye és község között, valamint az önkormányzati és az állami szervek között. „Az önkormányzat ugyanis a törvény végrehajtását épp azok kezébe juttatja, akik a helyi viszonyok megfelelő ismeretével a végrehajtást a legcélszerűbben és a legkisebb ellenállás nélkül vihetik keresztül.”¹⁶² (Magyary 1930, 167.o.)

Magyary a kormánybiztosi megbízatását visszaadta, miután Gömbös Gyula miniszterelnök és Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter sem támogatta a terveit.

Magyary a közigazgatási elemzését fő művében a Magyar Közigazgatás¹⁶³ című írásában nem csupán jogtudományi vizsgálattal végezte, hanem a szervezés- és vezetésemélet tudományos megközelítését is alkalmazta.

4.1.6. Tanács törvények

A háború után az államszervezet összeomlott, Magyarország közigazgatási területi beosztásának ideiglenes rendezéséről a 4330/1945. M.E. sz. rendelet a vármegyei beosztás feudális maradványait is felszámolta. A közigazgatási reform problémáinak megtárgyalására szakemberek és politikusok is bizottságokat alakítottak. A pártközi bizottság 1947 elején alakult meg, a Miniszterelnökség mellett működő tanácsadó szervezet, a Jogi Reform Bizottságot pedig a 4470/1945. M.E. sz. rendelet állította fel.¹⁶⁴ A Bizottság tagjai között egyetértés volt abban, hogy az önkormányzatok alsó egységének a községet tegyék, a középszintről viszont már megoszlottak a vélemények. Többségi álláspontként a következő koncepció alakult ki:

1. a központi szervezetnek alárendelten dekoncentrált kerületi hatóság alakulna (megyénél nagyobb),
2. kerület alatt a községeket összefogó önkormányzati szervek (megyénél kisebb, járásnál nagyobb) és a városok működnek,
3. majd a községek következnek.

¹⁶¹ Egyed István: Vármegyei önkormányzat, Budapest, 1929. 71. oldal

¹⁶² Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása, Királyi Magyar Nyomda, 1930., 167. oldal

¹⁶³ Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás, Királyi Magyar Nyomda, 1942.

¹⁶⁴ Munkájának beszámolóját a Jogtudományi Közlöny 1946. évi 1-2. számának mellékletében tette közzé.

A Kisgazdapárt tervezete abból indult ki, hogy a közigazgatás reformja nem politikai kérdés, hanem jogi és közgazdasági, tehát ne a politikai szempontok játszanak szerepet! A Szociáldemokrata Párt a Kisgazdapárttal szemben a megyéket megszüntette volna és a járásokat kívánta másodfokú önkormányzati szervvé tenni. Mindkét terv több megyét magában foglaló „igazgatási kerületeket” kívánt kialakítani, amelyek a kormányzat dekoncentrált szerveként működnének. A Jogi Reform Bizottság befejezte működését, mikor a 1947. augusztus 31-én tartott választáson nyert a Magyar Kommunista Párt.¹⁶⁵ Az 1949. január 28-án elkészült közigazgatási reformjavaslatig számos tanulmány tartotta meg elképzelésében a fenti dekoncentrált jellegű javaslatonként változó számú (4-5, 9-15, 5-10) kerületi egységet, amit az új koncepció elvetett.

Háromszintű igazgatási rendszer létesült (megye, járás, városi és községi tanácsok), a közigazgatási szinteket felülről vezérelték, a cselekvőképes állam megteremtése céljából. „Az ország gazdaságpolitikai helyzete indokolta az erős centralizálást, de ezt a politikai gyakorlat indokolatlanul fel is erősítette. A népi demokrácia helyi fórumai és működésük jogi feltételei kialakultak, de a helytelen politikai gyakorlat hosszú időre gátat vetett a lehetőségek kihasználásának a helyi közéleti, politikai tevékenység kibontakozásának.” – írta a korabeli közigazgatást jellemezve Szoboszlai György.¹⁶⁶ Minden településen célul tűzték ki tanácsok alakítását, ez a szétaprózás pedig nem segítette a közigazgatás hatékony, gazdaságos működését.

Az 1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról elrendelte, hogy az 500 főnél kevesebb lakosú több község részére közös községi tanácsot **kell** alakítani (9. § (2) bekezdés). Ez a határ a gyakorlatban még lejjebb került és a 300 fő lakosszám alatti települések hoztak létre közös tanácsot (bár ezeknek sem mindegyikében). 3169 községből 2808-ban választottak önálló közigazgatási tanácsot, a fennmaradó 361 községben 170 közös tanácsot.¹⁶⁷ A korábbi adatok összevetéséből látható, hogy 1316 olyan település akadt, ahol a tanácstörvény előtt nem működött állami szervezet (1191 nagyközség, 662 körjegyzőség), vagyis korábbi működési tapasztalatokkal sem rendelkeztek. Járási szinten is ugyanezzel a problémával találkoztak, hiszen az első tanácstörvény előtt nem rendelkezett a járás önkormányzati testülettel.

A problémákat érzékelve a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa 2079/1952. számú határozatában a tanácsí munka három problémakörét jelölte ki:

¹⁶⁵ Beér János: A helyi tanácsok kialakítása és fejlesztése Magyarországon (1915-1960), Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1962., 112-121. oldal

¹⁶⁶ Szoboszlai György: A városi társadalom és tervezés, Budapest, 1982. 91-92. oldal

¹⁶⁷ Beér János: A helyi tanácsok kialakítása és fejlesztése Magyarországon (1915-1960), Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1962., 179. oldal

1. A minisztériumok és a megyei tanácsok között a kapcsolat nem eléggé közvetlen, végrehajtó bizottságok túlzott szerepe veszélyezteti a szakirányítás hatékonyságát.
2. A megyei tanácsok a járások helyett láttak el ügyeket, amelyeket pedig az alsóbb szintű közigazgatási egység hatékonyabban tudott volna megvalósítani.
3. Nem fejlődnek megfelelően a községek. Az érdemi munka helyett túlzott adatszolgáltatási és nyilvántartási köteleességeiket teljesítik.

A Minisztertanács kijelölte határozatában a fő feladatokat is a problémák kezelésére, azonban a túlzott szétaprózódás további gondokat jelentett. A lakosság egészségügyi, kommunális, szociális stb. igényeinek ellátására képtelen volt az a rendszer, amely végrehajtó szerepet kapott az ágazati tervlebontható és tervutasítási rendszerben. A járások is hasonló funkciók szerint működtek ahelyett, hogy feladatukat, azaz a községek irányítását, segítségét látták volna el.

A második tanácstörvény (1954. évi X. törvény a tanácsokról) nem hozott jelentős változást, megtartotta a tanácsok hierarchikus alárendeltségi viszonyát. A közös községi tanácsokra vonatkozó bekezdés már nem tartalmaz lélekszámra vonatkozó számadatot a közös tanácsot alakító községekre, csupán megállapítja, hogy: A kisebb lélekszámú községek a közelfekvő községgel együtt közös községi tanácsot **alkothat** [2. § (2) bekezdés]. A második tanácstörvény végrehajtási jogszabályainak kidolgozásakor javaslatokat fogalmaztak meg az apró falvak körzetesítésére, azonban a politikai koncepció újabb módosítása miatt ezek a tendenciák háttérbe szorultak.¹⁶⁸

Változást az új gazdaságirányítási mechanizmus, majd a harmadik tanácstörvény (1971:I a tanácsokról) hozott, intézményesítette a tanácsok önkormányzati jellegét, ami szervezeti és gazdasági önállóság megerősödése felé vezetett. Megszüntette a járási tanácsokat és a tanács hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatokat ezután a járási hivatal, a megyei tanács végrehajtó bizottságának szerve látta el (66. § (1) bekezdés). A járási szint szerepe átértékelődött, beépült a megyei szervezetbe, és 1972. évi alkotmánymódosítás után már nem volt kötelező létrehozni járási szintet. A járás elveszítette gazdasági szerepét, a hetvenes évek végére csupán hatósági-adminisztratív funkciója marad meg. A középszint mégsem ürült ki teljesen, hiszen ezen a szinten a városok szerepköre domborodott ki.

A városok középszintű tevékenységének fejlődését segítette a második tanácstörvény, ami megszüntette a városok járási irányítását és közvetlenül a megyei tanácsoknak rendelte alá. Az 1017/1969. (IV.29.) Korm. számú határozat bevezette a városi irányítású községek

¹⁶⁸ Veres Mihály: A községi integráció szervezeti-jogi formái (A községi közös tanácsok és a községegyesítkek tapasztalatai), Nyírségi Nyomda, 1979. 12-16. oldal

kategóriáját. A városok jogköre a harmadik tanácstörvénnyel tovább bővült, hiszen a városkörnyék községeken a városi tanács végrehajtó bizottságának titkára, illetve szakigazgatási szervei a járási hivatal hatáskörét gyakorolták (66. § (2) bekezdés). Végül az 1983. évi II. törvény és az 1983. évi 26 tvr. 1983. december 31-ével megszüntette a járást, helyébe a városkörnyéki igazgatási modell lépett.

Egy 1974-76-ban lefolytatott szociológiai vizsgálat eredményeit mutatja be Szoboszlai György és Wiener György¹⁶⁹, amelyben megállapítják, hogy nincs lényeges különbség a járási és a városkörnyéki igazgatás között. Ennek okát elsődlegesen abban látják, hogy a struktúra és a feladat változatlan maradt (az igazgatási viszonyok és a politikai valamint az érderendszerbe való beágyazottság), csupán a szervezeti viszonyok változtak. Az eredeti elgondolásból kritériumként fogalmazta meg a város és vonzáskörzete szoros és valóságos társadalmi-gazdasági kapcsolatok létét, azonban a redisztribúciós érdekegyeztetés nem tartalmazott olyan ösztönzőket és biztosítékokat, amelyek az elv megvalósítását segítették volna. A kooperációt megnehezíti a város igazgatási hierarchikus hatalma a község fölött, a két szereplő érdekei pedig a településfejlesztésben szemben álltak egymással. A megyének kellett volna az egyeztető szintű szervnek lennie, azonban itt a várostól való függése miatt a községek érdekvédelemképessége csorbult, hiszen fejlesztési javaslatokat csak a városokon keresztül terjeszthették fel.

4.1.7. Erdei Ferenc és Bibó István koncepciói

Bibó István¹⁷⁰ hasznosnak tartotta volna, ha a város és a vidék szorosabb egységet alkot. A köztük lévő ellentmondást egy nagyobb keretben oldaná fel: 70-80 városkörnyék alakulna, a rendszer lefedné az ország teljes területét, ami a megyék eljelentéktelenedéséhez, később megszüntetéséhez vezetne. A vármegyék választott önkormányzattal rendelkezének.

Erdei Ferenc segítette Bibó Istvánnak a koncepció kidolgozásában, hangsúlyozta, hogy a megyék helyett hét országos kerület¹⁷¹ biztosítaná a kapcsolatot a központi szinthez. Koncepciójának lényege a város és vidéke közötti munkamegosztás, meglévő gazdasági társadalmi viszonyok: minden vidéknek legyen városa; egy városa legyen minden vidéknek! Erdei korábban kidolgozott vármegye tervét a Nemzeti Parasztpárt javaslatként ismerhették meg 1946-os közigazgatási reformjavaslatban.

¹⁶⁹ Szoboszlai György – Wiener György: A város szerepe a középszintű területi igazgatásban, Budapest, Kézirat, 1978.

¹⁷⁰ Bibó István: Válogatott tanulmányok 1971-1979, Magvető Kiadó, 1986.

¹⁷¹ Hét „tartományi középvárosról” beszél Budapest mellett: Győr, Szombathely, Pécs, Szeged, Debrecen, Miskolc, Kassa.

A várost olyan településnek tartja Erdei, amely önmagában is és vidékével is szervezett és autonóm vezetésű társadalmi egységet alkot és egyfelől nagyobb számú népességnek a lakóhelye, másfelől vidékre kiható központi funkcióknak a telephelye, s e szerepeknek megfelelő technikai berendezkedéssel rendelkezik. A város központi funkcióinak elsősorban az igazgatást és vezetést tekinti, de a funkciók között említi még a közlekedés, hitelellátás, mezőgazdasági termelés, ipari termelés irányítását; biztosító társaságok, szellemi-kutató központok, iskolák működtetését; érdekképviselőket.¹⁷²

Bibó István Erdei Ferenc korábbi munkásságát alapul véve kidolgozta közigazgatási koncepcióját, aminek alapelvei a mai tervezőmunkákban is megjelennek:¹⁷³

1. székhely, központ optimális megközelíthetősége
2. egységek arányossága
3. igazgatási területrendezés egysége: az igazgatási és közszolgáltatások a területi beosztás ugyanazon rendszerével dolgoznak (lakosság érdeke)
4. alsóbb és felsőbb szintű (kisebb és nagyobb) területi egységek egymásba illeszthetősége (hatóság érdeke), ugyanazon szervezet jogorvoslati és felügyeleti ügyei tartoznak ugyanazon felsőbb központhoz.

Az 1971-ben elfogadott Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció (továbbiakban: OTK) a területrendezésre vonatkozó javaslatai főként a gazdasági célkitűzésekkel összhangban fogalmazódtak meg, és többféle beosztást is tartalmazott.

Bibó István az OTK lehetőségeiből a közigazgatás korszerűsítése szempontjából is a legmegfelelőbb megoldásnak a városjárásokra épülő, hat kerületet létrehozó, megyét kiiktató modellt tekintette.¹⁷⁴ Az OTK kijelölt központi szerepkörű településeket, de nem körzetek és központjaik rendszerét, hanem csupán a központok hierarchikus sorozatát definiálta, háttérbe szorítva a központ-környék viszonyrendszert (pl. közlekedést).

A társadalmi integrációk méretének döntő szerepe nem a hatalmi viszonyok alakulásában van. Az áttekinthető számú, s ezért általában nagy számú szervezetek az irányíthatóság előnyeit, erejüket hordozzák, jóllehet éppen méreteik miatt a hatalmat meg is kell osztani velük.¹⁷⁵ Napirenden volt az ország területi beosztásának, regionális felosztásának kérdése a nyolcvanas évek második felében, azonban sem tudományos, sem politikai konszenzus nem született róla.

¹⁷² Erdei Ferenc: Magyar város, Erdei Ferenc összegyűjtött művei, Akadémiai Kiadó, 1974. 23-24. oldal

¹⁷³ Bibó István: Válogatott tanulmányok 1971-1979., Magvető Kiadó, 1986. 146-147. oldal

¹⁷⁴ Hajdú Zoltán: A közigazgatási régió történeti, funkcionális összefüggései és alakváltozásai Magyarországon, Magyar Tudomány 2004. 9. szám

¹⁷⁵ Vági Gábor: Magunk, Uraink, Válogatott írások településekről, tanácsokról, önkormányzatokról, Gondolat Kiadó 1991., 191. oldal

4.1.8. Közigazgatási struktúra a rendszerváltás után

A rendszerváltás megeremtetten egy átfogó reform végrehajtásának körülményeit, ami akár a közigazgatási szintek radikális átértékelését is magában foglalta volna. A közigazgatási változások azonban területi reform nélkül következtek be.¹⁷⁶ Az önkormányzatok egyenjogúak lettek, a súlypont a középszintről (megyék) a településekre tevődött. Rendkívül szétaprózódott településstruktúra alakult ki. A megyei szint eljelentéktelenedve, gyenge koordináló funkciót és erőteljesebb intézményfenntartó funkciót kapott, közvetett módon majd – az önkormányzati törvény 1994. évi módosításával – közvetlenül választott megyei közgyűléssel.

Az államigazgatási feladatokat dekoncentrált szervek útján egységes koncepció nélkül minden tárca a maga területén alakította ki. Az eredmény egy sokszínű, rendezetlen mezosztint lett, ahol a szervezetek között ágazatonként, illetve ágazatokon belül is jelentős átfedések és területi különbségek mutathatók ki. Az igazgatás hatékonysága csökkent, az ellátás költségei pedig növekedtek. Az államigazgatási szervek koordinálását a nyolc régióban működő köztársasági megbízottak (1990:XC) látták el, fő feladatuk az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése mellett. Tevékenységük kiterjedt még első és másodfokú hatósági ügyekben való eljárásra és egyéb államigazgatási feladatokra. Csefko Ferenc és Ivancsics Imre¹⁷⁷ szerint „... a köztársasági megbízott intézménye egy regionális keretek között funkcionáló, általános hatáskörű >szuper< dekoncentrált szerv.”

Az intézmény 1994-ben szűnt meg, az új kormány ugyanezen feladatokat ellátó szervek politikamentes jelleget kívánt adni. Erre azért volt szükség, mert annak ellenére, hogy a köztársasági megbízottat a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezte ki, ugyanakkor feladatai szakmai jellege miatt irányítását a kormány a belügyminiszter útján látta el (Önkormányzati törvény 96.§ e) pont „a belügyminiszter a kormány felhatalmazása alapján irányítja a köztársasági megbízottak tevékenységét”). A törvényességi ellenőrzési és a hatósági igazgatási feladatokat, valamint a dekoncentrált szervek tevékenységére kifejtett koordinációs funkcióit is az 1995. január 1-jétől működő közigazgatási hivatalok látták el, azonban már fővárosi és megyei szinten.

Regionális szinten a területfejlesztés intézményrendszere bontakozott ki a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvénnyel, amivel Közép-Kelet-Európában elsőként hazánkban épült ki az Európai Unió regionális politikájába

¹⁷⁶ Hajdú Zoltán: A közigazgatási térfelosztás változásai Magyarországon, Tér és Társadalom, 1996. 17. oldal

¹⁷⁷ Csefko Ferenc – Ivancsics Imre: A centrális alárendeltségű szervek igazgatáskorszerűsítési tendenciái, IN: Csefko Ferenc (szerk.): Tér és közigazgatás, MTA RKK, Magyar Közigazgatási Intézet, 1994., 15. oldal

illeszkedő területfejlesztési rendszer. A fejlesztési régiók azonban nem fedték egymást a Központi Statisztikai Hivatal által 1994-ben megállapított tervezési-statisztikai régiókkal. A területfejlesztési törvényt módosító 1999. évi XCII végezte el ezt a korrekciót.

Összefoglalva tehát hazánk szétaprózódott településstruktúrával rendelkezik. Közigazgatásunk erősen tagolt, koordinálatlan. 2007. július 1-jétől 3152 településünk van, ebből 2854 község (nagyközségekkel – 145 – együtt) és 298 város (megyei jogú városokkal – 23 – és fővárossal együtt). Településeink 168 kistérségbe tartoznak, ahol a kistérséget alkotó önkormányzatok szabad, önkéntes társulás alapján 2007-re kialakították többcélú kistérségi társulásait. Ugyanezen a szinten működnek a kistérségi fejlesztési tanácsok.

A kistérségi határokkal nem megegyező „körzetekben” – bár a megyei és regionális határokat nem átlépve – léteznek a központi szervek „nyúlványaként” az államigazgatás dekoncentrált szervei, amelyekből ágazatonként akár több is működhet. Jogállásuk, feladat- és hatásköreik, illetve területük sokfélék. A következő szintet a megyék adják (19 megye és a főváros), ahol gyenge koordináló funkciót és erőteljesebben az intézményeket fenntartó funkciót találunk. A megyék hét statisztikai tervezési régióba csoportosulnak, ez a szint nem rendelkezik önkormányzattal.

Hazánk településszerkezeti felépítése:

- nem elég hatékony a XXI. századi kihívásokra adandó, akár több ágazatot is érintő kormányzati döntések végrehajtására,
- hiányzik a valós transzmissziós szerepet ellátó középszint,
- hiányzik egy strukturált kapcsolati hálózati rendszer, ami az eredményes együttműködéseknek teremtené keretet.

4.2. Regionális önkormányzat Magyarországon?*

A magyar közigazgatási térstruktúra alakítására kihívásként jelentkezik az európai uniós csatlakozás; a szakpolitika hatékony megvalósítása, az Európai Unió joganyagának megfelelő alkalmazása nagyban függ a közigazgatási rendszer működésének minőségétől. A megfelelés kényszere hat közigazgatásunk racionalizálásának, korszerűsítésének szükségességére, a

* A fejezet egy korábbi változata 2005-ben elnyerte az Országgyűlés Hivatalának különdíját a Magyar Jogász Egylet szakmai-tudományos pályázatán.

korszerűsítés pedig a regionális önkormányzatok felállításának lehetőségével kapcsolódik össze hazánkban.

A regionális önkormányzati rendszer kiépítésének gondolata két alapvető és egymással összefüggő problémára adandó válaszként került napirendre. Az első probléma, hogy ma Magyarországon eltérő színvonalon jutnak szolgáltatáshoz az állampolgárok aszerint, hogy az ország mely területén élnek. A második – az elsővel szoros kapcsolatban álló – probléma, pedig az, hogy hiányoznak a rendszerből azok az elemek, amelyek a problémákat felszínre hoznák és mobilizálnák az erőforrásokat; nincsenek kész stratégiák, koncepciók, amelyek iránymutatásul szolgálnának egy-egy speciális eset megoldásakor, továbbfejlesztéskor, vagy akár az Európai Unió színterén való érvényesüléskor.

A problémák megoldásához ajánlatos egy jól működő koordináló középszint, ami egyensúlyba hozza a szétponosítást és összpontosítást, közvetít felsőbb és alsóbb szintek között mindkét irányba, horizontális szinten pedig hatékony kooperációt valósít meg.

Szakmai és gazdaságossági szempontok indokolják hazánk szétaprózódott településstruktúrájának és a további térstruktúra elemeknek nagyobb koncentrációját, az együttműködések fokozását, a hálózati rendszer létét, amelyek elősegítik a szakszerű, gyors, gazdaságos és hatékony közigazgatást.

A problémák (eltérő színvonalú közszolgáltatások és stratégianélküliség), valamint a célok/feladatok (koordináló, ellenőrző középszint) kijelölik a megvalósítás irányait. A közigazgatás korszerűsítésének programja a rendszerváltás óta napirenden van, a végcélként meghatározott választott testülettel rendelkező regionális önkormányzat már 1998-ban felvetődött kormányzati szinten (35/1998. (III.10.) OGY határozat), majd 1999-ben kormányhatározat (1052/1999. (V.21.) Korm.határozat) írt elő vizsgálatot ebben a témában. A 2002-es kormányprogramban stratégiai célként fogalmazódik meg a választott testülettel rendelkező régiók kialakítása. A közigazgatás korszerűsítéséről rendelkező 2198/2003. (IX.1.) és a 1113/2003. (XI.11.) Korm. határozatok meghatározzák a regionális önkormányzatok kiépítésével kapcsolatos koncepció kidolgozásának feladatait: szervezetrendszer, működés alapelvei, ellátandó önkormányzati feladatok, finanszírozás kérdései.

Szakmai oldalról töretlenül készülnek tanulmányok, elemzések; azonban politikai konszenzus és elhatározás a mai napig nem született a regionális önkormányzatok kérdésében.

A fejezet címében szereplő kérdőjel (Regionális önkormányzat?) utal tehát a politikai konszenzus hiányára, vagyis a regionális önkormányzat bevezetésének „lebegtetésére”; és egyben jelzi azt a kétséget is, hogy valóban ez a struktúra képes-e legmegfelelőbben megoldani a felvetett problémákat? Nem tudhatjuk, hogy a közigazgatási reform végcéljaként definiált regionális önkormányzat, mint szervezetrendszer, a hazai viszonyok között mennyiben teljesítené a tőle elvárt pozitív hatásokat.

A fejezet a hangsúlyt a második aspektusra kívánja helyezni, és közigazgatási-szervezetelméleti oldalról tárja fel a regionális önkormányzati **rendszer** kiépítésének kérdését. Rendszerről van szó, hiszen az új területi önkormányzati szint érinti a minisztériumok, a megyék, az államigazgatási szervek, a területfejlesztési intézményrendszer, a kistérségek, a települési önkormányzatok és még a civil szervezetek működési struktúráját is, valamint – adott esetben – az európai közösségi struktúrákat is (Régiók Tanácsa). A regionális önkormányzat intézményesítése alapjaiban módosítja az államhatalom gyakorlásának kialakult rendjét, kiteljesedik a decentralizáció, átrendeződnek a feladat- és hatáskörök.

A fejezet hármaskategóriát használ a struktúrák és működésük feltárására, jellemzőik bemutatására, vagyis a zajló folyamatok értelmezésére. A kategóriák három különböző szerkezetű, szemléletmódú felépítményt mutatnak be, ahol más elvek érvényesülnek, és más a tevékenység tárgya. A szervezetrendszerekben az egymásra hatással lévő alkotóelemek külön-külön és összefüggő rendszert alkotva is meghatározó motivációval rendelkeznek. Ez a három különböző motiváció az egyensúly-fenntartása (allokatív), a problémamegoldás (innovatív) és a mélyreható átalakítás (konverzatív).

Hol tart közigazgatási rendszerünk korszerűsítésének programja, milyen irányba halad? A válaszkeresésben az allokatív (funkcionális), innovatív (fejlesztésorientált) és a konverzatív struktúrák elemzése és a mai magyarországi jellemzőkkel való összevetése segítségünkre lehet.

4.2.1. Fogalmi rendszer

A mezoszintű struktúrák tipizálásához nagymértékben támaszkodom Faragó László felosztására, amit a közsférában folyó tervezés fogalmi rendszereként használt.¹⁷⁸ Faragó László által meghatározott allokatív (funkcionális), innovatív (fejlesztésorientált) és radikális tervezés ismérveit kiindulópontnak tekintve, átértelmezés után alkalmazom közigazgatási

¹⁷⁸ Faragó László (2005): A jövőalkotás társadalomtechnikája, Dialóg Campus 155-163. oldal

térstruktúra modellekként a meghatározásokat. A fő ismérveket átértelmezve megőrzöm, ugyanakkor a harmadik kategóriát – magát az átalakulást, és nem annak mértékét, hangsúlyozandó – „konverzatív” elnevezéssel fogom jelölni.

Az **allokatív** közigazgatás-szervezési struktúra technikai-szakmai kérdésként kezeli a közigazgatás racionalizálásának feladatát. Politikailag semlegesként közelít az elképzelésekhez, illetve adottnak és megkérdőjelezhetetlennek tekinti a politika által meghatározott célokat, prioritásokat. Allokatív struktúrában az adott helyzet tényként kezelendő, nem alapvető változtatásokra törekszik, hanem az egyensúly fenntartására vagy helyreállítására és az optimalizációra. El- és felosztó jellegű a tevékenysége, elosztja a feladatokat az adott szereplők között, és meghatározza a funkciókat.

Az **innovatív** közigazgatási struktúra elsődleges célja a problémamegoldás, ezért már nagyobb mértékben számol a politikai-hatalmi meghatározottsággal a jobb működés elérése érdekében, mint az előző modell. Fontos prioritása a tervezés és a becstornázás. Az innovatív struktúra középpontjában a problémamegoldás és a fejlesztés áll; aktivitás, mobilizáció, cselekvésorientáció jellemzi. Kezdeményező készségével elkerüli az allokatív struktúra hiányosságát, gyenge pontját, vagyis a döntéshozatal elodázását, a felelősség áthárítását. Míg az allokatív struktúra a célok és a prioritások változtathatatlannak tételezése miatt akadályokba ütközik a gyorsan változó világban, addig az innovatív struktúra nem vár külső felhatalmazásra, tervez és kezdeményez. Abban is különbözik a fejlesztésorientált megoldás az előbbitől, hogy míg az allokatív struktúra a meglévő keretek változtatása nélkül osztotta el és fel a feladatokat, addig az innovatív nemcsak a meglévő forrásokkal számol, hanem újakat is felkutat, ezek alapján pedig újszerű formákat is kínál a döntéshozóknak. Ebben a struktúrában is vannak fő sarokpontok, amelyek változtathatatlanok vagy nehezen változtathatók; ilyenek például az átfogó normák, a döntéshozók (politika) ellenőrzési joga. Mégis kevesebb a szabályozás, inkább eljárási és formai megkötésekkel operál a döntéshozó, tehát az alapstruktúrák itt sem változtathatók meg.

A két modellt nem kívánom jobbnak/rosszabbnak minősíteni, minősítés nélkül is leszögezhető, hogy az innovatív megoldás nyitottabb az allokatívnál.

A **konverzatív** közigazgatási struktúra általában válságos helyzetben jelenik meg. A struktúra fundamentuma és egyben célja a változás, indikátora pedig valamilyen új tudás vagy gyakorlat. Tiltakozik a korábbi keretfeltételek ellen, a régi korlátok tovább már nem érvényesek, van víziója, ami meghatározza az új célokat. Az alapvető változtatások társadalmi-kulturális beágyazottságból indulnak, a célok elérése érdekében az egyéni

erőfeszítések megkeresik támogatóikat, fokozódik az együttműködés és az igényekből, valamint problémaérzékelésből akció és döntés válik.

Fontos jellemzője a hálózatosodás, integráció és transzformáció útján folyik a strukturális átalakulás, meghatározóvá válik a konnektivitás (elemek közötti kapcsolatok) száma és minősége.

5. táblázat: Strukturák összefoglaló ismérvei

| | Allokatív | Innovatív | Konverzív |
|--------------------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Motiváció: | Egyensúly fenntartása | Problémamegoldás | Mélyreható átalakítás |
| Folyamatok/ Szemléletmód: | Stabilitás/ Fennmaradás | Alkalmazkodás/ Fejlődés | Változás/ Együttműködés |
| Szerkezet: | Rögzített | Strukturált | Rugalmas |
| Szervezet: | Intézmények | Rendszerek | Hálózatok |
| Tevékenység: | Elvégzendő feladatok | Programok | Vízió |
| Orientáció: | Szabályorientált | Innovációorientált | Célorientált |
| Élvek: | Elszámoltathatóság | Arányosság | Szolidaritás |

A három kategória alapján végzem el a hazai közigazgatási strukturák elemzését. A kategóriák segítenek a strukturák közötti különbségekre rávilágítani, és az elemzésnek is keretét, irányvonalát adják, az elmélettel ily módon vetem össze a gyakorlatot.

4.2.2. Allokatív (funkcionális) közigazgatási struktúra

„A nyolcvanas évek végétől Magyarországon – a közigazgatást illetően – először az igazgatás demokratikus deficitjét kellett megszüntetni, ennek keretében az igazgatás alkotmányjogi átértékelődése következett be, erős igazgatási bíráskodással, részletes szabályozással, a tisztviselői kar politika-mentesítésével. A második fázis igazából most kezdődik: a gazdasági-hatékonysági stratégia meghatározása.”¹⁷⁹ – vélekedik Lőrincz Lajos.

A közigazgatásban **jelenleg** zajló folyamatok, vagyis a reform kimondása nélkül zajló közigazgatási reform az allokatív struktúra ismérveivel írható le, hiszen jellemzően a meglévő keretek között folynak minimális változtatások a politika és a jog által meghatározott feltételek szerint.

Az 1990-es évek második felében elindult – a Lőrincz Lajos által második fázisnak nevezett – gazdasági-hatékonysági lépések az allokatív struktúra ismérveit tükrözik, a funkcionális működést szolgálják, feladatok elosztására, felosztására vonatkoznak.

¹⁷⁹ Lőrincz Lajos: Közigazgatás: tegnap, ma, holnap, Tér és Társadalom 3. szám, 1999. 15. oldal

Az allokatív közigazgatás-szervezés színtere hazánkban a szétaprózódott településstruktúra, a koordinálatlan és erősen tagolt közigazgatási rendszer.

4.2.2.1. Közszolgáltatás és társulás

Magyarországon az Önkormányzati törvény a települési önkormányzatok feladatának elsősorban alapfokú **szolgáltató** tevékenységet ír elő, mint például egészségügyi, szociális ellátás, oktatás. A települési önkormányzat maga határozza meg a lakosság igényei és anyagi lehetőségei alapján mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el (Önkormányzati törvény 8.§ (2) bekezdés). Törvény kötelezheti a települési önkormányzatokat közszolgáltatások és közhatalmi feladatok ellátására. Kötelezettség a települések eltérő adottságai és lehetőségei szerint különbséget téve is megállapítható (differenciált feladattelepítés). Kötelező feladatok is elláthatók társulásban, azonban a felelősség továbbra is az önkormányzatot terheli, nem ruházható át a társulásra. Az Önkormányzati törvény 8.§ (4) bekezdése sorolja fel az önkormányzatok széles körű kötelező alapfeladatait:

- egészséges ivóvízellátás,
- óvodai nevelés,
- általános iskolai oktatás és nevelés,
- egészségügyi és szociális alapellátás,
- közvilágítás,
- helyi közutak és a köztetető fenntartása,
- nemzeti és etnikai kisebbség jogainak érvényesítése.

A szétaprózódott települési önkormányzati rendszer következtében az általuk ellátott szolgáltatások drágák. A szolgáltatások színvonala, hatékonysága növelhető a költségek pedig csökkenthetőek a feladatok társulásban történő ellátásával, szakszemélyzet közös alkalmazásával.

Az 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről 10. cikke szerint: „A helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltsgű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre.” A fentiek szellemében Alkotmányunk biztosítja a szabad társulás jogát: „szabadon társulhat más helyi képviselő-testülettel, érdekeinek képviselőjére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.” (Alkotmány 44/A.§ (1) bekezdés h) pont).

Az Önkormányzati törvény III. fejezete által nevesített társulási formák a következők: hatósági igazgatási társulás, intézményi társulás, társult képviselő-testület (42-44.§). A 41.§-ban szerepel, hogy „a társulásnak a 42-44.§-ban foglaltakon kívül más formái is lehetnek”. Tartalmilag a társulási formák közé sorolható a körjegyzőség is (39-40.§).

A hatósági igazgatási társulás célja egyes államigazgatási hatósági ügyfajták szakszerű intézése.

Az intézményi társulás jelentheti olyan intézmény(ek) közös alapítását, fenntartását és fejlesztését, amely két vagy több községet, illetve várost és községet lát el; a másik forma, ha a települések nem közösen hozzák létre és tartják fenn az adott intézményt, de lakosságszám arányosa hozzájárulnak a működési költségekhez (43.§).

A társult képviselő-testület létrehozható képviselő-testületek együttes működésével közös hivattal, intézményeik közös működtetésével; illetve létrehozható a települések lakosságszámának arányában választott települési képviselők közül (44.§).

Az önkormányzatok társulási hajlandósága az első ciklusban nem számottevő, majd a kilencvenes évek második felében a közös infrastrukturális fejlesztések (víz, gáz, szennyvíz, hulladékkezelés, telefon stb.) céljából alakult egyre több. A Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja felmérése szerint 1994-ben mintegy 140 kistérségi szövetség körülbelül 1800 települési önkormányzatot tömörített. Ezek a szerveződések alapvetően területfejlesztési célok megvalósítására szerveződtek. A térségi gazdaság fejlesztéséért, programok kidolgozásáért, a vállalkozóknak szükséges információszolgáltatás elősegítéséért hozták létre őket.¹⁸⁰ A területfejlesztési célú társulásoknak újabb lendületet adott a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény elfogadása.

Az 1996. évi XXI. törvény 10.§-a értelmében az önkormányzatok önálló jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre. A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2004. évi LXXV. törvény módosította a korábbi 10.§-t, az új (2) bekezdés szerint a területfejlesztési önkormányzati társulásokra a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény szabályait kell alkalmazni.

A társulási törvény (1997:CXXXV) elfogadása több lehetőséget teremtett az önkormányzatok társulására, emellett részletesen szabályozta a megállapodások jogi feltételeit, kereteit. A törvény célja a társulások ösztönzése; közös érdekű feladataik

¹⁸⁰ Horváth M. Tamás (1995): Az önkormányzatok közötti együttműködés keretei és problémái, Magyar Közigazgatás októberi szám 571. oldal

célszerűbb, gazdaságosabb és hatékonyabb megvalósítása; a polgároknak nyújtott közszolgáltatásaik színvonalának javítása; a térségi kapcsolatok elmélyítése; a társulások általánosabbá és tartósabbá tétele (preambulum). A preambulum hangsúlyozottan a közszolgáltatások színvonalának emelését tűzi ki célul, 3.§ (1) bekezdése szerint pedig a Társulási Megállapodás helyi önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint államigazgatási feladat- és hatáskör ellátására köthető.¹⁸¹ Az elmúlt két évben a közigazgatási társulások előmozdítása került előtérbe. Gyakorlatban azonban a kifejezetten területfejlesztési célú társulások mégis népszerűbbek voltak.

4.2.2.2. *Területfejlesztés*

Ma Magyarország egyik alapvető problémája, hogy a különböző településen lakó emberek rendkívül eltérő színvonalon jutnak (juthatnak) hozzá olyan alapvető ellátásokhoz, szolgáltatásokhoz, lehetőségekhez, amelyeknek egy része lényegében alkotmányos alapjogokhoz kapcsolódik. Kírvó különbségek mutatkoznak az oktatásban, az egészségügyi ellátásban, a munkalehetőségekben, az életviszonyokat jelentősen befolyásoló infrastrukturális ellátottságban.

A fenti problémák megoldásához a területfejlesztés oldaláról indultak a legeredményesebb kezdeményezések. Az ország különböző részein az életkörülmények nagy különbségeket mutatnak, ezért a **területfejlesztés** elsőrendű stratégiai célja a területi egyenlőtlenségek mérséklése a helyi erőforrások aktivizálása által. Cél a gazdaság és társadalom térszemléletű fejlesztése közös érdekek felismerésén keresztül. A települések együttműködésével összehangolt fejlesztés, közös területfejlesztési programok kidolgozása és megvalósítása indult el. A megvalósításhoz jelentős pénzalap szolgált bázisul.

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény volt az első magas szintű jogszabály, ami térségi szemléletre igen erőteljes és kedvező hatást gyakorolt. A törvény a területfejlesztési önkormányzati társulások létrehozásának biztosabb kereteit teremtette meg, meghatározta egyes szereplők feladatait, pénzeszközöket biztosított a fejlesztési célok megvalósításához. A területfejlesztési törvény megteremtette az Európai Unió regionális politikájával összhangban a hazai területfejlesztési rendszer alapjait, Közép-Kelet-Európában elsőként. Kiépült a területfejlesztés intézményrendszere. Az 1996. évi XXI. törvény, majd az azt módosító törvények (1999:XCII, 2004:LXXV) kiemelt figyelmet

¹⁸¹ Fontos megjegyezni, hogy amennyiben államigazgatási feladat- és hatáskör esetén születik társulási megállapodás, akkor az aláíró a polgármester mellett a jegyző is (3.§ (1) bekezdés), hiszen jegyzői feladatról is rendelkeznek ilyenkor.

fordítottak a területpolitika szereplői közötti koordinációra, partnerkapcsolatra, s a régió szerepének és tevékenységének megalapozására.

A 2004. évi LXXV. törvényben a régió megmarad ugyan „tervezési-statisztikai” egységnek (amíg választott önkormányzattal nem rendelkezik, másnak nehezen tekinthető), mégis a törvény bővíti jelentését, mikor a „fejlesztő célokat szolgáló” jelzöt is a régió szó mellé helyezi; valamint az 1996. évi XXI. törvény 2.§ a) pontjában szereplő „egybefüggő tervezési, illetve statisztikai területi egység” meghatározás helyett használja a „társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területfejlesztési egység” meghatározást (2004:LXXV. tv. 1.§ (1) bekezdés).

A területfejlesztési törvény módosításai a hatékonyság növeléséhez járulnak hozzá. A változtatások a mezoszint valamennyi területfejlesztésben részt vevő szereplőjét érintik (régió, megye, kistérség), s főként a régió feladatainak, jogosítványainak fokozását célozzák.

Ezért részben tekinthetjük a területfejlesztés terén végbement változtatásokat az innovatív modellbe tartozónak; amennyiben további döntéshozatali jogosítványok és források kerülnének ebbe az intézményrendszerbe, akkor teljedne ki a fejlesztésorientált stratégia. A jelenlegi tapasztalatok szerint nem állítható, hogy nagy hajlandóságot mutatnának az állami szervek további jogok és kötelességek átadására, a feladatellátás struktúrájának további módosítására.

4.2.2.3. Államigazgatás

A közügyek ellátása dekoncentráció és decentralizáció útján valósul meg. Dekoncentráció során az állam saját költségvetéséből szervezeteket hoz létre államigazgatási feladatok ellátására. Amikor a közigazgatási feladatokat választott szervekre (önkormányzatokra) bízza az állam, igazgatási decentralizáció valósul meg. Ekkor a nép által választott relatív autonómiával rendelkező szervezetek látják el állam által rájuk bízott feladatokat. Az, hogy egy feladatot államigazgatási vagy önkormányzati szervezet lát-e el, függ a feladat típusától, illetékességi területétől, speciális szakmai ismeretek szükségességétől, a feladatok végrehajtásához szükséges információ fellelhetőségének helyétől, feladat gyakoriságától stb. (és a politikai megítéléstől és akarattól).

Magyarországon a tanácsrendszerben a központi irányítás kulcsszereplői a megyei tanácsok voltak. A megyei tanács szervei látták el a területi **államigazgatási**, szakigazgatási feladatok többségét; a feladatok fennmaradó részét pedig a centrális alárendeltségű – minisztériumi irányítás alatt álló – államigazgatási szervek. Ez a szervezeti modell áttekinthető volt és a szakmai szempontok érvényesíthetőségét jól biztosította, azonban sérült

a helyi tanácsok önállósága. Az Önkormányzati törvény megszüntette a hierarchikus viszonyt az önkormányzatok között. Az államigazgatási feladatok egy része a települési önkormányzatokhoz, másik része a rendkívüli sokszínűséget mutató dekoncentrált szervekhez került. A megye feladat- és hatáskörének kiüresítésével a közigazgatási középszint koordinátatlanná vált, s megindult a túlzott számú dekoncentrált szerv létrehozása az államigazgatási feladatok ellátására. Valamennyi tárca hozzálátott saját szakigazgatási területi szervei kialakításához. Ezek között a szervezetek között ágazatonként, illetve ágazatokon belül is jelentős átfedések és területi különbségek mutathatók ki. Az igazgatás hatékonysága csökkent, az ellátás költségei pedig nőttek.

A dekoncentrált államigazgatási szerv fogalmát sem az alkotmányban, sem más jogszabályban nem találjuk. Az Alkotmány 40.§ (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy: „A kormány jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni, és erre külön szervezetet létesíteni.” A dekoncentrált szervezetek a mezőszint valamennyi fokozatán megjelennek. Vannak regionális illetékességű szervek, ezek egy része megyehatárokhöz igazodik és többségük az illetékes minisztérium irányítása alatt álló országos hatáskörű szerv (pl. Kulturális Örökségvédelmi Hivatal regionális irodái, Országos Közoktatási és Értékelési Vizsgaközpont regionális igazgatóságai, Vám- és Pénzügyőrség parancsnokságai stb.). Másik részük csak részben igazodik az általános államigazgatási területbeosztáshoz, működési területüket természetföldrajzi sajátosságok is befolyásolják (ilyen pl. az Országos Vízügyi Főigazgatóság Területi igazgatóságai, Határőrség Országos Parancsnoksága határőr igazgatóságai, Állami Erdészeti Szolgálat Területi igazgatóságai stb.). Megyei szinten működik a dekoncentrált szervek többsége (pl. Központi Statisztikai Hivatal megyei igazgatóságai, Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal megyei igazgatóságai, Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat megyei intézetei, Országos Egészségbiztosítási Pénztár megyei igazgatóságai, Országos Nyugdíjbiztosító Főigazgatóság megyei igazgatóságai, Állami Foglalkoztatási Szolgálat megyei munkaügyi központjai Központi Közlekedési Felügyelet megyei felügyeletei, Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság megyei igazgatóságai; megyei közigazgatási hivatalok, megyei földhivatalok, megyei állategészségügyi és élelmiszerellenőrzési állomások stb.).

Fellelhetünk kistérségi szinten működő dekoncentrált szerveket is, ezek egy részére inkább jellemző a városkörnyéki jelleg. Ilyen pl. a földhivatalok, népegészségügyi és tisztiorvosi szolgálatok, munkaügyi központok stb. A gyámügy, építésügy és okmányirodák működése pedig még közelebb került a lakossághoz, ezek a települési igazgatási feladatokat ellátó szervezetek ezért rendelkeznek tagoltabb struktúrával. Meg kell említeni a jegyzők

elsőfokú államigazgatási hatósági feladatait is ebben a tárgykörben, ezek a feladatok – főként a városokban – szintén közveti illetékességű igazgatási tevékenységet kívánnak.

A törvényességi ellenőrzési és a hatósági igazgatási feladatokat 1995. január 1-jétől működő közigazgatási hivatalok látják el, feladat- és hatáskörük folyamatosan bővült. A közigazgatási hivatalok váltak a dekoncentrált szervek reformkoncepciójának központi elemévé:

- úgy csökkentés az önálló szakigazgatási szerveket, hogy a kormány új területi államigazgatási szervein (fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok) belül integrálódjanak (1105/1995.(XI.1.) Korm.határozat)
- területi államigazgatási szervek számát csökkenteni kell, és ezeket a közigazgatási hivatalok vezetője koordinálja és ellenőrzi (1052/1996. (X.2.) Korm.határozat).

Az 1994-1998 között meghirdetett közigazgatási reform eredményeként a dekoncentrált szervek száma 21-re csökkent az 1992-ben még 32-ről (nem számítva a rendészeti és fegyveres szerveket). 1999-ben került először jogszabályba a területi államigazgatás regionális alapokra helyezése a 1052/1999 (V.21.) Kormányhatározattal, majd a folytatást rendeli el az 1057/2001. (VI.21.) Kormányhatározat. Az utóbbi kormányhatározat a 2001-2002-es évre több konkrét feladatot határozott meg a területi államigazgatásra vonatkozóan. Az 1113/2003. (XI.11.) Kormányhatározat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítésének 2005-ig szóló feladatait határozta meg. Itt szintén megjelenik a közigazgatási hivatalok fokozott szerepvállalása mint egyik alternatíva a kistérségi államigazgatási funkciók ellátására. A másik modell a polgármesteri hivatal jegyzője által történő közigazgatási szerepvállalás. A 1075/2004. (VII.21.) Kormányhatározat az államigazgatási feladat- és hatáskörök, valamint a területi államigazgatási szervek átalakítására vonatkozó intézkedéseket tartalmazza a regionális és kistérségi szervezési igényeknek megfelelően. Célként fogalmazza meg, hogy egységesebbé kell tenni az államigazgatási körzethatárokat és a kistérségek határait a kistérségi és közveti szintű illetékességi területek átláthatósága érdekében:

- az államigazgatási körzethatárok ne metsszék a kistérség határait, egyúttal törekedni kell az azoknak való legnagyobb megfelelésére,
- a megyeinél alacsonyabb területi illetékességgel működő államigazgatási szervek illetékességét, azok számának növelése nélkül és az érintett önkormányzatok véleményének figyelembevételével, a kistérség határainhoz igazítva kell kijelölni,
- az államigazgatási körzetek kistérségen belüli kialakításánál számolni kell azzal, hogy azok a kistérségi székhelytelepülés jegyzőjéhez telepített feladatok ellátásában is közre tudjanak működni.

2006-ban a Kormány elfogadta a 2118/2006 (VI.30.) Korm. határozatot az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről, amelyben rendelkezi arról, hogy regionális szintre emeli a fővárosi és a megyei közigazgatási hivatalokat, valamint a fővárosi és megyei katasztrófavédelmi igazgatóságokat és a repülőtéri katasztrófavédelmi igazgatóságokat, vagyis a még megyénként működő szervezeteket regionalizálta 2007. január 1-jei hatállyal. A területi főépítési irodákat a közigazgatási hivatalokba olvasztotta, a megyei párhuzamosságokat a földművelésügy és vidékfejlesztés területén csökkentette, egységes szakigazgatási szervbe vonta össze. Továbbá regionális szintre emelte az ÁNTSZ fővárosi és megyei intézeteit (megyei szervezeteket átalakította városi kirendeltségekké, az egészségügyi rész feladatait pedig átadta az Országos munkabiztonsági és Munkaügyi Főfelügyelőségnek. Az APEH megyei igazgatóságait is elérte a regionalizálás, a megyei szervezeteket átalakították városi kirendeltségekké. A munkaügyi központok is regionalizálódtak 2007. január 1-jével.

A dekoncentrált szervek működtetésének racionalizálása megalakulásuk óta napirenden van. A rendszer minél hatékonyabb működését azonban gátolja, hogy ezek a hivatalok keveset tudnak egymás munkájáról, problémáiról, koncepcióiról. További probléma, hogy a dekoncentrált szervek a helyi önkormányzatokkal sem tartanak folyamatos kapcsolatot, pedig a közügyek eredményes intézéséhez szükséges együttműködésük. Ez nem jelenti feladatok átadását/átvételét, hiszen a dekoncentrált szervek speciális szakértelmet igénylő igazgatási feladatokat látnak el. Azonban a helyi önkormányzatok vannak a lakossághoz fizikailag legközelebb, így ügyeik intézésében ez lenne az a hely, ahol megkaphatnák a pontos információkat mindenféle ügyük elintézéséhez.

4.2.2.4. Összegzés az allokatív közigazgatási struktúra hazai érvényesüléséről

A fenti bemutatás után megállapítható, hogy hazánk közigazgatási szerkezeti felépítése:

- nem elég hatékony a XXI. századi kihívásokra adandó, akár több ágazatot is érintő kormányzati döntések végrehajtására,
- hiányzik a valós koordinációs szerepet ellátó középszint,
- hiányzik egy strukturált kapcsolati hálózati rendszer, ami az eredményes együttműködéseknek teremtene keretet.

A reform kimondása nélkül zajló közigazgatási reform az adott struktúrák átalakítása nélkül hajtott végre sok kedvező változást, ugyanakkor nem volt hatékony annak a problémának a megoldásában, hogy Magyarországon eltérő színvonalon jutnak

közszolgáltatásokhoz állampolgárok aszerint, hogy az ország mely területén élnek. A területfejlesztésben elindultak eredményes folyamatok, ezeket mégsem nevezhetjük jelen tanulmányban használt értelemben innovatívnak, ugyanis a területfejlesztés intézményei a politika által meghatározott célokat adottnak, megváltoztathatatlanak tekintik, s nincs meg a megfelelő eszközüik a döntésekre és a megvalósításra vonatkozó nagyobb nyomásgyakorlásra. Az azonban nem tagadható, hogy kezdetekor a területfejlesztés intézményrendszerének és feladatkörének kiépítésekor az innovatív (fejlesztésorientált) elképzelés hatott, és a közigazgatás továbbfejlesztéséről szóló kormányhatározatok [1057/2001. (VI.21.), 2198/2003. (IX.1.)], valamint a 2002-es kormányprogram is innovatív irányba mutatott:

- választott testülettel rendelkező regionális önkormányzatok,
- a megyei önkormányzat helyett megyei intézményfenntartó társulás,
- kistérségi társulások megalakulása.

4.2.3. Innovatív (fejlesztésorientált) struktúra

Az innovatív struktúra előnyben részesíti a rendszerszemponitú megközelítést az intézményi szempontúval szemben. Nem egy-egy új funkciójú intézmény felállítása vagy átalakítása a cél egy probléma megoldásakor, hanem egy rendszeré, ahol az alkotó elemekre és mechanizmusokra is hatással van az akció. Programok kerülnek megfogalmazásra, amelyek szintén teljes struktúrákat céloznak. Ilyen például a Belügyminisztérium civil stratégiája, a nonprofit szervezetek fokozott bevonásával a közszolgáltatások ellátásába, vagy a többcélú kistérségi társulások rendszere.

Az innovatív struktúra fontos prioritása a fejlesztés: a hálózati infrastruktúrák fejlesztése, környezetgazdálkodás, terület- és gazdaságfejlesztés, humán erőforrás (oktatás, képzés, alapkutatások stb.), egészségügy, turizmus, kultúra stb. szintén a jelenleginél nagyobb léptéket igényelnek. Ezek a regionális politika kérdései.

Az innovatív jellemzők akkor erősödtek meg igazán, amikor az európai uniós csatlakozás elérhető közelségbe került. Jelentős motiváló tényező volt a megszerzhető magas támogatási összeg, amelyhez teljes strukturális átalakításokat tartottak szükségesnek. Az Európai Unió az úgynevezett Strukturális Alapokból ugyanis regionális fejlesztéseket támogat, ezért kezdetben a támogatáshoz való hozzájárulás feltételeként esett szó a regionális szint szükségességéről.

4.2.3.1. Európai Unió csatlakozás

A csatlakozást közvetlenül megelőző időszakban az EU-elvárásként definiált regionális önkormányzat létrehozása már nem szerepeltek a közigazgatás korszerűsítését célzó érvek között. Az Európai Unió a támogatások felhasználásához ugyanis nem ír elő a nemzeti közigazgatás szervezetrendszerre vonatkozó ilyen mértékű elvárásokat, inkább garanciális szabályok kerülnek megfogalmazásra, amelyek a nemzeti sajátosságok megőrzésével, és hazánk jelenlegi közigazgatási térstruktúrájában is teljesíthetőek.

Mindezt igazolja az is, hogy elfogadásra került, hazánk statisztikai-tervezési régióinak beilleszthetősége az Európai Unió által használt NUTS rendszerbe. A NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques) beosztás kapcsolódik csupán a támogatási feltételekhez, és ezt a kritériumot teljesítettük. A NUTS rendszer létrehozásának elsődleges indoka – mint ahogy nevéből is látható – statisztikai adatgyűjtéseknek területi kategóriák meghatározása, ezáltal az egyes tagállamok összemérhetővé tétele.

A „sokféleségben az egység” Európai Uniója a tagállamok közeledését elsősorban a gazdaság területén célozta/célozza, illetve a politikai szférában indultak el jelentős folyamatok, továbbá az önkormányzatokat érintő jogszabályok címzettjei a tagállamok, s ezen a területen is leginkább az irányelvek dominálnak.

Ajánlásokat fogalmaz meg a Regionális Önkormányzatok Európai Chartája, ami azonban nem az Európai, hanem az Európa Tanács (ET) által készített dokumentum; legjelentősebb elvárása a régióval szemben, hogy választott önkormányzattal rendelkezzen. A hatékony területfejlesztés választott regionális tanáccsal biztosítható, ami közigazgatási feladatokat is ellát. Bár a területfejlesztés és a közigazgatás területi struktúrája nem esik feltétlenül egybe, de mindenképpen hasznos, ha összekapcsolódnak, s így növelik a területi tervezés és koordinálás minőségét, ezzel sikeressé téve a társadalmi és gazdasági fejlesztések előmozdítását. A választott önkormányzattal rendelkező régió jogilag tehát nem kötelező az ET tagokra, amelyek többsége nem is rendelkezik olyan típusú választott önkormányzattal, mint amiről a Charta értekezik.

A tagállamokban mezoszinten eltérő megoldások léteznek, ami szintén arra példa, hogy a közigazgatási térszervezés nem az uniós közös jog része, azonban egységes értékek és követelmények vannak; a közigazgatási szervezetrendszer felépítésének és működésének

megbízhatónak, átláthatónak és demokratikusnak kell lennie – hívja fel a figyelmet Torma András¹⁸² az Európai Unió közigazgatással szemben érvényesülő elvárásaira.

4.2.3.2. *Kistérség nélkül nincs régió, régió nélkül létezik kistérség*^{*}

Amennyiben létrejön választott testülettel rendelkező regionális önkormányzat, át kell értékelni a megyei önkormányzatok szerepét és funkcióját! Felesleges lenne két önkormányzati szint működése ilyen közel egymáshoz, s ezzel a közigazgatás racionalizációja is értelmetlenné válna. Amennyiben a tervek szerint a megyei önkormányzat csupán intézményfenntartó formában működne tovább, akkor pedig a települések kerülnek túlságosan távol az immár régió által megtestesített középszinttől. A regionalizálás tehát szükségképpen együtt jár a települési szint bizonyos integrálásával. Szakmai és gazdaságossági szempontból indokolt településeink társulása közszolgáltatások nyújtása céljából. Az összefogás szükségességét indokolja az is, hogy a települések közel 70 százaléka 2000 fő alatti lakosságú. Magyarországon még sincs jelentős hajlandóság a feladatok társulásban történő ellátására, hiányzik a kötelező társulás szabályozása is.

Az önkéntes társulások előmozdítására számos erőfeszítés történt, eddigi legsikeresebbnek egy kvázi önkéntes társulási forma mondható, a többcélú kistérségi társulások rendszerének bevezetése.

Főként szakmai, gazdasági és statisztikai elemzés céljából 1993-ban a Központi Statisztikai Hivatal elkészítette az ország teljes területét lefedő **kistérségi** lehatárolását, ahol minden település csupán egy kistérséghez tartozott. 1994 és 1998 között a közigazgatási reform egy korrekciós mechanizmust indított el, ahol a decentralizáció címzettjei a nagyobb települések, városok lettek. Az 1996-ban elfogadott területfejlesztési és területrendezési törvény (1996:XXI) hatására újból érzékelhető lett egy fokozottabb társulási hajlam. A decentralizáció központjában ekkor a megyei területfejlesztési tanácsok kerültek. Az 1997. évi CXXXV. törvény (a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről) hozzájárult az önkormányzatok együttműködésének bővüléséhez és biztosabb alapot nyújtott a társuláshoz, hogy az önkormányzatok közösen indulhassanak külső források megszerzéséért (pl. OFA, PHARE). Egy település akár több társulás tagja is lehetett egyszerre. A SAPARD

¹⁸² Torma András: Európai közigazgatás, régióik, önkormányzatok, Virtuóz Kiadó, 2001. 145. oldal

^{*} A témához szervesen kapcsolódó elemzésként a többcélú kistérségi társulások lehatárolását államigazgatási szempontból vizsgálva elkészült egy tanulmány, ami elnyerte a Magyar Közigazgatási Kar 2006. évi szakmai-tudományos pályázatának fődíját; közszolgáltató kistérségek újabb elemzése BM adatbázisán alapulva szintén kikerült a disszertáció ezen változatából (Esettanulmány fejezet) terjedelmi okok miatt.

program (1998-1999-ben) kiírása feltételként szabta a társulás meglétét, azonban előírta, hogy a pályázó önkormányzat csak egy társulás tagja lehet. A kistérségi fejlesztési társulásokat többnyire városok részvétele nélkül hozták létre. Ennek egyik oka még az államszocializmus idejére vezethető vissza, a korábbi rossz emlékek továbbélésére. Másik oka, hogy a városok sokszor nem hajlandók kistérségi szerepkörük felvállalására, holott a város vonzáskörzeti jellege miatt város. A közszolgáltatási, államigazgatási feladatok és ellátások legtöbbször a városi központokba helyeződnek. Az állampolgárok a közszolgáltatásokat munkahelyük települése szerint veszik igénybe, ami az esetek többségében a közeli városban található. A közigazgatási reformfolyamat az utóbbi időben a körzetesítési tendenciákat (városok szerepének növelését, jegyzői szerepkör középpontba állítását) erősíti.

Az elmúlt két évben a közigazgatási társulások előmozdítását ösztönözték. A kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló kormányrendelet (244/2003. (XII.18.) Korm. rendelet) a kistérségek stabilitásának megteremtésére hatott. Ennek értelmében a kormányrendelet:

- meghatározza a kistérségek fogalmát (1.§. (4) bekezdés)
- megállapítja, hogy egy település közigazgatási területe csak egy kistérségbe tartozhat (1.§ (2) bekezdés),
- a kistérségek területe teljes mértékben és ismétlésmentesen lefedi az ország területét, és illeszkedik a területfejlesztési statisztikai régió, a megye, valamint más kistérség határaihoz (1.§ (3) bekezdés).

A kistérség tehát területfejlesztési-statisztikai területi egység, amely a közigazgatás területi feladatainak ellátásához szükséges illetékességi területek megállapításának is alapja (1.§ (1) bekezdés).

A kormány 2004 februárjában az Önkormányzati törvény módosításáról szóló törvényjavaslatot terjesztett az Országgyűlés elé (T/8765. számú törvényjavaslat). Ebben a kötelező társulás lehetőségét is biztosította volna.¹⁸³

A módosítások érintették az Alkotmányt is, illetve a többcélú kistérségi társulásról szóló tervezet is benyújtásra került. 2004. március 29-én megtartott szavazáson a ²/₃-os többséget a kormánypártoknak nem sikerült megszereznie, így a javaslatokat az Országgyűlés elutasította.

¹⁸³ Az Ötv.6.§(1) bekezdése a következő c) ponttal egészül ki: (A községnek, városnak, fővárosnak, és kerületeinek (továbbiakban: települési önkormányzat), a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek.) „c) törvény a többcélú kistérségi társulás számára – arányos források egyidejű biztosításával – előírhatja olyan kötelező feladat- és hatáskör ellátását, amelyet a külön törvényben arra kötelezett települési önkormányzat nem képes biztosítani, feltéve ha a többcélú kistérségi társulás létrehozásáról szóló megállapodás eltérő rendelkezése hiányában a települési önkormányzat a feladat ellátását biztosító vagyont (vagyonrész) a feladatellátás időtartamára a többcélú kistérségi társulás használatába adja. E rendelkezésen alapuló használat térítésmentes.”

A többcéllú kistérségi társulásra vonatkozó tervezet elutasításának fő indoka tehát az Alkotmány és az Önkormányzati törvény szükséges módosítása, amelyhez nem volt meg a kellő politikai konszenzus. Ezért a kormány az alaptörvények módosítása nélkül a többcéllú kistérségi társulások támogatásáról rendelkezett (65/2004.(IV.15.) Korm. rendelet), majd fél év elteltével az Országgyűlés megalkotta a többcéllú kistérségi társulásról szóló törvényt (2004:CVII. tv.).¹⁸⁴ A települési önkormányzatok többcéllú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény célja, hogy

- intézményesítse a többcéllú kistérségi társulásokat,
- előmozdítsa a kistérségek összehangolt fejlesztését,
- előmozdítsa az önkormányzati közszolgáltatások színvonalának kiegyenlített emelését (2004:CVII. törvény preambuluma).

Ebben a törvényben már nem szerepel a kötelező társulás lehetősége. Abban az esetben, ha a kistérség területfejlesztési feladatokat vállal, a területén lévő valamennyi település képviselő-testületének jóváhagyására van szükség a többcéllú kistérségi társulás létrehozásához. Ellenkező esetben a képviselő-testületek több mint fele, de legalább két képviselő-testület jóváhagyása szükséges (1.§ (2) bekezdés a) pont).¹⁸⁵ Központi költségvetés az éves költségvetési törvényben ösztönző támogatást csupán négy közszolgáltatás ellátásához biztosít: oktatás és nevelés, szociális ellátás, egészségügyi ellátás, területfejlesztés (2.§ (1) bekezdés a), b), c), r) pont).

Az első többcéllú kistérségi társulások a többcéllú kistérségi társulásokról szóló törvény megalkotása előtt¹⁸⁶ a társulási törvény alapján alakultak meg azzal a céllal, hogy támogatáshoz jussanak, ugyanis a kormány ²/₃-os szavazást nem igénylő kormányrendelettel megalkotta a többcéllú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről szóló kormányrendeletét (65/2004. (IV.15.) Korm.rendelet). A társulások hosszú távú finanszírozási rendje azonban kérdéses maradt, a kormányrendelet erről nem rendelkezett, ugyanakkor a pályázók a legmagasabb összeghez akkor juthattak, ha vállalták, hogy kistérségük valamennyi településének társulásával legalább három – 65/2004. (IV.15.) Korm. rendelet 4-8.§ szerinti

¹⁸⁴ A 2004. évi CVII. törvény megalkotását megelőzte a célokkal harmonizáló területfejlesztési és területrendezési törvény módosításáról szóló 2004. évi LXXV. törvény.

¹⁸⁵ A többcéllú kistérségi társulási megállapodást jóváhagyó települések együttes lakosság száma meghaladja a kistérség lakosság számának 60%-át, illetve 50%-át, ha a társulás tagjainak száma eléri a kistérségbe tartozó települések számának 60%-át. (1.§ (2) bekezdés b) pont).

¹⁸⁶ Az Országgyűlés 2004. május 10-én elfogadta a jogszabályt, amit azonban a köztársasági elnök előzetes normakontroll céljából elküldött az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság a társulási megállapodás megkötésére, módosítására vonatkozó rendelkezéseket alkotmányellenesnek nyilvánította. Az új törvényt 2004. november 2-án fogadta el az Országgyűlés.

feltételekkel 5.§-ában felsorolt – közszolgáltatás ellátását, valamint a területfejlesztési feladatok közös ellátását legalább három évre.

A már létező társulások a 2004. évi CVII. törvény hatására módosították korábbi szervezetüket, így rövid időn belül megalakultak a többcélú kistérségi társulások. Az új jogszabály szerint megalakított társulások a megalakulásuk óta többször fordulhattak támogatásért a Belügyminisztériumhoz, összesen 9 milliárd forint értékben, igen szűkös határidőkkel. 2005. januárjában elfogadott újabb kormányrendelet (5/2005. (I.19.) Korm.rendelet) a társulások normatív működési támogatásáról rendelkezik, ezzel eldöntötte azt a kérdést, hogy önkormányzati társulás is lehet-e normatív finanszírozás címzettje. A normatív támogatás megerősíti a kistérségeket, hozzájárul a közszolgáltatások magasabb színvonalának biztosításához. Kötelező társulás lehetőségét azonban az elfogadott települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvény nem tartalmaz, így a szolgáltatások színvonalának garanciája csorbul, illetve a stabilitás sem biztosított kellőképpen. Mivel a kistérségi feladat- és hatáskörök rendszere fokozatosan, az ágazati törvények felülvizsgálata során alakul ki, egy instabil alapra építkezünk. Mindemellett állami feladatok leosztása, szolgáltató állam kiépítése zajlik meghatározott átfogó koncepció nélkül.

A pénzügyi ösztönzés sikeresnek bizonyult, hiszen valamennyi kistérségben 2007-re megalakultak a többcélú kistérségi társulások. A lakossági szolgáltatások színvonalának emelése, gazdaságosabbá tételének ösztönző folyamata tehát az önkormányzatok önkéntességén alapulva indult el.

A KSH által életre hívott kistérségi felosztás a többcélú kistérségi társulások megalakulásával tartalommal töltődött meg, a 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról preambulumban megfogalmazottak az innovatív modell irányába mutatnak; jelenlegi formájában azonban a megalakult többcélú kistérségi társulások nem teljesítik az innovatív struktúra ismérveit. A többcélú kistérségi társulásokban megvan a lehetőség, hogy innovatív struktúrára jellemző módon működjenek, azonban az együttműködés akkor lesz igazán konstruktív, amennyiben felismerik és aktivizálják a helyi érdekeket.

A kistérségi társulások helyi érdekek aktivizálására gyakorolt hatásainak mérésére a szerző Pest megyében kutatást végzett 2005. elején.¹⁸⁷ Pest megyében 15 kistérségből 12-

¹⁸⁷ 2005. februárjában kérdőíves felmérés (a települések 36%-a válaszolt, ezért illusztratívnak mondható), társulási megállapodások vizsgálata (Pest Megyei Közigazgatási Hivatal segítségével és engedélyével), kistérségi szereplőivel (társulás elnöke, kistérségi megbízott, kistérségi menedzser, kistérségi referens) készített interjúk.

ben¹⁸⁸ létrejött többcélú kistérségi társulás. A társulási megállapodások vizsgálata¹⁸⁹ megállapította, hogy a legtöbbször nem specializáltak, nem alakították saját adottságukhoz, céljaikhoz igazodóan a társulási megállapodásokat, hanem a megadott szempontok szerinti „klón” társulások jöttek létre, egyedi jelleg nélkül.¹⁹⁰ Ennek egyik oka, hogy a rendelkezésre álló idő rendkívül rövid volt, hiszen a társulások létrehozására és az ösztönző pályázaton való indulásra első esetben alig két hónap, másodikban alig két hét (!) állt rendelkezésre. A másik ok aggasztóbb, miszerint a kistérségek nem találják speciális jellemzőiket, saját adottságaikhoz mért céljaikat. A fenti megállapításokat árnyalni kell azzal, hogy talán nehezen várható el a „társulási megállapodások műfajától” a fent megfogalmazott igény (két kivételtől eltekintve: Veresegyház, Budaörs).

A többcélú kistérségi társulások kiépülése nem mondható központi elhatározásra kialakított társulásnak (akkor kötelező társulásoknak kellene lenniük), de helyi érdeken alapuló, alulról szerveződő egységeknek sem. Többcélú kistérségi társulások megalakulását ugyanis rendkívüli módon befolyásolja a társulás által szerezhető többletforrás. Mivel a kistérségi kapcsolatok nem szervesen alakulnak, ezért előre nem látható/kiszámítható, vagyis látens hatással vannak a kistérségi identitásra. A kistérségek feladat- és hatáskörére pedig a régió és megye feladat- és hatásköre van hatással, valamint az államigazgatási dekoncentrált szervek reformja. „A magyar állam centralizált; erős középszint nélkül nem képzelhető el decentralizált irányítás, jól működő önkormányzati rendszer.” – véli Pálné Kovács Ilona – „A [közigazgatási] reform során a súlyponti szint/szintek kérdésének el kell dőlnie, annak tehát, hogy a kistérség vagy a megye lesz hosszabb távon >szintként< funkcionáló alsó középszint, illetve a régió valóban képes lesz-e átfogó szintként megkapaszkodni.”¹⁹¹ A megindult közigazgatási, területfejlesztési, szakágazati koncepciók lassan haladnak, azonban elmarad a programok összeillesztése, ütemezése, koordinációja.

¹⁸⁸ Ország Középe Többcélú Kistérségi Társulás, Dunakanyari és Pilisi Önkormányzatok Többcélú Kistérségi Társulása, Veresegyházi Többcélú Kistérség Önkormányzatainak Társulása, Csepel-sziget és Környéke Többcélú Önkormányzati Társulás, Dunakanyar Kistérségi Önkormányzati Többcélú Területfejlesztési Társulás, Aszódai Kistérség Önkormányzatainak Társulása, Pilis-Buda-Zsámbék Többcélú Kistérségi Társulás, Tápóvidéki Többcélú Kistérségi Társulás, Szobi Kistérség Többcélú Társulása, Budaörs Kistérség Többcélú Társulása, „Kertváros” Gyáli Kistérség Többcélú Önkormányzati Társulás, Dunakeszi-Fót-Göd Többcélú Kistérségi Társulás

¹⁸⁹ Csepel-sziget és Környéke Többcélú Önkormányzati Társulás megállapodása nem állt rendelkezésre a vizsgálat időpontjában.

¹⁹⁰ A vizsgált 11 társulási megállapodásból csupán kettő preambuluma fogalmaz meg egyedi célokat, vagyis a Belügyminisztérium által rendelkezésre bocsátott segítség, mint preambulumtól eltérő megfogalmazást. 9 társulásnak tehát mindenben megegyeznek a megfogalmazott céljaik.

¹⁹¹ Pálné Kovács Ilona (2004): A régió, A közigazgatási régiók esélyei hazánkban, Magyar Tudomány, 9. szám, 959. oldal

A fenti kérdések mind hatással vannak a kistérségi szerepkörre. Nehezen elemezhető a tanácsrendszerben megszokott vertikális, alkalmazkodó magatartás átalakulása és hatásai. Hosszú út vezet még a kistérségek közötti együttműködés gyakorivá, általánossá válásáig, hiszen a kistérségen belüli együttműködés is igen nehezen alakul. Amennyiben a kistérségek felismerik és aktivizálják erőforrásait, és képesek lesznek önálló programok megfogalmazására, állíthatjuk, hogy az innovatív struktúra működésbe lépett. Jelenleg a keretek megteremtése zajlik, de a folyamat már elindult. A kistérségek közötti hálózatosodásnak ma még nincsenek meg a reális működési feltételei, ösztönzői. Amennyiben általánossá válik a kistérségek közötti aktív szövetségi rendszer, az a rugalmas együttműködések rendszereként lesz hatékony, meghatározott célok elérése érdekében. Ebben az esetben a működési feltételek és mechanizmusok már a konverzív struktúra szerint fognak funkcionálni.

4.2.3.3. Civil szerepvállalás

A nonprofit szervezetek az elmúlt évtized során jól működő kapcsolatokat alakítottak ki az állami szervekkel, jelentős feladatokat is átvállaltak. „... fokozatosan erősödött a nonprofit szervezetek szolgáltatási funkciója és növekedett azon közösségi feladataik köre, amelyek ellátása hagyományosan az állam kötelezettsége. Mindebből az a következtetés vonható le, hogy a magyar nonprofit szektor a szubszidiaritási elvre épülő nyugat-európai modell felé közeledik.” – KSH, Nonprofit szervezetek Magyarországon 2003, 80. oldal.

A civil szervezetek részvétele a közszolgáltatások ellátásában és a fejlesztéspolitikában azért tekinthető innovatívnak, mert a nonprofit szervezetek alaptulajdonságaiból adódóan elsősorban nem a fennálló keretekre és állami feladatokra vannak működésük során tekintettel, hanem a megoldásra váró problémákra, akár új eszközök, források mobilizálásával.

A fejlesztéspolitika hat a közszolgáltatások racionalizálására, a közigazgatási rendszerre, ami a regionalitás és a szubszidiaritás irányába mutat. A fejlesztéspolitika – mint egy széles értelmű társadalmi tervezési folyamat – az európai uniós csatlakozással és a strukturális támogatások hozzáférése indokával a Nemzeti Fejlesztési Tervek kialakítása kapcsán nyerte el mai értelmét. Ebben a folyamatban az állam szakértőként, pályázatértékelőként, monitoring bizottsági tagként, társadalmi egyeztetési folyamatban jövőkép vitákban, horizontális témákban vonja be a nonprofit szervezeteket.

Több ízben is bebizonyosodott, hogy társadalmi kontroll nem kellő mértékű beépítettsége a fejlesztésekbe/nagyberuházásokba, jelentős károkat okozhat (pl. 4-es metró nyomvonal-vita,

Észak-Pest Megyei Hulladéklerakó ISPA Projekt helyszínének elutasítása), vagyis a partnerség ezekben az esetekben lakossági/civil fórumok (stakeholder fórum) megtartását, ismeretterjesztést, támogatottság növelését jelenti. A partnerség már nem csupán európai uniós elvárás, hanem realitás.

Belügyminisztérium civil stratégiája (2003. szeptember 18.), majd a Kormány Társadalompolitikai Kabinetje a kormányzat civil kapcsolatok fejlesztésére elfogadott irányelveivel összhangban elkészült az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium 2007-2010-ig szóló ágazati civil cselekvési terve, ami célul tűzi ki a civil szervezetekkel való kapcsolatok bővítését, bevonásukat a közszolgáltatások ellátásába. Értelmezésük szerint a civil szervezetek bürokrácia-mentességükönél és nonprofit jellegükönél fogva szolgáltatásaikat az állami szerveknél gazdaságosabban tudják megoldani és egyéb emberi és pénzügyi forrásokat is képesek mozgósítani.

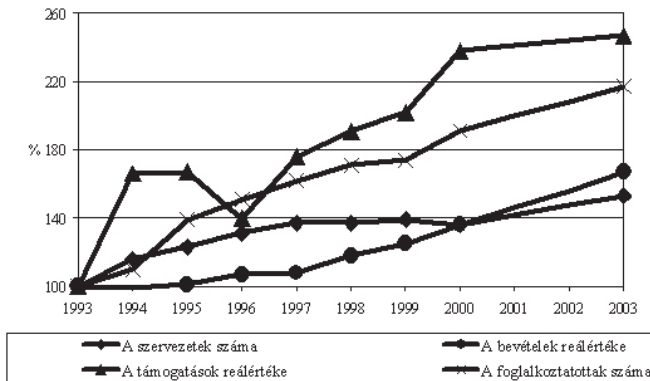
Ahhoz, hogy megállapítsuk, hogy valóban innovatív-e a jelenlegi magyar civil szerepvállalás, meg kell vizsgálni a szektor általános jellemzőit és a mozgásterét.

53 022 nonprofit szervezet működött Magyarországon 2003-ban, bevételük összesen 731 milliárd forint volt, amelynek 42 százaléka állami támogatásból származott, ami a 2000. évi támogatáshoz képest jelentős növekedés (2000-ben a bevételek 28 százaléka származott állami támogatásból). A szektor 63 ezer főt foglalkoztatott, 400 ezer önkéntes segítő és 24 ezer részmunkaidős alkalmazott mellett a Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint.

Településcsoportok szerint a településfejlesztési és oktatási intézmények súlya nőtt leginkább, jogi formájuk alapján pedig az állami feladatokat is jócskán átvállaló közalapítványok, köztestületek és közhasznú társaságok befolyása. A szektorban megnövekedett bevételek aránytalanul nagy része is ezekhez a szervezetekhez került, illetve a foglalkoztatottak nagyobbik aránya is náluk volt található.

A legtöbb civil szervezet hatóköre egy-egy településre, településrészre terjed ki, ezeket a szervezeteket főként kis településeken hozták létre. A községekben részben a szűkös pénzforrásokat próbálják kiegészíteni a nonprofit szektor segítségével.

A szervezetek közötti együttműködés, hálózatosodás szükséges a valódi térségi szerepek ellátásához, a minőségi és racionális közszolgáltatások nyújtásához, valamint a hatékony érdekérvényesítéshez. A fejlesztéspolitika meghatározó területein (oktatás, kutatás, gazdaságfejlesztés) mégsem jelentős a közös szervezeti tagság. Az együttműködések fokozása, ösztönzése komoly előnyökhöz juttatná a szektor szegmenseit.



3. ábra: Nonprofit szervezetek fejlődése 1993-2003

Forrás: KSH Nonprofit szervezetek Magyarországon 2003., 36.ábra, 79. oldal

A fejlesztéspolitika területén jelentős számban működnek nonprofit szervezetek (gazdaság-, településfejlesztő, oktatás, kutatás, kultúra, szociális-, egészségügyi ellátás stb.). 2003-ban a szervezetek $\frac{3}{4}$ -e értékelte úgy, hogy bevételeik kiegyensúlyozatlanok, évente változó feltételek között működnek. A közszolgáltatások biztosításához pedig stabilitásra van szükség.

A szektorban a legnagyobb stabilitással és a legtöbb forrással (humán erőforrás, pénzügyi) a közhasznú társaságok rendelkeznek, amelyek nem sorolhatóak az ún. klasszikus civil szervezetek közé. Az állami támogatások többségét ezek a szervezetek szerzik meg, és állami és önkormányzati megrendelések túlnyomó részét is ők kapják.

A civil szektor folyamatos növekedést mutat, azonban a nonprofit szervezetek fejlődése nem kiegyensúlyozott, a különféle jogi formájú szervezetek eltérő lehetőségekkel és forrásokkal rendelkeznek.

A civil szerepvállalást a közszolgáltatások ellátásában az állam intézményi keretek biztosításával (például testületekben való részvétel), jogszabályi feltételek alakításával (civil szféra bevonásának biztosítása) és pénzügyi támogatással tudja elősegíteni.

A területfejlesztés és területrendezés alapvető feladatainak, szabályainak megállapítását, intézményrendszerének kialakítását célzó 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztés és területrendezést ellátó területi szervek (területfejlesztési önkormányzati társulás, megyei területfejlesztési tanács, térségi fejlesztési tanács, Regionális Fejlesztési Tanács) és feladataik

tárgyalásánál (10.§-19.§) azonban nem nevesíti a civil társadalom differenciált vagy differenciálatlan bevonását a tanácsok munkájába. A fenti törvényt módosító 1999. évi XCII. törvény sem pótolja ezt a hiányosságot, majd csak a 2004. évi LXXV. törvény (a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény, és egyes kapcsolódó törvények módosításáról) változtat ezen. Megkülönböztet szavazati, tanácskozási joggal – meghívottként – részt vevőket, akik az Országos Területfejlesztési Tanács munkájában vesznek részt:

1. *szavazati joggal* közttestületek és érdekszövetségek részéről: az országos gazdasági kamarák elnökei; az Országos Érdekegyeztető Tanács munkaadói és munkavállalói oldalának egy-egy képviselője; az országos önkormányzati érdekszövetségek összesen három képviselője,
2. *tanácskozási joggal* az országos környezetvédelmi és természetvédelmi szervezetek egy-egy állandó képviselője, a nők és férfiak esélyegyenlőségéért küzdő országos szervezetek egy állandó képviselője,
3. *meghívottként*, a tevékenységüket, illetve szervezetüket érintő napirendek tárgyalásán tanácskozási joggal részt vesznek mindazon szervezetek vezetői, amelyeket a Tanács döntése közvetlenül érint,
4. továbbá *konzultációs joggal* rendelkeznek mindazon bírósági nyilvántartásba vett országos társadalmi szervezetek, amelyek a területfejlesztést érintő kérdések megtárgyalására egyeztető fórumot hoznak létre.

A 2004. évi LXXV. törvény megalkotta a kistérségi fejlesztési tanácsot (10/A – 10/G §-k), ahol tanácskozási joggal rendelkező tagként, vagy meghívottként, illetve konzultációs joggal szintén részt vehetnek civil szervezetek a tanács munkájában. A kormány 258/2004.(IX.16.) számú Kormányrendeletet a civil szervezeteknek a fejlesztési tanácsokhoz történő bejelentkezéséről külön rendelkezik (7 – 11.§-k). Tehát törvényes keretek szolgáztatnak ma már lehetőséget a civil szervezetek bekapcsolódására a területfejlesztési feladatok elvégzésébe.

Nem állíthatjuk, hogy ez a lehetőség megfelelően széleskörű lenne a civil társadalom számára, illetve nincs meg a kormányzati szándék a lehetőségek további bővítésére. A területi egyenlőtlenségek mérséklésének ugyanis egy másik iránya erősödött meg, nevezetesen az önkormányzati társulások útján történő feladatmegoldás.

Továbbiakban a többcélú kistérségi társulások látják el a területfejlesztési tanácsok feladatait, így a civil szereplők egy dupla burokba kerültek igényeikkel, vagyis további

egyeztetési szinttel kell megbirkózniuk. Ez az újabb keret újabb lehetőségeket, de egyúttal újabb akadályokat is rejt magában, amelyek főként a finanszírozás területén jelentkeznek.

A többcélú kistérségi társulások eddig kétszer fordulhattak támogatásért a Belügyminisztérium által elkülönített pénzalaphoz. A civil szervezetek ezeken a pályázatokon nem indulhattak, ez a többcélú kistérségi társulások joga volt, amelyeket pedig kizárólag települési önkormányzatok alkotnak, tehát a civilek társ pályázóként sem vehettek részt az eljárásban. Első körben a benyújtott pályázatok jelölhették ki egy tág kereten belül, hogy mire fordítanák az elnyert összegeket. A támogatott területeken a civil szerepvállalás igen erőteljes. Ilyenek voltak például: közoktatás, szociális vagy gyermekjóléti ellátás, hulladékgazdálkodás stb.

Összefoglalva, bár megjelent plusz forrás azon a területen, ahol számos nonprofit szervezet is működik, mégsem képesek ezekhez a forrásokhoz közvetlenül hozzájutni. A források segítségével megvalósuló projektekből így nehezebb az adott területen a nonprofit szervezetek által képviselt érdekek, szakmai érvek, új módszerek becsatornázása is.

A területfejlesztés és a kistérségi rendszer kialakítása során civil szerepvállalás vagy akadályokkal terhes (kistérségi részvétel, pályázás) vagy késve létesült némi mozgástér (az 1996-ban elfogadott Területfejlesztési törvény 2004. évi módosítása, a területfejlesztési tanácsban intézményesített civil jelenlét).

Létezik tehát a nonprofit szervezetek részéről készség és képesség a társadalmi szolidaritás erősítésére, a szubszidiaritás elvének érvényesítésére; az állam is igényli ezt a szerepvállalást (civil stratégia irányelvek), és szembesül a partnerség szükségességével és fontosságával (nagyberuházásokat akadályozó fellépések), a mozgástér mégsem akadálymentes. A rendszerbe beépülnek olyan gátak, amelyek megnehezítik az érvényesülést, a kiegészítő funkció kiteljesedését (lásd többcélú kistérségi társulások szabályozása és pályázati rendje, kiegyensúlyozatlan fejlődés a nonprofit szervezetek és szervezettípusok között stb.).

Az akadályok leküzdése és a figyelemfelhívás 2005-ben azért kardinális kérdés, mert most alakul ki egy új térszervezési rendszer, és a 2007-2013-as időszakot meghatározó fejlesztési tervek, ezért a regionális struktúra formálásakor és a fejlesztési irányvonalak meghatározásakor nem érdektelen a civil mozgástér alakulása.

4.2.3.4. Régió az innovatív struktúrában

Az innovatív struktúra elsődleges célja¹⁹² az evolúciós fejlődés előmozdítása, ösztönzése. Ennek megfelelően a tervezés, becsatornázás válik a struktúra szerint működő rendszerek fő feladatává. Felismerik a tervezés szükségességét, és megtörténik a feladatok pontos megfogalmazása a helyzetértékelés után. Nemcsak az adott környezetet és képességeket kell jól ismerni, hanem a hatalmi, strukturális korlátok számbavétele is fontos a programozás során. Aktivizálni szükséges a különböző forrásokat, az érdekvizonyok felszínre hozása és becsatornázása után pedig a konszenzus kialakításának lehetőségét is megteremti az innovatív modellben. A működés tehát olyan strukturált rendszerben történik, ahol létezik közlekedési út (transzmisszió) az irányító, döntéshozó rendszerekhez és rendszerek között, van információáramlás és részvételi lehetőség a döntéshozatali folyamatokban. Ebben a strukturált rendszerben erőteljes alkalmazkodási folyamatok zajlanak; ilyen körülmények között megyebe a preferenciák és célok meghatározása, majd partikularizálása (koncepcionálás).

A középszintnek tehát meghatározó szerepe van a transzmisszióban, koncepcionálásban, a variánsok és alternatívák kidolgozásában, megvalósításában, ösztönzésben, illetve egyéb megvalósítási folyamatok figyelemmel kísérésében. Mindezek a szerepek hozzájárulnak a feedback és a tanulási képesség fokozásához.

Az innovatív struktúra működése során nem tör az alapvető keretek megváltoztatására, a fejlesztésorientáció a meglévő források mobilizálásával, aktivizmussal bontakozik ki. Az innovatív struktúrában érvényesülő folyamatok lehetnek öngerjesztőek és irányítottak (kisegítés) is, a fő cél mindkét esetben a problémamegoldás, fejlesztés.

Az innovatív struktúra harmonizál azokkal az elképzelésekkel, amelyek hiányolják a jelenlegi közigazgatási rendszerünkben a koordinatív, transzmissziós szerepet betöltő középszintet, s amely koncepciók a régióknak elsődlegesen tervező, fejlesztő funkciót tulajdonítanak.

A közszolgáltatások jelentős részét nem célszerű túl távol vinni az állampolgároktól, azonban a szakszerűség és gazdaságosság itt is megkövetel bizonyos fokú integrációt, amit általában az önkormányzatok társulásaival oldanak meg. A Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja által 1992-ben kidolgozott tézisek szerint „szükséges egy középső integratív szint működési terének biztosítása, mert az önkormányzati rendszer

¹⁹² Továbbra is támaszkodom Faragó László a közszférában működő tervezésre alkalmazott hármás felosztására és jellemzőire. Id.mű 160.oldal.

lényegében egyszintűsége a területi léptékben megoldható feladatokat vagy gazdátlanul hagyja, vagy szükségszerűen (kényszerűen) államosítja.¹⁹³

Az innovatív működési struktúra esetén a **regionalizáció** szükséges, de a **regionalizmus** a hazai viszonyok között vagy életképtelen, vagy szükségtelen. A regionalizáció során megtörténik a térfelosztás, kijelölik a határokat, vagyis a körzetesítés lezajlik. A folyamat elindulhat kívülről (állami szintről), vagy belülről (például települések együttműködése), de nem jut el addig a fázisig, amikor az értékek kikényszerítik az intézményesülést (regionalizmus), amikor kialakul térségi tudat, identitás.¹⁹⁴ Pálné Kovács Ilona írásaiban elfogadja a regionalizáció szükségességét, de ezt mindenekelőtt tervezési és fejlesztési intézményrendszerként tartja hatékonynak, amelyek a megyéknél nagyobb területen érvényesülnek. Álláspontja szerint ezek a funkciók nem igényelnek önkormányzati rendszert. „A területfejlesztés számára nélkülözhetetlen régiók erős önkormányzati megyékkel társulva szerencsés, s egyelőre egyetlen lehetséges ötvözetként együttesen elégítik ki a regionális politikával szembeni hatékonysági, modernizációs és a decentralizált államisággal szembeni demokratikus követelményeket.”¹⁹⁵ Később Pálné Kovács Ilona a regionális önkormányzatok előnyeit is elemzi: „a regionális önkormányzatok előnye, bármilyen típusú fejlesztési partnerségi szervezettel és ügynökséggel szemben, éppen abban rejlik, hogy átfogó funkciói vannak, s magukban egyesítik a szakmai és politikai, a területi és az ágazati aspektusokat. ... olyan komplex tudást, információs bázist és kapcsolatrendszert is birtokolnak, amelyet más regionális szervezet biztosan nem.”¹⁹⁶ Pálné a régiókat önkormányzatok nélkül is a rendszer középpontjába kívánja helyezni, mert méretüknél fogva a leginkább alkalmasak a területi politika irányítására. Emellett felsorol számos kritériumot is, amelyeknek meg kell felelnie a régióknak önkormányzat nélkül is: stabil határok és források, partnerség a döntéshozókkal, egyre több gazdaságfejlesztő és szolgáltató funkció stb.

Verebélyi Imre álláspontja is az innovatív struktúra jellemzőivel rokonítható. Verebélyi Imre szükségesnek tartja az erős középszint létét, ezt azonban a nagymegyes rendszerben (megyetársulás) látja leginkább kivitelezhetőnek. A megyei szint feletti regionális önkormányzat fölösleges megduplázása lenne az önkormányzati rendszernek, ugyanis a regionalizáció céljait egyetlen középszinttel is el lehet érni, amennyiben megfelelő méretű

¹⁹³ Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról, MTA RKK Pécs, 1993., 223.o.

¹⁹⁴ Lengyel Imre – Rechnitzer János: Regionális gazdaságtan, Dialóg Campus, 1.6. ábra alapján, 2004. 38.o.

¹⁹⁵ Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás, Dialóg Campus, 2001., 273.o.

¹⁹⁶ Pálné dr. Kovács Ilona: A regionális önkormányzatok és a regionális politika (területfejlesztés) irányítása, IDEA, 2003.

megyetársulások jönnek létre és a megyeszékhely városok nem akarnak kiszakadni a választott megyei önkormányzatokból.¹⁹⁷ A megyetársulások megoldás nem igényel alkotmánymódosítást, ugyanakkor megmaradnak a megyei szintet kívánó közszolgáltatás előnyei is.

A megyetársulásoknál nagyobb egységek kialakulásának nincsenek történeti gyökerei és a térségi azonosságtudatot is nehéz lenne kiépíteni – véli Verebélyi Imre.

4.2.3.5. Összegzés az innovatív közigazgatási struktúra hazai érvényesüléséről

Közigazgatási rendszerünk jelen állapotában is képes a közügyek szakszerű vitelére. A szétaprózott településstruktúra és a mezoszint gyengesége ugyanakkor nagy lehetőségeket kínál a hatékonysági és a gazdaságossági szempontú javító szándékú elképzeléseknek. Szükség van összefogásra az erőforrások koncentrációja érdekében. Valós szükségleteket kell kielégíteni! A szükségletek pedig folyamatosan változnak, bővülnek, új kihívások jelentkeznek. Olyan rendszerre van tehát szükség, ami képes alkalmazkodni a változásokhoz, emellett mégis stabil és kiszámítható, határozott jogkörökkel és döntéshozatali képességgel. Az innovatív struktúra ilyen.

Jelenleg működő közigazgatási rendszerünk az innovatív struktúra számos sajátosságát (rejtve) magában hordja. A közigazgatási rendszer szervezeti (területfejlesztési intézményrendszer kiépítése, többcélú kistérségi társulások rendszerének létrejötte, civil szervezetek részvételének biztosítása az új struktúrákban is stb.) az innovatív struktúra működésének alapfeltétele. A keretek adottak vagy kiépülőfélben vannak, s a továbblépéshez a politikai elhatározás hiányzik.

A regionalizációs elképzelések felértékelik a professzionális tervező és végrehajtó munkát, és kihatnak a további szintek működésére is. A mezoszinten változásra van szükség. Nem lehetünk olyan gavallérok, hogy lemondunk egy tervező, koordináló, fejlesztő tevékenységet végző középszintről.

4.2.4. Konverzív struktúra

A középszint „rendeztelensége” az egyik érv hazánk közigazgatási reformjának indokaként. A közigazgatási középszint az állami központi és a települések közötti szintér, funkciója leginkább a koordináció és integráció. Koordinációt lát el mikor közvetít a két szint

¹⁹⁷ Verebélyi Imre: Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, különös tekintettel a megyék regionális célú megerősítésére, 149.o. In: Szigetű Ernő (szerk): Régió, közigazgatás, önkormányzat, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001.

között mindkét irányba, a közvetítés érdekérvényesítéssel, támogató tevékenységgel párosulva transzmissziós szereppé bővül. A mezoszint minőségi integrációs funkciót teljesít, amikor a településeket ösztönzi, hogy közösen oldják meg problémáikat és ebben a mezoszint középszintű kíségetést nyújt. A fenti funkciók jól szervezett, hatékonyan működő, professzionális rendszert feltételeznek, ahol a szakmai és egyéb érdekek gyors és pontos becsatornázása is megvalósul. A koordinatív és integratív funkciók akkor lehetnek konstruktívak, ha ezen a szinten jelentős összegű pénzelosztás joga is megtalálható, a pénzelosztó funkcióhoz pedig demokratikus garanciáknak és demokratikus működésnek kell kapcsolódnia.

Magyarországon a középszint nem rendelkezik fenti funkciókkal, amit nem segít a szereplők sokszínűsége, s egymástól koordinálatlan működése sem. Hazánkban a megye tölt be történeti idők óta meghatározó szerepet középszinten, itt működnek továbbá a dekoncentrált szervek az államigazgatási feladatok ellátására, a területfejlesztés intézményrendszere és a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok. 2004 vége óta új szereplők a többcélú kistérségi társulások, de a kistérségi szint is további aktorok nem összehangolt tevékenységének színtere (kistérségi megbízottak, falugazdászok, kistérségi menedzserek stb.).

A közigazgatás korszerűsítéséről rendelkező számos kormányhatározat célja a konverzatív struktúra irányába mutatott, a célok meghatározásán túl azonban nem történtek meghatározó lépések.

A közigazgatási rendszer korszerűsítésének célja, hogy a döntéseket az érintettekhez közelebbi szinten hozzák meg, ezzel a döntéshozatal áttekinthetősége fokozódjon, a kezdeményezések koordináltabban valósuljanak meg, a fokozódó felelősség pedig növeli a rendelkezésre álló források jobb felhasználását. Az eredmény a helyi kezdeményezések sikeresebb felkarolása, és a társadalmi és gazdasági érdekegyeztetés mozgásterének kibővítése lesz, vagyis a transzformatív-integratív (konverzatív) struktúra kiteljesedik.

A regionális önkormányzat intézményesítése alapjaiban módosítja az államhatalom gyakorlásának kialakult rendjét, kiteljesedik a decentralizáció, átrendeződnek a feladat- és hatáskörök, a minisztériumok és más központi államigazgatási szervek **feladatainak többségét** a régiókhoz telepítik.¹⁹⁸ A kormányzati szervezetrendszer ilyen típusú és mértékű mennyiségi és minőségi átalakulása a konverzatív struktúra érvényesülésével járna.

¹⁹⁸ 2198/2003. (IX.1.) Kormányhatározat melléklete, Vitaanyag a közigazgatási rendszer korszerűsítésének irányairól, kiemelés szerzőtől.

A konverzív struktúra fő célja az alapvető változtatás, kialakulása általában válságos állapot után következik be, és társadalmi-kulturális bégyazottságból indulnak az átalakítás igényei. Magyarországon ezek a feltételek nem, vagy csak részben állnak fenn. Válságosnak nem nevezhető a közigazgatás helyzete és működése, igaz szükséges hatékonyságának és költségtakarékosságának fokozása. Regionális identitás nem alakult ki, a regionalizáció lezajlott – a régiók, mint körzetek működnek – azonban a regionalizmus nem bontakozik ki, nincs regionális tudat.

A választott testülettel rendelkező regionális önkormányzat létrehozása, és a fenti kormányhatározatok szerinti nagymértékű feladatátcsoportosítás, tehát olyan radikális változásokhoz vezetne, amelyek alapján a konverzív struktúra kezd működni, anélkül, hogy érvényesülnének a struktúra további elemei. Természetesen nem a válság hiányát tartom negatívnak, de annál fontosabb a társadalmi tudat átalakulásának hiánya, vagy a rugalmas struktúrák működésének és a hálózatosodásnak a hiánya.

A regionális önkormányzat akkor lehet hatékony, ha a további szinteken is lezajlanak a szükséges átalakulások. Egy döntési jogosítványokkal, kellő forrással rendelkező középszint, amely képes víziók alapján transzformatív és integratív funkciót betölteni, nem lehet sikeres, ha az általa vagy segítségével mobilizált további szereplőkben nincs meg a készség tenni saját helyzetük javítása érdekében az erőforrások összpontosításával és a hálózatosodás kiterjesztésével. A vizionáló aktor tevékenysége hatástalan marad, ha a további szereplők csupán a fennmaradásra rendezkedtek be (allokatív struktúra), vagy legfeljebb az alkalmazkodásra (innovatív struktúra). A regionális önkormányzat működése mélyreható változásokat kíván, s nem rögzített struktúrákkal operál, hanem rugalmasságot igényel.

A szükséges változások egy része elindult a társadalmi szférából (például a civil szerepvállalás felerősödése), másik része a politikai folyamatként (például többcélú kistérségi társulások megalakulása), ezek további kibontakozása akár a közeljövőben már várható. Mivel hazánkban a regionalizáció politikai és kívülről-felülről vezérelt folyamat, ezért nagy felelőssége van a politikai döntéshozóknak a további változások alakulásában. Elősegítheti például a regionális együttműködések, megyei intézményfenntartó társulások kialakulását. Jogszabályi feltételei adottak az ilyen típusú kapcsolatok működtetésének, ösztönzésük szükséges csupán, ami azonban jelentős forrásokat igényel. Ugyanakkor a többcélú kistérségi társulások esetében is bevált a támogatási módszer, hiszen a további források megszerzése reményében megalakultak a társulások. Érdemes azonban azt a tanulságot hasznosítani, hogy immár átgondolt, előre tervezett stratégia szerint (vízió, terv, megvalósítás) folytatódjon

például a megyék intézményfenntartó társulásának ösztönzése, ugyanis a kistérségek esetében a meghatározott rövid határidők (első pályázásra két hónap, másodikra két hét) nem igazán hatékonyak. Illetve a települések vezetői is míg a társulási formát általában kedvezőnek tartják, annak finanszírozási rendszeréről ellentétes véleménnyel voltak: „kiforratlan, kialakulatlan, elkapkodott, nem kidolgozott és egyenlőre nem látni milyen ösztönzési rendszer lép életbe”. Ezek a jelzők szerepeltek a korábban már hivatkozott, szerző által készített kérdőíves felmérésben szereplő válaszok 26 százalékában.

Szükség van a települések és a régiók közötti szinten további szereplőre, amelyik nem szükséges, hogy önkormányzati szint legyen, hazánk mérete nem indokolja középszinten az önkormányzati szintek megduplázását. A létező megyék átalakításával, illetve kistérségi szinttel kapcsolatos feladatok során a döntéshozó a kistérségnek adott elsőbbséget (politikailag irányított folyamat, kívülről-felülről). A kistérségi szinten elkezdődött átalakulások első fázisban vannak, számos innovatív jellemzővel bírnak és kibontakozásuk akkor lesz teljes, ha a kistérségeken belüli együttműködés igazi tartalommal lesz teljes, valamint elindul a kistérségek közötti kooperáció is.

A települések szerves – és a térségi elhelyezkedés okán eleve adott – kapcsolata is létezik a város és vonzáskörzetében. Ezt a formációt érdemes megvizsgálni, hiszen a konverzív struktúra kibontakozása esetén az ilyen típusú, szervesen alakuló kapcsolatok kibontakozására számíthatunk.

Megyei szinten a változtatások már erőteljes politikai töltetet kapnak, ezért nem láthatunk a kistérségi szinthez hasonló elindult folyamatokat. A megyék történeti hagyományokkal rendelkező térsztruktúrák, átalakításuk azonban a hatékonyság érdekében szükséges.

4.2.4.1. Megyéről

Az Önkormányzati törvény 69-76.§-i rendelkeznek a megyei önkormányzat feladat és hatásköréről valamint szervezetről. A 69-70.§-kből megállapítható a megyei önkormányzat **kisegítő funkciója**: „köteles ellátni azokat a törvényben előírt feladatokat, amelyek megoldására települési önkormányzat nem kötelezhető” (69.§ (1) bekezdés), ezek főként körzeti jellegű közszolgáltatások. Emellett kötelező feladatként gondoskodik különösen művelődési, egészségügyi és környezetvédelmi területen (70.§ (1) bekezdés) a térségi tennivalókról. Széles skálát ölel fel a megyei önkormányzat által kötelezően ellátandó feladatok köre, ezért nem meglepő, hogy az egyik, ha nem a legnagyobb foglalkoztató ez a területi önkormányzat. Középiskolák, szakiskolák, kollégiumok, irattárak, könyvtárak,

múzeumok, kórházak stb. működtetését végzi. Gondoskodik továbbá pedagógiai és közművelődési szakmai tanácsadásról, gyermek- és ifjúsági jogok érvényesítésével kapcsolatos feladatokról; alapellátását meghaladó egészségügyi szakellátásról; szakosított ellátásokról; a környezet védelmével, területfejlesztéssel és idegenforgalommal kapcsolatos tevékenységek összehangolásáról, valamint területi információs rendszer kialakításáról (70.§ (1) bekezdés).

A jelenlegi működési struktúra kialakítását befolyásolta a rendszerváltás, az akkori politikai erők akarata 1990-ben a területi önkormányzást jelentősen háttérbe szorította a települési, amit talán – visszatekintve – túlzottan is előtérbe helyeztek. Az Önkormányzati törvény demokratikus megoldást hozott, megteremtette a helyi önállóság garanciáit, emellett meghagyta a megyei struktúrát is egy intézményfenntartó önkormányzati szintnek.

A tanácsrendszer megyéivel szemben megnyilvánuló ellenszenv eredményezte a demokratikus megyerendszer kialakítását legyengített funkciókkal. Felszámolták a megyék pénzelosztó és hatósági jogköreit, és az államigazgatási feladatok egy része a települési önkormányzatokhoz, másik része pedig a rendkívül sokszínűséget mutató dekoncentrált szervekhez került. A megye feladat- és hatáskörének kiüresítésével a közigazgatási középszint koordinálatlanná vált, s megindult a túlzott számú dekoncentrált szerv létrehozása az államigazgatási feladatok ellátására. Valamennyi tárca hozzálátott saját szakigazgatási területi szervei kialakításához. Ezek között a szervezetek között ágazatonként, illetve ágazatokon belül is jelentős átfedések és területi különbségek mutathatók ki. Az igazgatás hatékonysága csökkent, az ellátás költségei pedig nőttek. A megyei önkormányzatok a területfejlesztési funkciókat sem birtokolják, hiszen ezek főként a Területfejlesztési törvény által létrehozott területfejlesztési tanácsokhoz kerültek, így a területpolitikai feladatokból kiegészítő szerep jut a megyei önkormányzatoknak a területfejlesztési tanácsok és a közigazgatási hivatalok mellett.

Mennyire alkalmas a megye a települések érdekeinek közelítésére, integrációra és képviselőre; transzmissziós szerep betöltésére? A jelenlegi intézményfenntartó megye nem képes hatékonyan ellátni a mezoszint koordináló—integráló funkcióját, ehhez kevés a feladat- és jogköre.

A megyei önkormányzat kiegészítő természetű tevékenységet lát el. Kiegészítő tevékenysége a települések felé irányul és megnyilvánul egyrészt abban, hogy a megyék mindazt a feladatot kötelesek ellátni, amire a települési önkormányzatok nem kötelezhetők – vagyis amit nem képesek vagy nem akarnak elvégezni –, illetve másrészt abban a garanciális elemekben, amit az Önkormányzati törvény 70.§ (4) bekezdésében megfogalmazott védelem

jelent, nevezetesen a megyében lévő községek és városok érdekeinek sérthetlensége. Mindez felveti azt a kérdést, hogy az Önkormányzati törvény paragrafusaiából és a Hatásköri törvényből levezethető-e a megye érdekvédő és érdekérvényesítő képessége. A sajátos megyei területi érdekek megjelenítése és kezelése nehezen tud kibontakozni a jelenlegi szabályozás miatt.

A gyenge jog- és hatáskörök a térségi szintű feladatok hatékony ellátásához kevesek, így a megyei önkormányzat nem képes innovatív középszintet teremteni. A dekoncentrált szervek sokasága és működési rendszerük sem járul hozzá a jól szervezett mezoszint működőképességének fokozásához. Magyarországra ezért egyszerre jellemző a középszinttelenség, valamint a sok szereplő együttes jelenléte ugyanitt. A középszint funkciói nem teljesednek ki, így kihasználatlanul maradnak lehetőségek, és sokszor pazarló a működési finanszírozás.

A reformelképzelések megye megszüntetésével, vagy megreformálásával, regionális és/vagy kistérségi szintekről szólnak hol mérsékeltebb, hol radikálisabb formákban. Ugyanakkor valamennyi jövőre irányuló tervnek kiindulópontja azonos: a jelenlegi helyzeten lehet mit javítani.

4.2.4.2. Megyei jogú városok – városok és vonzáskörzetük

A középszint egyik sajátos képződménye a megyei jogú város, egy politikai konszenzus eredménye. Az Önkormányzati törvény 1994. évi módosítása megteremtette a megyei jogú várossá válás lehetőségét az ötvenezer főnél nagyobb lélekszámú településeknek. A megyei jogú város nem küld képviselőt a megyei képviselő-testületbe, kötelező azonban egyzetető bizottságot működtetni, aminek gyakorlati hasznosságát szakértők alacsony fokúnak tartják.

A szabályozás a megyei jogú várost centrumtelepülés helyett, inkább zárt konstrukcióként tételezi, hiszen az Önkormányzati törvény 61.§ (1) bekezdése értelmében a megyei jogú város **területén** ellátja a megyei önkormányzati feladat- és hatásköröket. „E törvényi szabályozásból – szorosán értelmezve – az következik, hogy a megyei jogú városnak a törvényen alapulóan nincs térségi funkciója, a megyei önkormányzati feladat- és hatásköröket a saját területén látja el, és nem pedig térségére kiterjedően. Korántsem esik azonban egybe a jogi szabályozás és a valóságos helyzet.” – írja Fürcht Pál.¹⁹⁹

Tény, hogy a városok, ezek közül is a nagyobbak – a megyei jogú városok a legnagyobb városaink, ötvenezer fő feletti lakosaikkal – biztosítják a legtöbb munkahelyet. A

¹⁹⁹ Fürcht Pál: A város és vonzáskörzete a magyar önkormányzati rendszerben, In: Szabó Gábor (szerk.): Város és vonzáskörzete, Ön-Kor-Kép Kiadó 1996. 145. oldal

szolgáltatások igénybevételének helyét a lakosság mindennapi mozgásterére jelentősen determinálja, ez a mozgástér pedig elsősorban a munkahely és lakóhely közötti útvonal. Így döntően a munkahely jellegű kapcsolatok a meghatározóak a közlekedés egyéb szolgáltatások igénybevétele szempontjából.²⁰⁰ Itt érvényesülnek legintenzívebben a mindennapos közlekedési és közép fokú ellátási (oktatási, egészségügyi, szociális, kommunális stb.) kapcsolatok is. A város képes ezeket az igényeket kielégíteni, hiszen a városokban található a közép fokú intézmények többsége, ezek pedig térségi funkciókat látnak el (bíróóság, rendőrség, tűzoltóparancsnokság, földhivatal, vámhivatal, kórház, középiskola stb.).

Tagadhatatlan tehát a városok térségi hatása. A szolgáltatásokkal szembeni elvárások azonban folyamatosan nőnek és a fokozott igényekkel való lépéstartás a városoknak is megoldandó gondot jelent, ami természetesen kihat a vonzáskörzetből érkező igénybevevőkre is. Kihívást jelent a városoknak gyorsan változó világunkban a szolgáltatások színvonalának és kapacitásának növelése. Másrészt a vonzáskörzetben élő lakosoknak nincsenek garanciális eszközeik arra, hogy figyelembe vegyék az ő igényeiket, érdekeiket is a városi (megyei jogú városi) önkormányzat fenntartásában lévő intézmények által nyújtott szolgáltatások kialakításakor.

A második megoldandó problémát az jelenti, hogy bár a városi működésnek tagadhatatlanul vannak területén túl érvényesülő hatásai, a városok települési érdekei mindig erőteljesebben fognak jelentkezni, mint a térségiek.

A harmadik problémaként a vonzáskörzet jellegét emelhetjük ki: „a városok esetenként csak a közvetlen szomszédjaikkal, a vonzáskörzet úgynevezett belső gyűrűjében képesek a sokoldalú kapcsolatok kialakítására.”²⁰¹ A nagyvárosok körül általában nagyobb vonzáskörzetek alakulnak ki, de az aprófalvas térségekben előfordulhat ez a kisebb városok esetében is. A ritka településhálózatú térségekben gyakran a középvárosok köré sem szervezhető városkörnyék, mivel nem jött létre agglomerációja. Sajátos néhány fővárosi agglomerációs övezetbe tartozó város körüli kistérség helyzete is, mivel azok települései szorosabban kötődnek a fővároshoz, mint a városkörzet központjához. A nagyfalvas

²⁰⁰ Somlyódi dr. Pfeil Edit: A városok helye és szerepe a kistérségi közigazgatási rendszer kialakulásában 185. oldal, In: Ágh Attila – Németh Jenő (szerk.): Kistérségi közigazgatás, Magyar Közigazgatási Intézet, IDEA programja, 2003.

²⁰¹ A magyar városállomány jelentős részét tömörítő két országos önkormányzati érdekszövetségtől – egyfelől a Megyei Jogú Városok Szövetsége, másfelől a Kisvárosi Önkormányzatok Országos Szövetsége – kapott megbízás alapján a kormányzati főtisztviselőket, illetve tudományos kutatókat magába foglaló kutatócsoport (Kara Pál, Balázs István, Fürcht Pál, szigeti Ernő, Kökényesi József, Horváth M. Tamás) feladata az volt, hogy több oldalról körüljárja és bemutassa, továbbá konkrét javaslatok megtételével ösztönözze a városkörnyéki (vonzáskörzeti) léptékben való önkormányzati közigazgatás lehetőségeit, esélyeit. Az ő résztanulmányaikat foglalja össze Szabó Gábor (1996): Város és vonzáskörzete önkormányzati aspektusból (összefoglaló tanulmány), In: Szabó Gábor (szerk.): Város és vonzáskörzete, Ön-Kor-Kép Kiadó, 1996, 19. oldal

térségekben, illetve nagyvárosok szomszédságában lévő kisvárosok egy része körül sem alakult ki városkörnyék, miközben néhány ritka esetben funkcióhiányos kisváros vagy nem városi jogállású település is betöltheti vagy szükségszerűen betölti egy-egy kistérség központjának szerepét.²⁰²

A fenti problémák törvényi megoldásának lehetősége a **differenciált feladatellátás**, illetve a társulások valamilyen formája. Az elsőként említett megoldásra az Önkormányzati törvény 6. és 8.§-a nyújt lehetőséget; amelyek biztosítják, hogy eltérőek lehetnek a kötelező feladat- és hatáskörei az egyes településeknek a lakosságszám és a teljesítőképesség függvényében. Törvényben kell megállapítani „...melyek azok a közszolgáltatások, amelyeket a város tart fenn, a város biztosít és nem csak a város lakosságának, hanem a térségnek is. Törvényben ezt a városok kötelezettségévé kell tenni méretüktől is függően differenciáltan (természetesen az ehhez szükséges költségvetési támogatást adni kell a városnak).”²⁰³ A törvényi kötelezés és a jogok biztosítása megerősíti a központot a vonzáskörzetbe tartozó más településekkel szemben, illetve a községek a passzív szemlélődő szerepőrébe kényszerülhetnek.

A **társulási** forma azonban a fenti negatív tendenciák ellen hathat. A társulási tanácsban már a községek is megfelelő képviselőkhöz jutnak, a tanács koordinatív funkciója pedig lehetőséget ad arra, hogy érdekközösségek alakuljanak ki, ami szintén elősegíti a város és községek között nehezen alakuló kapcsolatokat.

Egyes közszolgáltatások biztosítására szükség van erősebb garanciákra, amit a kötelező társulások képesek nyújtani. „A gyakorlatból tudjuk, hogy a szabad társulások létrejönnek, átalakulnak, megszűnnek, vagyis nem jelentenek stabilitást. Az általam tárgyalt térségi közszolgáltatásoknál ez nem fogadható el, a stabilitás fontosabb érték, ami garantálja az állampolgárnak, hogy hozzájut a közszolgáltatásokhoz.”²⁰⁴ – véli Fürcht Pál.

A magyar jogrendszerben az önkormányzatok szabad társulása az alapelv, rendelkezést nem találunk kötelező önkormányzati társulásra. Egyedül a körjegyzőség esetében létezik törvényi szintű gyenge kötelezés, abban az esetben, ha az ezernél kevesebb lakosú község nem tud kinevezni képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt.

Már az Önkormányzati törvény megalkotásakor is erős volt az a vélekedés, miszerint az ezer lakosságszám alatti településeknél indokolatlan önálló polgármesteri hivatal

²⁰² Idézett mű 19-20. oldal

²⁰³ Fürcht Pál: Kistérségi koncepció 126. oldal, In: : Ágh Attila – Németh Jenő (szerk.): Kistérségi közigazgatás, Magyar Közigazgatási Intézet, IDEA programja, 2003.

²⁰⁴ Fürcht Pál: A települési együttműködés egyes kérdései, Magyar Közigazgatás szeptemberi szám, 538. oldal, 2000.

működtetése. Körjegyzőség – amit nevezhetünk a települési önkormányzatok egyik társulási formájának, annak ellenére, hogy az Önkormányzati törvény nem a III. fejezetben (A települési önkormányzatok társulásai) tárgyalja – nem érinti az önkormányzatok önállóságát, ugyanakkor az ügyintézését nagyban segíti. Az Önkormányzati törvény 42.§-ában szereplő hatósági igazgatási társulás egyes államigazgatási ügyfajták szakszerű intézése érdekében hozható létre. A körjegyzőség mindig jogi személy. A körjegyzőség valamennyi államigazgatási ügyet érint, így a hatósági igazgatási társulás legkomplexebb formája.

4.2.4.3. Kötelező társulás

A kötelező társulás bevezetése hazánkban nagy ellenállásba ütközik, főként az autonómiájukat féltő kisebb települések részéről. A racionális, gazdaságos önkormányzati feladatellátások érdekében szükség van akár kiegészítő formaként a kötelező társulások bevezetésére, a főszabályként érvényesülő szabad társulás mellett. A bevezetéshez szigorú garanciákat kell biztosítani:

- kizárólag kétharmados törvényben meghatározott feltételekkel,
- meghatározott, Alkotmányunkkal összeegyeztethető célok érdekében,
- kötelezően ellátandó önkormányzati feladatokra,
- indokolt esetben (bebizonyítva, hogy önállóan nem képes szakszerű feladatellátásra),
- feladat- és hatáskörök se felülről, se alulról ne legyenek elvonhatóak,
- fokozatos bevezetéssel, időszakonkénti felülvizsgálattal,
- a szükséges forrásokat a központi költségvetés biztosítsa!

Továbbra is garanciaként megőrzendő a jelenlegi hatályos szabályozás, miszerint abban az esetben, ha a társulás nem látja el megfelelő módon kötelező feladatait, az önkormányzat köteles gondoskodni annak biztosításáról, vagyis a társulási megállapodás megkötése a helyi önkormányzatok feladatellátási kötelezettségét nem érinti.

A kötelező társulás által ellátandó tárgykörök a következő területeken érvényesülnének:

- oktatási, nevelési feladatok (beleértve a speciális ellátásokat is pl. logopédiai, dislexiás és magatartási zavarokkal küszködők stb.),
- szociális ellátás,
- egészségügy,
- kommunális szolgáltatás,
- közlekedés,
- kistérségi fejlesztési koncepciók,

- környezet- és természetvédelem,
- katasztrófavédelem,
- belső ellenőrzés,
- építési ügyek,
- képzés, továbbképzés összehangolása stb.

A kötelező társulás bevezetéséhez alaptörvényeket (Alkotmány, Önkormányzati törvény) kell módosítani. A kötelezés mindenképpen korlátozza az önkormányzatok autonómiáját, hiszen kényszertársulást ír elő. Az állami beavatkozást megfelelő garanciákkal (központi költségvetés biztosítja a szükséges forrást, kétharmados törvény írja elő a kötelező feladatokat, szakágazati minimumok meghatározása stb.) kell szabályozni. A kötelező társulások mellett szükséges erőteljesebb ösztönző eszközök alkalmazása az önkéntes társulások létrehozása érdekében. Az **ösztönzők** közül leghatékonyabbak a *központi költségvetési támogatások*. Jogszabályi ösztönzés is szükséges, elsősorban a szakágazati minimumok meghatározásával és számonkérésével. Nem tekinthetünk el a *negatív ösztönzőktől* sem (például alaptámogatások megvonása a társulástól való távolmaradás miatt). Meg kell találni a *mobilizálás* módját! Az egyes települések a szomszéd önkormányzatokról, terveikről, fejlesztési irányairól sem tudnak sokat.

Fejlesztési programok, koncepciók megléte; pénzügyi ismeretek; folyamatos összehangolás, szervezés elengedhetetlen a források hatékony felhasználásához. Ehhez maximális *szakmai segítségnyújtást* kell biztosítani az államnak, illetve pénzügyi, tervező, menedzser szakemberek szakmai kollégiumát működtetni kistérségi szinten. Előnyös, ha ez a szakmai grémium közigazgatási ismerettel, gyakorlattal rendelkezik. Ebben az esetben a központi költségvetés biztonságban tudhatja az önkormányzati szintig leosztott pénzeszközök megfelelő felhasználását, hiszen az igények a források felhasználására, az információk helyben találhatóak.

Amennyiben ez a szakmai segítségnyújtás nem marad csupán látszatinétkedés, a kötelező társulásoknak kedvező kiindulópontját nyújthatja. Az információ olyan fontos ösztönző, amit kiemelten szükséges kezelni. A legfrissebb és rendszerezett információkkal nagy előrelépést lehet elérni, emellett módszertani kiadványok és figyelemfelhívás is igen hasznos segítség. Ugyanebbe a körbe sorolható a *szakágazatok által kidolgozott programok, ajánlások*, minimális feltételek, amelyek a szolgáltatások színvonalának mércéjévé válnának. Ezek a minisztériumok és a tágabb szakma által egyes szakterületekre meghatározott támpontok számos vitás helyzetet rendeznének. Útmutatást nyújtanának arra, hogyan kell, illetve hogyan

lehet megoldani egy problémát., A szakágazati minimumok alapján standardok alakíthatók ki, amelyek beépülnének a törvényi szabályozásba.

A **társulási formát** a szerző által 2005 elején Pest megyében végzett kérdőíves felmérésre válaszolók (52 település vezetője) jónak tartják (70%). 5 százalék nem tartja jónak, 20 százalék jónak is és rossznak is tartja, 1 válaszoló sem nem jó, sem nem rossz (kényszer) formának minősíti, emellett 2-nek nincs véleménye. Azok között, akik szerint jó a társulások forma, leggyakoribb érv a feladatellátás „könnyebb, gazdaságosabb, hatékonyabb, racionálisabb” volta. Ezek a kifejezések összesen 33 válaszban fordultak elő (36-ból). Második leggyakoribb érv szerint a társulásban könnyebb pénzhez jutni. Többször felmerült a tapasztalatcsere, egymástól való tanulás pozitív értékelésként. A kisebb települések felzárkózására, felzárkóztatására hivatkozik 501-1000 közötti lakosság számú település, 1001-5000 lakos közötti települések (3 db) és egy 10000 fő feletti település is.

Három esetben találkozunk ugyanazzal a kitéttel, vagyis akkor jó a társulás, ha előre meghatározott konkrét célra jön létre. Azok, akik a társulásról csak negatív véleményt fogalmaztak meg, a társulásban részt vevő települések eltérő érdekeit olyan meghatározónak tartják, hogy a társulás nem lesz képes feloldani, sőt inkább fokozni fogja.

A társulásról negatív véleményt megfogalmazók között kevés hasonló érvet találunk. Azonban annak leszögezése, hogy a többcélú kistérségi társulás inkább kényszer, vagy az ösztönző által „kötelezővé” tett társulás 5 alkalommal került elő. Második leggyakoribb érv, hogy az érdekellentétek nem oldódnak a társulással a települések között, sőt sokszor inkább fokozódnak (4 válasz). Előkerül a társulás bürokratikus, adminisztratív jellegének rosszallása is, illetve hogy a lakosság ellenérzéssel fogadja a feladatösszevonásokat.

A hivatkozott kérdőíves felmérés annak ellenére, hogy a kötelező társulásokra vonatkozó kérdést nem tartalmazott, mégis figyelemre méltó, hogy megjelenik a vélemények között a kötelező társulások elutasítása, illetve a többcélú kistérségi társulásokat a gyakorlatban „kényszers társulásnak” minősítők kis csoportja.

A kötelező társulás bevezetése tehát szakmailag a legcélszerűbb, azonban a nagy ellenállás miatt nem került sor bevezetésére. Az eddiginél erősebb ösztönzők viszont hatékonyan járulhatnak hozzá a racionálisabb önkormányzati gazdálkodás előmozdításához.

4.2.4.4. Választott testülettel rendelkező regionális önkormányzat a konverzatív struktúrában

A választott testülettel rendelkező regionális önkormányzat **kiéptése** az eddigi gazdasági regionalizációt átalakítaná gazdasági és önkormányzati regionalizációvá, mindez felülről történe meg politikai szándék érvényesüléseként, az alulról szerveződő régió kialakulása hazánkban nem valószínű.

A regionális önkormányzat kialakításának érvei szerint a regionális szint a legmegfelelőbb a strukturális, azaz társadalmi és gazdasági okokra visszavezethető különbségek csökkentésére, a kis kapacitású községi önkormányzatok szolgáltatásszervezési pozíciójának javítására, a központi hatalom decentralizációjára, az országrészeket ellátó közszolgáltató intézmények (kórházak, közgyűjtemények) működtetésére, fejlesztésekre. Amennyiben a fenti funkciók betöltéséhez megfelelő jogköröket kap a régió, akkor szükséges önkormányzat működtetése is ezen a szinten, önkormányzati jogok érvényesülésével, megfelelő intézményrendszerrel, érdekérvényesítő képességgel, saját forrással és forráselosztásban való aktív részvétellel – véli Horváth M. Tamás.²⁰⁵ Pálné Kovács Ilona tervezési-szervezési elvek fontosságát is kiemeli (összehangolás, elemzés, visszacsatolás), amellet, hogy elismeri, hogy egy szakmai, politikai, területi és ágazati aspektusokat egyesítő regionális önkormányzat a maga komplexitásával előnybe kerül más regionális szervezetekkel szemben.²⁰⁶

Ágh Attila álláspontja, hogy átfogó államreformra van szükség, s a központi politika fog regionális szinten is megjelenni. Nem tartja az önkormányzati szint megkettőzésének a változást, mert szerinte a régió csupán a központi szinttől venne át funkciókat, a megyéktől nem.²⁰⁷

Wiener György szerint az alapkérdés már nem az, hogy választott testülettel fog-e rendelkezni a regionális szint, hanem az, hogy ez milyen jellegű lesz.²⁰⁸ Két változatot tart valószínűnek: az első szerint az önkormányzati rendszer részeként, a mostani megyei modell mintájára épül fel a regionális önkormányzat; a második szerint a központi kormányzat alsó fokát hangsúlyozandó, tagolt kormányhivatal működne, ebben az esetben kétszintű kormányzás érvényesülne. A második megoldás – amely az Ágh Attila féle koncepcióval harmonizál – megfelelne az Európai Unió Régiók Tanácsának ajánlásával, miszerint hét

²⁰⁵ Dr. Horváth M. Tamás: A regionális intézményrendszer kiéptése Magyarországon: szervezeti rend és működés, IDEA, 2003.

²⁰⁶ Pálné dr. Kovács Ilona: A regionális önkormányzatok és a regionális politika (területfejlesztés) irányítása, IDEA, 2003.

²⁰⁷ Ágh Attila: A régiók Magyarországa, Önkormányzat, 2000. decemberi szám

²⁰⁸ Wiener György: Regionalizmus Európában és Magyarországon, 193. oldal. In: Majtényi László, Miklósi Zoltán (szerk): És mi lesz az alkotmány?! Eötvös Károly Intézet, 2004.

szakterületen regionális kormányhivatalok működnének (gazdaságfejlesztés, területfejlesztés, agrár szféra, környezetvédelem, közoktatás, közművelődés, szociális ellátás).

Mindkét változat esetén módosítani szükséges az Alkotmányt, a helyi önkormányzatokról szóló törvényt, és még számos egyéb jogszabályt (pl. a jogalkotásról, a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről, a területfejlesztésről és területrendezésről valamint a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásáról szóló törvényeket stb.). A módosítások széleskörű politikai konszenzust követelnek.

A regionális önkormányzat **feladatai** származni fognak a központi közigazgatás szintjéről, megyei önkormányzatoktól, megyei területfejlesztési tanácsokról, dekoncentrált közigazgatási szervektől. Ezeket nevezi vertikális hatásköri mozgásnak Bende-Szabó Gábor.²⁰⁹ Horizontális hatásköri mozgás a területfejlesztési tanácsoktól és a dekoncentrált szervektől irányul a regionális szint felé.

Szigeti Ernő az IDEA program keretében az államigazgatás dekoncentrált területi szervezetrendszer regionalizálásának kérdése címmel írt tanulmányában (2003) megállapítja, hogy bár kellő körültekintéssel kell eljárni, de a dekoncentrált szervek többsége esetében lehetséges a regionalizáció. Két módját látja a megvalósításnak: az első esetben a régiós szintű dekoncentrált szerv „kiváltja” a jelenlegi szinten működő szerveket; a második esetben is létrejön régiós szintű szerv, azonban emellett mint kihelyezett részleg, kirendeltség, fennmarad az eredeti szerv is. Tehát törekedni kell az illetékességi területek egységesítésére, azonban fontos a célszerűségi, eredményességi, hatékonysági, gazdaságossági szempontok fokozott érvényesítése, hogy ne kerüljenek túl messzire az ügyektől és az ügyfelektől. Az 1075/2004. (VII.21.) Korm. határozat 2. számú melléklete is szolgálja a regionalizálást és célul tűzi ki a területi államigazgatási szervek illetékességi területének összehangolását a statisztikai-tervezési régiók területével. A hivatkozott kormányhatározat is folytatta azt a tendenciát, miszerint a közigazgatási hivatalok váltak a dekoncentrált szervek reformkoncepciójának központi elemévé:

- úgy csökkentsék az önálló szakigazgatási szerveket, hogy a kormány új területi államigazgatási szervein (fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok) belül integrálódjanak (1105/1995.(XI.1.) Korm.határozat)
- területi államigazgatási szervek számát csökkenteni kell, és ezeket a közigazgatási hivatalok vezetője koordinálja és ellenőrzi (1052/1996. (X.2.) Korm.határozat).

²⁰⁹ Bende Szabó Gábo: Regionális önkormányzati feladat- és hatáskörök de lege ferenda, IDEA, 2003.

- Cél az, hogy ágazatonként lehetőleg egy dekoncentrált szerv működjön, továbbá az államigazgatási feladatok közül minél többet a közigazgatási hivatalok lássanak el és bővüljön a hivatalok koordinációs és ellenőrzési feladatköre. A jelenlegi megyeszintről a statisztikai-tervezési régiók szintjére kerüljön a közigazgatási hivatalok működésének meghatározó része úgy, hogy a régióközpont székhely közigazgatási hivatalvezetője kapja a többletjogosítványokat (1075/2004. (VII.21.) Korm. határozat 2. számú melléklete).

A megyei közigazgatási hivatalok regionális szinten való összevonása 2007. január elsejével megvalósult.

Számos koncepció szakmai és eredményességi szempontból megalapozottnak látná, ha a regionális közigazgatási hivataloknak irodái alakulnának kistérségi szinten. Ennek az elképzelésnek a megvalósítása igen nagy forrásokat igényel és feltételezi a kistérségi szintet, mint tartós struktúrát.

Az államigazgatási ügyek közül az egyedi hatósági ügyek intézése nem regionális szinten hatékony, régió megmaradna tervező, programkészítő, stratégiákat összehangoló és menedzselő szintnek. Ehhez a funkcióhoz megfelelő testületi rendszer kiépítése és működtetése is szükséges. Az érdekek becsatornázása és a konszenzus megteremtése igényli a szereplők közötti érdekegyeztető fórumokat.

A régió feladat-ellátási képessége akkor hatékony, amennyiben megfelelő adminisztratív és pénzügyi kapacitással kiegészülve megalkot egy keretet, amely olyan funkciókkal tölthető meg, amelyek ezen a területi szinten hatékonyabban és/vagy demokratikusabban láthatók el, mint bármely más szinten. Ekkor szükséges az önkormányzás, ezt a megközelítést ajánlja Szente Zoltán a regionális önkormányzatok feladat- és hatásköreinek telepítésénél.²¹⁰

A regionális önkormányzat választott testület. A regionális választásokat általában az önkormányzati választásokkal egy időben tartják. A négy éves ciklus akár az országgyűlési választásokhoz képest időbeli eltolással is megvalósítható. Az önkormányzatok mellett államigazgatási és területfejlesztési szaktanácsadói, illetve konzultatív testületek működnének.

²¹⁰ Szente Zoltán: A regionális önkormányzatok lehetséges feladat- és hatáskörei Magyarországon, 203. oldal. In: Szigeti Ernő (szerk): Régió, közigazgatás, önkormányzat, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001.

Magyarországon a régió komplex rendszerré alakítása politikai döntés kérdése, s elválaszthatatlan az érdek, a hatalmi és a szervezeti viszonyoktól, ezért a folyamat nehéz kompromisszumok árán halad előre.

4.2.5. Közigazgatási térstruktúra modellek manifesztációja

A választott testülettel rendelkező regionális önkormányzat alapvető változásokat hozna hazánk közigazgatási rendszerében, s hozzájárul a szubszidiaritás kiteljesedéséhez.

A szubszidiaritás elvéből levezetett elvek (lásd 1.számú ábra, 97. oldal), az elszámoltathatóság, az arányosság, a szolidaritás érvényesülnek valamennyi elemzett struktúrában, a struktúrák jellegzetességéből adódóan azonban a hangsúlyt máshova helyezik.

Az allokatív közigazgatási struktúrában az elszámoltathatóság elvét érzékelhetjük legmeghatározóbban. A struktúra működése során, a feladatok el- és felosztásakor érvényesül az állam ellenőrzési (felügyeleti) joga a hatékonyság érdekében. Ez a megoldás a rendszer külső pontból ellátott koordinációja, biztosítja például a törvényességi felügyeletet, illetve egyes intézkedések központból vezényelt megvalósítását. Az elv számos garanciális előnnyel jár, azonban már láthatóak hiányosságai is, gondoljunk itt a Strukturális Alapok elosztásának eljárási nehézségeire, az elhúzódoó bírálásokra, döntéshozatalra!²¹¹

Az innovatív struktúra elősegíti az arányosság elvének kibontakozását, az arányosságot az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződéshez csatolt 2. számú jegyzőkönyv szerinti értelemben használva. Közigazgatási rendszerünk rendelkezik azokkal az elemekkel, amelyek nélkülözhetetlenek a szubszidiaritás szükségességi elvének érvényesülésében (csak akkor avatkozhat be felsőbb szint szerve, amennyiben az alsóbb szinten végképp nem lehetséges a feladatmegoldás), hiszen az Önkormányzati törvény 69-70.§-aiból megállapítható a megyei önkormányzat kiegészítő funkciója. Amennyiben ez a funkció, nem csupán a kötelező feladatokra terjedne ki, hanem a további fejlesztések és együttműködések inspirálására is, kiteljesedne az innovatív struktúra. A megyei területfejlesztési tanácsok jog- és feladatkörének – már a kiépítés során – a megyei közgyűlésekhez való telepítése, illetve a regionális fejlesztési tanácsoknak adandó nagyobb döntési és forráselosztási jogosítvány előmozdította volna a fejlesztésorientáció és az arányosság fokozottabb kibontakozását.

A konverzív struktúra igényli a társadalom és a közigazgatási rendszer hálózatosodását, integrációját és fokozott szerepvállalását (társadalmi szolidaritás). A választott testülettel

²¹¹ Az eljárásban részt vevő regionális intézmények (pl. Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal) javaslataikat felterjesztették a központba, és további hónapok is eltelhetnek egy-egy döntés meghozataláig.

rendelkező regionális önkormányzati rendszer mélyreható átalakításai akkor lesznek teljesek és sikeresek, amennyiben a folyamat elfogadott a társadalom részéről, és találkozik a szereplők akaratával. A regionális önkormányzat akkor fog hatékonyan működni, ha kialakul a regionális identitás.

Mindhárom közigazgatási struktúra célja a közszolgáltatások hatékony ellátása, a rendszer működőképességének biztosítása. A különbség abban ragadható meg, hogy másképp értékeli a kiinduló helyzetet. Az első esetben a közigazgatási rendszert működőképesnek tartják, ezért első számú feladat a működtetés. Amikor kisebb problémák felmerülnek, azok megoldhatóak a rendszer keretei között is feladatok el- és felosztásával. Az innovatív struktúra a problémákra koncentrál, érzékeli a XXI. század kihívásait, a gyors alkalmazkodóképesség szükségességét, az adott rendszer kereteit teljes mértékben kihasználja a fejlesztések ösztönzése során. A konverzív struktúrában a társadalmi-kulturális beágyazottságból induló folyamatok felhívják a figyelmet a válságos helyzetre, és mélyreható átalakításokat kezdeményeznek.

A közigazgatás korszerűsítésének hazai programja problémaérzékelésből indul ki, egy jól működő koordináló középszintben látja annak megoldását, hogy a közszolgáltatások eltérő színvonalát és a strukturális különbségeket mérsékelje. Ennek kétségkívül legdemokratikusabb formája a Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának ajánlása szerint létrehozott választott önkormányzattal rendelkező regionális önkormányzat. A regionális önkormányzat egy rendszerbe kerül „telepítésre”, ezért szükséges volt a disszertációban a rendszer további alkotórészeinek (elsősorban a középszint szereplői) vizsgálata is.

A regionális önkormányzati megoldás számos előnye mellett megállapításra került, hogy a jelenlegi struktúrák nem a mélyreható átalakítás irányába mutatnak. Nem alakult ki regionális és kistérségi identitás, azonban a megyei továbbra is meghatározó maradt. Bár elindultak olyan folyamatok, amelyek a struktúrák átrendeződését célozzák, a hálózatosodás és a rugalmas szerveződések (társulások) léte nem meghatározó, pedig a régió igényli a kisebb területi összefogások aktív együttműködését. Kedvező lépések történtek az alsó középszint területén, a többcélú kistérségi társulások rendszerének létrehozásával, ugyanakkor fontos utalni arra, hogy a hatékony regionális igazgatást nagyban segítené a kötelező társulások intézménye, amelynek bevezetése politikai konszenzus hiányában mindmáig nem jöhetett létre. A civil szervezetek szerepvállalásának fokozódása és bekapcsolódása a közszolgáltatások hatékony ellátásába szintén rendszerszinten megjelenő akadályokba

ütközött. A szándék itt is deklarált (Belügyminisztérium civil stratégiája), mégsem jutott el olyan intenzitási szintre a kezdeményezés, amelyet a regionális struktúra hatékony működése kívánna. A regionalitás elsőszámú ösztönzőjéről, az európai uniós csatlakozásról és a Strukturális Alapok forrásainak felhasználásáról bebizonyosodott, hogy regionális önkormányzat nélkül is megvalósulnak.

A regionális önkormányzat kiépítéséről szóló, időtávokat is tartalmazó tervek 2006-ra már választásokkal számoltak, ami kedvező lett volna a 2007-2013-as uniós költségvetési időszak szempontjából is; ezek a tervek azonban nem valósultak meg. A feladat most az, hogy döntés szülessen a további irányvonalakról. Két hatékony variációt látok megvalósíthatónak: vagy a fokozatosság érvényesülésével tudatosan a regionális önkormányzatok kiépítésébe fogunk, a munkát azzal kezdve, hogy a regionális szintre telepítendő feladatok ellátásának körülményeit regionális szintű szervezeteknek adjuk (elsősorban szélesebb jog- és feladatkörökkel, valamint forrásokkal); vagy a jelenlegi keretek között létező innovatív elemek kiteljesedését segítjük elő (társulások ösztönzése, elsősorban fejlesztési feladatok telepítése, stratégiák készítése stb.).

Az első megoldás nem újkeletű, hiszen jelen elemzés is rámutatott arra, hogy ez a folyamat a cél hazánkban a kilencvenes évek közepe óta, az elért eredmények is bemutatásra kerültek.

A második megoldás a mérsékeltebb változások színtere, ugyanakkor ez is hozzájárulna a kiindulótételként megfogalmazott problémák megoldásához, vagyis a közszolgáltatások eltérő színvonalának és a strukturális különbségeknek mérsékléséhez. Kivitelezhető ez az irány, hiszen a fejezet elemzései rámutattak arra, hogy a hazai struktúra érzékeli az innovativitás kényszerét, és jelenlegi rendszerünk rendelkezik a problémamegoldás eszközeivel, ezek kibontakozása ugyanakkor nem teljeskörű, a lehetőségek kihasználását ösztönözni szükséges, és a bemutatott akadályok lebontásában lépéseket kell tenni. A harmadik megoldás a mostani működés, a „fontolva haladás” lehet, ez a választás sem okoz működésképtelen közigazgatási helyzetet.

Magyarországon a közigazgatási változtatások motivációja a problémamegoldás (innovatív struktúra), érzékeli a feladatokat, már megfogalmazódnak az átalakítás szándékai, de ezek nem valósulnak meg (nem jött létre például választott regionális önkormányzat). A közigazgatás-szervezési folyamatokra és szemléletmódra is inkább az alkalmazkodás és fejlődés (innovatív struktúra), mintsem a változtatás és együttműködések fokozása jellemző (konverzív struktúra). A közigazgatási szerkezet működésének jellemzője a rögzítettség

(allokatív struktúra), bár céljaiban inkább a strukturált jellemző használható, és az elképzelések néhány elemében a rugalmasság is megjelenik. A közigazgatás-szervezés során a működés alapjának a hazai gyakorlat az intézményeket tekintve, elvégzendő feladatokkal (allokatív struktúra), annak ellenére, hogy a célok szintjén egyértelműen a rendszerszerű működést jelölik meg, programokkal. A fentiekből megállapítható, hogy az orientáció inkább a szabályszerűség, mintsem az innováció irányába mutat, és az elszámoltathatóság értéke dominál.

A közigazgatás három strukturális kategóriában való vizsgálata megállapította, hogy közigazgatási rendszerünk képes lenne az innovatív struktúra szerinti működésre, számos jellemző ilyen irányba mutat, azonban a lehetőségek legtöbbször kihasználatlanul maradnak azért, mert a jelenlegi működési rend túlnyomóan az allokatív struktúra ismérveivel bír. Célok és elvárások szintjén pedig konverzív elemek kerülnek megfogalmazásra: együttműködés, hálózatosodás, rugalmas rendszer stb. Ezek az elemek új struktúrát igényelnek: választott testülettel rendelkező regionális önkormányzatot, kötelező társulás intézményesülését, megye jog- és feladatkörének átalakítását, és számos egyéb változást a kormányzati, az államigazgatási és a területfejlesztési szférában.

A szerző álláspontja, hogy mivel politikai konszenzus e témában nem alakult ki, s e nélkül nem valószínűsíthető meg a regionális önkormányzati rendszer kiépítése, ezért az innovatív elemek kibontakozására fordítandó erőfeszítések járnának a legkedvezőbb hatásokkal. Mivel a jelenlegi struktúra magában hordozza lehetőségeket és megteremt a mozgásteret, megvalósítható a közszolgáltatások hatékonyságának fokozása.

II.5. Best practices (legjobb gyakorlatok) példái

Az európai közigazgatási térstruktúra koncepciók, racionalizálási folyamatok és a hazai gyakorlat ismertetése bebizonyította, hogy az Európai Közigazgatási Tér sok különböző tulajdonságot és megoldást mutat, mégis alapjellemzőiben, illetve kitűzött céljaiban egységes. A fenti elemzések igazolták azt is, hogy számos elgondolás létezik a közigazgatás eredményesebbé és hatékonyabbá tételére, illetve a változások megvalósítására. Ezek között némelyeket a best practices (legjobb gyakorlatok) közé sorolhatunk. A best practices olyan megoldásmódok, amelyeket a valóságban már kipróbáltak és beváltak, éppen ezért érdemesek disszeminációra. A best practices tehát komplexen magában foglalják az ötlet felmerülését, a megvalósítás folyamatát minden jellemzővel, akadállyal és előnyök feltárásával, majd az eredmények elterjesztését és értékelését is.

Kifejezetten a fenti célból születnek a modellkísérletek, vagyis valamilyen új megoldás tesztelésére és gyakorlati tapasztalatok gyűjtésére, majd az eredményeket már az ilyen előzetes próba után lehet hasznosítani. A Közigazgatás Minőségi Konferenciák pedig kiváló fórumon két évente egyre növekvő számú best practice-nek biztosítanak lehetőséget a bemutatkozásra.

A modellkísérletek és a best practices tanulmányozása és hasznosítása egy igen eredményes innovációt elterjesztő módszer.

5.1. Modellkísérletek

Az északi országokban vált általánossá a közigazgatási modellkísérletek folytatása, azzal a céllal, hogy átfogó reformok végrehajtásakor lehetőséggel rendelkezésre álljanak az elméleti elképzelések teszteléséből keletkező tapasztalatok, amelyek beépítésre kerülhetnek a reformok folyamatába. Az első modellkísérletre egy holland városban, Tilburgban került sor a közszolgáltatások szervezése témában (Public Management technikák). Jelenleg is zajlanak az északi országokban főként regionális kísérletek (pl. Finnország, Svédország).

A modellkísérletek célja egy merőben új megoldási javaslat tesztelése. Az új megoldásokat legtöbb esetben nem korlátozzák a fennálló szabályok, lehetőséget adnak arra, hogy az adott jogi keretek közül kilépve hajtsák végre. Ez történt Finnországban a Kainuu kísérletnél, ahol a regionális tanács tagjait kizárólag itt választják közvetlenül az

állampolgárok; s ugyanezt tesztelte Svédországban a Nyugat-Svédországi kísérleti régió (regionális önkormányzati modell – szupermegeye modell) is.

A modellkísérletek többségét külön **jogi felhatalmazás alapján** indítják, legtöbbször törvényi szinten szabályozva (Finnország, Svédország stb.); illetve volt példa az érintettek véleményének megkérdezésére is népszavazás útján Dániában a bornholmi kísérlet során.

A kísérlet megvalósítását szolgáló hatásköri eszközökön túl, minden esetben **külön pénzeszközök** is rendelkezésre állnak.

A reformok **előre meghatározott menetrend** szerint zajlanak, több éven keresztül és általában sor került a kísérlet további meghosszabbítására. A szakmai előkészítés is általánosan érvényesül, a megvalósítás során pedig folyamatos a **szakértői segítségnyújtás**, majd a modellkísérlet lezárultával a tapasztalatokat javaslatokká formálják.

Amennyiben mód van rá a kísérlet helyszíne, egy természet-földrajzilag is jól elkülönített terület (Dánia Bornholm szigete); s lehetőleg olyan politikai alapállás jellemzi, ahol nincsenek alapvető konfliktusok, feloldhatatlan vagy nehezen feloldható érdekellentétek. Nagyon kedvező azokban az esetekben a helyzet, amikor a kísérlet alulról építkező módon alakul ki (Svédország Kalmar régió – megye-régió modell); létezik az újonnan kialakítandó területi határok között is valamiféle közös identitás (Svédország Kalmar régió).

Hazánkban a Dél-Dunántúli Önkormányzati Regionális Társulással 2005 júliusától folyik *regionális* modellkísérlet. Korábban, 2003 végén kezdődtek a *kistérségi* modellkísérletek (bajai, marcali, makói, miskolci, tabi, Zalaegerszeg-Gellénháza-Bak), majd további kistérségi modellek is elindultak (abai, szentlőrinci, stb.).

A hazai modellkísérletek lényegesen különböznek a fent ismertetett észak-európai gyakorlattól. A modellkísérletek nem egy merőben új megoldási javaslatot, vagy a többi területi egységtől különböző formát próbál ki, hanem az általánosan érvényes szabályozás szerint működik, csupán megkülönböztetett figyelem kíséri, hatásvizsgálatnak minősíthető.

A modellkísérletekre a fennálló szabályozás mindenben vonatkozik, vagyis az érvényes jogszabályi keretek között, a szabad társulás elve alapján zajlanak. Nem egy magasabb jogszabályban (például törvényben) elrendelt felhatalmazás alapján indultak a kistérségi modellkísérletek, hanem a kistérségi modellkísérletek helyszínének kijelöléséről és végrehajtásáról miniszteri döntés alapján került sor, a regionális modellkísérlet pedig inkább alulról szerveződőnek mondható (Kaposvár nem vesz részt a modellben). A modellkísérleteinkről BM utasítás (4/2004. (BK 3.) BM utasítás) rendelkezik.

Hasonlóan az európai gyakorlathoz, külön támogatási forrásban részesülnek a hazai modellkísérletek is. A 36/2005. (III.1.) a többcélú kistérségi társulások megalakulásának 2005. évi ösztönzéséről és modellkísérletek támogatásáról szóló Kormányrendelet 2. számú melléklete szerint a modellkísérletek támogatásának célja a kistérségi együttműködés megalapozását szolgáló mintaértékű kistérségi modellek továbbfejlesztése, a hatásvizsgálatok komplex megvalósítása, az országos modellkísérleti program eredményes végrehajtása és széles körű népszerűsítése.

A modellkísérletek időbeli ütemezése nem olyan aprólékos, mint az északi országokban. Tapasztalatok összegzésére ugyan határidőt megfogalmaznak a modellkísérletekről szóló jogszabályok, de ennél részletesebb sarokpontok nem kerültek kijelölésre. Szakmai segítség rendelkezésére áll az együttműködőknek: az érintett közigazgatási hivatalok vezetői, a BM Önkormányzati Főosztály vezetője, a BM Közigazgatás-szervezési és Közszolgálati Hivatal vezetője, önkormányzati helyettes államtitkár kerül megnevezésre; illetve az IDEA munkacsoport²¹² szakmai kiadványaival, fórumaival segíti a modellkísérletek végrehajtót.

A magyarországi modellkísérleteket az európai ismérvek szerint tehát nem nevezhetjük valódi kísérleteknek, hiszen az akkori társulási törvény keretei között indultak el, igaz már az új többcélú kistérségi társulásokra vonatkozó szabályozásra tekintettel. Ennek ellenére is szolgálnak hasznos tapasztalatokkal.

Az önkormányzatok együttműködését vizsgálva a kistérségi modellkísérletek és tapasztalataik nyújtanak további információkat, így a regionális modellkísérlet további tárgyalásától eltekintek. A kistérségi modellek közül is az átfogó/komplex közigazgatási kísérleteket mutatom be részletesen, ezért a tabi közoktatási és a Zalaegerszeg-Gellénháza-Bak költségvetési gazdálkodási modellprogramról a továbbiakban már nem lesz szó.

5.1.1. Komplex kistérségi modellkísérletek Magyarországon*

A modellkísérletekkel az eltérő sajátosságok feltárása volt a cél, valamint a tipizálás, ugyanis a modellkísérletek elindítóinak az volt a kiindulópontja, hogy más működési feltételeket teremt, ha a kistérségi központ egy olyan nagyváros (vagy megyeközpont),

²¹² Az IDEA programot a Belügyminisztérium indította el a közigazgatás modernizálásának, a reform elvi, szakmai kimunkálásának érdekében.

* A fejezet elkészítéséhez a kistérségi modellkísérletek helyszínein mélyinterjúk készültek és valamennyi stratégiai dokumentum elemzésére sor került.

amelynek vonzáskörzete akár a kistérségi határon túlra is terjed, illetve megint mások a feltételek, ha a központ egy kisebb város, vagy nagyközség.

Marcaliban a város és község együttműködését vizsgálhatjuk; Makó a térségközpont város szerepkörének elemzésére nyújt mintát; a miskolci mintaprojekt „Nagyváros és térsége” modellprogram, ahol megyei jogú város adja a kistérségi központot; Baja nagyvárosként látja el a központi szerepkört; Aba nagyközségként irányítja kistérségét; Szentlőrinc kistérségében pedig sajátos, komplex tervezési modellkísérlet zajlik, ahol az a lendület adja a központ súlyát, amivel a tervezésbe, jövőformálásba a kistérség belefogott.

A modellkísérletek eltérő sajátosságokkal rendelkező, az ország különböző pontjain elhelyezkedő társulások. Működésük során megfigyelhetünk egyezéseket és eltéréseket is az egyes feladatok ellátásszervezésében és megközelítésmódok választásában.

Baja város évtizedes tradíciókkal rendelkező körzetközpont, a térségben nincs másik konkuráló város, társközpont. Kistérségi modellkísérletét 2003. október 30-tól folytatja. Az együttműködés előzményei a „Baja-alja” Jegyző Klub – ez intézményesült a kistérségi szervezetben a Bajai Kistérségi Jegyzők Kollégiumaként – és a rendszeres polgármesteri találkozók, amelyek során az együttes fejlesztésben rejlő előnyöket kívánták előmozdítani. A sikeres közös akciók között említhető a számlavezető pénzintézetek, önkormányzati vagyonbiztosítás közös kiválasztása. A közös fellépés a fejlesztési elképzelések megvalósításában is tetten érhető, a pályázások során nagyfokú összefogás tapasztalható.

Bajai kistérség fejlesztési koncepcióval²¹³ rendelkezik, nem pedig olyan kistérségi stratégiával, amellyel általában a modellkísérletek, amelyek a közszolgáltatások fejlesztését és közös szervezését helyezik központba. A Bajai kistérségben tehát a fejlesztések preferáltak, ennek oka lehet a szerbiai háborús válsághelyzet, aminek következménye, hogy a térség az elmúlt évtizedekben nem fejlődhetett kielégítően. Gazdasági kényszerként jelentkezik Baja térségszervező szerepvállalása.

Léteznek a fejlesztéspolitikán túl is együttműködések: 1993 óta ivóvíz ellátás és szennyvízkezelés (Bajavíz Kft.), 1997 óta hétvégi orvosi ügyelet, Felső-Bácskai Önkormányzatok Szövetsége (FEBÖSZ), területfejlesztés, 2000 óta hulladéklerakó társulás, 2001 óta adóhátralékok behajtása területén. A korábbi együttműködésekben valamennyi kistérséghez tartozó település részt vett, kivétel csupán a vízellátás és a hulladéklerakó társulás.

²¹³ <http://www.rkk.hu/bacsikonc/baja.htm>

A többcélú kistérségi társulás létrehozásával további közszolgáltatások kerültek együttműködésben ellátásra: közoktatási szakmai szolgálat, kommunális szolgáltatás stb. Ezeken túl a hétvégi orvosi ügyelet, a társulás pénzügyi-gazdálkodási feladatait, illetve a kistérségi szervezési feladatokat is Baja Város Önkormányzata, illetve Polgármesteri Hivatala látja el, külön munkaszervezet nincs; emellett a 2004-2005-ös években megpályázott és támogatást nyert további kistérségi feladatok közponja is Baja. Kivétel a gyógypedagógiai szolgálat, ahol további alközpontok is megnevezésre kerültek (Vaskút és Nagybaracska, Bácsbokod és Felsőszentiván, valamint Sükösd).

Bajai kistérség arra példa, hogyan alakítja ki egy nagyváros vidékével az együttműködési kapcsolatokat, ennek jelentős részét pedig a fejlesztéspolitika területén kezdték el, a kistérségeknek nyújtott többlettámogatás azonban jelentősen előmozdította az együttműködést a közszolgáltatások közös szervezésében is.

Marcali kistérség földrajzi területére jellemző az aprófalvas szerkezetű településstruktúra, és a ritkán lakott terület, ami azt eredményezte, hogy a nagyobb népességszámú községek egy része is társközpontként funkcionál, ellát bizonyos körzeti feladatokat főként a családsegítés és gyermekjóléti szolgálatban, valamint az oktatási-nevelési társulásokban. A kistérséghez tartozó 34 településből 11 körjegyzőség alakult és igen intenzív már az 1980-as évek közepétől a területfejlesztési pályázatokon való indulás és sikeres szereplés is. Az együttműködés további előzményei között szerepel a temetkezési szolgáltatások biztosításában a települések egységes fellépése; 1995-től működik körzeti hulladéklerakó; az egészségügy területén 1990-től működnek „kvázi” társulások; 1999-től családsegítő és gyermekjóléti szolgálat; 2000-ben Belső Ellenőrzést Biztosító Társulást hoztak létre; 2002-től közös pedagógiai szakszolgálat működik, amelynek 2003-tól már a kistérségen túlról csatlakozott tagjai is vannak.

A kistérség szintén nem rendelkezik kistérségi szintű stratégiával, azonban elkészült az Agrárstruktúra- és Vidékfejlesztési Programja (2004), valamint a turizmus és tudásgazdaság programja (2003).

Bár a Bajai Kistérséghez hasonlóan Marcali Kistérségben is csupán egy város található, itt mégsem egyközpontú dominancia alakult ki, hanem a mikrokörzetek működését és ezek fenntartását emelik ki nagyon fontos szervezőelemként. Ennek megfelelően, a mikrokörzetekbe tartozó települések polgármestereiből mikrokörzeti bizottságok működnek a kistérség szervezeti egységeként. A bizottságok koordinatív, ellenőrző, és a hatékony működést biztosító feladatokat látnak el.

Makó kistérsége szintén egy várossal rendelkezik, a központnak már több mint 700 éves városi múltja van. A kistérség elhelyezkedése nagyban hozzájárult ahhoz, hogy igen eredményes nemzetközi és határmenti gazdasági együttműködések alakultak ki. Területfejlesztési pályázatokon nagy sikereket értek el (Sapard, megyei területfejlesztési támogatások, Interreg stb.). Az önkormányzatok intézményfenntartó társulása is igen aktív, 1996 óta működik középiskolákra és általános iskolákra vonatkozó, illetve 1999-től létezik a Nevelési Oktatási Intézményi Társulás. Nagyban segíti az együttműködések az 1995-től havonta ülésező, konzultatív testület a Makó és Térsége Polgármestereinek Fóruma. Intézményfenntartó társulások mikrotérségi szinten is működnek.

Makói kistérség összesen öt mikrotérséget határolt le, átlagosan 3 település részvételével, illetve egy makrotérséget (Csanádapalota székhellyel), amelyen belül szintén két mikrotérséget számolhatunk, szintén három-három település részvételével. A mikrotérségek és a makrotérség nevesítetten szerepel a többcélú kistérségi társulás létrehozásáról rendelkező Társulási Megállapodásban.

A makrotérségben külön területfejlesztési önkormányzati társulás is működik²¹⁴.

A kistérség sikeresen képes lehívni különböző forrásokból származó fejlesztési pénzeket; ennek a munkának elengedhetetlen feltétele az összefogás, amit Makó városa szervez. A közszolgáltatások szervezésében már inkább dominál a három-három szomszédos kistelepülés összefogásával, közös feladatellátásra létrehozott mikroövezet. Mindez visszatükröződik abban is, hogy Makó számos fejlesztési programot, stratégiát dolgoztat(ott) ki (pl. informatikai, gazdaságfejlesztő stratégia stb.); amelyekben megjelennek ugyan az önkormányzatok feladatellátását érintő ügyek is, de nem ezek kerülnek központba. A sikeres kistérség alapossága mutatkozik meg a Makói Kistérség Vonzáskörzetének Gazdaságfejlesztési Programjában is, ami az Interreg pályázat támogatásával készült. Részletes helyzetértékelést nyújt (177 oldalon keresztül), majd stratégiát fogalmaz meg, amiben az önkormányzatoknál szélesebb szereplői körre terjednek ki a megállapítások. Amennyiben ilyen alapossággal készül a feladatellátásra a kistérség, elvárható lenne, hogy külön stratégiát készítsen a többcélú társulás működtetésére is, főként azért, mert Makó kistérsége is egy modellkísérlet.

²¹⁴ Csanád Mikro-térségi Területfejlesztési Önkormányzati Társulás

Miskolc kistérsége a nagyváros és térsége modellprogramot valósítja meg. A kistérség sajátossága a központ súlya, megyeszékhely, regionális központ, vagyis a szolgáltatások teljes skáláját tudja nyújtani. A kistérség további jellemzője a magas településszám (40 település), és a települések közötti sokfajta településtípus: 5 város, 2 városaspírás, további nagyközségek, de igen magas az ezer fő alatti lakosságú települések száma is, ezért további együttműködések alakultak ki, ami miatt a Miskolci kistérséget a „társulások társulásaként”, illetve a „szövetségek szövetségeként” is jellemzik. Az együttműködés 1996-tól datálódik, a Sajó-Hernád-völgyi és Bükk-vidéki Önkormányzatok Terület és Településfejlesztési Társulása megalakulásától, aminek a kistérség valamennyi települése tagja, kivéve Miskolcot. A kistérségi központ 2003-ban csatlakozott a társuláshoz.

A mikrokörzetek kialakítása és működése tehát felértékelődött. Egymás megismerése a párbeszéd révén, valamint érdekeltségek kialakítása vezetett el a különböző mikrokörzetek kialakításához, funkciókkal való ellátásához. Felismerték azt a veszélyt is, hogy a kohéziót rontja, ha azonos élethelyzetű települések közül néhányat felavanzsálnak; ehelyett mindegyik feladatot kapott. Természetesen a partneri viszony kialakítása sok munkát igényel, az egyeztetésekre nagyon sok energiát fordítanak, amit az érdekgenerálás útján tartanak sikeresnek.

A nagyváros környéki agglomeráció sajátos problémákat vet fel, meg kell oldani a funkcionalitást, és megakadályozni az agglomeráció kiüresedését. A mikrokörzetekre tehát nagy hangsúlyt fektetnek a feladatellátás során, a mikrokörzetek közötti funkciómegosztás hálózatszemléletet tükröz, egymás lehetőségeinek kiegészítését célozza. (A mikrokörzetek funkcióiról részletesebben az 1. számú ábrán.)

Szentlőrinc kistérsége újonnan alakult, 2004. január elsejétől létezik, két másik kistérségből váltak ki községei, 8 település a Zöldvölgy, 12 település a Mecsek-alja Önkormányzati Társuláshoz tartozott. Az új kistérségi lét egyrészt hátrány a működés szempontjából, hiszen nem tud hagyományos együttműködésekre építkezni; másrészt viszont előnyt is jelenthet, hiszen nem akadályozza a múlt az újfajta együttműködések kialakítását, valamint a modellkísérletben való részvétellel a további támogatások és a fokozódott figyelem elősegítheti a működési feltételek mintaértékű kialakítását.

A kistérségi működést alapvetően meghatározza Pécs közelsége. A nagyvárosi szomszédság szintén kettős hatásban mérhető; előnyt jelent egyrészt, hiszen a kistérség támaszkodhat a megyeszékhely és regionális központ által működő gazdasági és szolgáltatási

háttérre; másrészt veszélyként fogalmazza meg stratégiájában a szentlőrinci kistérség azt is, hogy könnyen Pécs „árnyékában” maradhat, illetve erőforrásait elszívhatja.

Kistérség további jellemzője a hátrányos helyzet. A hátrányos helyzet és a nagyváros közelsége együttesen eredményezi, hogy olyan sajátos feladatokat kell találni a kistérségnek, ami az adottságokból előnyt kovácsol. SWOT analízis segítségével stratégia készült a különböző területeknek megfelelő funkciók megtalálására. Mára az építkezés is elkezdődött az északi turizmusra alkalmas területeken (vadászat, lovasturizmus), tóépítésbe fogtak; délen a kiváló földek a biogazdálkodásnak megfelelőek. Ezeket a megtalált lehetőségeket kívánják támogatni és segíteni. A fenti alprojekteken túl Szentlőrinc kistérsége egy logisztikai, szervezési központként specializálja magát, ezzel kívánja felvenni a versenyt a nagyváros mellett.

Sárvíz kistérsége **Aba** központtal szintén újonnan alakult. 2004-ben önállósult, települései részben a székesfehérvári, részben a sárbogárdi és az enyingi kistérségből váltak ki. Itt azonban volt hagyománya az összefogásnak, hiszen 1994 óta civil kezdeményezésre működik a „Sárvíz menti együttműködés”. A kistérség rendelkezik közös hagyománnyal és közös jövőképpel. A közös jövőkép kialakítását segítette a 2003-ban elkészített Intelligens (információs társadalom) Sárvízi Kistérség Stratégiája. Ez a stratégia témájában hazánkban az elsők között volt, továbbá különlegessége, hogy akkor még nem lehetett tudni, hogy önálló kistérséggé válhat-e, mégis készült egy 7-10 évre szóló cselekvési program.

A közös hagyomány és a közös jövőkép kialakított egy viszonylag markáns kistérségi tudatot (identitást). 2004 májusában felavatták a Sárvíz zászlót. Létezik közös címer és kistérségi lap, a Sárvíz Tükör. Ennek a lokális társadalmi tudatnak kialakulása segíti a kistérséget a megyeszékhely (Székesfehérvár) közelségéből adódó, Sárvíz kistérség egységére ható hátrányok leküzdésében.

Aba számára – ugyanúgy mint Szentlőrincen – előnyt és hátrányt is jelent a nagyváros közelsége. Fontos célként fogalmazzák meg, hogy szükséges megtalálni a „lokális egyediséget”. Ehhez a feladathoz nagy segítséget nyújt az aktív civil szerepvállalás vagy például a részvételi demokrácia kifejlesztésének programja és a Technológiai Park projektje Abán.

Sárvíz kistérség erős kezdeményező központtal rendelkezik. Az 1990-es önkormányzati választáson a polgármester-jelölt másfajta nézőpontot javasolt Aba jövőjének alakítására. Nem a rossz helyzetértékelésből és a problémákból indult ki, hanem az előnyökre koncentrálván meghirdette a „Legyen Aba újra miénk!” szlogent, vagyis a belső energiák

mozgósításával kihasználni a földrajzi elhelyezkedést (Budapest és Balaton között félúton), a hagyományok ápolásából származó erőforrásokat, az aktív közösségi életet stb. 1990 óta ez a szemlélet nem változott, a polgármester jövőbemutató erőfeszítései pedig mind több eredményt hoznak. Kistérségi szinten is a háború előtti szerves kapcsolatok újraélesztésén dolgoznak, valóságosan és szimbolikusan is utakat és hidakat építenek (Soponya híd).

Sárvíz kistérség munkáját külföldi (holland) szakértők segítették. A holland modell alapján a települések jövőképeiből alakult ki a kistérségi jövőkép.

A 2003-ban indult modellkísérletekre jellemző, hogy volt közös múltja az együttműködéseknek különböző területeken, különböző megoldásokkal például szövetségekkel, intézményfenntartó társulásokkal stb. A korábbi tapasztalatok segítették a többcélú kistérségi társulások működését.

A kistérségi identitás igazoltan pozitív hatásokkal jár, ezt leginkább Aba és Makó kistérségében figyelhetjük meg. A kistérségi identitás előmozdítja az együttműködést számos területen, a többcélú kistérségi társulás feladatain túl is; akár kulturális rendezvények, akár demokráciakísérlet, akár közös beruházások színterén.

A felzárkóztatási kényszer valamennyi modellkísérlet része, azonban másként jelenik meg az egyközpontú Baja és Makó kistérségében, másként a nagyváros közelségében lévő Aba és Szentlőrinc kistérségében, és megint másként a vegyes településstruktúrával rendelkező Miskolc kistérségben. A nagyváros árnyékában a fennmaradáshoz alapvető a kistérség sajátosságának, egyediségének megtalálása és fejlesztése. Az összefogás az erőforrások összegződéséhez is hozzájárul, ami nagyban elősegíti a felzárkózást. A nagyvárosi lét és a kistérségen belüli dominancia megint más hozzáállást váltott ki, Bajai és Makói kistérségben dominál a közös fejlesztések elindítása, a pályázati pénzek sikeres lehívása. Az összefogást és a fejlesztések elindítását gesztorként mindkét kistérségben a központ vállalta, betöltve térszervező szerepkörét. Más a helyzet akkor, ha a nagyváros központ mellett további városok, városaspiránsok, nagyközségek és akár kis lélekszámú községek is jelen vannak, ekkor a mikrokörzetek és a hálózatosodás kerül előtérbe. Ugyanez a megoldás alakult ki a ritkán lakott települések kistérségében (Marcali), ahol a nagyobb súlyú nagyközségek is nagyobb szerephez jutnak. A feladatellátás alulról szerveződve körzetesedik, az együttműködéssel fokozódik az ellátás színvonala. A felzárkóztatási kényszer ezeken a területeken az azonos életminőség elérésére irányul elsősorban, míg a nagyváros árnyékából kilépni kívánóknál a felzárkózást inkább a nagyvároshoz viszonyítva értelmezhetjük. A kistérségek más megközelítéssel reagálnak a közös kihívásra, a felzárkóztatási kényszerre.

A kistérségi működés problémáiról megfogalmazott vélemények valamennyi modellkísérletben egybecsengnek. Két problémának ítélt terület emelkedik ki az egyik a finanszírozás bizonytalanságaival kapcsolatos, a másik a döntéshozattal, illetve a vétőjog lehetőségével a döntéshozatalban.

A finanszírozás kardinális kérdése a fenntartással kapcsolatban fogalmazódik meg leggyakrabban. Bajai kistérségben kiemelik, hogy a települések által a szolgáltatásokért fizetendő hozzájárulás nagysága és a kapott szolgáltatás aránya minden esetben megmaradjon, biztosítva legyen. Marcali, Makó és Miskolc kistérsége a stabil finanszírozási feltételek biztosítása miatt érez aggodalmat, a bizonytalanságban veszélyeket lát. Önálló pénzalap lehetősége is felvetődött Aba, Miskolc és Szentlőrinc kistérségeiben. A pénzalapot tervezésre és pályázáshoz önrész biztosítására fordítanák, illetve a feladatellátás segítésére. Miskolcon jelképes összeggel működik a hozzájárulás a településeken élők számának arányában; Marcaliban van kötelező befizetés és saját elhatározáson alapuló befizetés is.

A döntéshozatal során felvetődött a Bajai kistérségben a kisebb települések részéről a vétőjog lehetősége, amit törvényességi aggályok miatt nem támogattak. Makón a térségközpont vétőjoga vetődött fel, amit szintén leszavaztak. A Miskolci kistérségben szintén felvetődött a szavazati arányokból fakadó különbségek kezelésének kérdése. A lakosságszámarány szerinti szavazat nem volt támogatható, hiszen Miskolc a kistérség lakosságának 64,3 százalékával rendelkezik; így a társulás valamennyi tagja egy-egy szavazattal bír, de létezik a „blokkoló kisebbség” intézménye. A vétőhöz szükség van a tagok $\frac{1}{3}$ -ára, ekkor jön létre a „blokkoló kisebbség”, ami újratárgyalást eredményez a konszenzus kialakítása érdekében. Ha nem jön létre konszenzus, akkor is megvalósíthatóvá válik a részcsoport által kialakított cél, amihez később a blokkoló kisebbségből is csatlakozhatnak.

A többcélú kistérségi társulások egyszerű társulásnál többek, olyan települési szövetségek, ahol az együttműködések akár már az önkormányzati hatáskörön túlra is mutatnak. A kistérségen belüli struktúrák főként alapellátásra alakulnak, és a szükségletekből indulnak ki. Nem esetlegesek ezek a kooperációk, hanem szervezetszerű a működés.

A modellkísérletek felhívták a figyelmet néhány működési problémán túl arra is, hogy a kistérségek strukturális különbségekkel rendelkezhetnek, amelyek többször eltérő szervezeti és hozzáállásbeli megközelítést igényelnek. Felismerték mennyire fontos, hogy a kistérségnek legyen cselekvési terve, stratégiája, jövőképe. A stratégiák tanulmányozásából további részleteket ismerhetünk meg a kistérségi működésről, tervezésről, fejlesztésről.

5.1.2. Kistérségi stratégiák

A komplex kistérségi modellkísérletek közül Aba, Szentlőrinc, Miskolc rendelkezik kistérségi működési stratégiával, Makói kistérségben Gazdaságfejlesztési Program készült, amelynek részeként közszolgáltatási és közszférára vonatkozó helyzetértékelés és programalkotás is megfogalmazódik. Bajai kistérség tömör fejlesztési koncepcióval rendelkezik, amiben a fejlesztési prioritásokat sorolja fel, ám a célok elérésének módjával adós marad, amire egy programdokumentum, vagy stratégia vállalkozna. Marcali kistérsége csupán két részterületre készített dokumentumokat, az agráriumra és a turizmusra koncentrálna.

A tervezés napjainkban igencsak felértékelődik, szakértők üdvözlik a stratégiai dokumentumokat. A kistérségi modellek stratégiai ezért a következő szempontok szerint kerülnek vizsgálat alá:

1. Mi a dokumentum rendeltetése?
2. A stratégia mennyiben van tekintettel a kistérséget alkotó települések fejlesztési terveivel, koncepcióival?
3. Összhangban áll-e a kistérségi tervezés az egyéb elképzelésekkel (megye, régió, NFT, EU iránylevek stb.)?
4. Forrásszerzés feltételeivel mennyiben számol az elképzelés?
5. Dokumentáció módszertana (tervezési, szervezési rendszere).

Aba, Szentlőrinc, Miskolc és Makó kistérség stratégiáját szakértő cégek készítették, Makóét az IPD-Europe Kft., Abáét a Stratégiakutató Intézet Kht., Szentlőrincét a Stratégiakutató Intézet Kht. és az Európai Tudásközpont Bt., Miskolcét a HBH Euroconsulting Kft. és a RPE Regionális Projekt Előkészítő Iroda Kht. Makó a stratégiát egy nyertes pályázat keretében készítette el.

A **Makói kistérség** stratégiája szerkezetében és célkitűzésében is különbözik a másik három elemzés alá kerülő kistérségi dokumentumtól, hiszen középpontjában a gazdaságfejlesztés áll; a közszolgáltatások, a közös identitás megteremtésének/ápolásának programja tehát hiányzik a 327 oldalas tervdokumentumból. „A gazdasági szerkezetátalakítási program célja: olyan valós alapokra épülő, kistérségi érdekeket tükröző cselekvési forgatókönyv közös megfogalmazása, amely jelentősen hozzájárul a kistérség rendelkezésére álló erőforrásoknak, a kistérség fejlődése érdekében történő legcélszerűbb

felhasználásához.”²¹⁵ „A program szűkebb célja a gazdasági szerkezet átalakítása, mely hosszabb távon megalapozhatja a kistérség versenyképességét.”²¹⁶ A versenyképesség fokozásának bázisa az agrárium, feldolgozóiparral együtt, valamint a turizmus. A beruházásösztönzés érdekében készült a dokumentum, amelynek fejlesztési prioritásait a Makói Kistérség Többcélú Társulása elfogadta.

A kistérségi szereplők fejlesztési elképzelései között külön fejezet elemzi az önkormányzati terveket. A kistérséget alkotó valamennyi település fejlesztési tervét bemutatja a Gazdaságfejlesztési Program helyzetértékelés része, és megállapítja, hogy a következő nyolc évre tervezettek közül a központ településnél jelentkeznek a legnagyobb összegek, ezeknek pedig kistérségi hatásuk is lesz. Az önkormányzatok tervei nagyrészt beruházás jellegűek, leginkább az alapinfrastruktúrát érintik, az önkormányzati kötelező feladatellátáshoz kapcsolódnak. A Program stratégiai részében már megjelenik a kistérségi szemlélet, ami több és más, mint a települések összessége; sőt külön fejezetet szentel a kistérségi kohézió erősítés céljának, mindezt továbbra is a gazdasági szerkezetátalakítás kiindulópontjából.

A Program számol a fejlesztések külső környezetével, a hazai és az európai elképzelésekkel, bemutatja a kapcsolódó tervdokumentumokat, irányelveket pl. lisszaboni és göteborgi folyamat; Nemzeti Fejlesztési Terv, II. Európa Terv, Dél-alföldi Régió Területfejlesztési Konceptiója stb. A Program szellemisége igazodik a fenti dokumentumok által kitűzött irányokhoz, hiányzik azonban annak pontos bemutatása, hogy ez a kapcsolódás miben és hogyan valósul meg, és hogy a kistérségi elképzelések megfelelnek-e a fenti dokumentumok által megfogalmazott célkitűzéseknek. Az indoklás szerint a harmónia azért szükséges, hogy sikeres pályázásra legyen képes a kistérség.

A pénzügyi tervezés a pályázati lehetőségek felsorolásában merül ki, illetve egyéb források általános megjelölésében (pl. hitel), konkrét összegeket nem találunk egy-egy fejlesztési programnál/alprogramnál.

A Program mindkét része, a helyzetértékelés és a stratégia is rendkívül részletes. Számos fejlesztési elképzelést fogalmaz meg, ezeket minden esetben indokolják és a közreműködők körét is felsorolják. Nem látni azonban a szervezeteket és a felelősöket, akik a programvégrehajtásban tevékenyen részt vesznek, illetve egyéb mechanizmusokat (pénzügyi-ellenőrzési, PR stb.) is hiányolhatunk. A tervezés rendszerét – néhány kivételtől eltekintve –

²¹⁵ Makói kistérség vonzáskörzetének Gazdaságfejlesztési Programja 4. oldal

²¹⁶ Uo. 6. oldal

sem mutatja be a Program, nem tudunk megelőző egyeztetésekről, csupán az adatgyűjtés módszerét ismerjük.

A makói program illeszkedik a kistérség jellegéről alkotott képhez, miszerint a kistérséget alkotó települések együttműködési készsége a fejlesztések végrehajtásában és sikeres pályázásban figyelhető meg leginkább. A kistérség földrajzi elhelyezkedése kedvez a nemzetközi és a határmenti gazdasági együttműködéseknek, és ezek a kapcsolatok a további fejlesztések indikátorai is egyben.

Aba központú Sárvíz kistérség több stratégiát is kidolgoztatott, közülük a legújabb a 2005 májusára elkészült Négy szolgáltatásfejlesztés (Sárvízi Többcélú Kistérségi Társulásnak) című a szociális ellátással, oktatással, egészségüggyel és közlekedéssel kapcsolatban fogalmaz meg stratégiát. A dokumentum egy megvalósíthatósági tanulmány, célja a négy szolgáltatás fejlesztése. Mind a négy szolgáltatás fejlesztési programja az összefogás hasznosságára hívja fel a figyelmet, és külön hangsúlyt helyez az állami és a magánszektor partneri együttműködésére. A végcél, amelynek szolgálatába a sikeres szolgáltatás-ellátás áll, a nagyváros (Székesfehérvár, nem a kistérség része) árnyékából szabadulás. „A Sárvíz kistérség arra törekszik, hogy megteremtse a saját feltételeinek megfelelő és problémái megoldását szolgáló humán erőforrás rendszert, gazdasági infrastruktúrát és szolgáltatásokat, így a nagyvárossal szembeni függő helyzetét mellérendeltségi viszonyra formálja.”²¹⁷

A megvalósíthatósági tanulmány a kistérségi összefogással megvalósuló szolgáltató központok és ellátásszervezést tárgyalja; nem elemzi, és nem is mutatja be egyenként a kistérségi települések állapotát és fejlesztési terveit a négy szolgáltatás területén, bár leszögezi, hogy ezeket alapul véve kell kidolgozni a közös koncepciót. A további stratégiai dokumentumok helyzetelemzése sem tér ki az egyes települési elképzelések részletes bemutatására. Az összhang, illetve a fejlesztési irányok illeszkedése nem látható, pedig ennek elemzése a megvalósíthatósági tanulmány műfajától elvárható lenne.

A megvalósíthatósági tanulmányban foglaltak mindenben megfelelnek a közszolgáltatással kapcsolatos egyéb terveknek és dokumentumoknak, azonban ezzel kapcsolatban csupán hivatkozást találhatunk (pl. európai normáknak megfelel a modell), és a tanulmány mellékletét képezi az Országos Fejlesztési Koncepció; az európai és hazai

²¹⁷ Négy szolgáltatásfejlesztés (Sárvízi Többcélú Kistérségi Társulásnak) 5. oldal

dokumentumokkal való kapcsolódási pontok csak a szolgáltatásfejlesztés stratégiájánál hiányzik, míg a többi stratégiája tartalmazza.

Részletes a finanszírozási rendszer, mind a négy szolgáltatásfejlesztésnél tárgyalja a dokumentum a megvalósítás feltételeit és költségeit, majd a tanulmány végén külön fejezetben is kitér a pénzügyi tervekre, finanszírozási modellekre. Az üzleti terv megalapozott, részletes, költségtételeket és forrástérképet tartalmaz.

Meghatározásra kerülnek a fejlesztéshez szükséges feladatok, a tanulmány rendelkezik a felelősségi körökről és személyekről, szakértők bevonását is tervezi a részletesebb tervek elkészítéséhez. A négy szolgáltatáshoz tartozó szervezetek létrehozása és működtetése is bemutatásra került.

Aba vezetésével komplex kistérségi modellkísérlet valósul meg. A szolgáltatásszervezés új módját javasolja, amely az összefogásra, a partnerségre, a civil szervezetek bekapcsolására épít; és fontos eleme a ma még különválasztott egészségügyi és szociális ellátó rendszer működésének összehangolása; koherens igazgatási rendszerre alakítása, rugalmasabbá tétele. A megvalósíthatósági tanulmány és az abban foglalt ütemezett tennivalók olyan stratégiát és modellt kínálnak, amelynek célja „...hogya a nagyvárosok árnyékában elhelyezkedő, ám a maguk erejében bízó települések egy közös célrendszer érdekében össze tudjanak fogni, meg tudják fogalmazni a saját, a szomszédos nagyvárostól szükségszerűen eltérő érdekeiket, s a nagyváros által kínált lehetőségeket is figyelembe véve, önálló mozgásterre törekedve alapozzák meg jövőjüket.”²¹⁸

Alapos tervekkel rendelkezik **Szentlőrinc kistérsége** is, ami azért evidens, hisz ennek a modellkísérletnek fő célja a tervezés: Komplex tervezési modellkísérlet Szentlőrinc kistérségben. Rendelkezik kistérségi tervezéssel és módszertannal (Stratégiautató Intézet Kht.), területfejlesztési és közszolgáltatásfejlesztési stratégiával (Stratégiautató Intézet Kht.), információs társadalom stratégiával (Stratégiautató Intézet Kht.), kistérségi munkaszervezés és intézményfejlesztési programmal (Európai Tudásközpont Bt.), képzési programmal (Európai Tudásközpont Bt.), pénzügyi stratégiával (Európai Tudásközpont Bt.).

„Mivel a szentlőrinci kistérség az IDEA program keretében modellkísérletnek kijelölt kistérség, emellett újonnan alakult kistérség, fejlesztési stratégiájának kettős követelményt kell teljesítenie: egyrészt nemcsak végrehajthatónak, hanem más kistérségek számára adott esetben átvehetőnek, alkalmazhatóknak kell lennie; másrészt meg kell alapoznia, tartalommal

²¹⁸ Uo. 5. oldal

kell megtöltenie egy szerveződő kistérségi együttműködést. A kistérségfejlesztési stratégiájának legfontosabb célja, hogy belső kezdeményezésre, önszerveződéssel kiépülő kistérségi modellt alakítson ki a szentlőrinci kistérségben, s azt a térségi erőforrások mobilizálásával, a helyi szereplők helyzetbe hozásával, a külső források elérésének szervezésével, a helyi közösség bevonásával egy önálló arculatú, identitású kistérséggé alakítsa. Ennek elérésében három tényező kaphat kiemelt hangsúlyt:

- a kistérségi együttműködés és szervezetrendszer minősége,
- a fejlesztési stratégia képviselő és végrehajtása,
- a helyi szereplők bevonása, a térségfejlesztés mellé állítása.”²¹⁹

A több elemből álló stratégia egyikében sem található a kistérséget alkotó települések fejlesztési terveinek elemzése, és az összhang igazolása az átfogó kistérségi tervekkel.

Az egyéb európai és hazai stratégiákkal való kapcsolódási pontok sincsenek elemezve, csupán a dokumentumok felsorolását találjuk a területfejlesztési stratégia végén.

A tervek finanszírozása megalapozott, minden egyes programnál részletezve vannak a költségek és a források, majd a tanulmányok végén külön fejezetben is találkozunk üzleti tervvel és forrástérképpel. Ezeken túl külön pénzügyi stratégia is készült, Szentlőrinci Többcélú Kistérségi Társulás pénzügyi-gazdálkodási (forráskoordinációs és forrásszerzési) stratégiája címmel. A stratégia a társulás középtávú pénzügyi terve költségmegosztással, beruházási projektek tervezésével a pénzügyi-szabályozási környezetet is elemezve.

A stratégiák módszertanáról külön tanulmány készült. A stratégiák megvalósításához szervezeti rendszerről is külön intézményfejlesztési stratégia értekezi. A mindenre kiterjedő tervezésből kiemelendő, hogy előkerül a mikrotérségi szerepvállalás gondolata és fogalmi rendszere is. A szolgáltatások elemzésénél központként Szentlőrinc városa van megjelölve, de megnevez mikrotérségi alközpontokat is a tanulmány. A mikrotérségek szerepe számos közszolgáltatásnál felértékelődik, leszögezi, hogy a mikrotérségi központok funkcionálisan együttműködő hálózatának kialakítása a jövőbeni továbbfejlesztés irányja lehet.

Miskolc kistérsége tipikus példája a fent említett mikrotérségek hálózatos működésének. A feladatellátás a hét mikrokörzetben²²⁰ szerveződik, a kistérségi szintnek pedig tudatosan tervező, szervező jellegét erősítik, ahol a feladatellátás kontrollja is gyakorolható.

A 2007-2013-ra vonatkozó kistérségi program fő célja a népességfogyás megállítása és vonzó élettér kialakítása. A Program két része – helyzetelemzés és stratégia – igazolja a két fő

²¹⁹ A Szentlőrinci kistérség területfejlesztési és közszolgáltatásfejlesztési stratégiája 4. oldal

²²⁰ Miskolci, Sajókápolnai, Szirmabesenyői, Felsőzsolcai, Nyékládházai, Böcsi és Emódi mikrokörzetek

célt: bemutatásra kerül, hogy a többi 167 kistérség közül csupán 7 mutatója rosszabb a miskolciénál népességszám tekintetében; ennek oka a munkahelyek hiánya, és az, hogy az életter nem elég vonzó (épített környezet nem kielégítő, nincs önálló arculat, vagy sajátos településkép). A hozzáférhető szolgáltatásokban nagyok az aránytalanságok, ezért további cél a lakossági szolgáltatásokhoz való kiegyenlített hozzáférés megteremtése a mikrokörzetek segítségével, ahol a kistérségi szint koordináló, szervező, elosztó szerepet tölt be. Nem jelenthet megoldást a mikrokörzetek eljelentéktelenítése, mert akkor a lakosság elhagyja őket, és ez további agglomerációs problémákat gerjeszt. „A közigazgatási szolgáltatásokat a mikrotérségi központokba kell koncentrálni és magasabb szakmai színvonalra kell emelni, ezzel javítva a lakosság ellátását, az ügyek gyorsabb, hatékonyabb, szakszerűbb intézését.”²²¹

A kistérség heterogenitása (nagyváros, városok, nagyközségek, községek, aprófalvak) eltérő településfunkciókat eredményeznek. Egy-egy település karaktere függ továbbá területi elhelyezkedésétől, szomszédos települések funkciójától, gazdasági potenciáljától. A településeket mikrotérségenként veszi számba a Program, ezzel homogénebb egységeket kap, azonos adottságokkal, előnyökkel és hátrányokkal. A településfejlesztéssel kapcsolatos tennivalók meghatározása ebben az esetben az élhetőbb lakókörnyezet és minőségi életter megteremtéséhez kapcsolódik. A településenként bemutatott adottságok és fejlesztési célok mikrokörzetenként kerülnek csoportosításra, majd minden mikrokörzet sajátos funkcióján alapulva kijelöli a fejlesztési irányokat. (Lásd. ... számú ábra.) A Stratégia és Operatív Program dokumentum három prioritást sorol fel, ahol gazdaságfejlesztés és turizmusfejlesztés mellett a településfejlesztés jelenik meg, részletes intézkedésekkel, további operatív programokkal. A stratégia tehát számol a településfejlesztési feladatokkal, különleges figyelmet fordít a kistérséghez tartozó egyes települések mobilizálására, és megteremti az összhangot a településfejlesztés és a kistérség komplex fejlesztése között.

²²¹ Miskolc Többcélú Kistérség Társulása Területfejlesztési Stratégia és Operatív Program 2007-2013, 26. oldal



4. ábra: Miskolc Többcéltű Kistérségi Társulása mikrotérségeinek funkciói

A fejlesztési elképzelések a hazai és európai dokumentumokkal összhangban fogalmazódnak meg. A stratégia külön fejezeteket szentel a kapcsolódási pontok bemutatásának.

A finanszírozási elképzelések is hasonló alaposságot mutatnak. Külön fejezet értekezik a pénzügyi forrásokról, lehetséges támogatásokról, majd sor kerül a finanszírozás átfogó rendszerének bemutatására. Az Operatív Programban bemutatott egyes intézkedések költségeinek kalkulálása is teljes és részletes, újabb fejezetet szentelve a költségelemek és források meghatározására. A program indikatív költség táblája egyben az üzleti terv áttekinthető képe.

A végrehajtás biztosítása érdekében a program külön elemzi a szervezeti hátteret, a megvalósítás mechanizmusait és a felelősök körét. Fontos elem a monitoring rendszer, valamint a fejlesztések és hatásaik folyamatos vizsgálata (pl. adatok gyűjtése, tematikus elemzések, monitoring mutatók feltárása). Külön figyelem irányul a további projektötletek gyűjtésére, a gazdasági és civil fejlesztési elképzelések összehangolására, az együttműködések előmozdítására.

A Miskolci kistérség elvégezte helyzetelemzését, amelynek alapján megfogalmazta jövőképét: „A miskolci kistérség a helyi tudásbázisra, a térségi szereplők partnerségére építő, a helyi közösséget fejlesztő, nagyváros és környéke egységében gondolkodó kistérség, amely a helyi infrastruktúrára, szellemi tőkére és szervezeti háttérre alapozva, képes megállítani a népességfogyást és vonzó életteret biztosít a lakosoknak és a gazdasági szereplőknek.”²²² A jövőképre építve kialakította stratégiáját, hozzá kapcsolódó operatív programokkal, szervezeti rendszerrel, felelősségi körrel, finanszírozási elemekkel. A komplex tervezési szervezési magját pedig a mikrokörzetek hálózatos együttműködése adja.

A hazai modellkísérletek hasznos tanulságokkal szolgáltak, még akkor is, ha nem tekinthetők az európai értelemben vett tipikus modellkísérleteknek, ezért nehezen is lehet velük összehasonlítani.

A modellkísérletek tanulmányozásával a kistérségi szerepkör útkereséseit kísérhettük figyelemmel. A modellkísérleteket végrehajtó kistérségek közül csupán három (Miskolc, Szentlőrinc és Aba) vállalja tudatosan kísérleti jellegét és mintaadó szerepét, stratégiájukat is eszerint fogalmazzák meg. Szentlőrinc és Aba kifejezetten meg is jelöli a célközönséget: ők a „nagyváros árnyékából szabadulni vágyóknak” kínálnak modellt.

A mintakistérségek felhívják a figyelmet arra, hogy mennyire szükség van a kistérség szervező, tervező, koordináló funkciójára és hogy ezen az úton érhetőek el olyan racionalizálási, hatékonysági és takarékosági intézkedések, amelyeket Európa országai vagy a társulások ösztönzésével, vagy költségösszevonásokkal, illetve kötelező társulások létrehozásával már korábban elkezdtek.

5.2. Közigazgatás Minőségi Konferencia

Az Európai Unió közigazgatásért felelős miniszterei 1998 novemberében elhatározták, hogy új módszer szükséges az EU-tagországok közötti közigazgatási minőségi és fejlesztési tapasztalatcsere terjesztésére. Ez vezetett el ahhoz a döntéshez, hogy olyan konferenciákat szervezzenek, ahol valamennyi tagállam bemutathatja az általa legjobbnak vélt gyakorlatát. Az eredmény az lett, hogy 2000 óta két évente az Európai Unió soros elnökségét adó tagállam

²²² Uo. 110. oldal

szervezésében európai minőségi konferenciát szerveznek találkozás és egymás tapasztalatainak megismerése céljából.

Az Első Közigazgatási Minőségi Konferenciát (First Quality Conference for Public Administration) Lisszabonban rendezték meg 2000 májusában. A konferencián bemutatott 39 legjobb gyakorlat fő témái a következők voltak: az Új Millennium, New Public Management, Total Quality Management, Internet és új technológiák, stb. Ezen a konferencián mutatták be a Közös Értékelési Keretrendszert (CAF)²²³ és döntöttek az alkalmazás szélesebb körű átvizsgálásáról, tapasztalatok összegyűjtéséről. Belgium módosításokat javasolt a CAF-fal kapcsolatban az Európai Unió Innovatív Közszolgálati Munkacsoportja (IPSG) találkozóján 2002 áprilisában, majd egy alapos vizsgálat következett, amit a német Belügyminisztérium végzett el 2002 májusában. A vizsgálat alapján a kritériumrendszerben lényeges átalakításokat tettek. Az új verzió egyszerűbben használható és közérthetőbb is lett. A CAF szerkezetét változatlanul hagyták. A berlini vizsgálat után Belgium és az EIPA, Speyer segítségével, közösen kidolgozták az indikátorok (segítő kérdések) jegyzékét. Olaszország, Hollandia és Norvégia pedig új irányelvek kidolgozását kapta feladatul. Belgium svéd segítséggel, alakította ki a CAF szójegyzékének első tervezetét. A tervezetek tehát alapos előkészítettség után kerültek immár javaslatokként a Második Minőségi Konferenciára (Koppenhága 2002. október). Koppenhágában már 49 legjobb gyakorlatot ismerhettek meg a résztvevők.

A harmadik minőségi konferenciát a holland elnökség idején 2004. szeptember 15-17-én tartották Rotterdamban. Ez volt az első olyan konferencia, ahol már a kibővült Európai Unió tagjai is részt vettek a rendezvényen. A 65 legjobb gyakorlat a vezetés, az e-kormányzás, a partnerség, a menedzsment-váltás, a teljesítménymérés, a TQM modellek, a költséghatékonyság és a személyzeti kvalitás-fejlesztések témaköréből születtek.

Európában a közigazgatási minőségfejlesztés négy kulcskövetelményen alapul a szakértők²²⁴ szerint: a folytonosság, az együttműködés, az összefüggések és a koherencia hangsúlyozásán. A konferenciák mottói felvázolják a közigazgatással kapcsolatos kulcskérdéseket. Az első konferencia mottója: osszuk meg jó gyakorlatainkat! Lisszabonban a jó és a legjobb gyakorlatok és tapasztalatok cseréjére került sor a résztvevők között, amellyel a közös európai magas színvonalú közszektort is megjelenítették.

A másodiké: Innováció, változás és partnerség! Koppenhágában ezt a három előfeltételt nevezték meg az európai közszektor minőségének fenntartásához.

²²³ A CAF bemutatását a 2.számú melléklet tartalmazza.

²²⁴ Christopher Pollitt – Geert Bouckaert – Elke Löffler

A harmadik konferencia hivatalos mottója: a bontakoztassuk ki lehetőségeinket! Rotterdamban azt jelezték, hogy szükséges a lehetőségek kibontakozása az erősségeink fejlesztéséhez, a veszélyek és a gyengeségek leküzdéséhez. Ezért kell a lehetőségeket a középpontba helyezni, és a kibontakoztatásukon dolgozni.

A tapasztalatcsere döntő, az innováció és a változtatás alapvető, a lehetőségekre való figyelem elengedhetetlen – írja Pollitt, Bouckaer és Löffler szakmai anyagukban.²²⁵ Azonban arra is felhívják a figyelmet, hogy a fenntarthatóság és a kivitelezés a következő lépés, ezért választották Tamperében 2006-ban a negyedik konferencia időszere mottójává: valósítsuk meg a fenntartható minőséget: együtt tervezni, együtt dönteni, együtt megvalósítani és együtt értékelni!

Míg a harmadik minőségi konferencián az előadások központi témája a minőségügyi modellek, a vezetés, az ügyfelek és a média volt, addig a negyedik konferencián bemutatott jó gyakorlatok három jól elkülöníthető kategóriába sorolhatóak. Az esetek túlnyomó többségében (78 esettanulmányból 30-ban, 39 százalék) a menedzsment technikák bemutatása, illetve egy adott fejlesztési tevékenység menedzseléssel történő megoldása volt a „legjobb gyakorlat”, függetlenül attól, hogy milyen szakterületen kerül alkalmazásra.

Azonos esetszámban (22-22 eset, 28 százalék) fordult elő a minőségmérési technikáinak és az infokommunikációs eszközök alkalmazásával megvalósuló jó gyakorlatok bemutatása. A minőségmérési technikáinál találkozunk teljesítményméréssel, ügyfél-elégedettség mérésével, minőségellenőrzéssel és önellenőrző modellek közül főként a CAF-kel és az EFQM-mel. Az utóbbi két modellt leginkább egészségügyi és szociális ellátó intézmények, illetve minisztériumok működésének vizsgálatára használják, de találkozunk ugyanezzel a technikával egyes városok irányításának értékelésében is (például Martin városa – Szlovákia, vagy Milánó – Olaszország).

Az infokommunikációs technológiák rendkívül változatos felhasználásáról tanúskodnak a jó gyakorlatok, ami bizonyítja, hogy az e-szolgáltatások elterjedése robbanásszerű és számos szakterületet érint. Egyre több földhivatal végzi munkáját GPS és Internetes platform segítségével, találhatunk példát új szolgáltatásokra is, amelyeket ezek a technikák tesznek lehetővé. Ilyen új szolgáltatás például Portugáliában a vállalatindítás, Magyarországon a pályázás (Mobilitás), Máltán a vezetői engedélyek megújítása, vagy Észtországban a szavazás lehetőségének biztosítása Interneten keresztül. A költségek és az idő csökkentése valamennyi

²²⁵ Pollitt-Bouckaert-Löffler: Making quality sustainable: Co-design, co-decide, co-produce, co-evaluate, 4QC Conference, 2006.

projektnél megjelenik pozitívumként. Az infokommunikációs technológiák használatáról az egyéb kategóriákba sorolt jó gyakorlatok is beszámolnak.

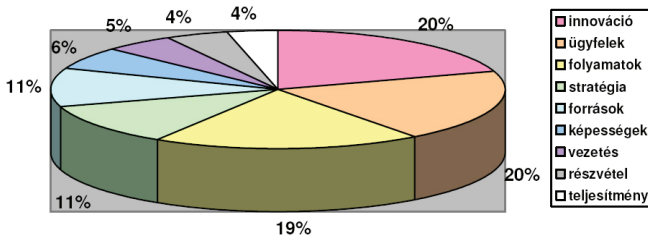
A bemutatott jó gyakorlatok fennmaradó része (4 eset, 5 százalék) speciális problémák megoldására irányulnak. Lengyelországban a siket emberek segítésére dolgoztak ki egy rendszert, amelyen keresztül segítséget kérhetnek életvitelükhöz; Hollandiában a diszkrimináció elleni küzdelem és az integráció előmozdítása érdekében használják fel az „Élő könyvtár” programját, aminek fő célja a mentális találkozóhely létesítése. A litván szakértők bemutatták, hogyan lehet úgy látogatóbaráttá tenni az erdőket, hogy azok alkalmasak legyenek a kerekesszékesek számára is. Írországból pedig egy civil kezdeményezésre megvalósuló állatmenhely működését prezentálták, komplex szolgáltatásokkal (internetes kutyagazdi keresés, mikrochippel ellátásuk, szélerőmű, stb.).

Magyarország a harmadik minőségi konferencián bemutatta a Belügyminisztérium eLex programját, a XIII. Kerületi Önkormányzat ügyfélbarát hivatalát, valamint a Belügyminisztérium Közigazgatásszervezési és Közszolgálati Hivatal Internet alapú CAF menedzsment rendszerét. A negyedik konferencián pedig a fenti tendenciák szerint a három leggyakoribb téma mindegyikére vitt jó gyakorlatot, és bemutatta a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei rendőrség új típusú menedzsmentjét; az Internet alapú pályázást lehetővé tevő Mobilitás kezdeményezését; és a Munkaügyi Központok CAF vizsgálatát és eredményeit.

Valamennyi „legjobb gyakorlatot” bemutató résztvevő egy standardizált adatlapot töltött ki, ahol választania kellett kilenc megadott fő sajátosság közül, melyik jellemzi leginkább saját esetét. Esetenként általában két jellemzőt jelöltek meg. A leggyakrabban választott sajátosság az innováció és a változás végrehajtása; az ügyfelek és az állampolgárok megelégedettsége; és a folyamatok fejlesztése és menedzselése. Igen gyakori volt még a stratégiai tervezés a célok elérése érdekében és a források hatékony menedzsmentje és partnerség választása. (Lásd: 3. számú táblázat és 4. számú ábra.)

6. táblázat: A jó gyakorlatok főbb sajátosságai

| Eset fő sajátossága, célja: | Válaszok: | |
|---|------------|------------|
| | db | % |
| Innováció és változás végrehajtása | 32 | 20 |
| Ügyfelek és állampolgárok megelégedettsége | 32 | 20 |
| Folyamatok fejlesztése és menedzselése | 31 | 19 |
| Stratégiai tervezés a célok elérése érdekében | 18 | 11 |
| Források hatékony menedzsentje és partnerség | 17 | 11 |
| Képességek fejlesztése és felhasználása | 10 | 6 |
| Bizottsági vezetés az elképzelések tettekké formálására | 8 | 5 |
| Személyes részvétel és megelégedettség | 7 | 4 |
| Magától értetődő alapon kifejlődő teljesítmény | 6 | 4 |
| Összesen: | 161 | 100 |



5. ábra: A jó gyakorlatok főbb sajátosságai (százalékban)

A rendezők a korábbi konferenciákon azt tapasztalták, hogy számos minőségi kezdeményezés létezik, mégis a fő hatások ambiciózusak maradnak; valamint a jó gyakorlatok esettanulmányai túl sokszor befelé összpontosítanak és bürokratikus/technikai jellemzőkkel bírnak („a CAF-t így alkalmaztuk...”); túl sok innovatív kezdeményezés enyészett el. Az előző kedvezőtlen szituáción javítani szükséges, és új innovatív elemek feltárását is ösztönzi kell!

2006-os felmérés szerint csupán 31 százalék folytatta a korábbi konferenciákon bemutatott „legjobb gyakorlatot” valamilyen formában; és 8 százalékuk nem működtette tovább, mert befejezettek minősítette vagy a felelős személyeket leváltották. Mi ebből a tanulság? Az, hogy a kutatók sem tudták felderíteni még személyes kapcsolat felvételének segítségével (telefon, e-mail) sem, hogy mi történt az esetek fennmaradó 61 százalékával.²²⁶

²²⁶ Uo. 4. oldal

Végeredményben megállapítható, hogy a legjobb gyakorlatok disszeminációja kudarcot vallott, pedig ezek az esetek szolgálnák forrását a tanulásnak és az innováció elterjesztésének.

Az innovatív megoldások végrehajtása nem egyszerű, ezért a megvalósításnak külön hangsúlyt szükséges kapnia. A szerzők megállapítják, hogy az innováció jelentős mértékben függ a helyi szervezeti kultúrától, és általában gyanúsan szemlélik azokat a szervezeteket, amelyek innovatív működés jeleit kezdik mutatni. Számos bemutatott esettanulmányt EU-intézmények ajánlottak, vagyis a kezdeményezés iránya: top-down; mindez pedig arra vezethető vissza, hogy a közép- vagy alsóbb szintű kezdeményezéseket nem fogadták kedvezően, ezért ezzel nem túl gyakran kísérleteztek. A közszeztortól kívülről érkező javaslatok esetén még rosszabb a helyzet (például az üzleti szférából). Annak ellenére, hogy a lengyel gyakorlat, a helyesen kiszámolt adók beszédéhez nyújtott adóhivatali segítség, a lengyel ügyfelek szerint a legértékesebb kezdeményezés volt. Ez az eset is bizonyítja, hogy az innovációk ösztönzése és elterjesztésében a különböző menedzsment technikák alkalmazása kiemelkedő fontosságú. Bizonyítja ezt a Helsinkii Városi Könyvtár példája, ahol 15 év folyamatos menedzsment-fejlesztés kellett az eredmény eléréséhez, és ezt a folyamatot mutatták be a konferencián (okok, munkafázisok, szereplők, akadályok, eredmények).

A szakértők a tamperei konferencia két kulcskérdésének tartották egyrészt a „Melyek a szervezeted fejlődési céljai?”; másrészt a „Melyek a te személyes fejlődési céljaid?” kérdéseket. Érzékelhetően hiányzott egy harmadik kérdés: „Melyek az állampolgárok fejlődési céljai?”; ezért a következő – ötödik – konferencia, melyet Párizsban rendeznek meg 2008-ban, mottója „az állampolgár és a minőség” lesz.

A Közigazgatás Minőségi Konferencia, mint intézmény maga is egy „best practice”, hiszen az elindult kezdeményezés sikeresnek mondható, a magas számú résztvevő, az általuk igen hatékonynak és tanulságosnak ítélt rendezvény jó alkalmat és színteret teremt a találkozásra és az eredmények elterjesztésére.

III. rész

Összegzés és következtetések

Az Európai Unió kiemelkedő figyelmet fordít az innováció lehetőségeinek megteremtésére, kibontakozásának elősegítésére, és egyre fokozottabb figyelem irányul a közigazgatás szférájára, és az innováció kibontakozásában játszott meghatározó szerepére.

Az Európai Unió innovációjának vizsgálata a megfogalmazott hipotézisek alapján az Európai Unióra nem mint szervezetre, hanem mint folyamatra tekintett; így struktúrák helyett mechanizmusok, módszerek, megközelítések és egyéb technikák feltárása, elemzése, összehasonlítása vezetett megállapításokhoz.

Következtetések:

1. A szervezés- és vezetélmélet klasszikusai normatív elvek szerint (szabályozás, szabványok, ügyrend stb.) a racionalitást túzték ki célként a zárt rendszerek, statikus szervezeti formák működésének javítására. A Human Relations iskola az emberi tényezőt (motiváció, szellemi, érzelmi és erkölcsi tényezők) emeli célkeresztbe a munkafeladatok és – módszerek helyett. A japán szervezés- és vezetélmélet rámutat a kulturális különbségek létezésére a társadalomszervezés módszerében, s alkalmazza a „nyugati (amerikai) technika – japán szellem” elvét. Az egyre komplexebb és bonyolultabbá váló társadalmi struktúra hatására a szervezetek és feladataik egyre nagyobb kihívás elé kerültek/kerülnek.

2. A közigazgatási szervezetek a kormányzatok közfeladatait látják el. A jóléti állammal szemben megnövekedett elvárásokkal párhuzamosan az ellátandó feladatok is gyarapodtak; kezdetben a gazdasági szektor sikeres megoldásainak egyes elemeit vették át a közigazgatási reformirányzatok (piacosítás, racionalizálás, minimalizálás, privatizáció stb.), főként a „New Public Administration”. A „New Public Management” pedig már beépítette és a közszektoron belüli szereplőkre és folyamatokra is érvényesítette a piaci mechanizmusokat (teljesítményelv, versenytetés, ügyfélbarát szemlélet stb.). Ez a folyamat számos európai uniós tagállamban érvényesül, kibontakozás alatt áll.

3. Az innováció érdekmeghatározott, hatalmi jellegű, konfliktusos természetű, ösztönözhető és igen fontos eleme az információáramlás. Sokrétű, iránya megjósolhatatlan, ezért nehéz megtalálni és érvényesíteni a legmegfelelőbb eszközeit az innováció kibontakoztatására.

4. Innováción a disszertáció megújulási képességet és annak kibontakozását érti. Nem az innovációt, hanem az oda vezető utat, a kibontakozást és azokat a mechanizmusokat vizsgálta, amelyek ezen az „úton” hatnak. Mint a tudomány területén a politikai alrendszerben is az innováció valami „nem rendjén működő jelenség” észlelésével kezdődik. Az Európai Unióban számos módszert működtetnek a megújulási képesség észlelésére: például a mintaprojektek támogatását, a legjobb gyakorlatok cseréjét stb., és érezhető az erős szándék ezeknek a technikáknak a fokozására.

5. Az innováció, mint megújulási képesség és kibontakozása elősegíti a társadalom hatékony működését, a problémák megoldását, a javulást, a jobbítást, új lehetőségek megjelenését és kiaknázását. A fentiek megítélése, vagyis az innováció eredményességének és hatékonyságának vizsgálata szükségképpen értékmérők (demokrácia értékei) alapján történhet.

6. Az Európai Unió stratégiai dokumentumaiban (Lisszaboni Stratégia, Innovációs stratégia az Európai Unió számára, CSG, NSRF-k stb.) fogalmazza meg a társadalmi érdekeket szolgáló fejlesztési feladatok fő irányait és – főként a kohéziós politika eszközeivel – erősíti a programozás, a tervezés fontosságát.

7. Az Európai Unió az innováció kibontakozásához elengedhetetlen feltételnek tartja a közigazgatás racionalizálását, eredményesebb, hatékonyabb működését, az Európai Közigazgatási Tér kibontakozását.

8. Az Európai Közigazgatási Tér gondolata 1992-ben vetődött fel először, és 1999-re töltődött meg konkrét elemekkel. Az Európai Uniónak nem célja egységes európai közigazgatási modell kialakítása, viszont a tagállamok közös érdeke az innovatív közigazgatás (megnyilatkozási formái: egymástól való tanulás, Common Assessment Framework stb.).

9. Az Európai Unió fokozódó figyelmet fordít arra, hogy a nemzeti felelősségi körbe tartozó közigazgatás működésének milyen fontos hatása van a közösségi célok elérésére, és a megvalósítás minőségére. Felismerte, hogy a tagállamok közigazgatásai hasonló kihívásokkal szembesülnek, ezért intenzívebb uniós hozzájárulást nyújt a közigazgatás-fejlesztéshez:

ösztönzi a legjobb gyakorlatok cseréjét, támogatást nyújt, segíti az Európai Közigazgatási Tér kibontakozását.

10. Európa országaiban zajló közigazgatási reformok a racionalizálás céljában a költségösszevonással és/vagy a társulások ösztönzésével operál. Magyarország problémái hasonlóak, a jól működő koordináló középszint hiányzik, ami a szubszidiaritás érvényesülését is csorbítja. A megoldáshoz politikai konszenzus szükséges.

11. A közigazgatás fejlesztésében a **pilot projektek** alkalmazása számos haszonnal jár. A modellkísérletek célja egy merőben új megoldási javaslat tesztelése. A modellkísérletek többségét külön *jogi felhatalmazás alapján* indítják, legtöbbször törvényi szinten szabályozva. A kísérlet megvalósítását szolgáló hatásköri eszközökön túl, minden esetben *külön pénzeszközök* is rendelkezésre állnak. A reformok *előre meghatározott menetrend* szerint zajlanak, több éven keresztül és általában sor került a kísérlet további meghosszabbítására. A megvalósítás során folyamatos a *szakértői segítségnyújtás*. Amennyiben mód van rá a kísérlet helyszíne, egy természet-földrajzilag is jól elkülönített terület (Dánia Bornholm szigete); s lehetőleg olyan politikai alapállás jellemzi, ahol nincsenek alapvető konfliktusok, feloldhatatlan vagy nehezen feloldható érdekellentétek.

12. A hazai modellkísérletek lényegesen különböznek a fent ismertetett észak-európai gyakorlattól. A modellkísérletek nem egy merőben új megoldási javaslatot, vagy a többi területi egységtől különböző formát próbál ki, hanem az általánosan érvényes szabályozás szerint működik, csupán megkülönböztetett figyelem kíséri, hatásvizsgálatnak minősíthető.

13. A hazai modellkísérletek hasznos tanulságokkal szolgáltak, még akkor is, ha nem tekinthetők az európai értelemben vett tipikus modellkísérleteknek. A modellkísérletek tanulmányozásával a kistérségi szerepkör útkereséseit kísérhettük figyelemmel. A modellkísérleteket végrehajtó kistérségek közül csupán három (Miskolc, Szentlőrinc és Aba) vállalja tudatosan kísérleti jellegét és mintaadó szerepét, stratégiájukat is eszerint fogalmazzák meg. Szentlőrinc és Aba kifejezetten meg is jelöli a célközönséget: ők a „nagyváros árnyékából szabadulni vágyóknak” kínálnak modellt.

14. A legjobb gyakorlatok elterjesztését az érintettek igen hasznosnak tartják, ugyanakkor beigazolódtott, hogy ezek az újítások legtöbb esetben további támogatás nélkül nem

funkcionálnak tovább, és a legjobb gyakorlatok disszeminációjára nagyobb figyelmet szükséges fordítani.

15. Az Európai Unióban a pilot projektben manifesztálódó innováció jelentős mértékben függ a helyi szervezeti kultúrától. Számos bemutatott esettanulmányt EU-intézmények ajánlottak, vagyis a kezdeményezés iránya: top-down; a közép- vagy alsóbb szintű kezdeményezések ritkák és még kevésbé gyakoriak a közszektorból kívülről érkező javaslatok. Az okok arra vezethetők vissza, hogy a kísérleti modell speciális szabályozást igényel, időigényes, költséges.

16. A regionális politika és az innováció korábban nem kapcsolódtak olyan egyértelműen össze, mint ahogy a 2007-től kezdődő időszakra vonatkozó stratégiákból tapasztalható. A tagállamok 2007-2013-as időszakra vonatkozó nemzeti stratégiai referenciakereteinek – főként a „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzésénél – kulcsprioritása az innováció. Innováció alatt a tagállami dokumentumok nem csupán kutatás-fejlesztést értenek, hanem kiterjesztik szélesebb területekre is, például a vállalkozásbarát innovációpolitika, az információs társadalom és az emberi tőke értelmére.

17. A fő célok, a növekedést elősegítő tudás és innováció, valamint több és jobb minőségű munkahely (Lisszaboni Stratégia); és a társadalmi és gazdasági kohézió megteremtése, a regionális különbségek csökkentése (kohéziós politika, CSG, strukturális alapok dokumentumai) a Lisszaboni Stratégia és a kohéziós politika között mint az eredményesség és a méltányosság, vagy a versenyképesség és a felzárkóztatás közötti egyensúly kérdését is felvetik, feszültséget teremtenek közöttük.

18. Az Európai Unió folyamatosan törekszik az innováció kibontakozásához szükséges erőforrások mobilizálására, főként a partnerségen, a szolidaritáson, a kohézión, a disszkusszivitáson, a konfliktuskezelésen stb. keresztül. Érzékeli lemaradását a világ innovatívabb térségeitől.

19. A Lisszaboni Stratégia félidei felülvizsgálata a lemaradás okai között rámutatott a közigazgatás felelőségére és szerepére a növekedés és a munkahelyteremtés terén. A korábbiakhoz képest újítás, hogy a közigazgatás bekerült a támogatható célterületek közé, az

Európai Szociális Alap adminisztratív kapacitások bővítése elnevezésű eszközrendszer biztosít lehetőséget a közigazgatás-fejlesztés támogatására.

20. Az Európai Unió innovációja célként fogalmazódik meg, a cél eléréséhez pedig a stratégiai kormányzás az alkalmazott metódus. A stratégiai kormányzás a szubszidiaritás, a partnerség, a társadalmi szolidaritás érvényesülésén keresztül kívánja elérni a megújulóképesség kibontakozását.

Az első hipotézis, miszerint az innováció jelentése az Európai Unió fogalomhasználatában eltolódott a gazdasági, versenyképességi jelentéstől a társadalmi megújulás értelmezéséig, beigazolódott. Számos dokumentumban (pl. Bizottság közleménye: széleskörű innovációs stratégia az Európai Unió számára – COMM[2006] 502; közösségi stratégiai iránymutatások stb.) a Bizottság az innováció lehető legszélesebb értelemben való használatát ösztönzi; és példamutató szerepet szán a kormányoknak, valamint a felelős közzsférának; élen kell járniuk az új módszerek alkalmazásában, valamint az új technológiák és eljárások kiaknázásában, felhasználással a közigazgatás területén. Ezeket az újításokat az állampolgárok igényeinek való jobb megfelelés és a közszolgáltatások magasabb színvonalú működés elérése érdekében kell bevezetni! Az Európai Unió céljainak kitűzésekor fontos figyelmet szentel az innováció lehetőségének; stratégiai dokumentumainak és szakpolitikáinak kibontakozásakor elősegíti az innováció érvényesülését, hozzájárul az erőforrások mobilizálásához.

A disszertáció második hipotézise szerint a társadalmi megújulás sikerét a közigazgatás szervezetrendszerei nagyban befolyásolják, környezetét adják a további szektorok működésének; illetve felelősek a társadalmi megújulás előmozdításáért. A disszertáció további hipotézise, hogy egyre fokozottabban érzékeli az Európai Unió, hogy a tagállamok közigazgatásai hasonló kihívásokkal szembesülnek, ezért fokozódott az egymástól való tanulás iránti igény, és a belső értékelési rendszerek egységesítése (Common Assessment Framework), a regionális stratégiák kidolgozása és összehangolása, a kompetenciák és az együttműködések hatékony transzfere.

A kutatás elején felállított hipotézisek igazolódtak, és további megállapításhoz is vezettek: erőteljesen érvényesül a stratégiai tervezés, ami kihívásként jelentkezik,

a „jó kormányzás” kategóriája kitágult,
inkább „**stratégiai kormányzás**” valósul meg.

A government fogalom alatt közjogi kormányzást értünk, a governance már szektorokat és szinteket átfogó kormányzást jelent. A jó kormányzás a fentieket kibővíti a racionalitás (hatékonyság) és a reakciókészség (rugalmasság, beágyazottság) értékeivel. A stratégiai kormányzás tervezés képességével egészíti ki a fenti elemeket; hasznát Martin Potůček²²⁷ három pontban foglalja össze:

- 1) a stratégiai kormányzás képes a lehetséges jövőt előre jelezni;
- 2) képes fontos társadalmi változásokat elősegíteni (akár a központi kormányzás, akár az önkormányzatok, akár a szélesebb közvélemény vagy a gazdaság szférájából indulva);
- 3) gyakorlatiasabb a stratégiai tervezésnél, életképebb stratégiák születnek a stratégiai kormányzás által.

Szervezés- és vezetésemelések célja a szervezeti struktúrák átalakításával, vagyis jó szervezéssel javítani a termelékenységet. A közigazgatás esetében a „jó kormányzás” (good governance) kívánja az eredményesség, a hatékonyság és a gazdaságosság fokozását a demokratikus elvek, a korrupciómentesség érvényesítésével és a menedzsment technikák alkalmazásával. Az innováció vizsgálatok az elemzés megállapította, hogy a közigazgatási reformelképzelések és a fejlesztési/kohéziós stratégiák együttesen egy dinamikus folyamat alkotnak, amiben a stratégiai tervezésnek kitüntetett szerep jut. A stratégiaalkotás elősegíti a komplex és bonyolult viszonyrendszerekben való tisztánlátást és egyértelműbb szférák kialakítását, lehatárolását.

Az Európai Unió az innovációt olyan holisztikus, multidimenzionális és sokszintű területen kívánja előmozdítani, hogy ehhez a feladathoz már a stratégiai tervezésen (strategic planning) túllép, és inkább az érvényesülő stratégiákat szorgalmazza (emergent strategies). A megvalósuló stratégiák pedig részei annak a nyitott és végtelen folyamatnak, amit stratégiai kormányzásnak nevezünk.

A stratégiai kormányzás a világos célok kitűzésén túl a végrehajtást is magában foglalja, valamint a monitoringot, a tapasztalatok feldolgozásán keresztül a visszacsatolást (feedback). A stratégiai kormányzás szükségképpen normák, értékek forrásából indul ki; az alapját a tudásbázis jelenti (humán erőforrás); megvalósításához megfelelően működő intézményi struktúrát igényel (tárgyi, pénzügyi eszközökkel együtt); és a társadalmi támogatás (közös célok és elérésükben részvétel) elengedhetetlen a sikeréhez. A stratégiai kormányzás a kormányzás speciális része, aminek fontos eleme a szubszidiaritás.

²²⁷ Martin Potůček: Strategic governance: Conceptual Foundations, Public Policy and Forecasting, Prague Social Science Studies, 2006.

A stratégiai kormányzás igénye jelenik meg a disszertáció által vizsgált területeken, a közigazgatás reformjaiban és levezénylésükben, valamint a kohéziós politika stratégiáiban.

A stratégiai kormányzás kibontakozása folyamatban van, megvalósulási formái változatosak, eredményeinek feltérképezése pedig újabb kutatási teret nyit.

IV. rész

Mellékletek

1. számú melléklet:

Ábrák, táblázatok jegyzéke

| | |
|--|-----|
| 1. ábra: A közös költségvetés kiadási oldalának megváltozott struktúrája | 103 |
| 2. ábra: Szubszidiaritás ábrája | 119 |
| 3. ábra: Nonprofit szervezetek fejlődése 1993-2003 | 165 |
| 4. ábra: Miskolc Többcélú Kistérségi Társulása mikrotérségeinek funkciói | 204 |
| 5. ábra: A jó gyakorlatok főbb sajátosságai (százalékban) | 209 |
| 6. ábra: A CAF modell felépítése | 228 |
| | |
| 1. táblázat: Innováció-elméletek tudományterületek szerint Gáspár László összegzésében ... | 73 |
| 2. táblázat: Népeség-küszöbértékek az 1059/2003/EK rendelet alapján | 101 |
| 3. táblázat: A kohéziós politika céljai és eszközei | 102 |
| 4. táblázat: A Lisszaboni Stratégia és a kohéziós politika összevetése | 109 |
| 5. táblázat: Struktúrák összefoglaló ismérvei | 148 |
| 6. táblázat: A jó gyakorlatok főbb sajátosságai | 209 |
| | |
| 1. kép: Európai Bizottság „Növekedés és foglalkoztatottság” honlapja | 106 |

2. számú melléklet:

Innováció-fogalmak

Schumpeter innováció-fogalma:

„A termelés meglévő dolgok és erők kombinációját jelenti. Mást vagy ugyanazt más módon termelni viszont annyit tesz, mint ezeket a dolgokat és erőket másképpen kombinálni. Ha ez az új kombináció az idő folyamán kis lépésekben, folyamatos alkalmazkodással érhető el a régitől, akkor bizonyára van változás – alkalmasint növekedés –, nincs azonban sem új jelenség, sem pedig a mi értelmezésünk szerinti fejlődés. Amennyiben nem ez a helyzet, és az új kombináció hirtelen lökészerűen lép fel, akkor a fejlődésre jellemző jelenség áll előtünk. Ezért a továbbiakban a kifejtés célszerűsége érdekében csak erre az esetre gondolunk, amikor a termelőeszközök új kombinációjáról beszélünk. A fejlődést tehát a mi értelmezésünk szerint az új kombinációk megvalósításaként definiálhatjuk. Ez a fogalom a következő öt esetet foglalja magában:

1. Új – tehát a fogyasztók körében még nem ismert – javaknak vagy egyes javak új minőségének az előállítását.
2. Új, tehát a kérdéses iparágban még gyakorlatilag ismeretlen termelési eljárások bevezetése, amelynek azonban semmiképpen sem kell új tudományos felfedezésen alapulnia, és amely valamely áruval kapcsolatos újszerű kereskedelmi eljárás is lehet.
3. Új elhelyezési lehetőség, vagyis olyan piac megnyitása, amelyen a kérdéses ország iparága még nem volt bevezetve, akár létezett ez a piac korábban is, akár nem.
4. Nyersanyagok vagy félkész áruk új beszerzési forrásának meghódítása, ismét mindegy, hogy ez a beszerzési forrás korábban is létezett, vagy pedig először ki kell alakítani.
5. Új szervezet létrehozása – például monopolhelyzet teremtése trüszítősítéssel – vagy megszüntetése.”²²⁸

Farkas János *Az innováció társadalmi-gazdasági akadályai (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1984) című könyvének Függelékéből.*

„Minket nem elsősorban a nemzetközi vagy nemzeti mércével mért újdonságok érdekelnek ... innováció a következő értelemben használatos: egy terméknel vagy eljárásnál egy cél által bevezetett műszaki változtatás ... Teljesen mindegy, hogy az ötlet objektíve új-e vagy sem, csak az számít, hogy a szóban forgó, az innovációt megvalósító egység vagy szervezet szemszögéből jelent-e újdonságot.”

Higgins, T.: Research planning and innovation, Dublin, 1977. Stationery Office, 109.oldal

„...az innovációt bizonyos értelemben inkább eredménynek tekinthetjük, míg az ésszerűsítés inkább az a mód, ahogyan ezt az adott eredményt elérhetjük. Ha az innovációt a gazdasági növekedés egyik döntő tényezőjének tekintjük – mégpedig mind makro-, mind mikroszinten –, akkor az ésszerűsítésben olyan eszközök kell látnunk, ami lehetővé teszi az innovációs folyamat intenzitásának fokozását.”

Lescisin, M.: O suvzt' aznositi inovacie, racionalizacie a organizacie, Syntéza, 1970.3.sz. 109.oldal

²²⁸ Schumpeter, Joseph A.: A gazdasági fejlődés elmélete, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980. 110-111.oldal

...amikor egy találmányt először alkalmaznak, innovációnak nevezik.”

Mansfield, E.: The economics of technological change, New York, 1968. Norton and Comp. 93. oldal

„A vállalati újítás olyan >változás<, amely megköveteli, hogy a vállalat működésére olyan új programokat fejlesszünk ki, amelyek korábban nem tartoztak az adott vállalat repertoárjába, és nem vezethetők be rutinszerű szervezési szabályok alkalmazásával.”

March, J. G. – Simon, H. A.: Theoria organizacjii, Varsó, PAN, 1964.

... az innováció fogalmán a munkahely rendszerének olyan tudatosan megvalósított átalakítását kell érteni, amelynek szándéka a rendszer megjavítása és a lehetőségek megteremtése arra, hogy hatékonyabban valósíthatóak meg a rendszer elé tűzött célokat.”

Matejko, A.: Innowacje w zakladzie pracy, Socjologia zakladu pracy, Wiedza Powszechna, Warszawa, 1969.

„Alapinnovációk olyan, kifejezetten új technológiai és társadalmi változások, amelyek az alkalmazott technológiát, a termelés és a szolgáltatások struktúráját gyökeresen átalakítják, új piacokat és munkalehetőségeket teremtenek. Az alapinnováció hozza létre a fejlesztő innováció alapját, amelynek lényege, hogy a változások egy adott termelési gyakorlatot, technológiát ésszerűsítenek, így azok inkább intenzifikáló jellegűek.”

G. Mensch: 1984: A new push of basic innovation? Research Policy, 1978. 2. sz.

„Az innováció fogalmát általában két alapvető jelentésben alkalmazzuk: tárgyi és eljárási értelemben.

Tárgyi értelemben az innováció egyrészt minden funkcionális, pozitív és haladó jellegű újdonságot, másrészt pedig minden újra irányuló változást jelent, vagyis például minden olyan gondolatot, tevékenységet vagy anyagi tárgyat, amely újdonságot jelent minden ember (csoport) vagy szervezet szempontjából, amely azt elfogadja, illetve felhasználja.

Eljárási értelemben innováció fogalmán az innováció megalkotásának, az innovációs javaslat kidolgozásának és megvalósításának, esetleges módosításának, valamint felhasználásának egész folyamatát értjük.”

Ivan Perlaki: Innováció és szervezés. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981. 10. oldal

„Innováció fogalmán értjük ... azt a változást, amelyet az ember vagy a rendszer azzal a céllal vezet be, hogy az adott állapotot új állapotok váltsák fel, feltéve, hogy ez utóbbiak bizonyos ismervek szerint pozitívan értékelendők, és a maguk összességében haladást jelentenek.”

Pietrasinski, Z.: Ogólne i psychologiczne zagadnienia inowacji, Varsó, PWN, 1970.

... új kombinációk keresztülvitele. Ez a fogalom (ti. új kombinációk) a következő öt esetet öleli fel:

1. Új, fogyasztói körökben még nem ismert javaknak vagy egyes javak új minőségének az előállítását.
 2. Új, a kérdéses iparágban még gyakorlatilag nem ismert termelési eljárás bevezetése, amelynek azonban semmiképpen sem kell új tudományos felfedezésen alapulnia, és amely valamely áruval kapcsolatos újszerű kereskedelmi eljárás is lehet.
 3. Új elhelyezési lehetőség, olyan piac megnyitása, amely az adott ország megfelelő iparága előtt még nem ismert, függetlenül attól, hogy ez a piac korábban létezett-e, vagy sem.
 4. Nyersanyagok vagy félkész termékek új beszerzési lehetőségeinek kiaknázása. Ismét lényegtelen, hogy ez a piac korábban létezett-e, vagy most kell-e létrehozni.
 5. Bármely ipar új szervezeti felépítése (pl. törzsötösítés), monopolhelyzet teremtése vagy megszüntetése.”
- Schumpeter, J. A.: A gazdasági fejlődés elmélete, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980. 111. oldal

Vállalati innovációnak tekinthető „az új gondolatok, folyamatok vagy szolgáltatások kialakítása, elfogadása és helyettesítése. Az innováció magában foglalja a változást és az alkalmazkodás képességét.”

Thompson, V. A.: Bureaucracy and innovation. Alabama, Univ. Of Alabama Press, 1969., 5. oldal

„A termelési organizmus belső szerkezetében végbemenő minden változást innovációnak nevezünk.”

Frantisek Valenta: Alkotó aktivitás – innováció – hatások. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1973. 54. oldal

... az innovációt a gazdaságban olyan, az alkalmazott technikában, technológiában, a gyártmány szerkezetben végbemenő változások formájában fogjuk fel, amelyek a kutatás, a fejlesztés, a termelés és az értékesítés fázisait egyaránt átfogják.”

Andics Jenő: A gazdaság megújulásának társadalmi tényezői, Magyar Tudomány, 1981. 4. sz. 244. oldal

„...a relatív műszaki fejlesztés... nem azonos az innovációval. Az innováció olyan új termékeket és technológiákat biztosító műszaki fejlesztés, amelyekkel a piacon versenyképesen lehet megjelenni, amelyeket a piac >megéltenez.<”

Birman Erzsébet: Interjúrészlet, Magyar Tudomány, 1981. 4.sz. 295.oldal

„... az innováció valahol kifejezett tulajdonság, s mint ilyen, viszonylagos fogalom, amely a korábbi fejlettségi szinthez viszonyítva lényegesen (általában ugrásszerűen) magasabb szintű terméket, technológiát, szervezési és vezetési rendszert jelent. E téren akkor használhatjuk a >lényegesen magasabb szintű< kifejezést, ha a korábbiakhoz mérve alapvetően megváltoztatott (továbbfejlesztett) termelési tényezők szükségessége. – az innovációs rendszer az innováció megvalósításához szükséges tényezők összessége, a folyamatos és ugrásszerű fejlődés olyan szabályozott módja, amelyben a rendszer (korlátai ellenére) képes az innovációt befogadni és megvalósítani. Amíg az innováció főleg a technikai (illetve technikai-gazdasági) viszonyok fejlődésével van szoros összefüggésben, addig az innovációs rendszer mélyen a társadalmi-gazdasági viszonyokban gyökerezik.”

Bucsy László: Vállalati innováció – idegen fejlesztés a gyakorlatban. Közgazdasági Szemle, 1981, 7-8. sz. 817-818.oldal

„Innovációnak az új technika, az új irányítási módok, az új piacok, az új nyersanyagok, az új termékek (gyártmányok), az új termelés-szervezés és az eddigi ember-gép kapcsolatok mellett súlyozottan az ember-ember kapcsolatok egymásra hatásának kifejezését és a visszacsatolás eredményeinek értékelését nevezhetjük. *Innovációs rendszeren* az előbbi folyamatok és ugrásszerű fejlődés olyan szabályozott rendszerét érthetjük, amelyben a >rendszer< korlátaival képes az előirányzott gazdaságossággal az innovációt befogadni, absorbálni és realizálni.”

Bucsy László: A vállalati struktúrák főbb innovációs hatásterületeinek gazdasági és iparjogvédelmi értékelése, Akadémiai Kiadó, 1980. 22.oldal

„...innovációnak egyrészt a vállalati rendszeren belüli, másrészt a környezet kapcsolatával egy műszaki-gazdasági cél (eredmény) érdekében megvalósuló komplex minőségi jellegű változásokat tekintjük.”

Bujtás László: A vállalati struktúrák főbb innovációs hatásterületeinek gazdasági és iparjogvédelmi értékelése, Akadémia Kiadó, 1980. 22.oldal

„Az innovatív folyamat mentén lényegében a tudás, vele párhuzamosan pedig az emberi alkotóképesség értelődik olyanná, hogy új eredeti dolgokat tudunk létrehozni. Ez a folyamat kétraréjú. Egyrészt a termékhez, másrészt a technológiához kapcsolódik.”

Hajnal Albert: A szervezetek innovációja: A szervezeti kultúra a tudományos-technikai forradalomban, MTA Filozófiai Intézet megbízásából készített tanulmány, 1975. január, 10.oldal

„Az információt integráló egységes folyamat szervezését innováció megvalósításában látom. Innovációnak nevezem a kutatás-fejlesztés-termelés-felhasználás szféra összetevőiből szervezett kölcsönhatással új, a meglévőnél magasabb rendű eredmény (termék) létrehozását. Azokat a cselekvéseket, melyek az említett szférában eseményeket hoznak létre, innovációs tevékenységnek, az események egymásba átmenését innovációs folyamatnak, eredményét pedig innovációs fejlődésnek nevezem. E fejlődés a legmagasabb rendű információ hordozója. Az innovációs folyamattal összekötött szférába sorolom mindazokat a dolgokat, jelenségeket, melyek mint összetevők az odatarozott hatáskör, érdekkör és működési területek egészét alkotják.”

Horváth Bors Ernő: A K+F információellátás helyzete és fejlesztésének feladatai: Feladatmegoldás komplex módszerrel, Magyar Tudomány, 1978. 6.sz. 482-483.oldal

„Az innováció a találmány szinonimája ... a kutatási eredmények első megvalósítása ... függetlenül attól, hogy új termelési folyamatról vagy új elemről van szó.”

Jánossy Ferenc: A gazdasági fejlődés trendvonaláról, Magvető, 1975. 125.oldal

Az innovációtöbbnyire a kutatás és a fejlesztés (konstrukció, technológiafejlesztés), a termelés, illetve a marketing vállalati rendszerszemléletű integrálását, valamint az ún. innovációs rendszer létrehozását jelenti, minél nagyobb vállalati gazdasági eredmények elérése érdekében.”

Kádas Kálmán: Az innovációk ciklusai és gazdasági élettartamuk, Újítók Lapja, 1976. december 21.

„Az innováció egy kreatív gondolat tárgyasulásoként megjelenő, általában nagy hatékonyságú termék, új technológia vagy új szervezési eljárás, amelyet a társadalmi gyakorlat >befogad<. Az innováció fogalmát nem fedi pontosan az újítás szó. A valóságban inkább megújódnak kellene fordítani. Ez utóbbi fogalom híveben

adja vissza az innovációnak azt a jelentését, amely az újratermelési folyamat szoros kapcsolatban levő elemeinek összehangolt korszerűsítését fejezi ki.”

Kádás Kálmán: Interjúrészlet, Magyar Tudomány, 1981. 4.sz. 290.oldal

...az innováció új ismeret alapján létrejövő változást jelent.”

Kiss István: A K+F irányításának egy lehetséges rendszerelemzése, kézirat, Budapest, 1976. 1. oldal

„Az innováció a gazdaság termék- és termelési szerkezetének, ehhez szorosan kapcsolódó munkaerő-struktúrájának, intézményi és irányítási rendszerének állandó megújítását fejezi ki. Magába foglalja tehát az újratermelési folyamat elemeinek olyan átalakítását, amelynek eredményeként a (világ-) piacon mérhető teljesítmény, vagyis a termékek versenyképessége nő.”

Iff. Marosán György: Műszaki fejlesztéspolitikánk időszerű problémái, Kézirat, 4. oldal

„Az innováció fogalmán legáltalánosabban azt értjük, hogy új tudományos ismeretek jönnek létre, melyek tárgyasímulás után hasznosulnak a társadalmi élet valamely területén. Számunkra az innováció szűkebb értelmezése fontos. Eszerint az innováció új tudományos-kutatási eredmények (nóvum) tárgyasímulása konkrét használati értékekben, a társadalmi szükségletek jobb kielégítése és a társadalmi termelés hatékonyságának növelése érdekében, lehetőleg társadalmilag káros mellékhatások nélkül.

A meghatározásból kitűnik, hogy az innováció egyrészt folyamat, másrészt tevékenység. Mindkettő feltételei társadalmilag meghatározottak.”

Nagy Aladár: Innovációs képesség – vállalati szempontból, Magyar Tudomány, 1981. 4.sz. 261. oldal

„Innováción az új technika eredményeit, új nyersanyagok létrehozását, új termékek kialakítását, új irányítási módok és új termelés-szervezési eljárások alkalmazását értjük.”

OMFB-tanulmány: A vállalaton kívül létrejött fejlesztési eredmények felhasználásának feltételei és hatásai, 1980. június, 6. oldal

„Szűkebb értelemben innováción a gyártmány és gyártás (a termékek és technológia) olyan minőségi fejlesztését értjük, amely gazdasági hasznót hozó újszerűségek létrehozását eredményezi. Ez a minőségi fejlesztés egyséjűleg hatja át a kutatás, fejlesztés, termelés és fogyasztás szféráit. Így az innováció mint összekötő, kölcsönhatásokat közvetítő folyamat jelenik meg, amelynek hatásai a kutatás-fejlesztés-termelés-értékesítés láncolat valamennyi láncszemében érezhetők.

Az innováció azonban valójában nemcsak a gazdasági célú műszaki innovációt, hanem a tágabb értelemben vett társadalmi innovációt is magában foglalja. A társadalom innovációs képessége döntően befolyásolja a gazdasági célú innovációk sikerét. Általános tapasztalat, hogy a politika, az életmód, életvitel, az érdekeltiségi viszonyok, az egyének általános és szakmai műveltsége, az oktatási rendszer mind-mind erőteljes hatást gyakorol a társadalom vállalkozói magatartására és innovációs képességeire.”

Pál Lénárd: Az innováció – a haladás központi tényezője, Magyar Tudomány, 1981. 4.sz. 241. oldal

„Itt mi csak attól függően teszünk különbséget, hogy ha egy gazdaság (a népgazdaság, illetve annak egy vertikuma, vállalata, üzeme) a gyakorlatban korszerűsítést hajt végre a) az a saját befektetésével, K+F megrendelésével kiváltott, illetve saját szervei, alkotó kollektívái, munkatársai által végzett újítótevékenységek eredményeit hasznosítja-e vagy b) a korszerűsítés gondolatát, szellemi előzményének konkrét produktumait (találmány, know-how, műszaki, esetleg szervezési stb. tervdokumentáció) más önálló szervezettől (ország, külföldi vagy belföldi cég, kutatóhely, állampolgárok) szerzi-e be. Az első esetben eredeti (originális) válfajáról (OK) beszélhetünk, a másik esetben annak alkalmazó (adaptív) válfajáról (AK).”

Szabó Kálmán: Innováció és adaptáció, Közgazdasági Szemle, 1978. 11.sz. 1281-1297. oldal

„A korszerűsítés akkor üti meg az innovációs mértéket.... ..amikor a munkafolyamat tárgyi elemeinek legfőbb funkciói változnak, és új generációk jelennek meg, mely a gyártási eljárások módjában is mindig fordulatot követel:

- a tudományos elv ugyan a régi, de a konstrukció alapvetően módosul,
- maga az elv változik meg, illetőleg új tudományos elv alkalmazásával korszerűsödik a természetes folyamat.”

Szabó Kálmán: Innováció és adaptáció, Vezetéstudomány, 1978. 8.sz. 19. oldal

„A gazdasági célú innovációs folyamat az innovációs forrást jelentő nóvum létrejöttétől a hasznosításáig, azaz a piaci realizáltságig tart, és a kutatás-fejlesztés-kísérleti gyártás, termelés, marketing és értékesítés láncolatát jelenti.”

Szántó Borisz: A technológiai innováció gazdasági és társadalmi összefüggései, Magyar Tudomány, 1984. 4.szám 285.oldal

„A technika fejlődésének egyik megnyilvánulása a korszerűsödés, melynek előfeltétele bizonyos új ismeretek előzetes kidolgozása. A korszerűsödés lényege pedig ezen új ismereteknek a termelésbe való bevezetését, az újdonság előállítását jelenti. Ha a korszerűsödés csak mennyiségi változásokon alapszik, akkor tökéletesítésről, ha pedig minőségi változásokon alapszik, akkor innovációról beszélhetünk. A gyakorlati életben az innovációnak a tágabb értelmezése terjedt el, amely magában foglalja a korszerűsödés alacsonyabb szintjét, a tökéletesítést is.”

Tóthné Sikora Gizella: A szükséglet és érdek szerepe a vállalati innovációs magatartásban, Borsodi Szemle, 1980. 2.sz. 63.oldal

„Az innováció vizsgálata magában foglalja az új ismereteket, technikát, technológiát, terméket (azaz a gyártás- és gyártmányfejlesztést), továbbá az ezeket szolgáló vagy megalapozó szervezeti változtatásokat, illetve az ezekkel összefüggő, a környezethez való alkalmazkodás érdekében végrehajtott üzletpolitikai változásokat.”

Vecsenyi János: az INNTEAM-project, Magyar Tudomány, 1981. 4.sz. 314.oldal

3. számú melléklet:

Common Assessment Framework (CAF) bemutatása²²⁹

A CAF teljes körű minőségirányítási eszköz, amelynek létrehozását az Európai Minőségirányítási Alapítvány (EFQM)²³⁰ Kiválósági Modellje és a németországi Speyer Közigazgatás-tudományi Egyetemének modellje ihletett. A modell a szervezetet egyidejűleg több, eltérő szempontból vizsgálja.

A CAF-t az Európai Unió közigazgatásért felelős miniszterei készítették el az Innovatív Közszolgálati Munkacsoport minőségügyi szakembereinek segítségével, a közszolgálat fejlesztéséért felelős vezetők (főigazgatók) felkérésére. A CAF kísérleti modelljét 2000 májusában mutatták be az I. Minőségi Konferencián Lisszabonban, majd a próbaalkalmazások után a tapasztalatok felhasználásával 2002-ben elkészült a CAF új verziója. A CAF Forrás-Központját (RC) a maastrichti Európai Közigazgatási Intézeten (EIPA) belül hozták létre a közigazgatásért felelős főigazgatók döntése értelmében.

A CAF egy önértékelési módszertani segédlet a közigazgatási szervek teljesítmény- és hatékonyságorientált minőségfejlesztéséhez. A modellt széleskörű felhasználásra tervezték, alkalmazható nemzeti, regionális és helyi szinten, vagy akár a szervezet egy részlegében is.

Az Európai Minőségirányítási Alapítvány (EFQM) és a Speyer Egyetem által segített nemzeti CAF – szakértők hálózatával együtt, a CAF RC sokféle módon elemezte a modell megvalósítását és értékelte annak alkalmazását. 2000. és 2005. között közel 900 európai közigazgatási szerv használta a CAF-ot saját intézményük hatékonyságának javítására. Európán kívülről is, például Kínából, a Közel-Keletről, a Dominikai Köztársaságból és Brazíliából nagy érdeklődés mutatkozik az eszköz használata iránt. Több mint 300 CAF felhasználó vett részt az első és második CAF Szakértői Konferencián 2003-ban Rómában, majd 2005-ben Luxemburgban. 2006-ban továbbfejlesztették a CAF alkalmazását.

²²⁹ Az Európai Közigazgatási Intézet (EIPA) által közreadott tájékoztató és a <http://www.otm.gov.hu/bmkkh/kkhweb.nsf/index> honlap alapján.

²³⁰ Az Európai Minőségirányítási Alapítvány (EFQM) egy tagsági rendszeren alapuló non-profit szervezet, amely az európai szervezetek versenyképességének növelését tűzte ki céljává függetlenül azok méretétől, iparági hovatartozásától, funkciójától és szervezeti felépítésétől. 1988-ban 14 alapító cég támogatásával, az Európai Bizottság védnöksége mellett hozták létre, ma több mint 850, Európa 36 országában bejegyzett cég és szervezet a tagja.

CAF STRUKTÚRÁJA

A CAF kilenc kritériumból álló struktúra alapján határozza meg a szervezeti önértékeléshez szükséges fő szempontokat. A kritériumokon belül számos alkritérium található.

*1. kritérium: **Vezetés:*** annak értékelésére, hogy a vezetők miként határozzák meg, fejlesztik a közigazgatási szerv küldetését és arculatát, hogyan fejlesztik ki a hosszú távú sikerekhez szükséges értékeket és biztosítják azok érvényesülését. Menedzsment értékelésére szolgál, illetve azt méri fel, hogy miként formálódnak a szervezet célkitűzései az elemzések és a stratégiai tervezés segítségével. A kulcselem az ügyfelek pontos beazonosításának képessége; az ügyfél elvárásainak és a politikai követelményeknek való együttes megfelelés, egyensúly; stb.

*2. kritérium: **Stratégia és tervezés:*** a szervezet miként hajtja végre küldetését és valósítja meg jövőképét az érdekeltekre összpontosító stratégia útján, a releváns politikák, tervek, célkitűzések, célok és folyamatok segítségével. Mennyire képes alkalmazkodni a körülmények folyamatos változásához, a modernizáció kihívásához.

*3. kritérium: **Emberi erőforrás-gazdálkodás:*** a szervezet miként irányítja, fejleszti és aknázza ki a keretei között dolgozók képességeit, tudását egyéni, csoport és szervezeti szinten.

*4. kritérium: **Együttműködés és erőforrások:*** a szervezet miképpen tervezi és kezeli kapcsolatait és belső erőforrásait politikája és stratégiája támogatására, valamint folyamatai hatékony működtetésére. A közigazgatási szervezeteknek komplex módon kell kialakítaniuk kapcsolataikat a közszektor és a magánszektor szervezeteivel egyaránt, s partnerként kell kezelniük az ügyfeleket-állampolgárokat. Figyelembe kell venniük a szervezeteknek szűkös pénzügyi forrásait és ezeknek a megszorításoknak a következményeit is.

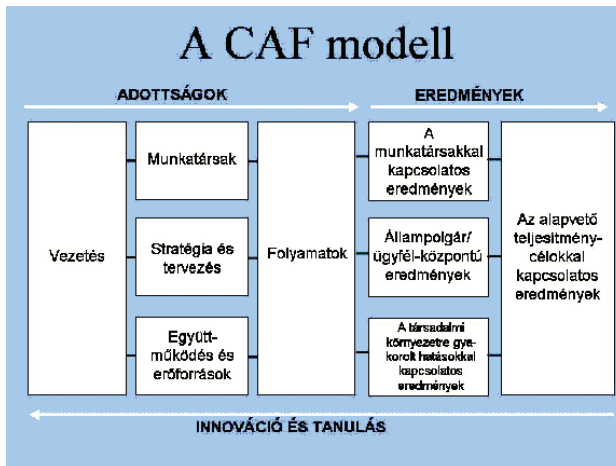
*5. kritérium: **Folyamat- és változásmenedzsment:*** a szervezet hogyan fejleszti, szervezi és kezeli saját folyamatait saját politikája, stratégiája, valamint az ügyfelek-állampolgárok elégedettségét szolgálva.

*6. kritérium: **Ügyfél, állampolgár központú eredmények:*** a szervezetről és az általa nyújtott szolgáltatásokról milyen az ügyfelek, az állampolgárok, a partnerek megítélése, véleménye. A szervezet milyen külső és belső mutatók felhasználásával, elemzésével ismeri meg és fejleszti a különböző ügyfélcsoportok megelégedettségét. A szervezet számára fontos, hogy mérje az ügyfelek-állampolgárok elégedettségét arculata, termékei és szolgáltatásai, nyitottsága és az ügyfelek-állampolgárok bevonása tekintetében.

7. kritérium: **A munkatársakkal kapcsolatos eredmények:** munkatársak mennyire elégedettek. Külső akadályok, előírások, megkötések miatt a szervezet lehetőségei gyakran korlátozottak ezen a területen, az értékelésnek arra a területre kell összpontosítania, ahol a szervezet szabad mozgástérrel rendelkezik. A szervezetek számára számos belső indikátor is rendelkezésre áll, amelyek segítségével mérhetik munkatársaik elégedettségét, teljesítményét, a szakmai felkészültségük fejlődését, a motivációt vagy bevonásuk eredményét a szervezet folyamataiba.

8. kritérium: **A társadalmi környezetre gyakorolt hatásokkal kapcsolatos eredmények:** az élet minőségére gyakorolt hatás, a környezet és az erőforrások megőrzése, valamint a szervezet saját hatékonyságát értékelő felmérés is ide tartozik. Milyen hatással van a szervezet arra a közösségre, környezetre, amelyben tevékenységét kifejti? Tapasztalatok és mennyiségi indikátorok a mérvadóak.

9. kritérium: **Az alapvető teljesítmény célokkal kapcsolatos eredmények:** a szervezet milyen eredményeket ér el feladatai és célkitűzései tükrében, és mennyire elégedettek a szervezet eredményes működésében érdekelt szervek és személyek.



6. ábra: A CAF modell felépítése

Forrás: <http://www.otm.gov.hu/bmkkh/kkhweb.nsf/index>

V. rész

Felhasznált irodalom

Felhasznált irodalom

Irész: Kiindulópontok

- Afanaszjev, V.: Az ember a társadalom irányításában, Kossuth Könyvkiadó, 1979.
- Andics Jenő: A gazdaság megújulásának társadalmi tényezői, Magyar Tudomány, 1981. 4.szám
- Bakacsi-Balaton-Dobák-Máriás (szerk.): Vezetés – Szervezés I., II., Aula Kiadó, 1996.
- Barakonyi Károly: Stratégiaalkotás I., Stratégiai tervezés, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1999.
- Barakonyi Károly – Peter Lorange: Stratégiai management, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1993.
- Berényi-Kovacsics-Nagy: Bevezetés a szervezéstudományba, Tankönyvkiadó, 1981.
- Berényi Sándor: Közigazgatás a modern társadalmakban, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1990.
- Bihari Mihály – Pokol Béla: Politológia, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1998.
- Bleicher, Knut (szerk.): A szervezet mint rendszer, Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1979.
- Bucsy László: Az innovációk rendszere és a vállalati fejlődés, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1976.
- Buda Béla – Csáki Frigyes et al. (szerk.): Fogalmi rendszerekről, szerkezetekről és szervezetekről, Akadémiai Kiadó, 1979.
- Child, John: A szervezetről – vezetőknék, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1982.
- Churchman, C. West: Rendszerszemlélet, Statisztikai Kiadó Vállalat, 1974.
- Crozier, Michel: A bürokrácia jelensége, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981.
- Dahl, Robert A.: Who Governs?, Yale University Press, 1965.
- Dahrendorf, Ralph: A modern társadalmi konfliktus, Gondolat Kiadó, 1994.
- Dobák Miklós (szerk.): Szervezeti formák és vezetés, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1999.
- Dorogi Imre – Rott Nándor: Az innovációs folyamat és irányítása, Műszaki Könyvkiadó, 1985.
- Döry Tibor: Regionális innováció-politika – Kihívások az Európai Unióban és Magyarországon, Dialóg Campus, 2005.
- Drucker, Peter F.: Innováció és vállalkozás az elméletben és gyakorlatban, Park Kiadó, 1993.
- Erdősi Gyula – Rohla Mártonné: Vezetés és szervezés az innovációban, Budapesti Műszaki Egyetem, 1983.
- Erdősi Gyula: Innovatív csoportmunka és a szervezés, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1982.
- Etzioni, Amitai: Modern Organizations, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1964.
- Farkas János: Az innováció társadalmi-gazdasági akadályai, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1984.
- Farkas János: A technikai fejlődés társadalmi környezete, Magyar Tudomány, 1981. 4.szám
- Fayol, Henri: Ipari és általános vezetés, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1984.
- Ficzere Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog – Általános rész, Osiris, 1999.
- Gábor Dénes: Tudományos, műszaki és társadalmi innovációk, Országos Műszaki Információs Központ és Könyvtár, 2000. (A mű eredeti címe: Science and Engineering Policy Series, Innovations: Scientific, Technological, and Social, Oxford University Press 1970)
- Gáspár László: Általános innovációelmélet, Magyar Innovációs Szövetség, 1998.
- Gombár Csaba: A hatalom szerkezete; hegemonia – monopólium, az uralom problémája; In: Kovács László Imre (szerk.): Politológiai szöveggyűjtemény, JATE Press, 1998.
- Guiot, Jean M.: Szervezetek és magatartásuk, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1984.
- Gvisianyi, D.: Szervezés és irányítás, A polgári elméletek kritikai elemzése, Kossuth Könyvkiadó, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1972.
- Hajnal Albert: A szervezetek és alakításuk, rendszerszemléletű vázlatok, Budapest, NIM Ipargazdasági és Üzemszervezési Intézet, 1970.
- Hajnal György: Igazgatási kultúra és New Public Management reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében, PhD értekezés, 2004.
- Hajnal György – Gajdusчек György: Hivatali határok – társadalmi hatások, Bevezetés a hatékony közigazgatás módszertanába, Magyar Közigazgatási Intézet, 2002.
- Handy, Charles B.: Szervezetek irányítása a változó világban, Mezőgazdasági Kiadó, 1986.
- Hollós József – Hollós István: A racionalizálás, Szerzők kiadása, Budapest, 1931.
- Horváth Imre: Közigazgatási szervezés- és vezetéstan, Dialóg Campus Kiadó, 1999.
- Horváth Iván: A szervezeti rendszerek továbbfejlesztésének lehetőségei, In: Buda Béla – Csáki Frigyes et al. (szerk.): Fogalmi rendszerekről, szerkezetekről és szervezetekről, Akadémiai Kiadó, 1979.
- Horváth László – Csath Magdolna: Stratégiai tervezés, Elmélet és gyakorlat, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1983.
- Horváth M. Tamás (szerk.): Közigazgatás – szorítóban, Átalakulási tanulmányok a századvégen, Unió Kiadó, 1998.
- Horváth M. Tamás: Közigazgatás-menedzsment, Dialóg Campus Kiadó, 2005.
- Iványi Attila Szilárd – Hoffer Ilona: Innovációs folyamatok menedzsmentje, Aula Kiadó, 2004.
- Jávor István: A Szervezetszociológia gondolati rendszere, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1993.

- Jelen Tibor – Nyárádi Gáborné: Innováció, marketing, Kalangya Kkt., 1999.
- Jenei György: A köztisztviselési menedzsmentreformok hatása a közigazgatási modernizációra, *Vegetéstudomány*, 2004. 7-8.szám
- Jenei György: Közigazgatás-menedzsment, Századvég Kiadó 2005.
- Kaminski, Antoni Z.: A bürokratikus struktúrák típusai és a szervezeti racionalitás, IN.: Morawski, Witold (szerk.): A szervezet – A struktúrák, a folyamatok és a szerepek szociológiája, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, 1979.
- Kieser, Alfred (szerk.): Szervezetelméletek, Aula Kiadó, 1995.
- Kindler József – Kiss István (szerk.): Rendszerelmélet – Válogatott tanulmányok, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, 1969.
- Kolarska, Lena: A szervezeti célok kialakítása, IN.: Morawski, Witold (szerk.): A szervezet – A struktúrák, a folyamatok és a szerepek szociológiája, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, 1979.
- Kornai János: Anti-equilibrium, a gazdasági rendszerek elméleteiről és a kutatás feladatairól, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, 1971.
- Kotler, Philip: A marketingről, Jönni, látni, győzni a piacon, Park Könyvkiadó, 2000.
- Kovács György: Innováció, technológiai változás, társadalom: újabb elméleti perspektívák, *Szociológiai Szemle* 2004/3.szám
- Kuhn, Thomas S.: A tudományos forradalmak szerkezete, Osiris, 2000.
- Ladó László: Szervezetelmélet és –módszertan, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest*, 1986.
- Laki János: A tudomány természete, Thomas Kuhn és a tudományfilozófia történeti fordulata, *Gondolat*, 2006.
- Lőrinc Lajos – Nagy Endre – Szamel Lajos: A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, 1976
- Lőrinc Lajos: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, 1981.
- Luhmann, Niklas: Bevezetés a rendszerelméletbe, *Gondolat Kiadó*, 2006.
- March, James G.: Szervezeti tanulás és döntéshozatal, Alinea Kiadó – Rajk László Szakkollégium, 2005.
- Marosi Miklós: A szervezés és irányítás nemzetközi fejlődése – magyar gyakorlata, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, 1988.
- Marosi Miklós: Szervezés, ösztönzés, hatékonyság, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, 1978.
- Mastenbroek, Willem F. G.: Konfliktusmenedzsment és szervezettejesztés, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, 1991.
- Méhely Kálmán: Munkabérfizetési rendszerek és a Taylor-féle üzemenvezetés. Pátria Nyomda, 1913.
- Meton, Robert K.: Társadalomelmélet és társadalmi struktúra, *Gondolat Kiadó*, 1980.
- Mészáros Tamás: Múlt és jövő a vállalati tervezésben, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, 1987.
- Mintzberg, Henry – Ahlstrand, Bruce – Lampel, Joseph: Stratégiai szafari, Útbaigazítás a stratégiai menedzsmentben, HVG könyvek, 1998.
- Morawski, Witold (szerk.): A szervezet – A struktúrák, a folyamatok és a szerepek szociológiája, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, 1979.
- Nagy Aladár: Innovációs képesség – vállalati szempontból, *Magyar Tudomány*, 1981. 4.szám
- Nakane, Chie: Japanese Society, 1973.
- Narokj, Winićusz: A tervező társadalom, Kísérlet a szocialista gazdaság szociológiájának megfogalmazására, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, 1979.
- Nemes Ferenc: A vezetés alapjai, Zsigmond Király Főiskola, 2001.
- Nyström, Harry: Kreativitás és innováció, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, 1983.
- Perlaki, Ivan: Innováció és szervezés, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, 1981.
- Perrow, Charles: Szervezetszociológia, Osiris Kiadó, 2002.
- Peters, Thomas J. – Waterman, Robert H.: A siker nyomában, Kossuth Könyvkiadó, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, 1986.
- Pietrasiński, Zbigniew: Alkotó vezetés, *Gondolat Kiadó*, 1977.
- Planck, Max: Válogatott tanulmányok, *Gondolat Kiadó*, 1982.
- Pokol Béla: A társadalmi innováció automatizmusai, *Valóság*, 1985. 4.szám
- Popov, G. H.: A hatékony irányítás, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, 1988.
- Rabár Ferenc: Globalizáció és nemzetépítés (Fogalmi meghatározások) In: Globalizáció és nemzetépítés, Teleki László Alapítvány, 1999.
- Rechnitzer János: Területi stratégiák, *Dialóg Campus*, 1998.
- Rechnitzer János: Szétszakadás vagy felzárkózás – A térszerkezetet alakító innovációk, MTA Regionális Kutatások Központja, Győr, 1993.
- Rosenbloom, David H.: A közigazgatás elmélete és a hatalmi ágak szétválasztása, IN: Stillman, Richard J.: *Közigazgatás*, Osiris-Századvég, 1994.

- Schleicher Imre: A szervezetek esetlegességének az elmélete (Módszerek, gyakorlati alkalmazások), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981.
- Schumpeter, Joseph A.: A gazdasági fejlődés elmélete, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980.
- Simon, Herbert A.: Korlátozott racionalitás, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1982.
- Simon, Herbert A.: A vezetői döntés új tudománya, Statisztikai Kiadó Vállalat, 1982.
- Stearns, Peter – Guthrie, James: Implications of intellectual capital for New Public Management, Vezetéstudomány 2004. 7-8. szám
- Stillman, Richard J.: Közigazgatás, Osiris-Századvég, 1994.
- Susánszky János: A racionalizálás módszertana, Műszaki Könyvkiadó, 1984.
- Szabó János: A műszaki fejlesztés és a társadalomtudományok feladata, Magyar Tudomány, 1981. 4.szám
- Szabó Kálmán: Arányossági elv és érték a modern gazdaságban, Akadémiai Kiadó, 1985.
- Szadovszkij, V.N.: Az általános rendszerelmélet alapjai, Statisztikai Kiadó Vállalat, 1976.
- Szántó Boris: A technológiai innováció gazdasági és társadalmi összefüggései, Magyar Tudomány, 1981. 4.szám
- Szentpéteri István: A szervezélmélet alapjai, Kézirat, 1972
- Thompson, Victor A.: Bureaucracy and Innovation, University of Alabama Press, 1969.
- Torma András: Az információ jelentősége a (köz)igazgatásban, Virtuóz Kiadó, 2002.
- Valenta, Frantisek: Alkottó aktivitás – innovációk – hatások, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1973.
- Varga József: A szervezés alapelvei, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1944.
- Vass Henrik (szerk.) Válság és megújulás, Kossuth Könyvkiadó, 1982.
- Vámos Tibor: Innovációs kihívások az ezredfordulón, JUSS, 1994. 3.szám
- Waldo, Dwight: Mi a közigazgatás?, IN: Stillman, Richard J.: Közigazgatás, Osiris-Századvég, 1994.
- Weber, Max: Gazdaság és társadalom, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987.
- Weber, Max: Tanulmányok, Osiris Kiadó, 1998.
- Zieleniewski, Jan: Szervezés és vezetés, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1973.
- Zupkó Gábor: Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón, Századvég Kiadó, 2002.

II. rész: Európai közigazgatás és innováció

Regionális Önkormányzatok Európai Chartája

Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcéltű kistérségi társulásáról

2004. évi LXXV. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról

2004. évi LXXV. törvény indoklása

65/2004. (IV.15.) Kormányrendelet a többcéltű kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről és ennek módosításáról szóló 113/2004. (IV.28.) Kormányrendelet

271/2004. (IX.29.) Kormányrendelet a kistérségi megbízottak és a regionális koordinátorok jogállásának és tevékenységének részletes szabályairól

5/2005. (I.19.) Kormányrendelet a többcéltű kistérségi társulások által ellátott egyes közszolgáltatások 2005. évi normatív működési támogatásáról

1075/2004. (VII.21.) Kormányhatározat a regionális és kistérségi szervezetek igényelő államigazgatási feladat- és hatáskörök, valamint a területi államigazgatási szervek átalakítására vonatkozó intézkedésekről

1064/2004. (VI.28.) Kormányhatározat a kormányzati szervezeti decentralizációs-deregulációs programról

244/2003. (XII.18.) Kormányrendelet a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről

1113/2003. (XI.11.) Kormányhatározat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról

2198/2003. (IX.1.) Korm. határozat A közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról

1057/2001. (VI.21.) Korm. határozat A közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről

1999. évi XCII. Törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény módosításáról

1052/1999. (V.21.) Korm. határozat A közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről

35/1998. (III.10.) OGY határozat

35/1998. (III.20.) Országgyűlési határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról

1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről

191/1996. (XII.17.) Kormányrendelet a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról

1105/1995. (XI.1.) Korm. határozat A területi államigazgatási szervek reformjának fő irányairól
Az Építészeti és Városfejlesztési Minisztérium és a Minisztertanács Tanácsai Hivatatalának 24/1976. sz. együttes közleménye a tanácsok együttműködésének és a települések koordinációt fejlesztésének irányelveiről
Minisztertanács Tanácsai Hivatatala 3/1974. sz. irányelve a városok és városkörnyéki községek kapcsolatainak fejlesztéséről
1971. évi I. törvény a tanácsokról
1954. évi IX. törvény a tanácsok tagjainak választásáról
1954. évi X. törvény a tanácsokról
1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról
1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről
1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról
1886. évi XXII. törvénycikk a községekről

Inforegio factsheet-ek

2006/702/EK Tanács határozata (2006. október 6.) a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról
COM(2006) 502Európai Községek Bizottsága: A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Az ismeretek átültetése a gyakorlatba: széles körű innovációs stratégia az Európai Unió számára.
COM(2005) 0299 Bizottság közleménye Kohéziós politika a növekedés és a foglalkoztatás támogatására: közösségi stratégiai iránymutatások a 2007-2013 közötti időszakra
COM(2005) 330 Bizottság közleménye Közös cselekvések a növekedésért és a foglalkoztatásért: A Közöség Lisszaboni Programja
Results from 15 Years of Regional Experimentation, European Commission Working Document, October 2006
Összefoglaló a magyar Nemzeti Fejlesztési Tervről, Miniszterelnöki Hivatal kiadványa 2003.
Danish Technological Institute: Thematic Evaluation of the Structural Funds' Contributions to the Lisbon Strategy, Synthesis Report, February 2005
ESPON: Territorial effects of structural funds (2002-2005), Terms of reference
European Commission: Innovation in the National Strategic Reference Frameworks, 2006. October 31.
European Policies Research Centre: Case studies of regional innovation policy in EU member states, August 2006
European Public Administrations Network, Lisbon ad hoc group: The EPAN contributions to the success of the Lisbon Strategy, Final report, Luxembourg, 2005.
National Strategic Reference Framework Malta 2007-2013, December 2006
National Strategic Reference Framework Structural Funds 2007-2013, Netherlands, December 2006
National Strategic Reference Framework Greece 2007-2013, October 2006
National Strategic Reference Framework in support of growth and jobs, National Cohesion Strategy, Poland 2007-2013, November 2006
National Strategic Reference Framework of the Czech Republic 2007-2013, December 2006
National Strategic Reference Framework of Romania 2007-2013, April 2006
National Strategic Reference Framework of Bulgaria 2007-2013, April 2006
National Development Plan 2007-2013 – Transforming Ireland – A Better Quality of Life for All, January 2007
Latvian National Development Plan 2007-2013
Regions for economic change – innovating through EU Regional Policy, European Union-Regional Policy; June 2006
Wim Kok vezette Magas Szintű Munkabizottság Jelentése: Szembenézni a kihívással, a Lisszaboni növekedési és foglalkoztatási stratégia, 2004. november

Európai közigazgatási elvek, SIGMA Tanulmányok: No.27, 2000.

Hágai Program, A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban, Elnökségi következtetések – Brüsszel, 2004. november 4-5.

MCL-14 (2005) 4 végleges, A helyi és regionális önkormányzásért felelős európai miniszterek konferenciája
12th Meeting of European Ministers responsible for Public Administration, Mondorf-les-Bains, 8 June 2005
<http://www.controllrt.hu/doc/Eipa.pdf>

Council of European Municipalities and Regions honlapja: www.ccre.org

Ágh Attila – Németh Jenő (szerk.): Kistérségi közigazgatás, Magyar Közigazgatási Intézet, IDEA programja, 2003.

Agg Zoltán: Politikai földrajz és megyerendszer I., Comitatus 2004. októberi szám

Agg Zoltán: Megyék és/vagy régiók Magyarországon, 2005. Comitatus különszám

- Agg Zoltán: Hány járás – hány tartomány – hány megye? A területi kérdés Magyarország határain belül és a megyerendszer, 2005. Comitatus különszám
- Alsó László: A község-szervezés alapelvei, A községek szervezeti beosztásának racionalis rendezése, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1935.
- Ana Mafalda Madureira, Jan-Evert Nilson, Vidtor Gheorghe, Blekinge Tekniska Högskola: Structural Funds as instrument to promote innovation, Theories and practices, Vinnova Report, 2007. 02.
- Arnošt Veselý: Governance as Multidimensional Concept, CESES Papers, 2004/5.
- Árvai Tibor: Települési önkormányzatok együttműködése, társulások kapcsolatai, különös tekintettel a kistérségekre, Magyar Közigazgatás, 2000. júliusi szám
- Bachtler, Ferry, Méndez, McMaster: The 2007-13 Operational Programmes: a preliminary assessment, IQ-Net Thematic Paper No. 19(2), 2007.
- Balázs István: Az ET Helyi és Regionális Közhatalóságok Igazgató Bizottsága ülésének állásfoglalása a szubszidiaritás elvének érvényesüléséről a tagországok önkormányzati rendszerében, Magyar Közigazgatás 1995. május, június-júliusi szám
- Balázs István: Paraállami formák a mai magyar közigazgatásban, 1999. Tér és Társadalom, 3. szám
- Balázs István: A XXI. század közigazgatásának kihívásai, 2000. Magyar Közigazgatás, júliusi szám
- Balázs István (szerk.): Közigazgatási Szakvizsga, Államvizsga, Magyar Közigazgatási Intézet, 2002.
- Balogh Zoltán: Kísérleti regionalizáció Svédországban, In: Pálné Dr. Kovács Ilona (szerk.): Regionális reformok Európában, IDEA, 2005.
- Bartha László: A helyi önkormányzatok egységes hivatalának államigazgatási ügyei a gyakorlatban, Magyar Közigazgatás, 1996. szeptemberi szám
- Bartke István: A területi egyensúlyok, 2001. Tér és Társadalom, 1. szám
- Bán Imre – Ormosy Viktor: A területfejlesztési törvény után egy év tanulságai és tapasztalatai, 1997. Tér és Társadalom, 3. szám
- Bende-Szabó Gábor: Regionális önkormányzati feladat- és hatáskörök de lege ferenda, IDEA, 2003.
- Beér János: A helyi tanácsok kialakulása és fejlesztése Magyarországon (1915-1960), Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1962.
- Benisch Artúr: Vármegyei beosztásunk reformja, Budapesti Szemle 1914. 158. köt.
- Benkőné Lodner Dorotty (szerk.): A közigazgatás területfejlesztését szolgáló tevékenységének egyes kérdései, Pécs
- Bércesi Ferenc – Bekényi József – Németh Jenő: Kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere, In: Ágh Attila – Németh Jenő (szerk.): Kistérségi közigazgatás, Magyar Közigazgatási Intézet, IDEA, 2003.
- Bércesi Ferenc – Bekényi József – Németh Jenő: A kistérségi közigazgatás, In: Ágh Attila – Németh Jenő (szerk.): Kistérségi közigazgatás, Magyar Közigazgatási Intézet, IDEA, 2003.
- Bércesi Ferenc – Ivancsics Imre: A közigazgatási hivatalok koordinációs szerepének alakulása, Magyar Közigazgatás, 1998. áprilisi szám
- Bércesi Ferenc: A területi államigazgatási szervezetrendszer tíz éve (reformok, ellentmondások), Magyar Közigazgatás, 2002. márciusi szám
- Bércesi Ferenc: A kistérség helye és szerepe a közigazgatási rendszerben, Magyar Közigazgatás, 2002. szeptemberi szám
- Bibó István: Válogatott tanulmányok 1971-1979, Magvető Kiadó, Budapest, 1986.
- Bihari Mihály (szerk.): Közigazgatás és politika, Tanulmányok a közigazgatás köréből, Kossuth Kiadó, 1980.
- Bihari Ottó: A regionális közigazgatás kérdései, MTA Dunántúli Tudományos Intézet, kézirat, 1976.
- Bilecz Endre: A regionalizmus-koncepció érvényesítésének politikája. Közigazgatás- és társadalompolitika összefüggései a reformkoncepció változatai kapcsán, 2003. 5. szám
- Bonifert Donát: A kistérségek szerepe az Európai Unió országaiban és Magyarországon, Falu, város, régió, 2003. 5. szám
- Brucker Balázs: Regionális reformok Olaszországban, In: Pálné Dr. Kovács Ilona (szerk.): Regionális reformok Európában, IDEA, 2005.
- Buday László: Magyarország községeinek háztartása az 1908. évben, Budapest, 1913.
- Bujdosó Sándor: A közigazgatási szolgáltatások korszerűsítésének programja; a kistérségek szerepe és a többcélú kistérségi társulások jogi szabályozása, Területi Statisztika, KSH, 2004. szeptemberi szám
- Buzáth János: A közigazgatási reform a Magyar Jogászegyletben, Magyar Közigazgatás 1920. 23. szám
- Csefkó Ferenc – Ivancsics Imre: A centrális alárendeltségű szervek igazgatáskorszerűsítési tendenciái In: Csefkó Ferenc (szerk.): Tér és közigazgatás, MTA RKK, Magyar Közigazgatási Intézet, 1994.
- Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról, MTA RKK Pécs, 1993.
- Csefkó Ferenc (szerk.): Tér és Közigazgatás, MTA RKK és Magyar Közigazgatási Intézet, 1994.
- Csefkó Ferenc: Egységest(ülő) önkormányzati szövetség(ek)? Magyar Közigazgatás, 1997. júniusi szám

- Csefkó Ferenc: A települések differenciált hatásköri rendje kialakításának elvi alapjai, Magyar Közigazgatás, 2000. februári szám
- Csefkó Ferenc (szerk.): EU-integráció – Önkormányzatok, Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása, 2001.
- Csefkó Ferenc: Kistérségfejlesztési – közszolgáltatási stratégiai program (vitatézisek), Magyar Közigazgatás, 2001. márciusi szám
- Csefkó Ferenc: A kistérség intézményrendszere és a települési önkormányzatok, In: Ágh Attila – Németh Jenő (szerk.): Kistérségi közigazgatás, Magyar Közigazgatási Intézet, IDEA 2003.
- Csizmadia Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok, Gondolat Kiadó, 1991.
- Demmke, Christoph – Bossaert, Danielle: Informal Cooperation: The Case Of EPAN, EIPA, 2004.
- Deli Erika: 144 kistérség – 7,7 milliárd forint támogatás, Jegyző és Közigazgatás 2004. szeptember-októberi szám
- Dubecz György: A jegyzők helye és szerepe az önkormányzati rendszerben, Magyar Közigazgatás, 1999. márciusi szám
- Dubeczné dr. Károlyi Éva: A kistérségi szerveződések margójára, Jegyző és Közigazgatás, 2004. szeptember-októberi szám
- Egyed István: Vármegyei önkormányzat, Budapest 1929.
- Egyed István: Közigazgatási reform, Jogállam, Jog- és Államtudományi Szemle, 1923.
- Enyedi György: Regionális folyamatok Magyarországon az átmenet időszakában, Budapest, 1996.
- Enyedi György: A sikeres város, Tér és Társadalom, 1997. 4. szám
- Erdei Ferenc: Erdei Ferenc összegyűjtött művei, Településpolitikai, közigazgatás, urbanizáció, Akadémia Budapest, 1977.
- Erdei Ferenc: Magyar város, Erdei Ferenc összegyűjtött művei, Akadémiai Kiadó, 1974.
- Fábián Adrián: Regionális közigazgatás – de lege ferenda, Magyar Közigazgatás, 2003. januári szám
- Finta István: Az önkormányzati szolgáltatás-szervezési és szabályozási lehetőségei, Tér és Társadalom, 1998. 4. szám
- Fonyó Gyula: A tanácstörvény magyarázata, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1976.
- Fürcht Pál: Polgármesteri hivatali modell, Magyar Közigazgatás, 1997. februári szám
- Fürcht Pál: Az önkormányzati társulási törvényről, Magyar Közigazgatás, 1998. márciusi szám
- Fürcht Pál: A települési együttműködés egyes kérdései, Magyar Közigazgatás, 2000. szeptemberi szám
- Fürcht Pál: Szabályozási koncepció a kistérségi társulásokhoz, In: Ágh Attila – Németh Jenő (szerk.) (2003): Kistérségi közigazgatás, Magyar Közigazgatási Intézet, IDEA 2003.
- Gács János: A Lisszaboni folyamat: rejtélyek, elméleti problémák és gyakorlati nehézségek, Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaságtudományi Intézet, Műhelytanulmányok 2005/1.
- Gelencsér Gábor: A dekoncentrált államigazgatási szervek tevékenységének összehangolása I., Magyar Közigazgatás, 2001. áprilisi szám
- Gelencsér Gábor: A dekoncentrált államigazgatási szervek tevékenységének összehangolása II., Magyar Közigazgatás, 2001. májusi szám
- G. Fekete Éva: A regionális funkciók működöttese az önkormányzati rendszerben, Miskolc kézirat, 1992.
- Gyergyák Ferenc: A kistérségi szintre telepített államigazgatási, közszolgáltatási és egyéb állami feladatok, Magyar Közigazgatás, 2004. februári szám
- Hajdú Zoltán: A finn regionális közigazgatás és reformfolyamat, In: Pálné Dr. Kovács Ilona (szerk.): Regionális reformok Európában, IDEA 2005.
- Hajdú Zoltán: A közigazgatási régió történeti, funkcionális összefüggései és alakváltozásai Magyarországon, Magyar Tudomány 2004. 9. szám
- Hajdú Zoltán: A közigazgatási térfelosztás változásai Magyarországon, Tér és Társadalom, 1996.
- Hardi Tamás: Új területi együttműködési forma Franciaországban: a pays-ek, In: Beszteri Béla – Hervainé Szabó Gyöngyvér (szerk.): Regionális és helyi együttműködési stratégiák, Tudományos konferencia a magyar tudomány napja keretében, 1999. november 5. Székesfehérvár
- Hencz Aurél: Térrendezési törekvések, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1971.
- Horváth Gyula: Decentralizáció és regionalizmus Európában, Pécsi Tudományegyetem Közigazgatás-tudományi Kara
- Horváth Gyula – Pálné Kovács Ilona (szerk.): Területfejlesztés és közigazgatás-szervezés (Megye, régió, kistérség), MTA Budapest, 2000.
- Horváth Imre: Közigazgatási szervezés- és vezetéstan, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1999.
- Horváth M. Tamás: Az önkormányzatok közötti együttműködés keretei és problémái, Magyar Közigazgatás, 1995. októberi szám
- Husztli Levente: Önkormányzatok felkészülése az európai uniós csatlakozásra, Falu, város, régió, 2003. 1. szám
- Kara Pál: Helyi önkormányzati rendszerünk értékei, fejlesztési lehetőségei I., Magyar Közigazgatás, 1998. októberi szám

- Kara Pál: Javaslat az önkormányzati és az államigazgatási feladat- és hatáskörök felülvizsgálatára (Vitaanyag), Magyar Közigazgatás, 1999. januári szám
- Kara Pál: A köztársasági megbízotti intézmény, a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok tevékenysége, Magyar Közigazgatás, 2001. februári szám
- Kelsen, Hans: Az államelmélet alapvonalai, Miskolc, 1997.
- Kiss László (szerk.): az önkormányzatok együttműködéses (társulások) kapcsolatainak jelene és fejlesztésének főbb irányai, Budapest, Kézirat, 1991.
- Kiss László: A megyehatármenti térségek közigazgatásának speciális kérdései, a szociológiai értelmezés lehetőségei, OTKA kutatási zárótanulmány, Pécs, 1997.
- Kiss László: A kistérségi társulások kapcsolatai de lege lata és de lege ferenda (A feladatok tükrében), Pécs kézirat, 2002.
- Kiss László: A regionális igazgatás alkotmányi szabályozásának alapjai (De lege lata és de lege ferenda) kézirat, 2004.
- Kiss Pál: Körjegyzőség – a célszerű megoldás, Magyar Közigazgatás, 2003. februári szám
- Koncz János: Önkormányzat és közigazgatás, Budapest, 1957.
- Kovács Tibor: Magyarország kistérségi szerkezete. In: Ágh Attila – Németh Jenő (szerk.) (2003): Kistérségi közigazgatás, Magyar Közigazgatási Intézet, IDEA 2003.
- Kuruczai Csaba: A Regionális Önkormányzatok Európai Kartája előlete és elfogadott változata a főbb rendelkezései, Magyar Közigazgatás 1998. júniusi szám
- Locatelli, Rinaldo: Az ET Helyi és Regionális Közhatóságok Állandó Konferenciája (CPLRE) és a régiók, Magyar Közigazgatás 1992. novemberi szám
- Lőrincz Lajos: Európai integráció és közigazgatás, Magyar Közigazgatás, 1998. júliusi szám
- Lőrincz Lajos: Közigazgatás: tegnap, ma, holnap, Tér és Társadalom, 1999. 3. szám
- Lőrincz Lajos: Új irányzatok a közigazgatás fejlődésében, Magyar Közigazgatás, 2003. decemberi szám
- Magyary Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása, Királyi Magyar Nyomda, 1930.
- Martin Potůček: Strategic governance: Conceptual Foundations, Public Policy and Forecasting, Prague Social Science Studies, 2006.
- Martin Potůček: The Futures Wheel on European Integration, CESES Papers, 2005/10.
- Martin Potůček: Welfare State Transformations in Central and Eastern Europe, Public Policy and Forecasting, Prague Social Science Studies, 2007.
- Miniszterelnöki Hivatal Területfejlesztési Államtitkárság: A területfejlesztés, 2002.
- Németh Jenő: A térségi (városkörnyéki) együttműködés és igazgatás fejlesztésének indokai, lehetőségei (Elvi megközelítés), Magyar Közigazgatás, 1999. januári szám
- Németh Jenő: A kistérségi (városkörnyéki) közigazgatás és együttműködés gyakorlata, jövője, Magyar Közigazgatás, 2001. januári szám
- Németh Jenő: A kistérségi közigazgatási rendszer kritikus pontjai és rendszerfejlesztési intelmek, Területi Statisztika, KSH, 2004. szeptemberi szám
- Németh Jenő (szerk.): Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták, Magyar Közigazgatási Intézet, IDEA, 2004.
- Németh Jenő (szerk.): Kistérségi Módszertan, Magyar Közigazgatási Intézet, IDEA, 2005.
- Nagy Gábor Miklós: Közigazgatási reform és regionális politika, Comitatus 2004. októberi szám
- Olsen, Johan P.: Towards a European Administrative Space?, Arena Working Papers, WP 2002/26.
- Olsen, Johan P.: Citizens, public administration and the search for theoretical foundations, Arena Working Papers 2003/20.
- Olsen, Johan P.: Organization theory, public administration, democratic governance, Arena Working Papers 2007/01.
- Dr. Orova Márta: A helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban, IDEA, www.idea.gov.hu
- Papné Gáspár Lujza: Területi fejlődés és területfejlesztés Magyarországon, Comitatus, 2003. májusi szám
- Pálné Kovács Ilona – Agg Zoltán (szerk.): A rendszerváltás és a megyék, Comitatus Kiadó, 1994.
- Pálné Kovács Ilona: Régiók az ezredfordulón?, Tér és Társadalom 1999. 3. szám
- Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás (Doktori védés az MTA-n), Magyar Közigazgatás, 2000. júniusi szám
- Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás, Dialóg Campus Kiadó, 2001.
- Pálné Kovács Ilona: A politikai regionalizáció esélyei Magyarországon, Comitatus, 2002. január-februári szám
- Pálné Kovács Ilona: A regionális önkormányzatok és a regionális politika (területfejlesztés) irányítása, IDEA, 2003.
- Pálné Kovács Ilona: A kistérségek a területi igazgatás komplex összefüggérendszerében. In: Ágh Attila – Németh Jenő (szerk.): Kistérségi közigazgatás, Magyar Közigazgatási Intézet, IDEA 2003.
- Pálné Kovács Ilona: A régió, Magyar Tudomány, 2004. 9. szám

- Pál Tibor: Kényszer-alkalmazkodás, Változás előtt a közigazgatási rendszer, Magyar Közigazgatás, 2003. júliusi szám
- Perger Éva: A túlközpontosított közigazgatási struktúra lebontása Görögországban, In: Pálné Dr. Kovács Ilona (szerk.): Regionális reformok Európában, IDEA, 2005.
- Péteri Gábor: Hogyan csináljunk közigazgatási reformot? Dániai tanulságok Magyarország számára, IDEA tanulmány, 2005. október
- Petrétei József (szerk): Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete, 1992.
- Pfeil Edit: Az önkormányzati társulásokról a gyakorlattól a szabályozásig, Magyar Közigazgatás, 1995. decemberi szám
- Pfeil Edit: A térségi együttműködés lehetséges szerepe a terület- és településfejlesztésben II., Comitatus, 1996. februári szám
- Philip Raines, Sandra Taylor: Mid-term Evaluation of the 2000-06 Structural Fund Programmes, IQ-Net Thematic Paper 11(2) University of Strathclyde, June 2002
- Pollitt-Bouckaert-Löffler: Making quality sustainable: Co-design, co-decide, co-produce, co-evaluate, 4QC Conference, 2006.
- Polverari, McMaster, Gross, Bachtler, Ferry, Yuill: European Policies Research Centre: Strategic planning for structural funds in 2007-2013, A review of strategies and programmes, IQ-Net Thematic Paper, No. 18(2)
- Raft Miklós (szerk.): A helyi-területi közigazgatás (Tanulmányok), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1982.
- Rechnitzer János: Területi stratégiák, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 1998.
- Rechnitzer János: A halogatott regionalizáció mint a területi politika sajátossága az átmenetben, Tér és Társadalom, 2001. 2. szám
- Rechnitzer János – Lados Mihály (szerk.): A területi stratégiáktól a monitoringig, Dialóg Campus Kiadó, 2004.
- Sandra Taylor, John Bachtler, François Josserand and Laura Poverari: Achieving the aspirations of the 2000-06 programming period, IQ-Net Thematic Paper 14(2) University of Strathclyde, April 2004
- Scheidlerné Dr. Szöllösi Mária: A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről, Magyar Közigazgatás, 1999. szeptemberi szám
- Siedentopf, Heinrich – Hauschild, Christoph: Európai integráció és a tagállamok közigazgatása, IN: Lörincz Lajos (szerk.): Közigazgatás-tudományi antológia, UNIO Kiadó, Második kötet
- Somlyódy Péter: Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás, Dialóg Campus Kiadó, 2003.
- Somlyódy Péter: A városok helye és szerepe a kistérségi közigazgatási rendszer kialakulásában, Magyar Közigazgatás, 2003. júliusi szám
- Somlyódy Péter: A városok helye és szerepe a kistérségi közigazgatási rendszer kialakulásában, In: Ágh Attila – Németh Jenő (szerk.): Kistérségi közigazgatás, Magyar Közigazgatási Intézet, IDEA 2003.
- Sorbán János (1918): Kormányzati és közigazgatási problémák. A közigazgatás reformja? Budapest
- Steen-Berg-Meer-Overeem-Toonen: Modernising governments in other countries. International comparison of processes of change in central government, Department of Public Administration, University of Leiden, 2005.
- Süli-Zakar István (szerk.): A terület- és településfejlesztés alapjai, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2003.
- Szabó Gábor: A dekoncentráció helye és szerepe a magyar közigazgatásban, Magyar Közigazgatás 1995. július-augusztusi szám
- Szabó Gábor: Város és vonzáskörzete önkormányzati aspektusból (összefoglaló tanulmány), Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, kézirat, 1996.
- Szegvári Péter: „Abszurditás vagy Csodaország”, 15 év tükrében: a regionális önkormányzatiság esélyei, Önkorkép, 2005. 10. szám
- Szigeti Ernő (szerk.): Régió, közigazgatás, önkormányzat, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001
- Szigeti Ernő: Község, város, jogállás, A magyar településhálózat közigazgatási térszerkezetének néhány kérdése, Magyar Közigazgatási Intézet, 2002.
- Szigeti Ernő: Az államigazgatás dekoncentrált területi szervezetrendszer regionalizálásának kérdései, Budapest, IDEA 2003.
- Szigeti Ernő: A régiók és a régióközpontok térszerkezeti alternatívái, IDEA, 2003.
- Szoboszlai Zolt: Kistérségek társulása Magyarországon, In: Ágh Attila – Németh Jenő (szerk.): Kistérségi közigazgatás, Magyar Közigazgatási Intézet, IDEA 2003.
- Szoboszlai György – Wiener György: A város szerepe a középszintű területi igazgatásban, Budapest, Kézirat, 1978.
- Temesi István: A választott önkormányzati régiók helye és szerepe az EU tagállamaiban, Budapest, kézirat, 2000.
- Thom de Graaf: Necessity and difficulty of government reform, Keynote speech: European Group For Public Administration, Annual Conference, Bern, 2005.

- Tilk Péter: Észrevételek az önkormányzati rendszer továbbfejlesztéséről szóló vitaanyagra adott válaszokról, Magyar Közigazgatás 2003. februári szám
- Torma András: Önkormányzati reformok Nyugat-Európában és tanulságai, Magyar Közigazgatás, 2002. szeptemberi szám
- Tomcsányi Móricz: Magyar közjog, Alkotmányjog, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1926.
- Tóth László: A megye – mint közigazgatási régió, Comitatus 2004. áprilisi szám
- Tóth Zoltán: Akarjuk-e és képesek vagyunk-e a közigazgatás reformjára?! (vitaanyag) Magyar Közigazgatás, 2003. júliusi szám
- Tóth Zoltán: Közigazgatási reform az EU-csatlakozás tükrében, Magyar Közigazgatás, 2004. januári szám
- Vadál Ildikó: Korszerű közigazgatás – avagy: kényszer szülte megoldások a közszolgáltatások megszervezésében, Magyar Közigazgatás, 2000. januári szám
- Vadál Ildikó: A közigazgatási reformhoz kapcsolódó önkormányzati feladat- és hatáskörök differenciálása, Pécs IDEA, 2004.
- Vadnay Tibor: A közigazgatás reform a Magyar Jogászegyletben, Magyar Közigazgatás 1920. 21. szám
- Vági Gábor: Magunk, Uraink, Válogatott írások településekről, tanácsokról, önkormányzatokról, Gondolat Budapest, 1991.
- Verebélyi Imre (szerk.): A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, 1996.
- Verebélyi Imre: Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és soron következő feladatairól I., Magyar Közigazgatás, 1998. júniusi szám
- Verebélyi Imre: Összefoglaló a közigazgatási reformfolyamat első szakaszáról és soron következő feladatairól II., Magyar Közigazgatás, 1998. júliusi szám
- Verebélyi Imre: Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, Magyar Közigazgatás, 2000. októberi szám
- Verebélyi Imre: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és a kormányzásra, Magyar Közigazgatás 2001. júniusi szám
- Verebélyi Imre: Az Európai Unió hatása a nemzeti közigazgatásra és a kormányzásra II., Magyar Közigazgatás, 2001. augusztusi szám
- Verebélyi Imre: A tanácsi önkormányzatok, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987.
- Veres Mihály: A községi integráció szervezeti-jogi formái (A községi közös tanácsok és a községegyesítések tapasztalatai), Nyírségi Nyomda, 1979.
- Virág Rudolf: Központi igazgatás és kistérségi dekoncentráció, In: Ágh Attila – Németh Jenő (szerk.): Kistérségi közigazgatás, Magyar Közigazgatási Intézet, IDEA 2003.
- Walter Tibor: A közigazgatási hivatalok koordinációs és ellenőrzési szerepe, Magyar Közigazgatás, 2000. májusi szám
- Weis István: A múlt és a jövő közigazgatása, Közigazgatásunk csődje, Budapest, 1920.
- Weis István: Kétféle közigazgatás, Magyar Közigazgatás 1921. 46. szám
- Wiener György: Regionális államreform Magyarországon, Európai Tükör, 2003. 3. szám
- W. Hummer – S. Bohr: A régiók szerepe a jövő Európájában, Pécs, 1994.
- Zongor Gábor: Változatok a középszintre, avagy a magyar középszinttelenség, Tér és Társadalom, 1999. 3. szám
- Zongor Gábor: Európa változó területpolitikája és a magyar regionális törekvések, Comitatus áprilisi szám, 2004.