



BELÜGYMINISZTERIUM

KÖFOP-2.3.4-VEKOP-15-2016-00002

„Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II.”

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FEJLŐDÉSI PERSPEKTÍVÁI KÖZÉP – KELET EURÓPÁBAN

KÖZÖS TANULÁS ÉS INNOVÁCIÓK *Konferenciakötet*

PERSPECTIVES OF LOCAL GOVERNMENTS IN CENTRAL-EASTERN EUROPE

COMMON LEARNING AND INNOVATIONS *Conference volume*

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

„E kiadvány tartalma nem feltétlenül tükrözi a Belügyminisztérium hivatalos álláspontját.
Az itt található információkért és nézetekért a szerző vállalja a kizárólagos felelősséget.”

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FEJLŐDÉSI PERSPEKTÍVÁI KÖZÉP – KELET EURÓPÁBAN

KÖZÖS TANULÁS ÉS INNOVÁCIÓK *Konferenciakötet*

PERSPECTIVES OF LOCAL GOVERNMENTS IN CENTRAL-EASTERN EUROPE

COMMON LEARNING AND INNOVATIONS *Conference volume*

ISBN 978-963-9208-58-2

Belügyminisztérium
Önkormányzati Koordinációs Iroda
1094 Budapest, Balázs Béla utca 35.
Postacím: 1903, Budapest Pf.: 314
Tel: 06 1 441-1539, Fax: 06 1 999 43 85
Email: oki@bm.gov.hu

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETŐ 8

A MAGYARORSZÁGI ÖNKORMÁNYZATOK INFORMÁCIÓ-KEZELÉSI SZOKÁSAI 2017-2018-BAN
Budai Balázs 12

SZÜKSÉGÜK VAN-E A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKNAK A DIGITÁLIS TÉRRE!?
Czékmann Zsolt – Cseh Gergely – Ritó Evelin – Szabó Balázs 22

FAKULTATÍV FELADATVÉGZÉS MINT AZ ÖNKORMÁNYZATI INNOVÁCIÓ ESZKÖZE
Hoffman István – Papp Dorottya 38

AZ ELŐÍRÁSOK TELJESÍTÉSE: AZ ÖNKORMÁNYZATOK ONLINE KOMMUNIKÁCIÓJA ROMÁNIÁBAN
Kádár Magor – Benedek István..... 52

TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL A MAGYARORSZÁGI VÁROSTERVEZÉSBEN, TERVEZÉSSZOCIOLÓGIAI
MEGKÖZELÍTÉSBEN
Kőszeghy Lea..... 70

AZ INNOVÁCIÓS POLITIKA ÉS HELYI IRÁNYÍTÁS CÉLKITŰZÉSEI ÉS ESZKÖZEI LENGYELORSZÁGBAN
Mariusz W. Sienkiewicz..... 90

LAKOSSÁG BEVONÁSÁNAK GYAKORLATA HAZAI ÖNKORMÁNYZATOKBAN
Kocsis János Balázs 116

CSEHORSZÁGI TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZAT –DILEMMA A POLITIKAI ELSZÁMOLTATHATÓSÁG
ÉS A GYAKORLATI FUNKCIONALITÁS KÖZÖTT
Tomáš Kostelecký..... 132

AZ INFORMÁCIÓTECHNOLÓGIAI ADAPTÁCIÓ KIRAKÓS JÁTÉKA A KÖZSZFÉRÁBAN:
MAGYARORSZÁG ESETTANULMÁNYA
Nemeslaki András 148

A TECHNOLÓGIAI HULLÁM MEGLOVAGLÁSA: A ROMÁN VÁROSOK ERŐFESZÍTÉSEI
AZ E-KORMÁNYZAT TERÜLETÉN
Nicolae Urs 182

CONTENTS

INTRODUCTION 9

THE INFORMATION HANDLING PRACTICE OF LOCAL GOVERNMENTS IN HUNGARY IN 2017 AND 2018
Balázs Budai 13

DO LOCAL GOVERNMENTS NEED THE DIGITAL SPACE?!
Zsolt Czékmann – Gergely Cseh – Evelin Ritó – Balázs Szabó 23

VOLUNTARY (NON-MANDATORY) TASK PERFORMANCE AS AN INSTRUMENT OF LOCAL
GOVERNMENT INNOVATION
István Hoffman – Dorottya Papp 39

FULFILLING THE PRESCRIPTIONS: ONLINE COMMUNICATION OF MUNICIPALITIES IN ROMANIA
Magor Kádár – István Benedek..... 53

PUBLIC PARTICIPATION IN HUNGARIAN URBAN PLANNING - APPLYING PLANNING
SOCIOLOGY APPROACH
Lea Kőszeghy..... 71

OBJECTIVES AND INSTRUMENTS OF INNOVATION POLICY AND LOCAL GOVERNANCE IN POLAND
Mariusz W. Sienkiewicz..... 91

PUBLIC PARTICIPATION IN HUNGARIAN LOCAL GOVERNMENTS
János Balázs Kocsis 117

CZECH LOCAL GOVERNMENT – DILEMMA BETWEEN POLITICAL ACCOUNTABILITY AND PRACTICAL
FUNCTIONALITY
Tomáš Kostelecký 133

THE PUZZLE OF IT ADOPTION IN THE PUBLIC SECTOR: HUNGARY’S CASE
András Nemeslaki 149

RIDING THE TECHNOLOGICAL WAVE: ROMANIAN CITIES SEARCH FOR E-GOVERNMENT DIVIDENDS
Nicolae Urs 183

A CSEH, A SZLOVÁK ÉS A MAGYAR TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK FENNTARTHATÓSÁGÁNAK KÖLTSÉGVETÉSI KÉRDÉSEI Hegedűs Szilárd – Bethlendi András – Lentner Csaba – Nagy László – Molnár Petronella.....	194
FENNTARTHATÓSÁG, VAGY ESETLEGESSÉG? Ongjerth Richárd	210
A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS HELYZETE ÉS PERSPEKTÍVÁI MAGYARORSZÁGON Pálné Kovács Ilona.....	238
AZ ÖNKORMÁNYZATOK INFORMÁCIÓGAZDÁLKODÁSA A NAIH SZEMSZÖGÉBŐL Péterfalvi Attila	254
A SZOCIÁLIS GAZDASÁG SZEREPE A SZLOVÁKIKAI HELYI FEJLESZTÉSEKBEN Pongrácz Éva	268
„AZ INNOVÁCIÓ HATÁSA A KÖZIGAZGATÁSRA: KIHÍVÁSOK, STRATÉGIÁK, KÖVETKEZMÉNYEK" (TERVEZET) Stanisław Mazur	282
ÖNKORMÁNYZATI EGYÜTTMŰKÖDÉS AZ „ÖNKORMÁNYZATI FEJLESZTÉSEK FIGYELEMMEL KÍSÉRÉSE II." KUTATÁSI PROJEKT TÜKRÉBEN Szabó Tamás	300
ÖNKORMÁNYZATOK ÉS KIBERBIZTONSÁG – A SZERVEZET ÉS AZ EMBERI ERŐFORRÁS FELKÉSZÜLTSÉGE AZ ONLINE FELMÉRÉS EREDMÉNYEI ALAPJÁN Számadó Róza	320
A MAGYAR HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TUDÁS ÁLLAPOTÁRÓL ÉS A VÁLTOZTATÁS SZÜKSÉGESSÉGÉRŐL Zongor Gábor	334
EGYBEN HATÉKONYABB? LAKOSSÁGI PERCEPCIÓK AZ ÁLLAM ÉS ÖNKORMÁNYZAT KÉRDÉSKÖRÉHEZ Kákai László	346

BUDGETARY ISSUES OF THE SUSTAINABILITY OF LOCAL GOVERNMENTS IN SETTLEMENTS OF HUNGARY, THE CZECH REPUBLIC AND SLOVAKIA Szilárd Hegedűs – András Bethlendi – Csaba Lentner – László Nagy – Petronella Molnár	195
SUSTAINABILITY OR EVENTUALITY? Richárd Ongjerth	211
THE SITUATION AND PERSPECTIVES OF LOCAL GOVERNMENTS IN HUNGARY Ilona Pálné Kovács.....	239
FREEDOM OF INFORMATION IN THE CONTEXT OF LOCAL GOVERNMENTS Péterfalvi Attila	255
THE ROLE OF SOCIAL ECONOMY IN LOCAL DEVELOPMENT IN SLOVAKIA Pongrácz Éva	269
„HOW INNOVATION CAN TRANSFORM PUBLIC ADMINISTRATION: STRATEGIES, CONSEQUENCES, CHALLENGES" (DRAFT) Stanisław Mazur	283
LOCAL GOVERNMENT COOPERATION AS DESCRIBED IN THE RESEARCH PROJECT TITLED “MONITORING LOCAL GOVERNMENT DEVELOPMENTS II" (ÖFFK II) Szabó Tamás	301
LOCAL GOVERNMENTS AND CYBERSECURITY – THE PREPAREDNESS OF THE ORGANISATION AND HUMAN RESOURCES BASED ON THE RESULTS OF THE ONLINE SURVEY Számadó Róza	321
THE LEVEL OF KNOWLEDGE OF HUNGARIAN LOCAL GOVERNMENTS AND THE NEED FOR CHANGE Gábor Zongor	335
MORE AND MORE EFFECTIVELY? THE PEOPLE'S PERCEPTIONS IN TERMS OF THE STATE AND LOCAL GOVERNMENT ISSUES László Kákai	347

BEVEZETŐ

A közigazgatás és a közszolgáltatások megfelelő működése meghatározó szükséglet a modern európai társadalmakban. Az Európa 2020 Stratégia, a Nemzeti Reformprogram, illetve a Partnerségi Megállapodás célkitűzéseinek elérése nem lehetséges a közigazgatás, illetve a közszolgáltatások hatékonyságának fejlesztése, egy ügyfélközpontúbb, szolgáltató hozzáállású állam kialakítása nélkül. Ezt felismerve Magyarország a 2014-2020 programozási időszakban külön operatív program keretében tervezte a közigazgatás, valamint a helyi közszolgáltatási szféra fejlesztéseit végrehajtani, a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP) keretében.

Az **Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II. projekt** (továbbiakban: ÖFFK II.) a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozatban a KÖFOP 2. prioritásán került nevesítésre.

A projekt keretében megvalósított kutatások a vertikális és horizontális intézményi együttműködések hatékonysága növelésében rejlő, a területfejlesztési potenciálok kiaknázásához történő hozzájárulására irányultak. A projekt stratégiai célja, hogy hozzájáruljon a helyi közszolgáltatások rendszerének átalakításához, a hatékony, fenntartható és szolgáltató önkormányzati szemlélet kialakulásához. A projekt keretében tervezett három kutatás fókuszában a helyi közszolgáltatás-nyújtás folyamata állt, középpontba helyezve a helyi (területi és települési szintű) településfejlesztést. A kutatások témája és célja:

- **Koordináció (Kutatás I.)**
Horizontális és vertikális együttműködési és koordinációs mechanizmus kiterjesztését megalapozó kutatás, melynek célja a településfejlesztési fókuszú helyi közszolgáltatások hatékonyságának növelése.
- **Inkluzív faktor azonosítása (Kutatás II.)**
Sikertényezők és kudarcfaktorok megvizsgálása az inkluzív önkormányzati gyakorlatok tekintetében, hangsúlyt helyezve a szociális gazdaság által érintett területekre és külön figyelmet szentelve a szegénység csökkentésére, valamint a marginalizált csoportokra. A kutatás célja a helyi (területi és települési) településfejlesztési fókuszú közszolgáltatások innovációs faktorainak beazonosítása.
- **Információs akadálymentesítés (Kutatás III.)**
Önkormányzatok információfeldolgozási képességeit (pl. fejlesztési, tervezési, együttműködési, módszertani stb.), szükségleteit és a továbblépési lehetőségeit meghatározó kutatás, melynek célja az együttműködési szinteknek megfelelő információs akadálymentesítés biztosítása.

INTRODUCTION

The proper operation of public administration and public services is a necessity determines in modern european societies. To achieve the objectives of the Europe 2020 Strategy, the National Reform Program and the Partnership Agreement is not possible without improving the efficiency of public administration and public services and without establishing a more customer-oriented, service-minded state. Recognizing this, Hungary has planned to implement the public administration and local public service sector developments through 'Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program' (the Public Administration and Public Service Development Operational Program; hereinafter referred to as **KÖFOP**) individual program during the 2014-2020 programming period.

The '**Önkormányzati Fejlesztések Figyelemmel Kísérése II.**' (Municipal Development Monitoring II.; hereinafter referred to as ÖFFK II.) was identified in the Government Decision 1004/2016. (I. 18.) about the conclusion of the annual development framework of the Public Administration and Public Service Development Operational Program.

The aims of the researches implemented by the project were to contribute the potential exploitation of territorial tended to increase the efficiency of vertical and horizontal institutional cooperation. The strategic goal of the project is to contribute to the transformation of the local public service system to support the development of an efficient, sustainable and service-oriented local government approach. The three researches - planned within the framework of the project - focused on the process of the local public services, highlighting local (territorial and municipal) development. Research topics and purposes:

- **Coordination (Research I.)**
Research supported the extension of the horizontal and vertical co-operation and co-ordination mechanisms to increase the efficiency of local public services with local development focus.
- **Inclusive factor identification (Research II)**
Examining success and failure factors of inclusive municipal practices, focusing on areas affected by the social economy, paying particular attention to poverty reduction and marginalized groups. The aim of the research is to identify the innovation factors of public services with local (territorial and municipal) development focus.
- **Access arrangements of information (Research III.)**
This research is specified to the information processing capabilities of local governments (for example development, planning, collaboration, methodology, etc.), and also their needs and the possibilities for their further development The aim of the research is to ensure the accessibility of information according to the cooperation levels.

Az ÖFFK II. projekt keretében két nemzetközi konferencia került lebonyolításra a Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Irodája által. Most az első nemzetközi konferencia előadásából készült tanulmányok gyűjteményét tartja kezében a kedves olvasó.

Az első nemzetközi konferencia („*Perspectives of local governments in CEE. Common Learning and Innovations*”) 2018. november 15-16. között került megtartásra, a Budapesti Kongresszusi Központban. A konferenciára elsősorban a tudományos életből, akadémiai közegekből érkeztek előadók (magyar és külföldi kutatók, egyetemi oktatók, doktorandusz hallgatók) és résztvevők.

Az előadók olyan egyetemek és intézmények képviselői, mint a Krakkói Gazdaságtudományi Egyetem, a kolozsvári Babeş–Bolyai Tudományegyetem, a lublini Maria Curie-Skłodowska Egyetem, a pozsonyi Comenius Egyetem, a Magyar Tudományos Akadémia, Cseh Tudományos Akadémia Szociológiai Intézete, a Budapesti Corvinus Egyetem, a Pécsi Tudományegyetem, a Miskolci Egyetem, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, az Eötvös Loránd Tudományegyetem vagy a Budapesti Műszaki- és Gazdaságtudományi Egyetem.

Az első nemzetközi konferencián a délelőtti folyamán plenáris üléseken lehetett részt venni, míg a délután folyamán különböző témájú szekciók előadásait volt lehetőség meghallgatni.

- I.szekció: Közsféra innovációk és szervezeti tanulás a helyi kormányzásban (angol nyelven), amely téma szorosan kapcsolódott a Kutatás I. témájához.
- II.szekció: Az önkormányzatok információ gazdálkodása és alkalmazkodása a XXI. század technológiai, társadalmi (kulturális) és gazdasági környezetéhez, amely téma a Kutatás III.-hoz kapcsolódik.
- III.szekció: Helyi kormányzás és részvétel, amely pedig a Kutatás II. témájával vonható össze.
- IV.szekció: Fenntartható önkormányzat (helyi gazdaságfejlesztés, klímamenedzsment, energiagazdálkodás), ahol a költségvetési kérdésektől az éghajlatváltozáson át a helyi versenyképesség fejlesztésig hallgathattak meg előadásokat a résztvevők.

Ezúton is szeretnénk köszönetet mondani mindazoknak az előadóknak, akik témájukkal és előadásukkal gazdagították konferenciát és rövid tanulmányuk megküldésével lehetővé tették ezen kötet létrejöttét.

In the framework of the ÖFFK II project, two international conferences were organized by the Coordination Office for Municipalities, Ministry of Interior. This Conference Study includes the collection of the studies of first international conference.

The first international conference („*Perspectives of local governments in CEE. Common Learning and Innovations*”) was held at 15-16th November 2018 at Budapest Congress Center. The speakers and the participants of the conference were mainly from the academic world (hungarian and foreign researchers, university lecturers, doctoral students).

The speakers are representatives of the universities and institutions such as the University of Economics in Krakow, Babeş-Bolyai University in Cluj Napoca, Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, Comenius University in Bratislava, the Hungarian Academy of Sciences, Sociology Institute in the Czech Academy of Sciences, Corvinus University of Budapest, University of Pécs, University of Miskolc, National University of Public Service, Eötvös Loránd University or University of Technology and Economics of Budapest.

At the first international conference, it was possible to attend plenary sessions during the morning, while during the afternoon, the lectures on sections could be heard on different topics.

- Section I: Innovation in public administration and organizational learning in local governance (in English), which is closely related to Research Theme I.
- Section II: Information management of local governments and adaption to the technical, socio-cultural and economic environment of the 21st Century. This section was related to Research III.
- Section III: Local Governance and Participation, which is related to Research II.
- Section IV: Sustainable local government (local economic development, climate management, energy management) where participants could listen presentations about from budget issues to climate change and about development of local competitiveness.

We would also like to say thanks for all the rapporteurs who have enriched the conference with their theme and presentation, and who have made it possible to create this study by sending their short studies.

A MAGYARORSZÁGI ÖNKORMÁNYZATOK INFORMÁCIÓ-KEZELÉSI SZOKÁSAI 2017-2018-BAN

Dr. habil. Budai Balázs PhD., kutatásvezető (BM), intézetvezető, egyetemi docens (NKE)

A kutatásról

Közismert tény, hogy a hazai önkormányzatok információkezelő és tudás-előállító képessége alacsony, melyből fakadóan e szervezetek hatékonysága és versenyképessége is romló tendenciát mutat. A helyi igazgatás gyenge és nemzetközi viszonylatban is egyre kevésbé versenyképes teljesítménye visszaveti a többi helyi aktor teljesítményét is. Ezért vállalkoztunk arra, hogy pontos képet alkossunk a helyzetről, jelöljük ki a szükséges fejlesztési területeket, kiugrási pontokat, nyújtunk ehhez eszközöket és módszertant, hogy a digitális ökoszisztémakihívásairajobb válaszokat adjunk, mint eddig. A kutatáshoz a Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Irodája olyan háttérrel biztosított, melynek köszönhetően a rendszerváltás óta végzett legnagyobb önkormányzati kutatást hajthattuk végre.

Kutatásunkban arra fókuszáltunk, hogy meghatározzuk, melyek a sikeres információkezelés / tudásgenerálás kritériumai, hogy ezzel a hatékonyabb információ- és tudásalapú működéshez szükséges szakmai ajánlásokat fogalmazhassunk meg. Fontos kérdés például, hogy miként gazdálkodnak az önkormányzatok a beérkező információkkal, miként sáfárkodnak a rendelkezésre álló, különböző forrásból származó tudással, mely információkat osztanak meg a lakossággal és milyen csatornákon, milyen gyakorisággal teszik ezt. Bár a kutatás végső célja egy könnyen disszeminálható módszertan és eszköztár kialakítása volt, melynek segítségével az információkezelés hatékonysága javítható, most az alátámasztó kutatás legfontosabb megállapításait ismertetjük, hiszen ez ad képet a magyarországi önkormányzatok információkezelési szokásairól napjainkban.

A kutatás öt fő pilléren nyugodott: a 2017. február-márciusában indított *Országos online felmérés* során 34 kérdéscsoport segítségével kérdeztünk rá a települési önkormányzatok információgazdálkodására, adottságaira.

THE INFORMATION HANDLING PRACTICE OF LOCAL GOVERNMENTS IN HUNGARY IN 2017 AND 2018

Dr. habil. Balázs Budai PhD., research leader (Ministry of Interior), head of institution, associate professor (National University of Public Service)

The research

It is well-known that the information management and knowledge generating capacities of local governments are low, as a result of which the efficiency and competitiveness of these organisations are also deteriorating. The increasingly weak and uncompetitive performance of local administration also weakens the performance of other local actors. Therefore, the objective of our study is to provide an accurate picture of the situation, to identify the necessary development areas and break out points and to provide the necessary tools and methodologies in order to be able respond better to the digital ecosystem challenges. The Office for Coordination of Municipal Affairs in the Ministry of Interior provided a solid background for the present research that allowed us to carry out the most comprehensive research on the municipality system since the change of regime.

The main focus of our research was to determine the success criteria of information management and knowledge generation in order to formulate recommendations for a more efficient information and knowledge-based operation. An important questions in this context include: how local governments handle incoming information and how they manage the available knowledge coming from different sources, what kind of information they share with the general public and through which channels, and how often do they do so. Although, the ultimate aim of the research was to create an easily disseminable methodology and toolkit that can improve the efficiency of information managements we also present the most important findings of the underlying research, as it gives us an idea of the information management practises of local governments in Hungary.

The research was based on five main pillars: in the framework of the *Nation-wide online survey* conducted between February and March 2017, the information management practices and capacities of local governments were explored based on 34 groups of questions.

A közel 2500 település válaszainak köszönhetően (mely olykor 80% feletti válaszadási arányt jelent), eredményeink földrajzilag, lakosságszám- és adóerőképeség szerint is reprezentatívak lettek. Bár sok mindenre rá kívántunk kérdezni, igyekeztünk csökkenteni az önkormányzatok terhet, így a kapott adatokat egészítettük ki 158 féle nyilvánosan elérhető KSH adattal, valamint a 2011. és a 2001. évi népszámlálás számlálókörzeti adatainak feldolgozásával (kutatószobai elemzés, geokódok). Az eredményeket össze kívántuk vetni az ügyfél-oldallal is, így egy 1810 fős, országos reprezentatív felmérést indítottunk, ahol az állampolgárok önkormányzatok felé irányuló tapasztalatait, elvárásait, kapcsolatának jellegét, a helyi közügyekben való részvétel iránti igényt és gyakorlatát, a pozitív és negatív tapasztalatait térképeztük fel. Lakosságszám, földrajzi helyzet, funkció szempontjából reprezentatív minta alapján kiválasztott 80 településen folytattunk le 117 db mélyinterjút a települések vezetőivel (polgármester, jegyző, kabinetvezető, informatikus, - településenként 1-3 fő). E 80 vizsgált település vonatkozásában készítettük el azok informatikai modelljét. Ezek egyrészt a felmérésekből, másrészt webes kutatásokból építkeztek. A kiválasztott településekről így – a vizsgálati szempontból teljes – képet kaphattunk, melyeket esettanulmányokban foglaltunk össze. Az esettanulmányokat szövegelemző szoftver segítségével (MaxQDA) tovább elemeztük. Megállapításainkat és ajánlásainkat a nemzetközi irodalom kutatásával helyeztük kontextusba, melynek során – előzetes szűrést követően – 37 nagyobb tanulmányt dolgoztunk fel.

Az országos online felmérésből jól látszik a távolság a hazai hivatali állapot és lehetőségek tekintetében. A hazai közigazgatás jelentős időbeli eltolódással alkalmazkodik az internet tömeges használata révén megváltozott informálódási szokásokhoz, igényekhez, valamint az önkormányzatok többsége a törvényileg előírt tájékoztatási/információ hozzáférési kötelezettségek teljesítését sem tudja szavatolni. Egyelőre sorvezetőt sem kapnak, így ki vannak szolgáltatva saját – és/vagy intézményi, szervezeti – szaktudásuk és informatikai-kommunikációs partnereik tudásának (vagy tudáshiányának). A jogszabályi környezet, például az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Info Tv.) sem alkalmazkodott még az új csatornákhöz, így például a hivatalok tájékoztatási kötelezettsége még a web 1.0-as gondolkodásmódot tükrözi. Az irodalomkutatás alapján kijelenthetjük, hogy a megatrendek egyre több terület – így a közigazgatás – működését és fejlődését is alapjaiban meghatározzák. A web 2.0-as technológiák és a közösségi média kiváló lehetőséget kínálnak az egyének, hagyományos és újonnan létrejövő érdekcsoportok szándékainak becsatornázására, témák vagy ügyek eszkalálására, rendes vagy rendkívüli események kezelésére, közösségi műveletek kezdeményezésére. A mobil eszközök kiterjesztik ezt a platformot, így a felhasználók az életük szinte minden színterén, bármikor elérhetővé válnak. Ugyanakkor a közigazgatás és a kormányzati szereplők számára is hasonlóan tökéletes terepet biztosít a közösségi média ahhoz, hogy a virtuális térben célzottan kommunikáljanak, érthetőbb módon adják közre a (köz)politikai anyagokat és kapják vissza az erre vonatkozó véleményeket stratégiai céljaik elérése érdekében. A válaszkészebb, fogékonyabb közigazgatás ezáltal jobb minőségű, ügyfél-szükségleteken alapuló, iteratív és innovatív közszolgáltatásokat nyújthat.

Due to the fact that nearly 2500 local governments responded (which amounted to above 80% response rate in some cases), the results can be considered as representative from geographical location, the population and the tax power aspects. The objective was to receive a high amount of information, but in order to reduce the burden of local governments, we complemented the received data with 158 data publicly available from the National Statistics Office and data gained by processing the 2011 and 2001 census data (research room analysis, geo codes). In order to compare the results with the customer side, we also conducted a representative analysis with 1810 respondents, in the framework of which the positive and negative experiences and expectations of citizens in connection with their local governments, as well as their relationship, their commitment to participate in local public affairs were explored. In the representative sample of 80 settlements that were selected on the basis of their population, geographical position and function, 117 in-depth interviews were conducted with the municipal leaders (mayor, notary, head of cabinet, IT experts; 1-3 persons for each settlement). An IT model was elaborated for these 80 settlements surveyed that were built on the conducted interviews and on a web-based research. This allowed us to obtain a comprehensive picture about the selected settlements, which we have summarised in case studies. The case studies were further analysed using a text analysis software (MaxQDA). Our findings and recommendations were placed into the context of international literature; after prior screening we have selected 37 comprehensive studies to review.

The nation-wide online survey clearly shows the distance between the current Hungarian situation and its potentials. The Hungarian public administration struggles to adjust to the changes in information provision practices induced by the widespread use of the internet. Furthermore, the majority of local governments cannot even fulfil the statutory information provision/information accessibility obligations. Currently, they do not receive any relevant guidance, so they have to rely on their own (and/or institutional organisational) expertise and the knowledge of their IT-communication partners (or the lack of it). The legal environment, including Act CXII of 2011 on the Right of Informational Self-Determination and on Freedom of Information (hereafter referred to as Info Act) has not been adjusted to the emerging new channels of information; for example, the provisions concerning the information provision obligation clearly reflects a web 1.0 approach. Based on the literature review, it can be stated that the general megatrends significantly determine the operation and development of an increasing number of areas, including public administration. Web 2.0 technologies and social media offer an excellent opportunity to channel in the opinions of individuals, traditional and emerging interest groups, to address topics or issues, to manage ordinary or extraordinary events and to initiate community actions. Mobil devices expand this platform even further, so users can access them in almost every areas of their lives. At the same time, social media provides a perfect platform for public administration to communicate in the virtual space in a targeted manner and to disseminate information on public policies and to receive opinions on them in order to achieve their strategic objectives. A more responsive public administration therefore can provide higher quality public services that are based on client needs, are iterative and innovative.

Hazai helyzetkép

Az információkezelési szokásokat az infrastrukturális adottságok eleve meghatározzák. A településméretet is figyelembe véve az látszik, hogy a legkisebb települések önkormányzati hivatalai azok, amelyek egyértelműen elmaradott és kiöregedő számítógépparkkal rendelkeznek. Általános jellemzőjük, hogy az önkormányzatok csaknem kilenczétében (88,8%) a hivatali munkát annyi háromévesnél idősebb számítógép „segíti”, amelyek aránya a gépparkon belül több mint 40%-osra tehető. Ezen belül is meghatározó jelenség, hogy minden második önkormányzatnál (52,1%) a hivatali számítógépek négyötöde – és valószínűsítve, akár a géppark egésze is – leszolgáltatta már a maga három évét, leamortizálódott, megérett a cserére. Ugyancsak településmérettől és gazdasági helyzettől függ a hivatali eszközök hálózati összeköttetése. Míg a kisebb és gyengébb egzisztenciával rendelkező településeknél (a települések közel harmadánál) a hivatali belső hálózat nincs jelen, addig a nagyobb városoknál a hivatali munkát belső hálózat támogatja, amelyet a gépek nagyobb része (76–100%-a) ér el. Ez a helyzet a települések felénél (51,23%) áll fenn. Ugyanilyen korrelációt mutat a keletkező számítástechnikai gondok megoldásának gyorsasága, könnyűsége, automatizációja. Ezen az állapoton – a várakozások szerint – sokat segít az ASP integráció, melynek során jelentős géppark-frissítést hajthatnak végre a rászoruló hivatalok. Ugyanakkor a digitális kompetenciák hiánya, illetve a felsőfokú végzettségűek alacsony aránya miatt az eszközök cseréje csupán csak a használati probléma egyik felét oldja meg.

A 2645 válaszadó 39%-a jelezte, hogy valamilyen közösségi oldalon fent van. Általánosságban elmondható, hogy az önkormányzatok közösségi webhelyeken történő jelenléte a települések lakosságszámának növekedésével párhuzamosan emelkedő tendenciát mutat. A közösségi webhelyeken történő megjelenés legkisebb arányban az önkormányzatok egyharmadánál jelentkezik (az 1000 fő alatti településeknél), míg legnagyobb mértékben, a szervezetek négyötödében a nagyvárosi kategóriára jellemző. Ugyanakkor a weboldalak alternatíváiként használják a Facebook-ot a kistelepülések: a Facebook az információszerzésben kiváltja (pótolja) a weboldalt. Ennek egyik következménye, hogy a friss tartalom a Facebook-ra kerül, ezzel egyidejűleg gyakran elavul a weboldal. A viszonylag alacsony használat és vezetői elutasítás mögött a csatorna ismeretének hiánya (vagy téves ismerete), a funkciók uralási képességének hiánya (ebből fakadóan a félelem a negatív véleményektől, illetve a tematizálás uralásának elvesztésétől), vagy a felületet kialakítani, kezelni képes erőforrás hiánya áll a legtöbbször.

Nem szabad figyelmen kívül hagyni azt, hogy bár az új médián futó online közszolgáltatások sikerfaktora a minőség és a felhasználóbarátság, a legnagyobb társadalmi elégedettség úgy érhető el, ha a digitális tájékoztatások és szolgáltatások mellett továbbra is elérhetőek bizonyos analóg szolgáltatások, mivel a komplexebb kérdésekben, témákban továbbra is fontos marad a személyes kapcsolat és közvetlen kommunikáció, ugyanakkor az offline világ használatát a generációs különbségek is indokolják.

The Hungarian situation

Information management practices are predetermined by infrastructural conditions. Taking into account the size of the settlements surveyed it is apparent that local governments in the smallest settlements have the most severely outdated computer park. Generally, in nearly nine tenth of the local governments (88.8%), office work is “assisted” by a computer park where 40% of the computers are over three year old. It is important to add, that within this segment, in every other municipality (52.1%) four fifth of computers used for office work (and presumable even all of the computers) are already older than three years, they have been amortised and should be replaced. Furthermore, the network connection of the various office equipment also depends on the size and the economic situation of the settlements. While in smaller and less affluent settlements (nearly a third of all settlements) there is no internal network within the municipal office, in larger towns office work is supported by an internal network that is accessible by most computers (76-100%). Half of the settlements (51.23%) are characterised by this situation. The speed, the ease and automatization of solving computer problems demonstrate a similar correlation. This situation is expected to improve as a result of the ASP integration, in the framework of which municipalities can update their computer parks. However, due to the lack of digital competences and the low ratio of staff members with tertiary education, the replacement of computers only solves half of the problem.

39% of the 2645 respondents stated that they are present on social media. Generally, there is a correlation between the presence of a municipality on social media and their number of residents. One third of local governments (settlements with less than 1000 inhabitants) have the lowest level of web presence, while larger towns are more likely be present on social media. Smaller settlements use Facebook as an alternative to websites; Facebook replaces their webpage in information provision. One of the resulting consequences is that new content is posted on Facebook, as a result of which their website often becomes out of date. The relatively low usage of these communication channels and the aversion of the municipal leaders is rooted in poor understanding of these platforms and their functions (resulting in fear of negative opinions or the loss of control over the topics), or the lack of human capacities capable of developing and handling the site.

It should not be overlooked that although the success factors of public services in the new media are quality and user friendliness, the largest general satisfaction can be achieved through the availability of certain analogue services in addition to digital information and services; as in addressing more complex issues, personal contact and direct communication remains important. Furthermore, the use of offline services is also justified by generational differences.

Disszemináció és küldetés

A kormányzat és a közigazgatás előtt hatalmas tanulási folyamat áll, melynek során meg kell érteniük, hogy az új közpolitika-alkotási folyamatok ellentmondást nem tűrően törnek utakat maguknak. Az ügyféligények könnyen igazodnak a gyorsan változó trendekhez, ami további feladatokat ró a közigazgatásra, annak érdekében, hogy a szolgáltatások minősége képes legyen igazodni az állampolgárok növekvő elvárásaihoz. Ehhez szükséges egy markáns szemléletváltás, melynek központi eleme az alkalmazkodás, az új funkciók ellátásához szükséges kapacitások kialakítása, valamint a kommunikációs (és közigazgatási) stratégiák újraalkotása. Csak ezzel érhető el, hogy a hivatali weboldalak mindegyike valóban friss információt nyújtson (szemben a jelenleg 39,2%-kkal), vagy akár érdemi e-közzolgáltatásokat nyújtson (szemben a jelenlegi 27%-kal).

Ennek érdekében a mai napig 16 tudományos közleményt adtunk ki, melyből 14-et már megjelentettek. Ezek a hazai olvasóközönség előtt tették ismertté eredményeinket. Cikkeink jelentek meg az Új Magyar Közigazgatás, a Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, a Jegyző és Közigazgatás, az Önkormányzati Tanácsadó, az Infokommunikáció és Jog, Jogelméleti Szemle stb. hasábjain. Ezen kívül számos konferencián adtunk elő, disszeminálva eredményeinket és javaslatainkat. Kutatásunk kutatási jelentése és ajánlásomaga elérhető, valamint egy még gyakorlat-orientáltabb felhasználói útmutatót is közrebocsát a Belügyminisztérium.

Perspektívák

A kutatás eredményhalmaza számos további kutatási és fejlesztési irányt kijelölt. Ezek közül kiemelünk néhányat, mely további kutatások tárgyát képezheti:

Várat magára a települési önkormányzatok internetes közösségi térben való műveleteinek jogi szabályozásával összefüggő kutatás. Fontos lenne vizsgálni, hogy az információs szabadság-elvárások teljesítésének települési alakulása milyen tényezőktől függ. (Miért teljesítik és miért nem a jogszabályi elvárásokat, illetve ezeknek milyen vélt, várható hatása lehet.) A magas nem teljesítési arány miatt érdemes lenne vizsgálni a jogszabály-változtatás indokoltságát, tekintettel arra, hogy a jelenlegi törvény (Info Tv.) nem tesz különbséget egy szóránytelepülés és egy megyei jogi város adatközzétételi kötelezettsége között. Szükséges a települési önkormányzatok internetes közösségi térben való részvétele mintaszabályzatainak kimunkálása. Hasznos lenne az akadálymentességi kritériumok átvezetése, jó gyakorlatainak gyűjtése és disszeminálása a webes és közösségi térben.

Dissemination and mission

The government and the public administration still have a huge learning curve to go through, in the course of which they must accept that new public policy development procedures are emerging. Clients' needs quickly adopt to fast changing trends, which entail additional tasks for public administration to ensure harmony between the citizens' increasing expectations and the quality of their services. This requires a shift in attitude; with the main focus on adaptability, the establishment of capacities necessary for performing new functions and the re-development of communication (and public administration) strategies. Only then can be ensured that all municipal websites provide up-to-date information (as opposed to the current level of 39.2%) or even provide substantial e-public services (as opposed to the current level of 27%).

To this end, 16 scientific papers have been elaborated out of which 14 have already been published. These publications presented our findings to the Hungarian readers. Our articles were published in the magazines titled New Hungarian Public Administration, Pro Publico Bono – Hungarian Public Administration, Public Notary and Public Administration, Local Governments Advisory, Infocommunication and Law, Human Theory Review, etc. In addition, we have delivered presentations at a number of conferences, disseminating out findings and recommendations. Our research report and recommendation package are publicly available, furthermore, a more practice-oriented user guide has also been published by the Ministry of Interior.

Perspectives

The research results identified a number of further research and development directions. Some of these areas are that could be subject to further research are listed below.

A research project should be conducted on the regulatory framework of the municipalities' activities in the internet community space. It would be important to analyse the contributing factors to satisfy the expectations concerning the freedom of information in the context of local governments. (Why do they, or do they not fulfil the legal requirements, and what are the assumed or expected impacts thereof?) Because of the high level of non-compliance, it would be worth analysing the justification to amend the law, given that the current act (Info Act) makes no distinction between a micro village and a larger town with county rights in terms of data provision obligations. It is necessary to elaborate a set of rules for the participation of municipalities in the internet space. Furthermore, it would be useful to apply accessibility criteria, to collect and disseminate good practices.

Hasznos lenne a nyomkövetési és visszajelzési mechanizmusok kialakítására történő ajánlás megfogalmazása a közösségi terek hivatali részvételénél. Oktatási szempontból hasznos lehet egy virtuális (vagy akár valós) mintatelepülés megalkotása, melyben az önkormányzati rendszerből jelenleg hiányzó funkciók összefüggéseiben is jól láthatók.

Értékes lenne az állampolgári tartalmak újrafelhasználásának, a közösségi tudás hasznosításának, az internetes közösségi térben lévő településüzemeltetést támogató aktivitások hivatali menedzselése (hasznosítása, szűrése, moderálása stb.) módszertanának megalkotása. A tudáshasznosítás új útjainak kijelölése. Előremutató lehet a közösségi önkormányzás digitális platformjának kialakítása.

Végül számos további eredmény lenne elérhető, ha jelen kutatás során felhalmozott adatokkal tovább dolgoznánk: Érdekes lehet az összefüggések mélyítése, az online és a lakossági felmérések megismétlése, hogy elmozdulást, tendenciát lássunk. Magas kutatási értéket adna, ha további települések IKT modelljét és esettanulmányát készíthetnénk el.

It would be necessary to formulate recommendations on the tracing and feedback mechanisms in the community spaces. For educational purposes, it could be advisable to create a virtual (or maybe even real) sample settlement that can demonstrate the functions that are missing in the municipality system in their context.

It would be valuable to create a methodology for the reuse of citizen content, the utilisation of community knowledge and the management of activities of municipalities in the web communities (utilisation, filtering, moderating, etc.). Identifying the new paths for knowledge utilisation. Developing a digital platform for community self-governance could be an important step forward.

Finally, additional results could be achieved if the data gathered during the present research could be further processed. It may be worthwhile to deepen the understanding of the correlating factors, to repeat the online and the citizen surveys to see if there is a shift in trends. The elaboration of the ICT models of additional settlements and their case studies would also add value to this research.

SZÜKSÉGÜK VAN-E A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKNAK A DIGITÁLIS TÉRRE!?

Czékmann Zsolt – Cseh Gergely – Ritó Evelin – Szabó Balázs (Miskolci Egyetem)

Vizsgálatunk tárgya a hazai önkormányzatok helyzete a rohamosan fejlődő infokommunikációs környezetben. Válaszokat keresünk a modern önkormányzatokkal kapcsolatban felmerülő kérdésekre, így különösen az információs társadalomban megváltozott jogszabályi környezet generálta új feladatokra, az átalakult felhasználói szokásokból eredő elvárásokra, vagy éppen a hivatal saját hatékonyságával szemben támasztott továbbfejlődési lehetőségeire. Megvizsgáljuk, hogy a hivatalos kapcsolattartás mellett milyen új platformok jelennek meg, és melyekkel tudnak és akarnak élni az önkormányzatok. Jelen tanulmány a folyamatban lévő Creative Region¹: Társadalmi és kulturális innovációk a regionális gazdaságfejlesztés és felzárkózás szolgálatában kutatás témafelvetéseit és alapkoncepcióit tartalmazza. A kutatás során Borsod-Abaúj-Zemplén megye Abaúj térségének társadalmi, gazdasági, kulturális értékeit, közoktatásának jellemzőit, lakosságának egészségi állapotát, intézményrendszerének működési sajátosságait és innovatív megoldásait vizsgáljuk.

Digitális tér, mint új környezet

Napjainkban az infokommunikációs technológiák olyan mértékben váltak a mindennapjaink részévé, hogy jelenlétük szinte észrevehetetlen, hiányuk azonban már rövidtávon is komoly kihívások elé állít minket. A digitális tér, amely az információs társadalmak valamennyi szereplőjének immár szükségszerű lételeme, a XX. század végére nyilvánvalóvá vált, hogy az opt-out nem alternatíva, senki sem maradhat ki az információs forradalomból (legalábbis ha nem akarja versenyképességét és érvényesülési lehetőségét végérvényesen feladni), így valamennyi társadalmi szereplő (a kormányzati szféra [G], a gazdasági szféra [B] és a civil szféra [C]) a maga módján felvetet az új technológiák diktálta információ kezelési tempót, hozzá alakítva felhasználói szokásait, szervezeti felépítését, működési rendjét². Ez természetesen az önkormányzatok számára is lehetőségek és kötelezettségek sokaságát jelentette. Ahogyan az önkormányzatokra jellemző a sokszínűség, úgy a digitális térbe a beépülésük is igen változatosra sikerült. A továbbiakban a hazai önkormányzatokat vizsgáljuk abból a szempontból, hogy hogyan sikerült az olyan új fogalmakat, jelenségeket, mint például az IKT, Internet of Things (IoT), okos dolgok/megoldások, vagy éppen a Web 2.0 és közösségi média adaptálni.

1. Felsőoktatási Intézményi Kiválósági Program – Miskolci Egyetem 2018.

2. CZÉKMANN (2014) p. 68.

DO LOCAL GOVERNMENTS NEED THE DIGITAL SPACE?!

Zsolt Czékmann – Gergely Cseh – Evelin Ritó – Balázs Szabó (University of Miskolc)

Our study focuses on the situation of local governments in the rapidly developing infocommunication environment. We are looking for answers to questions that arise in relation to modern local governments, in particular the new tasks induced by the changed legal environment in the information society; the expectations arising from changed user habits; and the further development opportunities to achieve higher efficiency in municipalities. We will analyse the new platforms that emerged in addition to the traditional official forms of contact, and will examine which ones the municipalities are able to or want to use. This paper presents the research topic and basic concept of the ongoing research titled Creative Region¹: Social and cultural innovation supporting regional economic development and convergence. The survey examines the social, economic and cultural values as well as the characteristics of public education, the state of health of the population, the functioning of the institutions and innovative solutions of the Abaúj region within Borsod-Abaúj-Zemplén County.

Digital space as a new environment

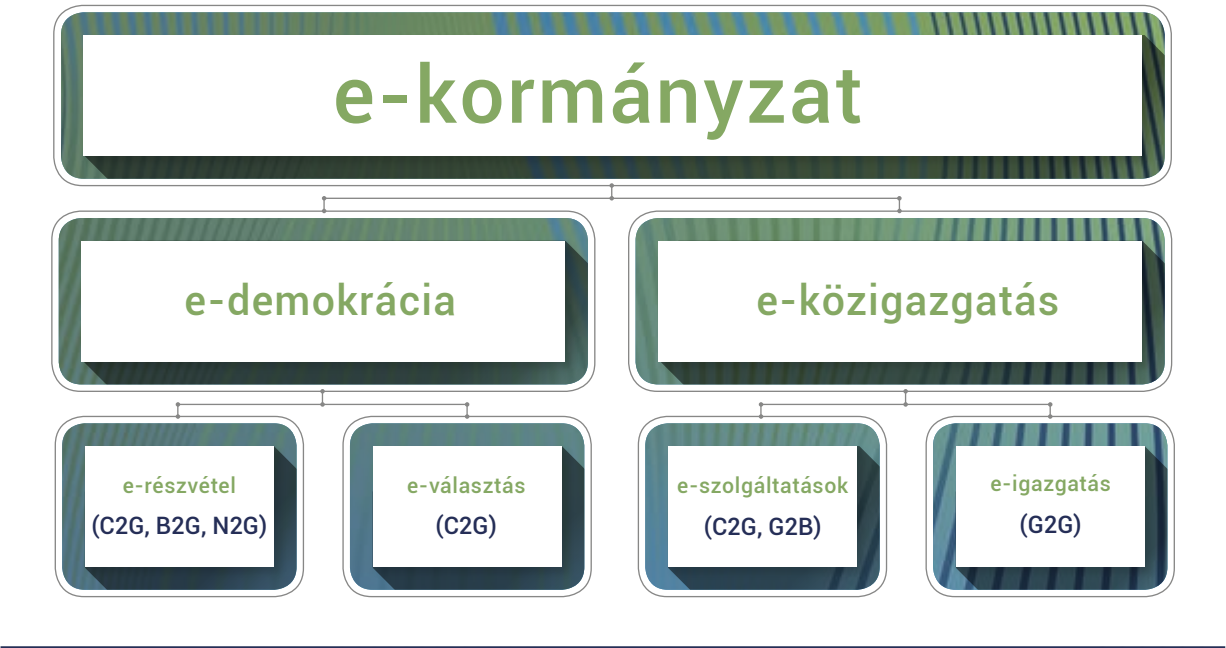
Nowadays, info communication technologies have become part of our every day life to the extent that their presence is almost unnoticeable, but the lack of these technologies cause serious problems even in the short term. The digital space is now a necessity for all actors in the information society. By the end of the 20th century it became clear that opting out is not an alternative; no one can stay out of the information revolution (in order to not give up competitiveness or opportunities). Therefore, to some extent, all actors (the governmental [G] the business [B] and the civil sector [C]) adjusted to the information handling methods induced by these new technologies, adjusting their user behaviour, organisational set up and operations.² This, of course, meant a multitude of opportunities and obligations for local governments, as well. As municipalities are very diverse, their entry into the digital space is also very varied. In this paper, Hungarian local governments are analysed in terms of how they could adopt new concepts and phenomena such as the ICT, the Internet of Things (IoT), the smart things/solutions or the Web 2.0 and the social media.

1. Higher Educational Institution Excellence Programme – University of Miskolc 2018.

2. CZÉKMANN (2014) p. 68.

Önkormányzatok az információs társadalomban

Hogy megértsük a helyi önkormányzatok helyzetét a kialakult új környezetben előzetesen meg kell vizsgálnunk azt a sajátos szerepet, amelyet, betöltenek a társadalom működésében. Az önkormányzat³ a decentralizációs folyamatoknak az eredménye, egy sajátos szervezet, amely a helyi autonóm törekvések eredménye. Feladata kettős, a helyi érdekek érvényesítése és a helyi közügyek intézése mellett az állami akaratot hivatott helyi szinten érvényesíteni (önkormányzati és államigazgatási feladatokat egyaránt ellát). Az önkormányzat fogalma az angol selfgovernment kifejezés tükörfordításának eredménye,⁴ a kormányzati funkciók helyi szinten történő gyakorlását jelenti. Az információs társadalomban, a kormányzás egy speciális formáját vizsgáljuk, a digitális környezetben megvalósuló e-Kormányzást. Az e-Kormányzás komplex fogalom, amely magába foglalja az e-közigazgatást, az e-demokráciát, ez utóbbi tovább bontható az e-részvétel és e-választás fogalmakra.⁵



1. ÁBRA Az e-kormányzat tartalma (Forrás: saját szerkesztés)

Az önkormányzatok államigazgatási feladatai alapvetően az e-közigazgatás kérdéskörében tárgyalandóak, a helyi közügyek pedig az e-demokrácia területét érinti.⁶

3. Jelen tanulmány keretében önkormányzat alatt a helyi önkormányzatokat értjük, elkülönítve a területi vagy szakmai önkormányzatoktól.
4. LŐRINCZ (2005) p. 175.
5. CZÉKMANN (2016) pp. 93-96. és 119-120.
6. Természetesen az elhatárolás közel sem kategorikus, a helyi közügyek körében is található e-közigazgatáshoz közelebb álló aktus.

Municipalities in the information society

In order to understand the situation of local governments in the emerging new environment, we must first look at the particular role they play in the society. The local government system³ is the result of decentralization processes; it is a specific organization that is the result of local autonomous endeavours. They have a dual task: in addition to representing local interest and manage local affairs, they also have to locally enforce the state's will (they carry out both municipal and state administration tasks). The notion of local government comes from the mirror translation of the English term "self-government"⁴, which means the exercise of government functions of local level. In the context of the information society, we look at a special form of governance, namely the e-governance in a digital environment. E-governance is a complex concept that includes e-public administration, e-democracy, which can be further divided into the concepts of e-participation and e-voting.⁵

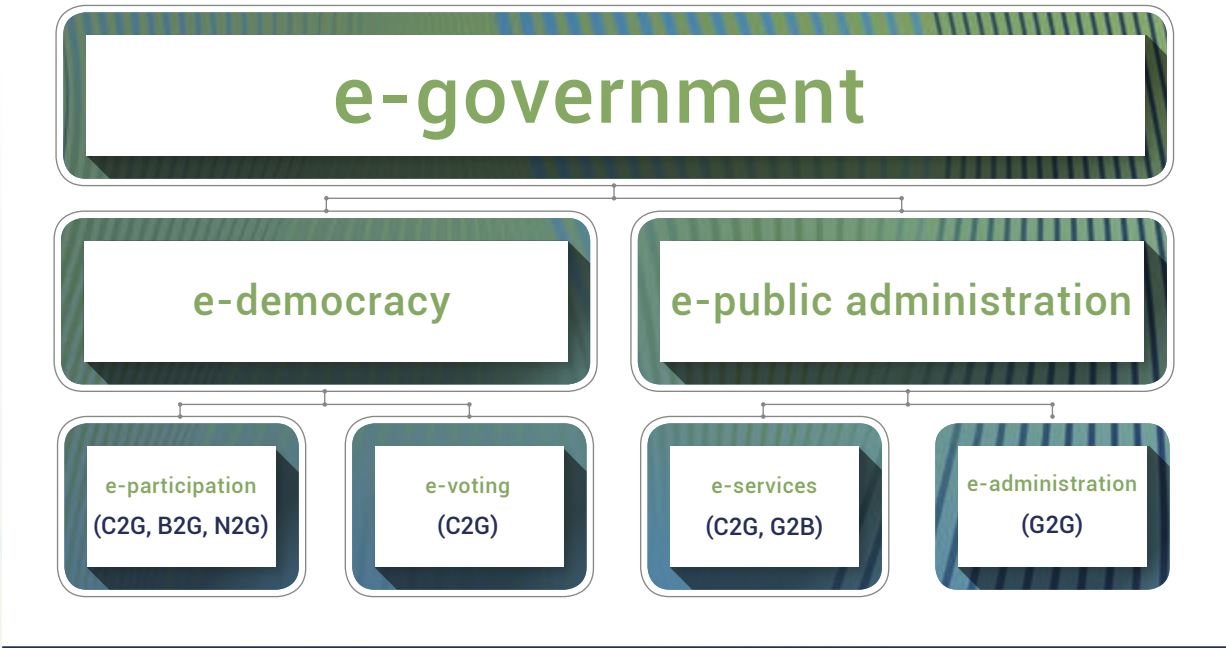


FIGURE 1 The content of e-government (Source: authors)

The public administration tasks of municipalities need to be discussed in the context of e-public administration, and local public affairs are related to the field of e-democracy.⁶

3. In this paper, local government means local municipalities; there is a distinction between local governments and territorial or professional governments.
4. LŐRINCZ (2005) p. 175.
5. CZÉKMANN (2016) pp. 93-96. and 119-120.
6. Of course the distinction is somewhat ambiguous there also within local public affair tasks there are actions there are closer that e-public administration.

Önkormányzatok és e-közigazgatás⁷

Összegezve a hazai jogalkotási tendenciákat láthattunk centralizációs törekvéseket 2009-2012 között, ahol az önkormányzatoknak kevés szerep jutott a központi portál és az ügyfélkapu mellett. Tanúi lehettünk önkéntes kivonulásnak is a 2004-2009 közötti korai időszakban, jellemzően az infrastruktúra hiánya miatt. 2012-ben bevezetett, a SzEÜSz-ökön⁸ alapuló igazgatási modell kezdetben egyáltalán nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, mert ugyan megnyílt a lehetőség a személyre szabott szolgáltatások kidolgozására, ugyanakkor a 2012. április 1-ét követően megtört a kormányzati lelkesedés a további szabályok kidolgozására, illetve a mögöttes szolgáltatások rendezésére, így függőben hagyva a továbbfejlesztés lehetőségét. Ezzel párhuzamosan a járási hivatalok létrehozása a helyi önkormányzatok államigazgatási hatáskörét jelentősen érintette, a lecsökkent feladatkörök szükségszerűen az e-szolgáltatások önkormányzati átrendeződéséhez vezetett. Az Elektronikus ügyintézésről és bizalmi szolgáltatásokról szóló 2015. évi CCXXII. törvény (E-ügyintézési tv.) a jogszabályi környezetben (végre) tiszta képet alkotott, a SzEÜSz-ök és KEÜSz-ök bevezetése és az állami feladatok átláthatóbb rendszere segített definiálni az önkormányzatok helyzetét. Jelenleg elmondható, hogy a fent említett folyamatok eredményekén önkormányzati szinten nem a front-office jellegű e-ügyintézés, hanem a back-office jellegű e-igazgatás a meghatározó e-közigazgatási feladat, de közel sem kizárólagos.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 13. § (1) bekezdése számos helyi közügyet és helyben biztosítható közfeladatot sorol fel. HORVÁTH M. Tamás szerint a helyi közszolgáltatásoknak 5 típusát különböztethetjük meg: közüzemi, kommunális, lakásgazdálkodás, humán és helyi rendészeti⁹. Az Mötv. említett szakasza és a HORVÁTH M. felosztásában sok átfedéssel találkozhatunk. A helyi önkormányzatoknak helyi közszolgáltatás ellátási kötelezettsége (közvetlen vagy közvetett úton) van, amelyet – a mai kor igényeinek megfelelően – digitális eszközök igénybevitelének segítségével tehet könnyebben elérhetővé, gyorsabban lefuttathatóvá a helyi közösség számára. A közszolgáltatásokat igénybe vevő állampolgároknak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy digitális, okos eszközeik segítségével praktikusabb úton és kevesebb idő alatt érhesse el bizonyos közszolgáltatásokat, vagy legalább a közszolgáltatás igénybeviteléhez szükséges információkat megismerhessék.

7. BUDAI Balázs definíciójával élve: „Az e-közigazgatás a közszféra kapcsolatrendszerének tudásalapú átalakítását és racionalizált, szolgáltató jellegű újrászervezését jelenti, az infokommunikációs technológiai alkalmazások korszerű használata révén.” BUDAI (2009) p. 42.

8. CZÉKMANN-CSEH (2014) p. 137.

9. SIMON – TÓTH (2015) p. 14.

Local governments and e-public administration⁷

Summarising the Hungarian legislative trends, some centralization efforts could be observed between 2009 and 2012, when local governments had little role, overshadowed by the central portal and the client gateway. In the early period of 2004-2009, we have also witnessed voluntary withdrawals of municipalities; typically due to the lack of infrastructure. The administration model introduced in 2012 that was based on the regulated electronic administration services model⁸ initially did not live up the expectations; although, it did create an opportunity to elaborate tailored services, but after 1 April 2012, the enthusiasm of the government declined, and failed to elaborate further rules and to create the underlying services, thus leaving the possibility of further development pending. At the same time, the establishment of the district government offices had a significant impact on the public administration competencies of local governments; the reduced functions necessarily led to the restructuring of e-services at municipality level. The Act CCXXII of 2015 on general rules of electronic administration and trust services finally created a more transparent legal environment; furthermore, the introduction of the regulated electronic administration services and the central electronic administration services as well as a more transparent definition of the state tasks helped to clarify the situation of local governments. At present, it can be stated that as a result of the before mentioned processes, the most defining e-public administration task at municipality level is not the front office type e-administration, but rather the back office type e-management, but not exclusively.

Article 13 (1) of the Act CLXXXIX of 2011 on Local governments in Hungary lists a number of local public affairs and local public tasks. According to Tamás HORVÁTH M., 5 types of local public services can be distinguished: public utility, communal, housing, human resources and local law enforcement.⁹ The referred article of the Act on Local governments as well as the classification of Horváth M. shows some overlapping. Local governments have a local public service obligation (either directly or indirectly), which can be made more easily accessible to the local community by using digital tools, in line with today's needs. Citizens using public services should be able to access certain public services easier and in less time with their digital, smart devices, or should at least be able to obtain the information they need to access public services.

7. Using the definition of Balázs Budai: “E-public administration is the knowledge-based transformation of the public relation system and the national service oriented reorganisation thereof through the modern use of info communication technology applications.” BUDAI (2009) p. 42.

8. CZÉKMANN-CSEH (2014) p. 137.

9. SIMON – TÓTH (2015) p. 14.

Sajnos a helyi közszolgáltatások kapcsán - bizonyos települési szintek esetében – még az információ közlés sem kivitelezhető. Ennek több oka is lehet: nincs működő honlapja a településnek; nincs kompetens személy, aki a honlap kezelését ellátná; nincs forrás a honlap karbantartására, stb. Azonban nem csak negatív oldala van a közszolgáltatások digitalizálásának. Hazánkban is számos eklatáns példája van a különböző közszolgáltatások fejlesztésének. Tipikusan fejlett területként nevesíthetjük a helyi közlekedés területét. A helyi közlekedési eszközökön találkozhatunk monitorokkal, melyek többek között az útvonal nyomon követhetőségében is az utasok segítségére vannak, továbbá számos ponton lebonyolítható a jegyvásárlás készpénzforgalom nélkül és a GPS koordináták alapján a várakó polgár a közlekedési eszköz pontos helyét és az adott megállóba érkezésének pontos idejét is meg tudja nézni akár okos eszközén, akár a megállókba kihelyezett digitális táblákon.

Azonban amiben az eddigi években nagy lemaradás volt tapasztalható az államigazgatási ágazathoz képest a helyi igazgatás közszolgáltatásai kapcsán, az a helyi önkormányzatoknál intézhető ügyek online elérése, kérelmek benyújtása. Ezt a lemaradást próbálja csökkenteni az önkormányzati ASP (Application Service Provider) modell, amellyel minden települési önkormányzat „láthatóvá válik” az online világban is egy központi szoftver alkalmazása nyomán. Az ASP lehetőséget biztosít számos önkormányzati szolgáltatáshoz való online hozzáféréshez és ezáltal már nem csak információt tud szerezni egy adott ügytípusról, hanem az ügyét el is tudja indítani online. Erre helyi szinten az ASP-t megelőzően nem igazán volt példa. 2018. január 1-jétől már a helyi önkormányzatok kb. 93 százaléka, 2994 önkormányzat használja az ASP-t.

Az ASP a helyi közszolgáltatások működési hátterét támogató, az önkormányzati igazgatás digitális „felzárkóztatását” elősegítő és a helyi szintű elektronikus ügyintézés gyorsabb fejlődését elősegítő rendszer.

E-demokrácia alrendszer

Az e-közigazgatás és az e-kormányzat csak abban az esetben tud kiteljesedni, ha kormányzat valamennyi szereplőjét mozgósítani tudja, szükségszerűen életre hívva így egy új közösségi modellt, amely a közsféra szereplői és az állampolgárok közötti közvetlen kapcsolatra épül. Ezt nevezzük részvételi demokráciának. Az e-kormányzatnak tehát „nem célja, hanem egyik meghatározó eleme az információs korba átvezető demokratikus átalakulás...” Az IKT a demokratikus intézményeket és folyamatokat átalakítja, mert lehetővé teszi a társadalmi viták, konzultációk szélesebb körű alkalmazását. Az infokommunikációs technológiák a közélet új fórumait hozhatják létre a hagyományos tömeggyűlések, felvonulások, illetve a média hagyományos eszközei mellett. Ha elfogadjuk ezt a meghatározást, azaz, hogy a kapcsolattartás új fórumai jelennek meg a közsféra szereplői és az állampolgárok között és ez demokratikus átalakuláshoz vezet, akkor egyben láthatjuk azt is, hogy ezt az e-kormányzatról is elmondhatjuk. Szükséges tehát a két fogalom elhatárolása.

Unfortunately, even information provision is not feasible in the case of local public services, in some settlements. There are several potential reasons for this: the local municipality has no homepage, there is no competent person able to maintain the homepage, there are no funds available to maintain the website, etc. However, digitalization of public services does not only have a negative side. In Hungary, there are also several outstanding examples of the development of various public services. The area of local transport is for example very well developed. Local means of transports often have monitors that help passengers to trace their route, tickets can often be purchased without cash. Passengers waiting for their mode of transport can use their smart phones or the digital screens in stops to locate their means of public transport and to see the exact time when it arrives.

However, there is a huge gap between some public services provided by the state and by local governments; namely the online access to public administration performed by municipalities and the online submission of forms. The municipal ASP (Application Service Provider) model aims at reducing this gap, as a result of which local municipalities will become “visible” in the online world by using a central software. The ASP provides online access to several local government services, so citizens are able to not only receive information about a particular type of public administration procedure, but also to initiate it online. Before the introduction of the ASP, this was not the case. 2994 local governments (93%) have been using the ASP model since 1 January 2018.

The ASP is a system that supports the provision of local public services, the digital catching up of local governments and the faster development of local electronic administration.

The subsystem e-democracy

E-public administration and e-governance can only work properly if it is able to mobilise all governmental actors, which creates a new community model that is based on a direct relationship between the public sphere actors and the citizens. This is called participatory democracy. Thus, for the e-government “the democratic transformation that leads to the information age is not an objective, but rather a defining element”. ICT transforms democratic institutions and democracies by enabling more social debates and consultations. Infocommunication technologies can create new forums of public life along with traditional mass demonstrations, parades and traditional media tools. If we accept this definition, that is that new forms of communication between the public sector actors and citizens are emerging and this leads to democratic transformation, then, at the same time, we can realise that the same notion applies for e-government as well. It is, therefore, necessary to make a distinction between these two concepts.

E-részvétel és e-választás

Az e-demokráciát, mint az e-kormányzás egyik elemét további két, jól elhatárolható elemre bonthatjuk: e-részvételre (e-participation), mint a közvetlen demokrácia eszközére; e-választásra (e-voting), a közvetett demokrácia eszközére.

A részvétel célja az, hogy lehetőséget biztosítson az állampolgároknak és a civil szervezeteknek az őket érintő állami döntések meghozatalában történő részvételre. Az e-részvétel ehhez egy technológiailag támogatott eszközt, illetve lehetőséget biztosít. Az e-részvétel célja (esetünkben), hogy a helyi közösség lehető legnagyobb részét bevonja az állami döntéshozatalba, amitől az így meghozott döntés társadalmi elfogadottságát kívánja biztosítani, továbbá feltételezhető, hogy aki részt vett a döntéshozatali folyamatban, az jobban megérti a meghozott döntést, és az arra okot adó körülményeket. Az e-választás a választási mechanizmusok során az infokommunikációs eszközök alkalmazását jelenti. Az e-választás és az e-részvétel egymásra közvetlenül ható folyamat, melyeknek együttes hatása a demokratikus eljárásokba az egyébként alapvetően passzív rétegek beemelése és a részvételben egyébként korlátozott (például földrajzi akadályok miatt) résztvevők visszacsatornázása. Tekintettel az e-választás jogszabályokban korlátozott (nem létező) lehetőségére a hangsúly értelemszerűen az e-részvételre korlátozódik, (önkormányzati szinten legalábbis) az e-demokrácia egybeesik az e-részvétellel, ami az önkormányzat és a civil szektor igen széleskörű interakcióját foglalja magába. A részvétel meghatározó közösségformáló erő, segít kiépíteni bizalmat civil szféra és az önkormányzat között.

A kitörés egy lehetséges alternatívája – az okos közösségek

Tanulmányunk bevezetésében utaltunk rá, hogy a digitális eszközök egyre inkább a mindennapjaink részévé válnak, ezáltal a települések működésében is fokozatosan jelentősebb szerepet kapnak. Hazánkban 2017-ben az egyes kormányrendeleteknek az „*okos város*”, „*okos város módszertan*” fogalom meghatározásával összefüggő módosításáról szóló 56/2017. (III. 20.) Korm. rendeletben definiálásra került az okos város jelenség. Az említett kormányrendelet szerint az okos város olyan település, amelyik az integrált településfejlesztési stratégiáját okos város módszertan alapján készíti és végzi. Az 56/2017. (III. 20.) Korm. rendelet meghatározza továbbá az okos város módszertan fogalmát is, amely a települések vagy települések csoportjának olyan településfejlesztési módszertana, amely a természeti és épített környezetét, digitális infrastruktúráját, valamint a települési szolgáltatások minőségét és gazdasági hatékonyságát korszerű és innovatív információtechnológiák alkalmazásával, fenntartható módon, a lakosság fokozott bevonásával fejleszti. Úgy gondoljuk az okos városok működése és az ott megjelenő jó gyakorlatok kitűnő mintaként szolgálhatnak a kisebb települések számára is.¹⁰

¹⁰. RITÓ (2017) pp. 55-57.

E-participation and e-voting

E-democracy, that is an element of e-governance, can be further divided into two distinct elements: e-participation, as a means of direct democracy and e-voting, an instrument of indirect democracy.

The aim of participation is to provide citizens and the civil society with the opportunity to participate in the state's decision-making process in connection with issues that concerns them. E-participation provide a technologically supported tool and opportunity for this. The aim of e-participation (in our case) is to involve the largest possible part of the local community into the state's decision-making, which enhances the social acceptability of the resulting decision. Furthermore, it can be assumed that those, who participate in a decision-making process would better understand the decision and the circumstances giving rise to it. E-voting means the use of info communication tools during voting mechanisms. E-voting and e-participation have direct influence on each other and their joint impact is to involve the normally passive layers of the society into the democratic processes and to channel in those who are otherwise limited in participation (for example due to geographical barriers). Considering the limited (non-existent) legally defined possibilities of e-voting, the focus now is on e-participation; therefore, at least at the level of local governments, e-democracy coincides with e-participation, which means a wide range of interactions between the local government and the civil society. Participation is a decisive community building force; it helps to build trust between the civil society and the local government.

A possible alternative for break out – smart communities

In the introduction of our study, we have pointed out that digital devices are increasingly becoming part of our daily lives, thus, gradually gaining in importance in the functioning of settlements as well. In Hungary, in 2017, the notion of smart city was defined in Government Decree 56/2017 (III. 20) amending the previous definitions of “*smart city*”, “*smart city methodology*”. According to the Government Decree a smart city is a settlement that elaborates and implements its integrated settlement development strategy based on the smart city methodology. Furthermore, Government Decree 56/2017 (III. 20) defines the concept of smart city methodology as the method of a settlement or of a group of settlements that develops its natural and built environment, its digital infrastructure and the quality and financial efficiency of their local services by using modern and innovative information technologies in a sustainable way and with the involvement of its population. We believe that the functioning of smart cities and their good practises can serve as excellent examples for small settlements.¹⁰

¹⁰. RITÓ (2017) pp. 55-57.

A Kormány a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint az egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI.8.) Korm. rendeletében szabályozza az Integrált Településfejlesztési Stratégia (ITS) tárgyát. Az „élhetőbb város” megvalósítása a Stratégia céljaként szerepel. A Stratégia a társadalom – gazdaság – környezet, valamint a hozzájuk kapcsolódó infrastruktúra pilléreire támaszkodik. Az említett programok a hazai vállalkozásoknak is jelentős segítséget jelentenének, hiszen a hazai településeken fejlesztett termékek nemzetközi piacon is versenyképesek lehetnek, továbbá az infrastrukturális és társadalmi fejlettség is egyre inkább előfeltétele a cégek odavonzásának, mivel az iparágak legtöbbségében a tudás és a szolgáltatások cseréje leginkább a személyes kontaktuson alapul. Az önkormányzatok a helyi igényeknek megfelelően kitűzött célok és a megvalósításukhoz kapcsolódó programok koordinációjával igen jelentős szerepet töltenek be egy település sikerességének és fenntarthatóságának elérése és folyamatos biztosítása érdekében. Az elmúlt időszakban számos a 2014-2020 programozási ciklusra vonatkozó fejlesztéspolitikai dokumentum született, ahol a Kormány fejlesztéspolitikáját, a megyék stratégiáit és a városok stratégiáit rögzítették. Az Okos Település Programok célja egy olyan stratégia és program felépítése, amely a városvezetés, az érdekelt vállalkozások, intézmények és közösségek számára egy élhetőbb településhez való hozzájárulásukat és a beavatkozási területeket fogalmazza meg, az időszak finanszírozási környezetével összhangban.

Az okos városok működését vizsgálva megállapítható, hogy a sikeres működés alapja, hogy bevonják az embereket a település, a települést pedig az emberek életébe, és végig a két fél szerves kapcsolatára építenek, ahol mindkét szereplő egyre több információval rendelkezik a másiktól.¹¹

A kapcsolattartás új lehetőségei

Az eddig bemutatott folyamatok és változások közös jellemzője, amely egyben a digitális térbe való belépés szükségszerű követelménye, a kapcsolattartás új módszereinek alkalmazása. Az információs (digitális) társadalom szereplőinek valamennyi interakciója szükségszerűen feltételezi a felek közötti információáramlást, azaz a kommunikációt. Éppen ezért, amikor az e-kapcsolattartást vizsgáljuk mindig egyfajta – általában szabályozott – kommunikációt vizsgálunk. Ezen új lehetőségek a technológia fejlődésével napról napra változnak, különösen nehéz helyzetbe hozva a jogalkotót. Az E-ügyintézési tv. a hivatalos kapcsolattartás kereteit rögzíti, és mint már bemutattuk, ezáltal az e-közigazgatás kapcsolattartásának szabályrendszerét adja. E szabályoknál érdekesebb és jelentősen nagyobb szabadságot ad az e-demokrácia (e-részvétel) kapcsán a nem szabályozott kapcsolattartás lehetősége.

¹¹. RITÓ (2018) pp. 48-51.

The Government Decree 314/2012 (XI. 8) on the settlement development concept, the integrated settlement development strategy, the spatial planning instruments and the specific legal institutions of spatial planning regulates the Integrated Settlement Development Strategy. The realisation of a “*more liveable*” city is one of the objectives of the Strategy. The Strategy relies on the following pillars: society, economy, environment as well as the related infrastructure. Hungarian companies could also benefit from these programmes, since products developed in Hungarian settlements would become more competitive on the international market. Furthermore, the development level of the local infrastructure and society is now a prerequisite to attract companies, as in most industries the exchange of knowledge and services are based on personal contacts. Local governments play a very important role in achieving sustainable success by appropriately setting objectives and coordinating the programmes to implement these objectives. Over the past period, a number of development policy documents were elaborated for the 2014-2020 EU programming period, in the framework of which the development policy and strategy of government, the counties and the towns were defined. The objective of the Smart City Programmes is to develop a strategy and a programme that formulates the intervention areas and the contribution of the town leaders to local enterprises, institutions and communities to create a more liveable town that is in line with the funding possibilities of the programming period.

When examining the functioning of smart cities, it can be stated that the basis of successful operation is to involve people into the processes of the settlement and the settlement should be part of people's lives and these two parts should built upon each other organically, where both actors have more and more information about the other.

New opportunities for contact

The common feature of the presented processes and changes, which, at the same time, is also the necessary prerequisite to enter the digital space, is the new methods of contact keeping. All interactions between the actors of the information (digital) society assumes the flow of information between the parties, e.g. communication takes place. Therefore, when analysing e-contact, we always look at some sort of a communication that is typically regulated. These kind of new opportunities change on a daily basis due to the technological development, which puts the legislator into an extremely difficult position. The Act on e-administration establishes the legal framework for official contact and as we have shown, it also regulates the e-public administration contact keeping. The opportunities of unregulated contact keeping in the context of e-democracy (e-participation) are much more interesting and provide a greater freedom than these rules.

¹¹. RITÓ (2018) pp. 48-51.

Röviden bemutatva két nem szabályozott jelenséget érdemes vizsgálni, a közösségi média lehetőségeit és a mobil kapcsolattartás új dimenzióit.

A mobiltelefonok jelentősen megváltoztatták mindennapjainkat, kommunikációnkat, életünk elengedhetetlen részévé váltak. Megkönnyíthetik banki-pénzügyi tranzakciókat, segítik a navigációt a közlekedés során, segítségünkre vannak az online/internetes vásárlásban, de talán legnagyobb szerepük az emberi kapcsolatok építésében és megtartásában jelentkezik. Az okostelefon-alkalmazások a mobil e-kormányzat vagy m-kormányzat új gyakorlatának is tekinthetők¹². Bár az okostelefon-alkalmazásokat a kormányok többsége még nem alkalmazza, az azokat már kipróbáló-használó kormányok és önkormányzatok elégedett visszajelzéseket adtak. Az elégedettség oka, hogy számos más kommunikációs csatornával összehasonlítva extra előnnyel rendelkeznek ezek az „új megoldások”, mint például az idő-és költség-hatékonyság növelése a személyes ügyintézés csökkentésével (kihagyásával), az ügyfél eljárásban való részvételének növelése – ezzel csökkentve az ügyfél-állam alá-fölé rendeltségi kapcsolatának jellegéből fakadó hatásokat, növelve az állam szolgáltató szerepét, stb. Mindez a hatékonyság, az átláthatóság és az állampolgári szerepvállalás növelésével a nyitottabb közigazgatást mozdíthatja elő, ugyanakkor az látható, hogy az egyes szakigazgatási területek között jelentős különbségek mutatkoznak az alkalmazhatóságok tekintetében¹³. Véleményünk szerint azonban az önkormányzatok elemi érdeke, hogy a klasszikus kapcsolatfelvétel applikációkkal is helyettesíthető, bővíthető legyen, hiszen az ügyfelek/ állampolgárok jelentős része már rutinszerűen használja az okostelefonokat.

Záró gondolatok

Jelen tanulmány egy olyan kutatás alapfelvetéseinek bemutatása, amely célja a hazai önkormányzatok megváltozott lehetőségeinek komplex vizsgálata a digitális térbe való belépés lehetőségeiről. A cél a konvergencia régiókban lévő önkormányzatok vizsgálata, különösen azon lehetőségekre tekintettel, hogy mi az, amit hasznosítani tudnak és akarnak a közeljövőben. A kutatás tervezett befejezése és az eredmények publikálásának tervezett időpontja 2020. első negyedéve.

Ritó Evelin kutatása,  AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK MINISZTERIUMA ÚNKP-18-3-I KÓDSZÁMÚ ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJÁNAK TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT"

¹². Lásd bővebben: SZABÓ (2018c)

¹³. Lásd bővebben: SZABÓ (2018a)

Two unregulated phenomena is worth exploring in brief, namely, social media opportunities and new dimensions of contact keeping via mobile phones.

Mobil phones have drastically changed our daily lives and the way of communication, becoming an indispensable part of our lives. They can facilitate financial transactions, help navigate through traffic, help with online/internet-based shopping but perhaps its greatest role is to build and maintain human relationship. Smart phone applications can also be seen as a new practice for mobile e-government or m-government.¹² Although, smart phone applications have not yet been implemented by most governments, governments and local municipalities that have already tried them have had good feedback. The reason for the satisfaction is that, in comparison to many other communication channels, these “*new solutions*” have definite advantages, such as time and cost efficiency by reducing (or eliminating) the need for personal contact; the enhanced participation of the clients in the procedure, as a result of which the impacts derived from the hierarchic relationship between client and state are mitigated and thus the service provision role of the state increased, etc. As a result, by enhancing efficiency, transparency and civic engagement a more open public administration can be promoted; however, there are clear differences between the various areas of public administration in terms of applicability.¹³ In our view, however, it is in the interest of municipalities to ensure that traditional contact keeping is replaced or complemented by mobile applications, since the majority of clients/citizens are routinely use smart phones.

Final considerations

This study provides an overview on the basic concepts of a research that has the objective to conduct a complex analysis of the changed possibilities of local governments to enter the digital space. The objective is to examine the settlements located in the convergence regions, especially with regards to future utilisation opportunities. The research is planned to be concluded and the results published by the first quarter of 2020.

Evelin Ritó's research was  SUPPORTED BY THE ÚNKP-18-3-I. NEW NATIONAL EXCELLENCE PROGRAM OF THE MINISTRY OF HUMAN CAPACITIES

¹². See details: SZABÓ (2018c)

¹³. See details: SZABÓ (2018a)

Felhasznált források:

CZÉKMANN (2014)

CZÉKMANN Zsolt: Önkormányzatok a XXI. században pp. 67-84.

In: SZABÓ Balázs (szerk.) Fenntartható önkormányzatok Észak-Magyarországon : konferenciakötet

Budapest, Magyarország : Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem, (2014)

CZÉKMANN (2016)

CZÉKMANN Zsolt: Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon, PhD dolgozat

CZÉKMANN-CSEH (2014)

CZÉKMANN Zsolt – CSEH Gergely: Elektronikus közszolgáltatások a SZEÜSZ-ök tükrében

PUBLICATIONES UNIVERSITATIS MISKOLCINENSIS SERIES JURIDICA ET POLITICA 32 pp. 135-145.

(2014)

BUDAI (2009)

BUDAI Balázs: Az e-közigazgatás elmélete, Akadémiai, Budapest 2009.

LŐRINCZ (2005)

LŐRINCZ Lajos: A közigazgatás alapintézményei, HVG-Orac, Budapest 2005.

RITÓ (2017)

RITÓ Evelin: A folyamatos fejlődés útja, In.: Infokommunikáció és jog Különszám, HVG-Orac, Budapest,

2017.

RITÓ (2018)

RITÓ Evelin: Élhetőbb város – avagy Smart City, In.: Közép-Európai Közlemények No.41. 2. szám, 2018.

SZABÓ (2018a)

Balázs SZABÓ : Good examples of M-government in Hungary (Publicationes Miskolcensis 2018/2)

SZABÓ (2018b)

SZABÓ Balázs: Mobil-applikációk alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata az egyes szakigazgatási területeken (Pro Publico Bono 2018/1., Budapest NKE)

SZABÓ (2018c)

SZABÓ Balázs: IKT eszközök alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata szakigazgatási területeken (Pro Publico Bono 2017/3., Budapest, NKE)

SZABÓ (2016)

Balázs SZABÓ: New tendencies in e-government in the European Union, Currentul Iuridic XX(4.) 2016.

SIMON – TÓTH (2015)

SIMON Barbara – TÓTH Ferenc: A közszolgáltatások szervezése a változó gazdaságban. NKE, Budapest 2015. <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10324/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y> (2018.11.09.)

Literature:

CZÉKMANN (2014)

CZÉKMANN Zsolt: Önkormányzatok a XXI. században (Local governments in the 20th century) pp. 67-84.

In: SZABÓ Balázs (edit.) Fenntartható önkormányzatok Észak-Magyarországon: konferenciakötet

(Sustainable local governments in Northern Hungary: a conference publication)

Budapest, Hungary: National Public Service University (2014)

CZÉKMANN (2016)

CZÉKMANN Zsolt: Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon, PhD dolgozat

(Information society and electronic governance in Hungary, PhD thesis)

CZÉKMANN-CSEH (2014)

CZÉKMANN Zsolt – CSEH Gergely: Elektronikus közszolgáltatások a SZEÜSZ-ök tükrében (Electronic public services as reflected in the electronic administration services)

PUBLICATIONES UNIVERSITATIS MISKOLC INENSIS SERIES JURIDICA ET POLITICA 32 pp. 135-145. (2014)

BUDAI (2009)

BUDAI Balázs: Az e-közigazgatás elmélete (The theory of e-publication), Akadémiai, Budapest 2009.

LŐRINCZ (2005)

LŐRINCZ Lajos: A közigazgatás alapintézményei, (The basic institution of public administration) HVG-Orac, Budapest 2005.

RITÓ (2017)

RITÓ Evelin: A folyamatos fejlődés útja (The path of the continuous development), In.: Infokommunikáció és Jog Különszám (Info Communication and Law Special Issue), HVG-Orac, Budapest, 2017.

RITÓ (2018)

RITÓ Evelin: Élhetőbb város – avagy Smart City (A more liveable town that is Smart City), In.: Közép-Európai Közlemények (Central-European Communications) No.41. 2. issue 2018.

SZABÓ (2018a)

Balázs SZABÓ : Good examples of M-government in Hungary (Publicationes Miskolcensis 2018/2)

SZABÓ (2018b)

SZABÓ Balázs: Mobil-applikációk alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata az egyes szakigazgatási területeken (Examination of applicability of mobile applications in various public administration areas) (Pro Publico Bono 2018/1., Budapest NKE)

SZABÓ (2018c)

SZABÓ Balázs: IKT eszközök alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata szakigazgatási területeken (The examination of applicability of ICT devices in various public administration areas) (Pro Publico Bono 2017/3., Budapest, NKE)

SZABÓ (2016)

Balázs SZABÓ: New tendencies in e-government in the European Union, Currentul Iuridic XX(4.) 2016.

SIMON – TÓTH (2015)

SIMON Barbara – TÓTH Ferenc: A közszolgáltatások szervezése a változó gazdaságban. (Organisation of public services in the changing economic environment) NKE, Budapest 2015. <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10324/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y> (2018.11.09.)

FAKULTATÍV FELADATVÉGZÉS MINT AZ ÖNKORMÁNYZATI INNOVÁCIÓ ESZKÖZE¹⁴

Hoffman István (habilitált egyetemi docens) – Papp Dorottya (PhD-hallgató)
(ELTE ÁJK, Budapest, Magyarország)

A fakultatív feladatok a helyi önkormányzatok, azon belül is a helyi közügy generálklauzuláján alapuló hatásköri megközelítést alkalmazó kontinentális államok önkormányzatainak¹⁵ életében kiemelkedően fontos szerepet töltenek be. Írásunkban röviden áttekinténénk, hogy a fakultatív feladatok milyen szempontból érdemelnek külön, önálló vizsgálatot.

1. A fakultatív feladatok megközelítései az önkormányzati feladatokkal kapcsolatos szakirodalmi elemzésekben

Előjáróban ki kell emelnünk, hogy a kontinentális önkormányzati rendszerekben a fakultatív feladatok egyrészt az *önkormányzatiság megjelenítői*.¹⁶ A helyi közügy generálklauzulája ellenére az elmúlt évtizedekben kiépülő szolgáltató, majd szabályozó közigazgatás révén a helyi közösségek feladatainak központi meghatározottsága erőteljesen növekedett.¹⁷ Az egyenlő eséllyel hozzáférhető, alkotmányos alapjogokat érvényesítő közszolgáltatások nem tűnnek el a szolgáltatások színvonalában jelentős helyi eltéréseket. Így elsősorban a legkiterjedtebb, alanyi jogias megközelítést alkalmazó európai (jellemzően észak-európai) államokban sok esetben az önkormányzatiság alkonyáról írt a szakirodalom, arról, hogy a helyi közösségek végső soron a szolgáltató állam helyi végrehajtó ügynökségeivé váltak.¹⁸ Amennyiben az egyes, kötelező feladatokat meghatározó európai önkormányzati jogi és ágazati jogi szabályokra tekintünk, láthatjuk, hogy a helyi szolgáltatásszervezési szabadság mindenütt eléggé korlátozott. Ezzel szemben a fakultatív feladatok körében a központi szabályozás jellemzően szűkebb körű, így az önkormányzatok feladat-ellátási keretei is tágabbak.

¹⁴. A kutatás a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-16-2016-00001 projektszámon futó „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt 6. alprojektének támogatásával, az ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszéke és az NKE ÁKK Önkormányzati Kutatóintézete együttműködése keretében valósult meg.

¹⁵. Hoffman, 2015, pp. 86-88.

¹⁶. Pálné, 2016, p. 585.

¹⁷. Marcou – Verebélyi, 1993, pp. 237-240.

¹⁸. Blom-Hansen – Heeager, 2011, pp. 228-230.

VOLUNTARY (NON-MANDATORY) TASK PERFORMANCE AS AN INSTRUMENT OF LOCAL GOVERNMENT INNOVATION¹⁴

István Hoffman (associate professor with habilitation) – Dorottya Papp (PhD student)
(ELTE ÁJK, Budapest, Hungary)

Voluntary tasks play an outstanding role in the life of local governments¹⁵, and within that of the local governments of the continental states using competence approach based on the general clause of local public affairs. In this paper we will briefly review what aspects of voluntary tasks deserve a separate, independent study.

1. Approaches to voluntary tasks in the literary analyses of local government tasks

It should be emphasized that in continental local government systems voluntary tasks are, on the one hand, *the manifestations of self-governance*.¹⁶ Despite the general clause of local public affairs, the central regulation of the tasks of the local communities has strongly increased¹⁷ as a consequence of the emergence of the service providing, then regulating public administration that emerged in the past decades. Public services with equal access and enforcing constitutional fundamental rights do not tolerate significant local differences in the quality of services. Thus, in those European (typically Northern European) countries, which apply the most extensive, subjective approach, literature often proclaimed the decline of local governance, stating that local communities have, in fact, become local enforcement agencies of the service-providing state.¹⁸ If we look at some of the European legal and sectoral rules that govern the different mandatory tasks of the local governments, we can see that local freedom of service organization is rather limited everywhere. In contrast, in the case of voluntary tasks, central regulation is typically narrower, thus the task performance frameworks of local governments are also wider.

¹⁴. The research was carried out with the support of the 6th subproject of the project entitled „Development of public services laying the foundations of good governance” running under project number KÖFOP-2.1.2-VEKOP-16-2016-00001, in the framework of cooperation between the ELTE ÁJK Department of the Law of Public Administration and the NKE ÁKK Local Government Research Institute.

¹⁵. Hoffman, 2015, pp. 86-88.

¹⁶. Pálné, 2016, p. 585.

¹⁷. Marcou – Verebélyi, 1993, pp. 237-240.

¹⁸. Blom-Hansen – Heeager, 2011, pp. 228-230.

Ráadásul e körben jelenítheti meg az önkormányzat a *saját karakterét, építheti a saját képét*, amely különösen az önkormányzati és településimázst kiemelten kezelő *turisztikai desztináció* szerepet betöltő önkormányzatoknál válik hangsúlyossá. Azonban a helyi (köz)politikában elsősorban ezen a területen van az önkormányzatoknak nagyobb mozgástere. Ráadásul azokban az önkormányzati rendszerekben, ahol a helyi közösségek feladat- és hatáskörei szűkebbek, szintén ezek a feladatok teszik lehetővé, hogy az önkormányzatok megjeleníthessék saját karakterüket, s érdemi igazgatás-szervezői munkát tudjanak végezni. Ezek a feladatok különösen felértékelődnek akkor, ha a helyi önkormányzatoktól jelentős hatásköröket és forrásokat vonnak el, ebben az esetben ugyanis a felszabaduló – elsősorban személyi – erőforrások átcsoportosíthatóak erre a területre.¹⁹

A *fakultatív feladatok ráadásul a helyi önkormányzatok legfőbb sajátosságai és jellemzői* is: az egyéb, testületi jellegű autonómiáktól ugyanis éppen az határolja el a helyi-területi önkormányzatokat, hogy a helyi közügy generálklauzulája csak e szervek számára teszi lehetővé általában, hogy szabadon vállalhassák fel a különféle szolgáltatások, közigazgatási tevékenységek megszervezését és elvégzését.²⁰

Mindezekén túl a fakultatív feladatok az *önkormányzati innováció* legfontosabb eszközének tekinthetők. Míg a kötelező feladatok esetében a központi jogalkotó által meghatározott keretek viszonylag kicsi – s tendenciaszerűen általában egyre kisebb – mozgásteret hagynak az önkormányzatok számára új közigazgatási megoldások kialakítására, addig a fakultatív feladatok körében ezek a keretek jelentősnek tekinthetők.²¹ Így számos, később országos szintre emelt közszolgáltatás először önkormányzati feladatként jelent meg. Magyarországon korábban különösen a szociális szektorban volt jelentős az, hogy a tág törvényi keretek között a helyi önkormányzatok gyakorlatában kialakult valamilyen szolgáltatás, majd azt a helyi sikerekre tekintettel a jogalkotó törvényi szintre emelve, kötelező feladattá nyilvánította. Ilyen szolgáltatás volt például a korábbi adósságkezelési szolgáltatás, valamint a fogyatékos személyek támogató szolgáltatása.

Az innováció azonban nemcsak a szolgáltatási csomagok kialakításában, hanem a feladatok megszervezésének módjában is jelentkezik. Különösen igaz ez a helyi gazdasági szereplőkkel és a civil társadalommal, egyházakkal való együttműködés területén, ugyanis a helyi önkormányzatok jellemzően a fakultatív feladatok körében tudnak fontosabb szerepet juttatni a helyi társadalmi-gazdasági aktoroknak.

Moreover, it is in this circle that the local government can manifest its *own character*, build *its own image*, which is a particularly emphatic point in the case of local governments of key *tourist destinations* that prioritise the enhancement of the image of the local government and the settlement as a whole. However, in local (public) policies there is greater scope of movement for local governments in this area. In those local government systems where local communities have smaller scope of competence and fewer tasks, these tasks allow municipalities also to show their own character and to carry out substantive management and organizational work. These tasks are particularly well appreciated when significant powers and resources are withdrawn from local governments, as in this case the liberated resources - primarily human resources - can be reallocated to this area.¹⁹

Moreover, *voluntary tasks are also the main features and characteristics of local governments*: local and regional governments are distinguished from other corporate autonomies exactly by the fact that as a rule the general clause of local public affairs only makes it possible for these organs to freely take on the performance of various services, the organization and completion of public administration activities.²⁰

Beyond all this, voluntary (non-mandatory) tasks can be considered the most important instrument of *local government innovation*. While in the case of mandatory tasks, the frameworks defined by the central legislator leave a relatively small - and as the tendency goes, ever decreasing - scope of movement for the local governments to develop new public administration solutions, among the voluntary tasks these frameworks can be regarded as rather significant.²¹ Thus, a number of public services subsequently raised to national level, first appeared as a task of the local government. In Hungary, it was particularly significant in the social sector that some service emerged in a broader legal framework in the practice of local governments and then, acting on the local success, the legislator raised that service to statutory level and declared it a mandatory task. Such services included the former debt management service and the support services for disabled persons.

However, innovation is manifested not only in the development of the service packages, but also in the form and manner of task organization. This is particularly true for cooperation between the players of the local economy and the civil society, the churches as the local governments can typically give important roles to the local social-economic actors in the field of the voluntary tasks.

¹⁹. Balázs – Hoffman, 2017, pp. 15-17.

²⁰. Fazekas, 2017, p. 97.

²¹. Nagy, 2017, pp. 18-20.

¹⁹. Balázs – Hoffman, 2017, pp. 15-17.

²⁰. Fazekas, 2017, p. 97.

²¹. Nagy, 2017, pp. 18-20.

Így lényegében a fakultatív feladatok szerepe egyre fontosabb a modern önkormányzati rendszerekben, amelyet csak tovább erősít a kötelező feladatok területén a központi jogalkotás szerepének erősödése.

2. Fakultatív feladatok részletes vizsgálatát megalapozó, empirikus pilot kutatás

Mindezek indokolják a fenti feladatok körének részletes elemzését. A fakultatív feladatellátás alapos vizsgálata érdekében egy empirikus pilot-kutatást is végeztünk, amelyben egy kistéleplési, egy turisztikai jelentőségű kisvárosi és egy nagyvárosi önkormányzat fakultatív feladatellátását vizsgáltuk. Kutatásunk során az volt az előzetes *hipotézisünk*, hogy a fakultatív feladatok egyrészt a nagyobb gazdasági erejű és méretű településeken jelennek meg, különösen abban az esetben, ha a település sajátosságainak kifejeződése valamilyen speciális cél, például turisztikai desztináció jelleg miatt kiemelt jelentőségű. A fenti vizsgálat egyfajta ellenőrzéseként, az összehasonlító megközelítésre építve hasonló vizsgálatot végeztünk el egy Magyarországhoz hasonló, de mégis attól eltérő, szomszédos országban. Ezt a vizsgálatot 2018. nyarán *Szlovéniában* végeztük el, ahol a hasonló gazdasági erő, a rendkívül tagolt és jelentős regionális különbségekkel terhelt önkormányzati rendszer jó összehasonlítási alapot jelent. Szlovéniában a magyarországihoz hasonló méretű és helyzetű (hátrányos helyzetű kistéleplés, turisztikai jelentőségű kisváros, nagyváros) településeken végeztük el – azonos módszertan mellett – az összehasonlító vizsgálatot.

A három magyarországi önkormányzat egyike hátrányos helyzetű térségben elhelyezkedő, gyengébb gazdasági erővel rendelkező község. Ez a települési önkormányzat a Borsod-Abaúj-Zemplén megye Tiszaújvárosi járásában levő – nagyságrendileg 2000 főnél valamivel kisebb népességű – Kesznyéten Község Önkormányzata, ahol előzetesen megkezdjük a feladatok felmérését. A második önkormányzat egy turisztikai jelentőséggel rendelkező, jobb gazdasági helyzetű kisváros, a Somogy megye Fonyódi járásában fekvő – nagyjából 5 000 fős népességű – Balatonlelle Város Önkormányzata.

22. Itt jegyezzük meg, hogy a fakultatív feladatellátás vizsgálata során – figyelemmel a kutatás módszertanát és elméleti kereteit bemutató, a Jegyző és Közigazgatás 2018. évi 2. számában megjelent, a KÖFOP-kutatás vezető kutatóival közösen publikált cikkünkre – a fakultatív feladatoknak a szűkebb értelmezését vettük alapul. Azaz csak korlátozottan elemeztük azon feladatok körét, ahol a jogalkotó széles hatáskört biztosít az önkormányzatoknak az egyébként kötelező feladat ellátásában (Hoffman et al, 2018, 12). Ezúton szeretnénk köszönetet mondani a kérdőív kitöltésében és az interjúkban való részvételért Kecő Imre polgármester úrnak (Kesznyéten Község Önkormányzata), Kenéz István polgármester úrnak és dr. Kovács Tamás jegyző úrnak (Balatonlelle Város Önkormányzata), Szabó Rebeka alpolgármester asszonynak, dr. Tarjányi Tamás aljegyző úrnak, Bondorné Gyurcsi Mária osztályvezető asszonynak és dr. Czákó Attila osztályvezető úrnak (Budapest Főváros XIV. kerület – Zuglói Önkormányzata).

In this way voluntary tasks play an increasingly-important role in modern local government systems, which role is further enhanced by the strengthening of central legislation in mandatory tasks.

2. Empirical pilot research as the basis for a detailed study of the voluntary tasks

The arguments above justify a detailed analysis of the relevant tasks. For an in-depth examination of voluntary task performance, an empirical pilot study was carried out in which we examined the voluntary task performance of the local governments of a small settlement, a small town of significance to tourism and a large city. During our research, our preliminary *hypothesis* was that, on the one hand, voluntary (non-mandatory) tasks appear in settlements of greater economic power and size, especially if the expression of the particular features of a settlement is of special importance for a particular reason, such as emphasizing its tourist destination character. As a control of the above hypothesis, we carried out comparative research in a neighbouring country of similar yet different conditions to Hungary. We conducted this research in the summer of 2018 *in Slovenia*, where the similar economic power and the extremely fragmented local government system laden with significant regional disparities presented a good basis for comparison. In Slovenia, we conducted the comparative study in settlements of similar size and position (disadvantaged small settlement, small town with significance to tourism, big city) to Hungary, with similar methodology.

One of the three Hungarian local governments included in the research is located in a disadvantaged region and has weaker economic power. It was the Municipality of Kesznyéten – population fewer than 2000 - in Borsod-Abaúj-Zemplén County, Tiszaújváros district, where we started the preliminary assessment of the tasks. The second local government was the Municipality of Balatonlelle, a small town of about 5000 inhabitants with of significance to tourism and a better economic situation, located in Somogy county, Fonyód district.

22. We wish to note here that when examining facultative task performance, with regard to our article presenting the research methodology and the theoretical framework of the research, published in the 2nd edition of 2018 of the Jegyző és Közigazgatás (Notary and Public Administration) journal and written in cooperation with leading researchers of the KÖFOP (PADOP) research, we have taken a narrower interpretation of the facultative tasks. This means that we only made limited analysis of those tasks where the legislator provides a wide range of powers to local governments in the otherwise mandatory task (Hoffman et al, 2018, 12). We would like to express our thanks for filling in the questionnaire and participating in the interviews to Mayor Mr. Imre Kecő (Local Government of Kesznyéten Village), to Mayor Mr. István Kenéz and to Notary dr. Tamás Kovács (Local Government of the Town of Balatonlelle), to Vice-Mayor Ms Rebeka Szabó, Vice-Notary dr. Tamás Tarjányi, Head of Department Mrs. Mária Bondor Gyurcsi and Head of Department dr. Attila Czákó (Local Government of Budapest District XIV – Zuglói).

A harmadik pedig egy nagyobb, 100 000 főnél népesebb önkormányzat, amely Budapest Főváros XIV. kerület (Zugló) Önkormányzata.²² Szlovéniában a magyarországihoz hasonló méretű és helyzetű (hátrányos helyzetű kistelepülés, turisztikai jelentőségű kisváros, nagyváros) településeken végeztük el – azonos módszertan mellett – az összehasonlító vizsgálatot. Az empirikus vizsgálatot Hodoš /Ōrihodos/ önkormányzatánál – hátrányos helyzetű, 400 főnél valamivel kisebb lakosú kistelepülés (Szlovénia legkisebb önkormányzata) –, Bled önkormányzatánál (a város önmagában nagyjából 5 000 fő, a hozzá csatolt településekkel együtt közel 9 000 fő lakosságú) – turisztikai desztináció szerepet betöltő kisváros – és Maribor város önkormányzatánál – 100 000 főnél népesebb nagyváros – folytattuk²³. A következőkben röviden összefoglalnánk az empirikus kutatás eredményeit.

3. Az empirikus kutatás eredményei

Elsőként a *kulturális területen* vizsgáltuk a helyi önkormányzatok fakultatív feladatellátását. A települési önkormányzatok fakultatív feladatellátásának vizsgálata során jól látható, hogy a kisebb költségvetéssel rendelkező települések esetében a kötelező és az önként vállalt, a kulturális szektorba tartozó feladatok kisebb jelentőséggel bírnak, mint a nagyobb bevételi és kiadási forrásokkal rendelkező önkormányzatok esetében. A turisztikai desztinációs szerepkört betöltő települések esetében általánosságban elmondható, hogy a kulturális-közművelődési feladatellátás sajátosságai gyakran a helyileg kiemelt jelentőségű idegenforgalomi akciótervekhez kapcsolódnak.

A *sporttal* kapcsolatos feladatok körében a nagyvárosok esetében a támogatás mértéke jelentős, az az egyesületi közvetlen támogatások mellett a sporttevékenység infrastruktúrájának létesítésére és biztosítására összpontosul. A sporttal összefüggő feladatok megjelennek a turisztikai szerepkört betöltő kisvárosokban is, ahol azonban azok sok esetben a sporthoz kötődő turisztikai célkitűzésekhez is kapcsolódnak. A kisebb településeken a sportolás közösségépítő jellege miatt, elsősorban a helyi sportegyesületek működését támogatják, jóval szerényebb eszközökkel.

Az *oktatási fakultatív feladatok* körében a nagyvárosok innovatív ösztöndíjrendszereket alakítottak ki, míg a kisebb településeken ez a feladatellátás a pedagógusok helyben tartására és munkájuk jutalmazására irányul. Ez a feladat a kisvárosi szinten csak korlátozottan jelent meg.

²³. Ezúton szeretnénk köszönetet mondani a kérdőív kitöltésében és az interjúk elkészítésében való közreműködésért Orbán Lajos polgármester úrnak [Občina Hodoš / Hodos Község Önkormányzata], Janez Fajfar polgármester úrnak és **Matjaž Berčon települési igazgató úrnak** [Občina Bled], valamint Mateja Cekić igazgató asszonynak, Nataša Sluga osztályvezető, Brigita Gajzer Pliberšek osztályvezető asszonynak, továbbá Mojca Petek és Tjasa Krunič tanácsadó asszonyoknak [Mestna občina Maribor].

The third was a larger local government with a population over 100 000, the Municipality of Budapest District XIV (Zugló).²² In Slovenia, comparative studies were carried out in municipalities of similar size and position (disadvantaged small settlement, small town of significance to tourism, large city) to Hungary, with similar methodology. The empirical study was conducted with the involvement of the local government of Hodoš /Ōrihodos/ – a disadvantaged municipality of slightly fewer than 400 inhabitants (the smallest local government in Slovenia) –, the municipality of Bled (the town itself has about 5 000 inhabitants, but with the attached nearby settlements it numbers nearly 9 000 residents) – a small town having the role of tourist destination – and the city municipality of Maribor – a city of more than 100 000 inhabitants²³. In the following we will briefly sum up the results of the empirical research.

3. Results of the empirical research

As first step, we studied the voluntary task performance of the local governments in the *cultural area*. When examining the voluntary task performance of local governments, it can be seen that, for municipalities with smaller budgets, compulsory and voluntarily-engaged tasks in the cultural sector are less important than for municipalities with more revenue and spending resources. In the case of towns with a tourist destination role, it can be generally stated that the particular features of cultural and public education tasks are often connected with locally-important tourism promotion action plans. In the case of sports-related tasks, the degree of support is significant in the case of the big cities, and it focuses on the establishment of the infrastructure for sports activities, in addition to granting direct support to the associations.

Sport-related tasks also appear in the small towns with tourism roles, but in many cases they are linked to sport-related tourism objectives too. In smaller settlements, due to the community-building nature of sports, primarily the operation of the local sports clubs is supported, with much more modest means.

In the field of *educational voluntary tasks*, large cities have developed innovative scholarship schemes, while in smaller municipalities this task is rather aimed at keeping teachers and rewarding their work. At small town level this task appeared only marginally.

²³. We would like to express our thanks for filling in the questionnaire and participating in the interviews to Mayor Mr. Lajos Orbán [Občina Hodoš / Local Government of the Village of Hodos], Mayor Mr. Janez Fajfar and Settlement Director **Mr. Matjaž Berčon** [Občina Bled], and to Ms. Mateja Cekić, Director, Ms Nataša Sluga Head of Department, Ms Brigita Gajzer Pliberšek, Head of Department, and to Ms Mojca Petek and Ms Tjasa Krunič, Consultants [Mestna občina Maribor].

Az *egészségügy* terén széles palettán lát el önként vállalt feladatokat a nagyvárosi önkormányzatok, amelyek elsősorban többféle egészségügyi szolgáltatáshoz való hozzájutást segítenek elő (így például szűrővizsgálatokat támogatnak; oltóanyag beszerzési és beadási díját téríti meg). KI kell emelni, hogy a maribori önkormányzat egyedülálló módon működtet egy egészségüggyel foglalkozó települési „*ombudsmant*”, amelyet a helyi lakosok az önkormányzat által biztosított irodában bármikor felkereshetnek. A turisztikai jelentőségű kisvárosokban a helyi egészségügyi ellátások elérhetőségének javítása áll a feladatellátás középpontjában, a kistelepüléseken ez a feladat – a szerényebb forrásokra figyelemmel – alig jelenik meg.

A nagyvárosi önkormányzatok *szociális fakultatív feladatai rendkívül sokszínűek és jelentősek*, azonban bizonyos hangsúlybeli különbségeket megfigyelhettünk. Így például Zugló önkormányzata a rászoruló zuglói polgárok szociális helyzetét javító, illetve – az önkormányzat anyagi teherbíró-képességének figyelembe vétele mellett – egyéb, a lakosság életszínvonalának növelését célzó intézkedést vezetett be. A szociális segélyezés terén Zugló Önkormányzatának tevékenysége rendkívül sokszínű. Ezek többsége korábban nem tartozott az önkormányzat kötelező feladatai közé, bevezetésük tisztán helyi ágazatpolitikai megfontolásokon alapszik. Bár Zuglóban is megjelent a fakultatív feladatok körében a szolgáltatások erősítése, ennek jelentősége – részben a szűkebb szociális kötelező feladatokra is figyelemmel – jóval jelentősebb Mariborban, ahol a jóléti feladatok körében a sajátos, a nagyvárosi igényekhez kötődő szolgáltatási rendszer kiépítése állt a középpontban. A turisztikai jelentőségű kisvárosokban – amelyek közül mind a magyarországi, mind a szlovéniai viszonylag jobb társadalmi-gazdasági helyzetű – bizonyos, innovatív támogatások (elsősorban az újszülött lakosok támogatása) bevezetésén túl a szolgáltatási rendszer bővítésére irányultak. A kistelepülési önkormányzatoknál ez a feladatellátás általában a helyi közösség megőrzésére irányult, a szlovéniai Őrihodos községben egy sajátos, új eszközt is kialakítottak, amikor is a községben történő letelepedést és házépítést támogatják egy jelentősebb összegű (4 000 eurós) juttatással.

A *rendészeti* jellegű feladatellátás a nagyvárosi és a turisztikai jelentőségű kisvárosi településeken jelent meg, a kistelepüléseken helyi önkormányzati közrendvédelmi és közbiztonsági szervezetet nem állítottak fel. A szlovén feladatellátás sajátossága, hogy ott az állam a társult feladatellátást támogatja, így ezek a helyi szervek több önkormányzat együttműködésével valósulnak meg. Jól látható az a mintázat is, hogy a nagyvárosokban nagyobb létszámú, erősen tagolt szervezetet alakítottak ki. A turisztikai jelentőségű kisvárosok szervezetei kisebbek, ám azok munkáját erősen kiegészíti a helyi rendvédelmi civil szervezetekkel történő együttműködés, valamint bizonyos körben a vagyonőri, magánbiztonsági szervezetekkel való kooperáció is.

In the field of *healthcare*, the city municipalities perform a broad range of self-imposed tasks, which promote access to a variety of healthcare services in the first place (for example, they support screening tests; reimburse the price of vaccination). It should be pointed out here that rather uniquely, the city municipality (*mestna občina*) of Maribor has a 'health ombudsman' in the city whom the local residents can visit at any time in the office provided by the local government.

In the small towns of significance to tourism, improving the availability of local healthcare services is at the centre of task delivery, while in small settlements this task barely appears in view of the more modest resources available. The *social voluntary tasks* of the city municipalities are *extremely diverse and significant*, however, some differences in emphasis could be observed. For example, the municipality of Zugló has introduced a number of measures aimed at improving the social situation of Zugló citizens, and has also instituted a number of other actions designed to improve the standard of living of the population, naturally in keeping with the financial capacities of the local government. In the field of social aids the Municipality of Zugló pursues extremely diverse activities. The majority of them did not belong to the mandatory tasks of the local government earlier, their introduction is based purely on local sector policy considerations. Although the strengthening of voluntary tasks is a tendency present in Zugló, its importance, considering also the much narrower scope of mandatory social tasks, is much greater in Maribor where in the field of welfare tasks the focus was on the establishment of a specific service system satisfying the needs of big city residents. In the small towns of significance to tourism – both of which have relatively favourable socio-economic conditions in Hungary and in Slovenia – beyond certain innovative supports (primarily support for new-born babies) they were aimed at expanding the service system. In small municipalities, this task performance was mostly aimed at preserving the local community, and a special new instrument was even created in the village of Őrihodos in Slovenia, which supported settlement and home-building in the village with a significant amount (4 000 EUR).

The performance of *law enforcement* tasks appeared in the large cities and in small towns of significance to tourism, in the small communities no organizations fulfilling public order maintenance and public security tasks were set up by the local government. It is a particular feature of the performance of tasks in Slovenia that the state supports shared task performance, so these tasks are carried out with the cooperation of several local government organizations. There is also a visible pattern that in the big cities larger and heavily fragmented organizations have been established. The organizations of small towns of significance to tourism are smaller but their work is strongly supplemented by cooperation with the local law enforcement organizations and in some areas also by cooperation with security guard and private security organizations.

A magyarországi és szlovéniai – a fontosabb településtípusokat átfogó – empirikus vizsgálat alapvetően igazolta a kutatási hipotézisünket, amely szerint egyrészt a fakultatív feladatok a legtöbb önkormányzatnál fontos szerepet játszanak. Értelemszerűen a nagyobb gazdasági erővel rendelkező nagyvárosokban a leginkább hangsúlyos ez a feladatellátás. A nagyvárosi fakultatív feladatellátás sajátos jellemzője, hogy itt különösen erőteljesen jelennek meg a városi szolgáltatások, azon belül is a jóléti, a kulturális, valamint a sporttal összefüggő szolgáltatások.

Szintén igazolódott az a hipotézisünk is, amely szerint a turisztikai jelentőséggel rendelkező helyi önkormányzatoknál jelentős mértékben megjelenik a fakultatív feladatellátás. Amennyiben a bledi és a balatonlelle-i fakultatív feladatellátásra tekintünk, látható, hogy elsősorban a turisztikai feladatok, az ahhoz kapcsolódó kulturális feladatellátás mellett a helyi közösségépítés áll annak fókuszában. Szintén a kisvárosi önkormányzat turisztikai jellegéből és sajátosságaiból fakad, hogy a városi rendészeti feladatellátásra is nagyobb hangsúly helyeződik. Mindezeket túl azt figyeltük meg, hogy a turisztikai feladatot ellátó kisvárosok önkéntes feladatellátásban a jóléti szolgáltatásokon belül a szociális feladatellátás szerepe kisebb.

A kutatás során az is nyilvánvalóvá vált, hogy a fakultatív feladatellátás a helyi politikában is fontos szerepet játszik. Ez egyértelmű volt a nagyobb városokban, de még a kisvárosokban is, ahol az interjúk során kiemelték, hogy a 2017. és 2018. évben nagymértékben nőtt ezen feladatok szerepe, amely összefügg a közelgő helyhatósági, s különösen a nagyvárosok esetében az országos és a helyhatósági választásokkal is.

A kistépelések körében igazolódott az a hipotézisünk, hogy a fakultatív feladatok ellátásának erős korlátját jelentik a szűkebb erőforrások, azonban az a kiegészítő hipotézisünk is beigazolódott, hogy a kevesebb közvetlen erőforrás igénylő, a közösségépítést, a helyi népesség megőrzését szolgáló, elsősorban kulturális, ifjúsági és sportfeladatok ellátása hangsúlyosabb.

Amennyiben a fakultatív feladatokra tekintünk, láthatjuk, hogy az önkormányzatiság, a helyi igények kielégítése mellett az innovációs jelleg is megjelenik: számos, az állam(igazgatás)i feladatellátásnak is példát mutató szolgáltatás jelent meg a különböző önkormányzatokban. Kutatásunk így jó alapot teremt a fakultatív feladatellátás részletes vizsgálatára is, hiszen láthatóan az önkormányzatiság fontos elemét jelentik ezek a területek, így a pilot kutatás során kialakított módszertan egy későbbi, nagymintás felmérés alapjául is szolgálhat.

The Hungarian and Slovenian empirical studies, which covered the most important types of municipalities, basically justified our research hypothesis that voluntary tasks play an important role in most local governments. Evidently, this form of task performance has the most emphasis in large cities with greater economic strength. It is a specific feature of voluntary task performance in the large cities that urban services, especially welfare, culture and sports-related services are especially prominent.

Another hypothesis was also confirmed that voluntary task performance has particularly strong presence in municipalities of significance to tourism. If we look at voluntary task performance in Bled and in Balatonlelle, it can be seen that, in addition to tourism and the related cultural tasks, the focus is on local community building. It is also to be attributed to the presence of tourism and the particular tasks related thereto, that there is considerable stress on the performance of policing tasks in the local government. It has also been observed that in the voluntary service provision of small towns with a tourism function social tasks play smaller role within overall welfare services.

The research has also revealed that the performance of voluntary tasks plays an important role in local politics as well. This was particularly evident in large cities but in the small towns also where it was stressed in the interviews that the importance of these tasks increased significantly in 2017 and 2018, which fact is connected with the upcoming local elections, and especially in the case of the large cities, with the national and local elections too.

In the case of small settlements, our hypothesis was confirmed that limited finances put strong constraints on the performance of the voluntary tasks, but our supplementary hypothesis was also proved that the primarily cultural, youth and sports tasks that require less direct resources and serve community-building and the retention of the local population play more emphatic roles.

If we look at the voluntary tasks, we can see that, in addition to satisfying local needs, local governance also has an innovative feature: many such services appear at the level of the local governments that serve as example for state (administrative) tasks subsequently. Our research thus provides a good basis for the detailed examination of voluntary tasks, as clearly these areas are an important element of self-governance, so the methodology developed during pilot research can serve as a basis for a later, larger-scale survey.

Felhasznált irodalom:

Balázs, István – Hoffman, István: Can (Re)Centralization Be a Modern Governance in Rural Areas? *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 1/2017.

Blom-Hansen, Jens – Heeager, Anne (2011): Denmark: Between Local Democracy and Implementing Agency of the Welfare State. In: Loughlin, John – Hendriks, Frank – Lidström, Anders (eds.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Fazekas, Marianna (2017): A közigazgatási szervek fajtái (V. 2. alfejezet). In: Fazekas, Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest: ELTE Eötvös.

Hoffman, István (2015): *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről.* Budapest: ELTE Eötvös

Hoffman István – Budai Balázs Benjámin – Módos Mátyás – Agg János – Juhász Zsolt (2018): Önkormányzati feladatellátás vizsgálata a KÖFOP program keretében. *Jegyző és Közigazgatás*, 2/2018.

Marcou, Gérard – Verebélyi, Imre (eds.) (1993): *New Trends in Local Government in Eastern and Western Europe*. Brussels: IIAS.

Nagy, Marianna (2017): A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény. *Közjogi Szemle*, 4/2017.

Pálné Kovács, Ilona (2016): Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In: Jakab, András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest: MTA TK JTI.

Literature used:

Balázs, István – Hoffman, István: Can (Re)Centralization Be a Modern Governance in Rural Areas? *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 1/2017.

Blom-Hansen, Jens – Heeager, Anne (2011): Denmark: Between Local Democracy and Implementing Agency of the Welfare State. In: Loughlin, John – Hendriks, Frank – Lidström, Anders (eds.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Fazekas, Marianna (2017): A közigazgatási szervek fajtái (V. 2. alfejezet). In: Fazekas, Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest: ELTE Eötvös.

Hoffman, István (2015): *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről.* Budapest: ELTE Eötvös

Hoffman István – Budai Balázs Benjámin – Módos Mátyás – Agg János – Juhász Zsolt (2018): Önkormányzati feladatellátás vizsgálata a KÖFOP program keretében. *Jegyző és Közigazgatás*, w2/2018.

Marcou, Gérard – Verebélyi, Imre (eds.) (1993): *New Trends in Local Government in Eastern and Western Europe*. Brussels: IIAS.

Nagy, Marianna (2017): A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény. *Közjogi Szemle*, 4/2017.

Pálné Kovács, Ilona (2016): Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In: Jakab, András – Gajduschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest: MTA TK JTI.

AZ ELŐÍRÁSOK TELJESÍTÉSE: AZ ÖNKORMÁNYZATOK ONLINE KOMMUNIKÁCIÓJA ROMÁNIÁBAN²⁴

Kádár Magor – Benedek István

Jelen kutatás a romániai megyeszékhelyek online jelenlétét elemzi. A kutatás két fő online kommunikációs csatornát vizsgál: egyrészt a megyeszékhelyek hivatalos honlapjait, másrészt ezen önkormányzatok Instagram jelenlétét. A tanulmány először megalkotja az elemzés kereteit, amely részben kemény indikátorokból (azaz a jogszabályi rendelkezésekből) áll, másrészt vizsgálja a Romániára igazított puha indikátorokat is, amelyek az információhoz való hozzáférésre és az online kommunikációra vonatkozó nemzetközi kutatásokon és belső jogszabályi dokumentumokon alapulnak. A kutatás elsődleges célkitűzése ennek a két mérési eszköznek a megalkotása és használata, valamint a rangsorba állításhoz szükséges kategóriák létrehozása. További feladata a kutatásnak egy útmutató és egy képzési rendszer megalkotása, amelyet a jövőben Románia más közigazgatási szervei is használhatnak. Egy újabb kutatás a hivatalos weboldalakon túlmutató legfrissebb kommunikációs csatornákra való áttérést és a célközönséggel folytatott kommunikációt vizsgálja a városok Instagram jelenlétének és kommunikációjának elemzésével.

Módszertan

A tanulmány egy 2014-ben megvalósított korábbi elemzésen nyugszik, a korábbival megegyező módszertannal elemzi a jelenlegi jogszabályi előírásokat és kommunikációs elvárásokat (Kádár, 2014). Következésképp, a 2017-es eredmények alkalmasak lesznek az összehasonlításra és ezek alapján a fejlődésre vonatkozó megállapításokat lehet megfogalmazni. A jelenlegi tanulmány az összehasonlított eredményeket kategorizálva is bemutatja, megjelölve a pozitív, illetve negatív fejlődési trendeket, nyitva hagyva a változás hátterének kérdését.

Az elemzés a valamennyi romániai megyeszékhelyre, valamint a Bukarest Főpolgármesteri Hivatalára terjed ki, azaz összesen 41 helyi önkormányzati közigazgatási szervet vizsgál. Az elemzéshez kialakított változók minden helyi önkormányzatra alkalmazhatók, függetlenül azok szintjétől. A választott mutatók két típusát különböztetjük meg: a kemény és a puha indikátorokat. A kemény indikátorok a jogszabályi keret elemzéséből adódnak, ideértve minden vonatkozó szabályozási dokumentumot, amelyek közvetve vagy közvetlenül utal az önkormányzatok online kommunikációjára.

²⁴. Ez a tanulmány két korábbi, 2014-ben (Kádár, 2014) illetve 2017-ben (Kádár-Benedek, 2018) végzett kutatás alapján készült. A publikált eredmények szintézisét kiegészíti egy 2018-ban végzett kutatás a kiegészítő csatornákról.

FULFILLING THE PRESCRIPTIONS: ONLINE COMMUNICATION OF MUNICIPALITIES IN ROMANIA²⁴

Magor Kádár – István Benedek

The present research concerns the online presence of municipalities with the county seat status in Romania. The research focuses on two main online communication channels: firstly, the official websites of the county seats, and secondly, the Instagram presence of these municipalities. It establishes the analytical framework, which consists of hard indicators (meaning legal provisions) and it adapts to Romania the soft indicators used by international research and internal regulatory documents regarding the accessibility of information and online communication. The primary objective was the elaboration and application of these two measuring instruments, furthermore aiming to elaborate categorization frames for quick ranking; all this can be followed by the implementation of a guide and training system that can be multiplied and applied to other public institutions in Romania. The switch to the newest communication channels beside the official websites and their regulation to enforce the communication with their target audience, a second analysis had been conducted regarding the Instagram presence and communication of these cities.

Methodology

The study returns to a previous analysis in 2014 using the same methodology with the current legal prescriptions and communication expectations (Kádár, 2014). Therefore, the results from 2017 will be suitable for comparison and will help us in observing the evolution. The current study also includes a categorization of the compared results indicating the positive or negative evolution of the subject leaving open questions about the background of the changes that have occurred.

The analysis deals with local councils and city halls of all the county seats of Romania and with the city hall of Bucharest, which includes a total of 41 public institutions of local government (LG). Variables developed for this analysis can be applied for all the LGs regardless of their level. The indicators that are chosen are of two types: hard and soft indicators. Hard indicators are derived from the analysis of the legal framework, including all the applicable regulatory documents that refer directly or indirectly to the online communication of the LG.

²⁴. This study is based on two previous researches conducted in 2014 (Kádár, 2014) and 2017 (Kádár-Benedek, 2018). The synthesis of the published results is completed by an overview of the complementary channels, research conducted in 2018.

101 elemet azonosítottunk, és ezeket változókba ültettük át. Minden elem 0,5 pontot kapott az elem formális létezése esetén (beleértve a strukturális elemeket és javasolt elemeket). A nagyobb közérdeklődésre számot tartó és változó tartalommal rendelkező információk, mint például a jelentések, a nyilvánossággal való kapcsolattartás formái, stb. esetén az elemek 1, illetve 2 pontot kaptak, amely a formai megfelelésen túl a tartalmi megfeleléstől is függött. Például, ha létezik egy jogszabály által előírt éves, negyedéves vagy pénzügyi jelentés, akkor az elem 0,5 pontot kap. Ha a jelentés felépítése is megfelel a jogszabályi előírásnak, további 0,5 pont volt adható, és ha az előírt alfejezetek tényleges információt is tartalmaztak, a relevanciától függően 0,5, illetve 1 pont volt adható, így az adott változót maximum 2 pontra lehetett értékelni. A maximálisan elérhető összpontszám 100 volt.

A puha indikátorok a hatékony kommunikáció elemeire vonatkoztak, úgymint a felépítésre, a stílusra, az átláthatóságra és a rendelkezésre bocsátott információk elérhetőségére. A puha indikátorokra vonatkozó változók megalkotásához a nemzeti és nemzetközi jogszabályokat, valamint az online kommunikáció területén aktív cégek ellenőrző listáit vettük alapul. **Minden azonosított kommunikációs elem megléte 0,5 pontot ért. További 1 vagy 2 pontot adható a következő kritériumoknak való megfelelés esetén: online reszponszivitás (hírlevélre való feliratkozás, az online benyújtott dokumentumok regisztrációjának megerősítése, stb.), a dokumentumoknak a felhasználó nyelvén való részletes bemutatása, egyértelmű és a felhasználó logikáját is figyelembe vevő struktúra, a város vizuális imázsának megjelenítése az online platformon, a keresőoptimalizálás vagy a kapcsolódó online platformok megléte (fórumok, hírek, közösségi média).** 92 megfogalmazott elemet ültettünk át változókba, a maximális összpontszám 100 volt.

A kemény és a puha indikátoroknál elért pontszámok alapján az önkormányzati intézményeket egy skálán helyeztük el. Az első a jogszabályi követelményeknek való megfelelés és a felhasználók közérdekű információval való ellátása volt. A második a hatékony kommunikációra, átláthatóságra és az információkhoz való hozzáférésre vonatkozó puha indikátorokra vonatkozik, amiket ugyan jogszabályban rögzítettek, de módszertani útmutatás nélkül. Ez a skála az intézményeknek az állampolgárok tájékoztatására és részvételére vonatkozó attitűdjét tükrözi. Ebben az esetben az intézményeket nem korlátozzák jogszabályok, mert azokat kiegészíthetik, így a korlátokat maguk az önkormányzati intézmények szabják.

Az elemzés időtartama egy olyan átlagos teljes hét, amikor nem várhatóak az elemzésben érintett helyi hatóságokra hatást gyakorló jelentős változások, válságok, illetve események. A nyár utolsó hetét, azaz 2017. augusztus 28-tól szeptember 3-ig terjedő időszakot választottuk ki, amikor a Parlamentben, illetve a bíróságokon nyári szünet van és az adminisztratív alkalmazottak szabadságon vannak. Ebben az időszakban a városházák és önkormányzatok lényegesen kevésbé intenzíven dolgoznak, mint az év többi időszakában, kevesebb adminisztratív és szervezeti információt nem kell átadniuk, valamint a kijelölt hét a romániai helyi és parlamenti választások félidejére esett. A hasonlóan csendes, azt megelőző időszak lehetőséget adott az intézményeknek, hogy átgondolják az elhanyagolt kommunikációs platformjaikat és frissítsék az elavult tartalmakat.

A total of 101 items had been identified, and were transposed into variables. Each item was attributed 0.5 points awarded for the formal existence of the element (including structural elements and elements that were only recommended). In the case of information with increased public interest and varying content, such as reports, forms of contact with the public, etc., the items were scored 1 or 2 points depending not only on the compliance with the required form but on the appropriate content, too. For example, the existence of the annual, quarterly or financial reports, required by law, scored 0.5 points. If the structure of the report was in compliance with that described by law, further 0.5 points were awarded, and if some or all the listed subsections contained information, regardless of its relevance, an additional 0.5 or 1 point was added leading to the maximum total score of two points awarded for that variable. The maximum total score that could have been reached was 100 points.

Soft indicators consisted of elements of effective communication in terms of structure and presentation style, transparency and availability of the information provided. Elaborating the list of variables for the soft indicators the national and the international regulations were used along with the checklists of the companies active in online communication. **The existence of each identified element of communication scored 0.5 points, and in case of online responsivity (registration for the newsletters, confirmation for the registration of the documents submitted online), the detailed presentation on the users' language of the documents and situations, clear and adequate structure taking into consideration the users' logic, the existence of the city's visual identity displayed on the online platforms, search optimization or the existence of the related online platforms (forums, news, social media) additional 1 or 2 points could be awarded.** There were 92 items identified and transposed into variables, the maximum total score that could be reached was 100 points.

The scores achieved based on hard and soft indicators by the LG institutions are marked on a gradual scale. The first is the compliance with legislative requirements and providing users with information of public interest. The second refers to soft indicators highlighting effective communication, transparency and accessibility of information provided in the law but without methodological application. However, this scale reflects the attitude of the institutions regarding information provision to the citizens and their involvement, the opportunities of the institutions in this regard are not limited by law, and can be completed, the limit is determined only by the institutions of the LG.

The period of analysis will be a normal complete week without major changes, crises or events that would affect local authorities involved in the analysis. We chose the last week of the summer, from 28 August 2017 to 3 September 2017, during the parliamentary and judicial recess period, when administrative staff were on vacation. In this period the activity of city halls and councils is considerably less intense than at other times of the year, there is no administrative and organizational information, the previously concluded and the following local and parliamentary elections in Romania are equidistant. The equally-quiet previous period could have permitted the institutions to reconsider the neglected communication platforms and to update the contents omitted so far.

Az online kommunikáció jogi keretének elemzése

Az általános jogszabályi keretet az elektronikus kormányzásról és a nyilvános információkhoz való hozzáférésről szóló európai rendeletek fogalmazzák meg, beleértve a 2007. szeptember 17-i Lisszaboni Miniszteri Nyilatkozatot és a belső szabályozásokat. A következő szinten 6 fő romániai alapvető törvény és rendelkezés áll (például az „e-Románia” Nemzeti Stratégia, a nyilvános információkhoz való hozzáférésről szóló 544/2001 sz. törvény és a 2002. február 7-én megjelent Módszertani útmutató az 544/2001 sz. törvényhez). A harmadik szintű szabályozás kategóriájába 20 további szabályozási dokumentum, illetve ezek későbbi módosításai tartoznak. Ezek alkotják az önkormányzati intézmények online kommunikációjának jogi kereteit, és kerültek elemzésre annak érdekében, hogy azokat értékelési változókra lehessen lefordítani.

A helyi önkormányzatok online kommunikációjára vonatkozó jogszabályi keret nem egyetlen törvényből, hanem több jogforrásból áll. A rendeletek némelyikét már hatályon kívül helyezték, például az állam egységes elektronikus kommunikációs infrastruktúrájának létrehozásáról szóló 117/2011 sz. törvényt, míg másokat módosítottak vagy újra kihirdettek. Bár az online kommunikációra vonatkozó rendelkezésekben és eljárásokban alapvetően nem tapasztalható ellentmondás, némi bizonytalanság adódhat az intézmények meghatározásában, illetve egyes eljárások megvalósításáért felelős személyek megnevezésében, illetve az átláthatóság elvének és a nyilvános információ fogalmának meghatározása tekintetében. Az online platformok fejlődése számos esetben követi a jogszabályi keret fejlődését, ezért a honlapok gyakran „toldozottak-foldozottak” lesznek, azaz az elvárt információ idővel elérhetővé válik ugyan, de nincs saját helyük a honlapon vagy nem követi a felhasználók logikáját, és ezért nehéz megtalálni ezeket az információkat. Ennek következtében a platform ugyan információs platform lesz, de nem tud a bevezető fejezetben meghatározott kommunikációs platformmá válni.

A jogszabályok általános keretein túl léteznek Sürgősségi Kormányrendeletek, valamint az online kommunikációra vonatkozó nyilvános dokumentumok, de ezek közül egyik sem tartalmaz egyértelmű listát az elvárásokról. Ezért a megfelelőnek tekintett kritériumokat a létező előírások, a nemzetközi keretek és a gyakorlati elvárások határozták meg. A puha indikátorok ellenőrző listája az Európa Tanács által kiadott az e-kormányzatról szóló ellenőrző dokumentum romániai és moldáviai fejezeteiből (2007, 2011) származik. Ezen dokumentumok a helyi önkormányzati közintézmények online kommunikációs és hozzáférhetőségi kritériumainak puha indikátorait határozzák meg. Egy weboldal létrehozását követően a tartalmat könnyedén karban lehet tartani, de az alternatív kommunikációs csatornák, például az alárendelt intézmények külön honlapjai vagy a közösségi média platformok (elsősorban a Facebook, a YouTube, a Twitter és az Instagram is) alternatív kommunikációs csatornáit plusz erőforrásokat igényelnek, mert azokat tartalommal kell feltölteni, frissíteni kell, további hatékonyan kell kommunikálni a közterek szereplőivel.

Analysis of the legal framework of online communication

The general framework is drafted by the European regulations on e-government and access to public information, such as the Lisbon Ministerial Declaration of 17 September 2007, and internal regulations. On the next level are the Romanian 6 main principle laws and regulations (such as the National strategy 'e-Romania', Act 544/2001 on free access to public information and the Methodology to the Act 544/2001, issued in 07.02.2002). Along with these laws at the third level are about 20 other regulatory documents or their subsequent amendments which can be taken into consideration. These constitute the legal framework for the online communication of the local government institutions, and are analysed in order to be transposed into evaluation variables.

Legislation on online communication of the LG does not consist of a single law; the regulations have multiple sources. Some of the regulations were repealed, such as GEO no. 117/2011 on establishment of the common electronic communication infrastructure of the state, others had been modified and republished, but no contradictions can be observed in the provisions and procedures foreseen for online communication. Ambiguity can arise in defining institutions and naming the responsible person for the implementation of certain procedures, respectively in defining the principle of transparency and of public information itself. The development of online platforms often follows the legislative developments, thus the sites become 'patched', the requested information becomes available over time but does not have its own place on the site or does not follow the logic of the user, thus being hard to find. As a consequence, the platform will be an information platform but cannot become a communication platform as defined in the introductory chapter.

Following the general framework of the regulations there are Government Expeditious Ordinances and public documents regarding online communication but none of them presents a clear list of expectations. Therefore, the criteria considered appropriate were established by the few existing prescriptions, international frameworks and the expectations from the field. The checklist of soft indicators was derived from the section on Romania and Moldavia (2007, 2011) of the national competitions of eGovernment launched by the Council of Europe. These documents will provide the soft indicators for communication and accessibility criteria of LGA online communication. Once a website has been created, its content can be maintained easily, but resorting to alternative communication channels such as separate sites for the subordinated institutions or social media platforms (primarily Facebook but Youtube, Twitter and Instagram as well) requires extra resources to create and manage content (content management) or to maintain effective communication with the actors of the public space.

Az Instagram a világ egyik leggyorsabban növekvő közösségi médiacsatornája, havonta több mint 1 milliárd aktív felhasználóval (Statista 2018). Az Instagram egyúttal hatékony kommunikációs eszköz is a helyi közigazgatás számára, különösen a turisztikai kommunikáció területén, mivel manapság ez fontos szerepet játszik például a nyaralási helyszín kiválasztásában.

Eredmények és következtetések

A kemény és puha indikátorokra vonatkozó elemzési táblázat segítségével mindenekelőtt a megyeszékhelyeket tudjuk rangsorolni a törvényi elvárásoknak való megfelelésük alapján, valamint az alapján, hogy milyen mértékben segítik elő az állampolgárok nyilvános adatokhoz való hozzáférését. Az adatok átfogó elemzése szemlélteti, hogy az egyes változók milyen százalékban teljesülnek nemzeti szinten, valamint utal a helyi önkormányzati intézmények online kommunikációs átlagára is. Látható, hogy a jogszabályi rendelkezések közel 60%-ban teljesülnek (59,64%), míg a hatékony kommunikáció, az átláthatóság és a hozzáférhetőség kritériumai összességében 43,42%-ban teljesülnek. Statisztikai sorrendben a közintézményeknek a két kritérium alapján számított átlagos összpontszáma 51,53%. Közülük 23 intézmény (56%) érte el a teljes pontszám több mint 50%-át. A megyeszékhelyek elért százalékos értékének összehasonlítását a következő táblázat mutatja.

HELYEZÉS	MEGYESZÉKHELY	KEMÉNY INDIKÁTOR	PUHA INDIKÁTOR	ÖSSZES
1.	Nagyszeben	79,50	69,50	149,00
2.	Gyulafehérvár	72,75	71,00	143,75
3.	Nagybánya	70,00	68,75	138,75
4.	Nagyvárad	71,75	61,00	132,75
5.	Konstanca	70,00	59,00	129,00
6.	Brassó	68,75	60,00	128,75
7.	Marosvásárhely	71,75	57,00	128,75
8.	Arad	67,00	57,00	124,00
9.	Jászvásár	65,50	57,00	122,50
10.	Déva	72,00	50,00	122,00
11.	Szatmárnémeti	63,75	56,50	120,25
12.	Kolozsvár	64,75	54,50	119,25

2. TÁBLÁZAT A romániai megyeszékhelyek kemény és a puha indikátorok teljesítése százalékban 2017-ben (Forrás: szerzők adatai)

Instagram is among the fastest growing social media channels with more than 1 billion monthly active users worldwide (Statista 2018). It is also a powerful communication tool for local administrations, especially for tourism-related communication, because nowadays it plays a vital role in choosing our next destination.

Results and conclusions

Applying the analysis sheet for both hard and soft indicators unveils first of all a ranking of the county seats based on their compliance with the statutory requirements and on the degree in which they facilitate the access of the citizens to public information. The overall analysis of the data reveals the percentage of fulfilment of these variables at the national level and the general national average of the online communication of the LGI. It can be seen that legislative provisions are met in almost 60% (59.64%) while the criteria of effective communication, transparency and accessibility in 43.42%, overall. In statistical order, the average overall score of the public institutions, based on their points achieved on both criteria, is 51.53%. Of these 23 institutions (56%) achieved over 50% of the total score. The following is a comparison of the percentages obtained by the county seats:

RANK	COUNTY SEAT	HARD IND.	SOFT IND.	TOTAL
1.	Sibiu	79,50	69,50	149,00
2.	Alba Iulia	72,75	71,00	143,75
3.	Baia Mare	70,00	68,75	138,75
4.	Oradea	71,75	61,00	132,75
5.	Constanța	70,00	59,00	129,00
6.	Brașov	68,75	60,00	128,75
7.	Târgu Mureș	71,75	57,00	128,75
8.	Arad	67,00	57,00	124,00
9.	Iași	65,50	57,00	122,50
10.	Deva	72,00	50,00	122,00
11.	Satu Mare	63,75	56,50	120,25
12.	Cluj-Napoca	64,75	54,50	119,25

TABLE 2 The fulfilment in percentages of the hard and soft indicators by the county seats of Romania in 2017 (Source: created by the authors)

HELYEZÉS	MEGYESZÉKHELY	KEMÉNY INDIKÁTOR	PUHA INDIKÁTOR	ÖSSZES
13.	Craiova	66,25	52,75	119,00
14.	Zilah	68,00	47,25	115,25
15.	Focsani	62,25	49,75	112,00
16.	Bukarest	64,50	44,75	109,25
17.	Sepsiszentgyörgy	62,75	44,50	107,25
18.	Bákó	58,25	48,50	106,75
19.	Temesvár	67,25	38,75	106,00
20.	Bodzavásár	58,75	46,00	104,75
21.	Resicabánya	65,75	39,00	104,75
22.	Pitesti	58,00	42,50	100,50
23.	Karácsonkő	57,00	43,00	100,00
24.	Ramnicu Valcea	53,75	38,50	92,25
25.	Ploiesti	60,00	32,00	92,00
26.	Calarasi	55,25	36,50	91,75
27.	Zsilvásárhely	55,75	35,25	91,00
28.	Botosán	57,50	32,75	90,25
29.	SuceavaSzucsáva	57,25	32,25	89,50
30.	Gyurgyevó	55,50	33,00	88,50
31.	Galac	57,25	30,75	88,00
32.	Braila	56,00	31,00	87,00
33.	Beszterce	56,75	29,00	85,75
34.	Slatina	49,50	31,75	81,25
35.	VasluiVászló	44,50	35,00	79,50
36.	Alexandria	43,00	34,00	77,00
37.	Slobozia	55,25	20,50	75,75
38.	Csíkszereda	40,00	34,75	74,75
39.	Szörényvár	40,00	30,50	70,50
40.	Targoviste	47,00	21,25	68,25
41.	TulceaTulcsa	35,00	23,75	58,75

2. TÁBLÁZAT A romániai megyeszékhelyek kemény és a puha indikátorok teljesítése százalékban 2017-ben (Forrás: szerzők adatai)

RANK	COUNTY SEAT	HARD IND.	SOFT IND.	TOTAL
13.	Craiova	66,25	52,75	119,00
14.	Zalău	68,00	47,25	115,25
15.	Focșani	62,25	49,75	112,00
16.	București	64,50	44,75	109,25
17.	Sfântu Gheorghe	62,75	44,50	107,25
18.	Bacău	58,25	48,50	106,75
19.	Timișoara	67,25	38,75	106,00
20.	Buzău	58,75	46,00	104,75
21.	Reșița	65,75	39,00	104,75
22.	Pitești	58,00	42,50	100,50
23.	Piatra Neamț	57,00	43,00	100,00
24.	Râmnicu Vâlcea	53,75	38,50	92,25
25.	Ploiești	60,00	32,00	92,00
26.	Călărași	55,25	36,50	91,75
27.	Târgu Jiu	55,75	35,25	91,00
28.	Botoșani	57,50	32,75	90,25
29.	Suceava	57,25	32,25	89,50
30.	Giurgiu	55,50	33,00	88,50
31.	Galați	57,25	30,75	88,00
32.	Brăila	56,00	31,00	87,00
33.	Bistrița	56,75	29,00	85,75
34.	Slatina	49,50	31,75	81,25
35.	Vaslui	44,50	35,00	79,50
36.	Alexandria	43,00	34,00	77,00
37.	Slobozia	55,25	20,50	75,75
38.	Miercurea Ciuc	40,00	34,75	74,75
39.	Drobeta Turnu Severin	40,00	30,50	70,50
40.	Târgoviște	47,00	21,25	68,25
41.	Tulcea	35,00	23,75	58,75

TABLE 2 The fulfilment in percentages of the hard and soft indicators by the county seats of Romania in 2017 (Source: created by the authors)

Az elemzett intézmények több mint 90%-a által teljesített kemény indikátorok a polgármesterre, tanácsadókra, nyitvatartási időre, az összeférhetetlenségre és vagyonnyilatkozatra, valamint a helyi önkormányzat működésére (az önkormányzat közgyűlésének jegyzőkönyv-másolata, valamint az önkormányzat határozatai) vonatkozó adatokat tartalmazza.

A kommunikációval, az átláthatósággal és a közérthetőséggel kapcsolatos puha indikátoroknál kevésbé érték el jó eredményt, mint a kemény indikátoroknál, mivel ezek teljesítését a szabályozási dokumentumok nem írják kötelezően elő. Ahol magas a puha indikátorok értéke, egyéb eszközök is rendelkezésre állnak, például: keresőmotorokon keresztüli találat (például a Google keresőjében első ajánlás), rövid letöltési idő, átlátható menüpontokba szervezett információk, amelyek az átláthatóság érzetét keltik, a legutóbbi hét napra vonatkozó bármilyen információ frissítése, a helyi önkormányzat jegyzőkönyveihez és határozataihoz való tényleges hozzáférés és könnyen letölthető és/vagy kitölthető, felhasználóbarát dokumentumformátum, valamint a felhasználók által jellemzően használt szoftverek által generált dokumentumok (pl. Open Office, PDF, rtf, doc, xls).

Korábbi kutatások kimutatták, hogy csak néhány romániai helyi közigazgatási szerv kommunikál Instagramon, ennek a platformnak a használata még gyerekcipőben jár (Benedek 2018). Jelen tanulmány elemzi az összes romániai megyeszékhely Instagram jelenlétét. A 41 város közül 17 (41%) nem fejt ki releváns Instagram tevékenységet, míg 24 város (54%) van valamilyen mértékben jelen ezen a közösségi média platformon. Fontos különbséget tenni a két lehetséges Instagram csatornatípus között ezen városok esetében: 1.) a helyi közigazgatási intézmény által működtetett hivatalos csatornák, és 2.) a jellemzően helyi fotósok által működtetett közösségi csatornák. Kutatásaink rámutattak, hogy mindössze 5 város (21%) rendelkezik hivatalos Instagram oldallal, amelyet az önkormányzat gondoz, így megállapítható, hogy ezen platformok többsége közösségi működtetésű.

Az Instagram csatornákkal kapcsolatos sikertényezők összehasonlítása azt mutatja, hogy a helyi közösségek által működtetett platformok jobb eredményeket érnek el az Instagram követők és a posztolási aktivitás szempontjából. A közösségi működtetésű Instagram oldalak oldalanként átlagosan 4193,3 követője van, míg a hivatalos Instagram csatornák csupán 1526,6 követővel rendelkeznek. A közösségi csatornák aktívabbak az Instagramon. Átlagosan 454,9 bejegyzést tesznek a hivatalos csatornák 273,8 átlagával szemben.

Kutatásaink alapján a következő romániai megyeszékhelyek vannak jelen az Instagramon: Gyulafehérvár, Kolozsvár, Gyurgyevó, Nagyvárád és Sepsiszentgyörgy. Az öt város közül a legaktívabbak Nagyvárád, Kolozsvár és Gyulafehérvár.

The hard indicators fulfilled by more than 90% of the analysed institutions are data referring to the mayor, councillors, consulting hours, statements of interest and declaration of property and to the operation of the local council (the copy of the minutes drafted at the assemblies of the council, and of the resolutions of the council).

Soft indicators related to communication, transparency and accessibility are less satisfied than the hard ones, due to the fact that they are not expressly communicated by regulatory documents. Where the fulfilment rate of soft indicators are high there are extra tools such as: accessibility through search engines (e.g. the first recommendation listed is Google search), short downloading time, the layout of the information, organized in easy menus offering the sensation of transparency, the updating of any kind of information referring to the last seven days, the real access to the minutes and decisions of the local council and the user-friendly document format easy to download and / or fill-in, generated with software adapted to those that are generally used by users (e.g. open office, PDF, rtf, doc, xls).

Previous research has shown that only some local administrations from Romania are engaging in Instagram communication and the use of this platform is still in its infancy (Benedek 2018). The current paper analyses the Instagram presence of all the county seats from Romania. Out of the 41 cities 17 (41%) don't have any relevant Instagram activity, while 24 cities (59%) have a certain kind of presence on this social media platform. An important distinction should be made here, as there are two types of Instagram channels for these cities: 1) official channels operated by the local administrations, and 2) community channels operated mainly by local photographers. Based on our research, only 5 cities (21%) have an official Instagram channel managed by the local administration, so the majority of these platforms are community-operated channels.

A quick comparison of success factors regarding these Instagram channels shows that the community-operated platforms get better results in terms of Instagram followers and post activity. Community operated Instagram channels have 4193.3 followers on average, while official Instagram channels have only 1526.6 followers. Community channels are also more active on Instagram. On average they publish 454.9 posts, compared to official channels with 273.8 average results.

Based on our research, the following county seats have official Instagram presence in Romania: Alba Iulia, Cluj-Napoca, Giurgiu, Oradea and Sfântu Gheorghe. Out of these five cities, the most active ones are Oradea, Cluj-Napoca and Alba Iulia.

A közzétett bejegyzések számának tekintetében a következő sorrend állítható fel: Nagyvárad (536), Kolozsvár (431), Gyulafehérvár (302), Sepsiszentgyörgy (58) és Gyurgyevó (42). Ezek a számok azt sugallják, hogy Gyurgyevó és Sepsiszentgyörgy hivatalos csatornái nem frissülnek rendszeresen. Az Instagram közösségek méretét tekintve a legsikeresebb csatornák a következők: Nagyvárad (4725), Kolozsvár (1171), Gyulafehérvár (1065), Gyurgyevó (386) és Sepsiszentgyörgy (286). Az összes Instagram csatorna 30 véletlenszerűen kiválasztott bejegyzése alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a legnagyobb érdeklődésre a nagyváradi oldal tart számot. A mintában szereplő egy bejegyzésre jutó kedvelések alapján a következő sorrend állítható fel: Nagyvárad (422,8 kedvelés), Gyulafehérvár (103,6 kedvelés), Kolozsvár (89,2 kedvelés), Gyurgyevó (26,2 kedvelés) és Sepsiszentgyörgy (11,5 kedvelés). A kapott hozzászólások átlagos száma lényegesen alacsonyabb: Nagyvárad (4 hozzászólás), Kolozsvár (1,1 hozzászólás), Gyulafehérvár (0,4 hozzászólás), Sepsiszentgyörgy (0,17 hozzászólás) és Gyurgyevó (0,1 hozzászólás).

Gyulafehérvár esetében a tartalom minősége kiegyenlítetten magas, mert a vizuális tartalmat a helyi önkormányzat Turisztikai Szervezetében alkalmazásban álló hivatásos fotósok nyújtják. A nagyváradi Instagram oldal ötvözi a helyi közigazgatásban dolgozó fotósok által készített képeket a helyiek pillanatfelvételeivel, köztük bloggerek, digitális tartalomfejlesztők, illetve helyi véleményvezérek képeivel. Kolozsvár esetében látható, hogy a közzétett vizuális tartalmak többsége a felhasználók által generált tartalom, továbbá szöveges felhasználói véleményeket is használnak a promóciós anyagaikhoz. Sepsiszentgyörgy helyi közigazgatása az Instagram csatornáját helyi események és hírek közlésére használja. Gyurgyevó egy újabb példa az olyan hivatalos Instagram oldalra, ahol a legtöbb tartalmat a helyi közigazgatás biztosítja, kevés a felhasználók által létrehozott tartalom, és a megosztott anyagok minősége rendkívül alacsony a nagyváradi, gyulafehérvári vagy kolozsvári Instagram oldalakhoz képest.

Következtetések

A 2014-es tanulmányhoz képest a helyi önkormányzati intézmények weboldalai jobb eredményeket értek el 2017-ben. A 2014-ben vizsgált összes honlap átlagos pontszáma 86,4 volt. Ehhez képest 2017-ben az átlag 103 pont volt. Míg 2014-ben a legjobb 10 oldal közé jutáshoz csak 100 pontot kell elérni, addig 2017-ben 122 pontra volt ehhez szükség. A 2014-es felmérés során az elemzett önkormányzati honlapok a vizsgált változók 41%-át teljesítették. Ez az arány 2017-ben 51% volt, így 10 százalékpontos teljesítményjavulás figyelhető meg a két vizsgálati időpont között.

If we look at the number of published posts, we can spot the following order: Oradea (536), Cluj-Napoca (431), Alba Iulia (302), Sfantu Gheorghe (58) and Giurgiu (42). These numbers suggest that the official channels of Giurgiu and Sfantu Gheorghe are not updated regularly. In terms of the size of the Instagram communities the most successful channels are: Oradea (4725), Cluj-Napoca (1171), Alba Iulia (1065), Giurgiu (386) and Sfantu Gheorghe (286). Based on a random sample of 30 selected posts from every Instagram channel we can conclude that the most engagement is generated by the page of Oradea. The number of average likes per post in our sample gave us the following results: Oradea (422.8 like), Alba Iulia (103.6 like), Cluj-Napoca (89.2 like), Giurgiu (26.2 like) and Sfantu Gheorghe (11.5 like). The numbers regarding the average number of comments received are significantly lower: Oradea (4 comment), Cluj-Napoca (1.1 comment), Alba Iulia (0.4 comment), Sfantu Gheorghe (0.17 comment) and Giurgiu (0.1 comment).

In terms of content quality, a high level of consistency is present in the case of Alba Iulia, where the visual content is provided by professional photographers working for the Tourism Organization of the Local Administration. The Instagram feed of Oradea combines professional pictures taken by photographers working for the local administration with snapshots from local people including bloggers, digital content creators or local influencers. In the case of Cluj-Napoca, we can conclude that the majority of the published visuals are user-generated content. They use text-based user reviews as well for their promotional materials. The local administration of Sfantu Gheorghe uses their Instagram channel to promote events and news for their local community. Giurgiu is another example of official Instagram presence where most of the content is provided by the local administration, there is a low-level of user-generated content presence and the quality of the shared materials is considerably lower than the Instagram pages of Oradea, Alba Iulia or Cluj-Napoca.

Conclusions

Compared with the 2014 study, LGIs' websites have achieved better average results in the 2017 study. The average of all websites tested in 2014 was 86.4 points. Compared to this, in 2017 this average reached 103 points. While in 2014 to get into the best 10 sites, only 100 points were needed, in 2017 a total of 122 points were necessary. In the 2014 survey, the analysed LGIs' websites accounted for 41% of the surveyed variables. The same proportion in the 2017 study is 51%, thus in terms of performance a total improvement of 10% can be observed between the two tests.

Az önkormányzati közintézmények online kommunikációjában enyhe professzionalizálódást figyeltünk meg. Az elemzett honlapok mintegy harmadát már nem az intézmények tartják karban (kiszervezett projektek), és azokat erre szakosodott cégek hozták létre – gyakran ugyanazt a sablont használják, csak a vizuális elemeket és tartalmakat változtatják. Bár az új webhelyek felépítése lehetővé teszi a törvény által megkövetelt összes információ feltöltését, a kutatás rámutat arra, hogy az önkormányzati intézmények 60%-ban teljesítik a jogszabályi elvárásokat, és 43%-ban a hatékony kommunikációra, átláthatóságra és hozzáférhetőségre vonatkozó kritériumokat. Figyelembe véve az intézmények jogszabályi kötelezettségeit, ezek a százalékokban meghatározott eredmények súlyos problémákat jeleznek. A nyilvánvalóan megfogalmazni kívánt javaslatunk, hogy érdemes lenne a közigazgatási eljárási törvényben, valamint az ahhoz kapcsolódó útmutatókban külön szabályozni a helyi önkormányzati közintézményeket, amelyben az új online kommunikációs csatornák kialakításához kapcsolódó elvárások részletesen bemutatásra kerülnek.

Az Instagram jelenlétével kapcsolatban azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a platform használata még korai stádiumban van. Néhány megyeszékhely már kipróbálja magát ezen a kommunikációs csatornán, (például Nagyvárad, Gyulafehérvár és Kolozsvár) de a városok többsége (a 24 releváns Instagram oldallal rendelkező megyeszékhely 79%-a) Instagram jelenléte közösség alapú.

We could also detect a slight professionalization of the online communication of the LGIs. About one third of the analysed sites are not in the institutions' management any more (outsourced projects) and were created by specialist companies – often using the same template, only the visual elements and content being different. Even if the structure of the new sites would permit the uploading of all information provided by law, the research highlights that legislative provisions are met in around 60% of LGIs and criteria of effective communication, transparency and accessibility in 43%. Taking into consideration the obligation of the institutions to comply with the law, these percentages indicate a serious problem for the LGIs. The obvious recommendation would be a separate regulation in the forthcoming Administrative Regulatory Law as well as a proper guide for LGA with the descriptive presentation of the requirements and support in the development or initiation of new online communication channels.

In terms of Instagram presence, we can conclude that the use of this platform is still in its early stages. Some county seats already engaged in experimenting with this communication channel, such as Oradea, Alba Iulia or Cluj-Napoca, but the majority of cities (79% out of the 24 county seats with a relevant Instagram page) have a community based Instagram presence.

Szakirodalom:

1. **Benedek, I.**, 'Instagram as a Tool for Destination Branding – Case Study on the Major Cities of Romania.' (Instagram, mint a desztináció branding eszköze – Esettanulmány a legnagyobb romániai nagyvárosokról), 2018, Journal of Media Research, vol. 11, iss. 2(31), 43-53. old.
2. **Kádár, M.**, 'Administrația publică locală online. Analiza reglementărilor și a comunicării online a primăriilor și consiliilor locale din reședințele de județ din România' (Local Public Administration Online. Analysis of Regulations and Online Communication of City Halls and Local Councils of the County Seats in Romania), (helyi közigazgatás online. A romániai megyeszékhelyek városházainak és helyi önkormányzatainak szabályozása és online kommunikációja) 2014, *Revista Transilvană de Științe Administrative*, no. 2(35), 40-52. old.
3. **Kádár Magor, Benedek István** 'Romanian Local Public Government Online 2.0. Analysis of the Fulfillment of the Online Regulations and Communication Criteria of the City Halls and Local Councils of the County Seats of Romania.' (Román helyi önkormányzat online 2.0. A romániai megyeszékhelyek városházainak és helyi önkormányzatainak megfeleltetése az online szabályzatoknak és kommunikációs kritériumoknak). In: Hințea, Cristina M. – Moldovan, Bogdan A. – Radu, Bianca V. – Suciu, Raluca M. (ed.): Transylvania International Conference in Public Administration. (Az Erdélyi Nemzetközi Közigazgatási Konferencia) Editura Accent, Cluj-Napoca, 2018, 240-256. old.
4. **Ministry of Public Consultancy and Social Dialogue**, 'Guide for Web Accessibility of Romanian Public Institutions', (A Társadalmi Párbeszéd Minisztériuma „A romániai köztisztviselők internetes elérhetőségének útmutatója”) [Online] elérhető: <http://dialogsocial.gov.ro/wp-content/uploads/2017/07/Web-Ghid-A4-19-pagini-4-iulie-cu-text.pdf>, accessed on January 12, 2018.
5. **National Association of IT specialists working in Public Administration**, 'Romania's e-Gateway: legislative provisions on the content of websites of government', Freedom House Romania, 2006, (A Közigazgatásban Dolgozó Informatikai Szakemberek Nemzeti Szövetsége, „A Romániai e-Gateway: a kormányzati honlapok tartalmára vonatkozó jogszabályi rendelkezések”, Freedom House Románia) [Online] elérhető: http://www.aniap.ro/Documente/Compendiu_Legislativ_Site_Web.pdf, letöltve: 2018. január 21.
6. **Statista**, 'Number of monthly active Instagram users from January 2013 to June 2018', (2013. január és 2018. június közötti aktív Instagram felhasználók havi adatai) 2018, [Online] elérhető: <https://www.statista.com/statistics/253577/number-of-monthly-active-instagram-users/>, letöltve: 2018. szeptember 20

References:

1. **Benedek, I.**, 'Instagram as a Tool for Destination Branding – Case Study on the Major Cities of Romania.', 2018, Journal of Media Research, vol. 11, iss. 2(31), pp. 43-53.
2. **Kádár, M.**, 'Administrația publică locală online. Analiza reglementărilor și a comunicării online a primăriilor și consiliilor locale din reședințele de județ din România' (Local Public Administration Online. Analysis of Regulations and Online Communication of City Halls and Local Councils of the County Seats in Romania), 2014, *Revista Transilvană de Științe Administrative*, no. 2(35), pp. 40-52.
3. **Kádár Magor, Benedek István** 'Romanian Local Public Government Online 2.0. Analysis of the Fulfillment of the Online Regulations and Communication Criteria of the City Halls and Local Councils of the County Seats of Romania.' In: Hințea, Cristina M. – Moldovan, Bogdan A. – Radu, Bianca V. – Suciu, Raluca M. (ed.): Transylvania International Conference in Public Administration. Editura Accent, Cluj-Napoca, 2018, p. 240-256.
4. **Ministry of Public Consultancy and Social Dialogue**, 'Guide for Web Accessibility of Romanian Public Institutions', [Online] available at <http://dialogsocial.gov.ro/wp-content/uploads/2017/07/Web-Ghid-A4-19-pagini-4-iulie-cu-text.pdf>, accessed on January 12, 2018.
5. **National Association of IT specialists working in Public Administration**, 'Romania's e-Gateway: legislative provisions on the content of websites of government', Freedom House Romania, 2006, [Online] available at http://www.aniap.ro/Documente/Compendiu_Legislativ_Site_Web.pdf, accessed on January 21, 2018.
6. **Statista**, 'Number of monthly active Instagram users from January 2013 to June 2018', 2018, [Online] available at <https://www.statista.com/statistics/253577/number-of-monthly-active-instagram-users/>, accessed on September 20, 2018.

TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL A MAGYARORSZÁGI VÁROSTERVEZÉSBEN, TERVEZÉSSZOCIOLÓGIAI MEGKÖZELÍTÉSBEN

Kőszeghy Lea, tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézet

Összefoglalás a Perspectives of Local Governments in Central-Eastern Europe – Common Learning and Innovations c. nemzetközi konferencián elhangzott előadásról (2018.11.15.)

A tanulmány szociológiai elemzést ad a magyarországi várostervezésben megjelenő társadalmi részvételről az elmúlt évtizedek változó politikai, gazdasági keretfeltételei között és vizsgálja a nemzetközi tervezésselméletben megjelenő különféle részvételi modellek alkalmazhatóságát a magyarországi helyzetre, valamint elemzi a társadalmi részvételnek a keretfeltételekben és tervezési hagyományokban gyökerező problémáit. A meglevő kutatási eredmények összefoglalása mellett ismerteti egy nemrég indult kutatási projekt hipotéziseit.²⁵

Először áttekinti a tervezés politikai és gazdasági keretfeltételeinek változását az elmúlt évtizedekben, és ezek hatását a várostervezésre. Ezt követően bemutatja a nemzetközi tervezésselméleti szakirodalom néhány participációs modelljét és kitér a participációval kapcsolatos néhány fontos tervezésselméleti kérdésre. Ezt követően a társadalmi részvétel magyarországi várostervezésben megvalósuló gyakorlatára vonatkozó empirikus kutatások eredményeit elemzi,²⁶ a nemzetközi tervezésselméleti modellek alkalmazhatóságát is vizsgálva. Emellett további kérdéseket és kutatási hipotéziseket fogalmaz meg a participáció kortárs magyarországi gyakorlatával kapcsolatban.

Változó politikai, gazdasági keretfeltételek

A várostervezés kontextusát adó politikai és gazdasági keretfeltételek többször is jelentősen átalakultak az elmúlt évtizedekben.

²⁵. NKFIH projektszám 124940, A várostervezés szociológiája – várostervezés és társadalom, kutatásvezető: Dr. Csizmady Adrienne

²⁶. A 2010 előtti időszak elemzése önállóan végzett, illetve az ELTE Városi és Regionális Kutatások Központja munkatársaival és más kutatócsoportok tagjaival együtt készített empirikus kutatásokra épül, ld. Csanádi et. al. 2007, Csanádi et. al. 2009, Csanádi-Csizmady-Kőszeghy 2010, Kőszeghy 2010.

PUBLIC PARTICIPATION IN HUNGARIAN URBAN PLANNING - APPLYING PLANNING SOCIOLOGY APPROACH

Lea Kőszeghy, Research fellow, Centre for Sociology, Institute for Social Science, Hungarian Academy of Sciences

Summary of the presentation delivered at the international conference titled Perspectives of Local Governments in Central-Eastern Europe – Common Learning and Innovations (15. 11. 2018.).

The study provides a sociological analysis of public participation in Hungarian urban planning in the changing political and economic framework condition of the past decades; examines the applicability of various participation models of international planning theories to the Hungarian situation; and analyses the problems of participation rooted in the framework conditions and planning traditions. In addition to summarising the existing research results, the study also presents the hypotheses of a research project recently launched.

The study first gives an overview of the changes in the political and economic framework conditions for planning in recent decades and their impact on urban planning. Then some of the participatory models of international planning theory will be presented and some important planning theory questions regarding participation will be addressed. Then, the results are given of several empirical research projects focusing on participation in urban planning in Hungary, examining the applicability of international models. Furthermore, additional questions and researches hypotheses concerning the current Hungarian practice of participation will be formulated.

Changing political and economic framework conditions

The political and economic framework conditions for urban planning have changed significantly over the past decades.

²⁵. NKFIH project number 124940, Sociology of urban planning – urban planning and society, research director: Dr. Adrienne Csizmady.

²⁶. The analysis of the period prior to 2010 is based on the empirical research carried out independently by the staff of the ELTE Central Urban and Regional Research and by members of other research groups, see Csanádi et. al. 2007, Csanádi et. al. 2009, Csanádi-Csizmady-Kőszeghy 2010, Kőszeghy 2010.

Az államszocializmus időszakában²⁷ a várostervezés politikai keretfeltételeit a párt- és állami szervezet összefonódására, egymásra hatására épülő összetett struktúra, a pártállam adta, a tervezés a pártállami szövevény horizontális és vertikális, valamint eme szálakat „átmetsző” függősségi szálai között működött (Csanádi 1995). A közpolitikaalkotás és közigazgatás erősen centralizált volt. A helyi tanácsok az államhatalom és államigazgatás helyi szerveiként működtek, elsősorban politikai-hatalmi-hatósági szerepeket töltve be, a helyi autonómia keretei rendkívül szűkek maradtak. A várostervezés gazdasági kereteit az állami tulajdonra alapuló tervgazdaság határozta meg, a városfejlesztés- és tervezés alapvetően a népgazdasági tervezés prioritásai, a vonatkozó népgazdasági tervek függvényében alakult. A településfejlesztés kulcsszereplője a fejlesztési források csaknem egésze felett rendelkező állam volt. A rendszerváltást követően a politikai és gazdasági keretrendszer radikálisan átalakult. A politikai keretfeltételeket a plurális demokrácia, és az erős helyi autonómiát biztosító, a helyi önkormányzatok által ellátott igazgatási és szolgáltatási feladatok széles körére épülő – így igazgatási és szolgáltatásellátási szempontból fragmentált – önkormányzati rendszer kiépülése adta. A gazdasági kereteket a privatizáció és a kialakuló piacgazdaság, emellett az EU fejlesztési forrásainak növekvő szerepe határozta meg. A gazdaság és a társadalom „visszakerült a térbe” (Nemes Nagy 1998), a globális gazdasági térbe, amelyben a tőke mozgását a helyi társadalom csak igen korlátozottan képes alakítani, a gazdasági folyamatok ugyanakkor meghatározóak egy-egy térség társadalmi-gazdasági helyzete szempontjából. Az elmúlt években újabb jelentős változások történtek a várostervezés politikai, gazdasági keretrendszerében, amelynek főbb elemei az igazgatási és szolgáltatási funkciók újracentralizálása, a hazai és nemzetközi gazdasági kulcsszereplők változó köre, az EU-források szerepének további növekedése és ezzel összefüggésben projektalapú redisztribúció térnyerése, emellett az erőforrások szereplők közötti újraelosztását piacon kívüli eszközökkel célzó rekombináns redisztribúció térnyerése (Gerő-Kovách 2015), valamint az állam újra növekvő szerepe a településfejlesztésben nagy állami beruházások révén.

A változó politikai, gazdasági keretfeltételek főbb hatásai a várostervezésre

Politikai keretfeltételek

Az államszocializmus időszakában a várostervezés autonómiáját jelentősen meghatározta a tervezés intézményi beágyazottsága a pártállami szövevénybe, a tervgazdaság alkumechanismusai, illetve a különféle politikai programokhoz (például a tömeges lakásépítés) kapcsolódó tartalmi meghatározottságok.

²⁷ A politikai és gazdasági keretfeltételek az államszocializmus évtizedei alatt valamelyest változtak, a jelen tanulmány keretei között azonban e változások bemutatására nincs mód, így a legfontosabb, az időszak egészére jellemző sajátosságokat emeljük ki.

During state socialism,²⁷ the political framework of urban planning was the party state, which was a complex structure based on the interconnections and interrelations of the party and state. Planning took place within the horizontal and vertical strands of the party state structure and their interdependence (Csanádi 1995). Public policy making and public administration were highly centralised. Local councils acted as local organs of state power and state administration; primarily performing political-power-authority roles while their local autonomy was extremely limited. The urban planning budget was determined by the planning economy that was based on state ownership; urban development and planning basically depended on the priorities of national economic planning. The state was the key actor in spatial development, managing almost all development resources. After the change of regime, the political and economic framework radically changed. The new political conditions were the pluralistic democratic system and the local government system ensuring strong local autonomy based on a wide-range of administrative and service tasks and were, therefore, fragmented from the point of view of administration and service delivery. The economic frameworks were determined by privatisation and the emerging market economy as well as by the increasing role of EU development funds. The economy and the society have “returned to space” (Nemes Nagy 1998) where the local communities have only a limited capacity to influence the movement of capital but, at the same time, the processes of the economy are decisive for the socio-economic situation of any given region. In recent years, further changes have taken place in the political and economic framework of urban planning, the main elements of which include: the re-centralisation of administrative and service functions; the changing circle of key Hungarian and international economic players; further increase in the role of EU funds and, in this context, the increase of project-based redistribution; the spread of recombinant redistribution aimed at redistributing resources among actors with non-market tools (Gerő-Kovách 2015); and the state's growing role in spatial development through large-scale public investments.

The main impacts of the changing political and economic framework conditions of urban planning

Political framework conditions

During state socialism, the autonomy of urban planning was significantly determined by the institutional embeddedness of planning in the interdependent elements of the state party structure, by the consensus mechanisms of the planned economy and by various political programs (such as mass construction of housing blocks).

²⁷ The political and economic framework conditions somewhat changed during the decades of socialism, however, it is not possible to present these changes in this study, so we highlight the most important characteristics of the entire period only.

Ugyanakkor a rendszerváltás utáni időszakhoz képest több tervező úgy értékelte, hogy a politika közvetlen befolyása a tervezésre kisebb volt. Ennek magyarázata feltehetően az, hogy a tervezés kereteivel kapcsolatos legfontosabb döntések a tervezési folyamaton kívül születtek meg, így az ezekkel kapcsolatos esetleges konfliktusokban és alkukban maguk a tervezők közvetlenül nem vettek részt, ugyanakkor egyes esetekben a formális és informális hatalmi viszonyok ismeretében lehetőségük nyílt a döntések bizonyos mértékű befolyásolására. Az, hogy a tervezés jellegénél fogva a hatalomnak kitett tevékenység (Forester 1989) a rendszerváltás után vált explicitté. A tervezők a rendszerváltás utáni időszak tervezési gyakorlata kapcsán számoltak be arról hogy munkájuk során számolniuk kell a helyi hatalmi viszonyokkal, ugyanakkor szaktudásuk alapján önálló hatalmi tényezőként is felléphetnek (pl. a konceptuális keretek alakítása, kulcsproblémák és alternatívák azonosítása révén a laikus szereplők – így laikus politikusok – számára). Hipotézisünk szerint a legutóbbi évek centralizációs folyamatai újrendezik a várostervezés hatalmi viszonyait is, újabb vertikális koordinációigényt hoznak létre ami kihívást jelent a tervezés folyamatában, ugyanakkor tényleges hatásuk erősen függ az igazgatási, szolgáltatási funkciókat átvevő szervezetek rugalmasságától.

Gazdasági keretfeltételek

A magyarországi várostervezés az elmúlt évtizedekben mindvégig erősen fejlesztésfüggően működött,²⁸ a fejlesztési források felett rendelkező szereplőknek kitéve. A rendszerváltást megelőzően a várostervezést az állami fejlesztési források allokációjának logikája, a nép-gazdasági tervezés mechanizmusai határozták meg, a várostervezés és a tervgazdasági mechanizmusok bekódolt konfliktusaiban (például a tervezés időigénye és az elhúzódozó tervgazdasági alkumechanizmusok között) sokszor a várostervezés szempontjai szorultak háttérbe. A tervgazdasági logika további külső meghatározottságokat is hozott a várostervezésbe, például a lakásberuházások koncentrációjára vonatkozóan. A rendszerváltást megelőzően a magánbefektetők mint „új hatalom” jelentek meg a tervezés hatalmi terében, ennek hatása pedig erősen függött az önkormányzatok ezzel kapcsolatos stratégiájától, így attól, mennyire tekintették feladatuknak hogy a befektetési forrásokat közpolitikai szempontok szerint (is) végiggondolt fejlesztési elképzelésekbe illesszék (vagy éppen azt tekintették feladatuknak, hogy a magánbefektetői forrásokat minél lazább illetve rugalmasabb keretek meghatározásával vonzzák a területükre). A magánbefektetői források mellett az EU fejlesztési forrásainak szerepe folyamatosan növekedett a várostervezésben, az ezzel kapcsolatos folyamatbeli és tartalmi meghatározottságokkal együtt, mindenekelőtt a városrehabilitációs projekteknél elvárt integrált városfejlesztési logikára vonatkozóan. Az elmúlt években az önkormányzatok forrásainak a recentralizációs folyamatokhoz kapcsolódó csökkenése feltehetően tovább erősíti a fejlesztési forrás-függőséget az EU-forrásoknak és a magánbefektetéseknek való kitettséget illetően is, így várhatóan az ezekkel kapcsolatos önkormányzati stratégiák szerepe továbbra is a várostervezés kulcskérdése marad.

²⁸. A fejlesztésfüggő tervezésről ld. még Locsmándi 1999.

However, several planning professionals stated that the direct influence of politics on planning was less intense during this period than after the change of regime. This is probably due to the fact that the most important decisions concerning the planning framework were made outside the planning process, therefore, planning professionals did not participate directly in these conflicts and possible compromises but, in some cases, being aware of the formal and informal structure of powers they were able to make certain decisions. The fact, that planning, due to its nature, is exposed to power (Forester 1989) became explicit after the change of regime. According to planning professionals, since the change of regime, they have to take the local power relations into account in their work but they can also act as independent actors due to their expertise (e.g. in the course of drafting conceptual frameworks, identifying key problems and alternatives to a lay actor, including lay politicians). According to our hypotheses, the centralisation processes of recent years will also reorganise the power relations of urban planning, creating a need for vertical coordination, which will pose a challenge in the planning process. However, their actual impact will strongly depend on the flexibility of organisations now responsible the administrative and service functions.

Economic framework conditions

Over the past decades, urban planning in Hungary has been heavily dependent on development policy²⁸, thus, it was exposed to the decision makers managing development funds. Prior to the change of regime, urban planning was determined by the logic of the development fund allocation, that is, by the mechanisms of economic planning. In case of conflicts between urban planning and the state economy planning mechanisms (for example, with regards to the time required for planning and the lengthy mechanisms of economic planning) the aspects of urban planning were often pushed to the side. The logic of the planned economy also influenced urban planning, for example, in the context of concentration of housing investments. Shortly before the change of regime, private investors emerged as “new powers” in the planning process and the extent of their impact heavily depended on the related municipal strategy. For example, it made a difference, whether they believed that their task was to integrate the investment resources into development strategies (also) containing public policy aspects, or they considered it more important to attract private investors by creating a flexible investment environment for them. In addition to private investors’ sources, the role of EU development funds was constantly increasing in urban planning, which also implied determinations in terms of processes and content, in particular concerning the integrated urban development approach that was expected in the implementation of urban rehabilitation projects. In recent years, the decline in local government budgets related to the re-nationalisation process is likely to further strengthen their dependency on financing, both from EU funds and private investments, therefore, municipal strategies in these areas are likely to remain a key issue for urban planning.

²⁸. For development dependant planning see Locsmándi 1999.

Társadalmi részvétel

A társadalmi részvétel kérdése a magyarországi tervezéseméletben és -gyakorlatban a rendszerváltást megelőzően csak igen korlátozottan volt jelen. Az, hogy az érdekek sokfélesége létező és legitim a várostervezésben a '70-es évektől vált elfogadottá a tervezéseméleti gondolkodásban, és ugyanekkor jelentek meg a részvétel bizonyos, korlátozott formái a tervezési gyakorlatban (megvalósult beruházások utólagos véleményezése, esetenként lakossági fórumok formájában tájékoztatásra, meggyőzésre), „biztonsági fékekkel” annak a biztosítására, hogy a részt vevő „köz” véleménye nem tér el a hivatalos állásponttól (pl. eleve az „ügyeket értő”, „fejlett társadalmi tudatú” lakosság bevonása résztvevők előzetes meggyőzése, Hazafias Népfronton keresztüli „civil” participáció). A társadalmi részvétel kérdése a tervezéseméletben és -gyakorlatban is a rendszerváltás után vált hangsúlyossá. Ugyanakkor a kilencvenes második felére és a kétezres évekre vonatkozó empirikus vizsgálatok azt mutatják hogy részvétel egy folyamatában és nyelvezetében is erősen szakmai-bürokratikus tervezési rendszerben, a tervezési folyamat viszonylag kései pontján jelent meg (mely ponton a problémák és megoldások fogalmi keretei már adottak voltak, és a tervezésbe fektetett jelentős erőforrások miatt a tervezés kulcsszereplői ellenérdekeltek voltak a jelentős változtatásokban), a forrásfüggőség miatt sokszor jelentős időnyomás alatt (Kőszeghy 2010). Ilyen keretfeltételek között a tervezésbe azok a lakossági csoportok és civil szervezetek tudtak bekapcsolódni, amelyek alkalmazkodtak ezekhez a keretekhez. Ezzel összefüggésben a vizsgált időszakban látható a civil szervezetek egy részének professzionalizációja és koalícióalkotásra való törekvése annak érdekében, hogy sikeresebben tudjanak belépni a tervezésbe. A kevésbé professzionális civil szervezetek, illetve a lakosság számos esetben ezen szervezeteken keresztül „fért hozzá” a tervezéshez (szervezetek esetében esetleg a szervezetek közötti koalícióban), ezekben az esetekben a professzionálisabb szervezet a probléma- és megoldás-definíciókat is alakíthatta (pl. általánosabb környezeti, társadalmi kérdések beemelése). Ilyenkor a professzionálisabb szervezetek lényegében egyfajta advocacy szerepet játszanak/ilyen szerepet is játszottak (Kőszeghy 2010). A tervezési gyakorlatra vonatkozó újabb kutatások (Bartha 2009, Földi 2009, Terra 2016) szerint a társadalmi részvétel továbbra is alacsony mértékű, és erősen konkrét tervezési folyamatokhoz kötött (nem folyamatos), az alkalmazott módszerek nagy része pedig nem hatékony.

Társadalmi részvétel – nemzetközi tervezéseméleti modellek és kérdések

A társadalmi részvétel kérdését a modern tervezéseméleti irodalomban a rendelkezésre álló szakirodalom szerint elsőként Patrick Geddes vetette fel az 1910-es években. Az '50-'60-as éveket megelőzően ezt leszámítva nem merült fel a tervezés által érintettek bevonása a tervezési folyamatba. Abban, hogy később a participáció a tervezésemélet és -gyakorlat meghatározó témájává vált, több tényező játszott szerepet. Az '50-es, '60-as évek több, várospolitikai döntéshozatali folyamatokat vizsgáló kutatása mutatott rá arra, hogy nincsen egy egységes, jól definiálható közérdek, a közpolitikai döntések jól meghatározható érdekcsoportok értékeit és érdekeit tükrözik.

Public participation

Public participation in Hungarian planning theory and practice was very limited before the change of regime. The concept that the diversity of interests in urban planning exist and is legitimate became an acceptable approach from the 1970s. Certain limited forms of participation in the planning process emerged during this period, such as ex-post evaluation of implemented investments, occasional public debates and information delivery and meetings to convince stakeholders. However, these had “safety breaks” to ensure that the participants' “public” opinion does not differ from the official position (e.g. involving citizens “understanding the subject matter” with “advanced social consciousness”; advance persuasion of participants, “civil” participation through the Patriotic Peoples Front). The issue of public participation in planning theory and practice became more pronounced after the change of regime. At the same time, empirical studies focusing on the second half of the 1990s and the new Millennium have shown that participation was embedded in a technical-bureaucratic planning system both in terms of process and terminology, and at a relatively later stage of the planning process (at which point the conceptual framework of problems and solutions were already in place and because of the significant efforts already invested in planning key players were demotivated regarding making significant changes) and due to resource dependence, the engagement process often took place under significant time pressure (Kőszeghy 2010). Under these circumstances, only the groups of people and civil organisations could be involved in planning that were willing to adapt to these framework conditions. In this context, during the examined period, the professionalization of some civil organisations' and their endeavours to form coalitions can be observed. Less professional NGOs and the general public could often only “access” planning through these organisations (in the case of organisations, possibly through a coalition of organisations), in these cases, the more professional organisations could also formulate the definition of problems and solutions (e.g. including more general environmental and social issues). In this case, more professional organisations (also) played an advocacy role (Kőszeghy 2010). According to recent research on planning practice, (Bartha 2009, Földi 2009, Terra 2016) public participation remains low and is strongly linked to concrete planning processes (e.g. is not continuous) and most of the methods used are ineffective.

Public participation – international planning theory models and questions

According to literature, the issue of public participation was first raised by Patrick Geddes in the 1910s. Apart from his work, until the 1950-60s, the idea of participation in planning was not even considered. Several factors played a role in the fact that participation later became an important topic of planning theory and practice. In the 1950-1960s, several research studies examining urban policy-making processes pointed out that there is no standardised, well-defined public interest, public policy decisions clearly reflect the values and interest of some interest groups.

A második világháború utáni városátépítések kritikájának egyik fontos eleme volt annak a megkérdőjelezése, hogy a tervezők szakmai tudásukból fakadóan tudják milyen a jó város, hogy érveik ésszerűbbek mint más lehetséges szereplőké, miközben a tervezés által érintett lakosság nincsen tisztában az érdekeivel (Kőszeghy 2010). Emellett a participáció kérdése a közgondolkodás már többször említett változásaihoz, a pozitivista, eszközracionális megközelítésektől a „poszt” (Allmendiger 2002) – posztmodern, poszt-pozitivista – megközelítések felé történő elmozduláshoz is kapcsolódik, amelyeknek egyebek mellett fontos eleme a tudás, tapasztalat sokféle forrásának és formájának fel- illetve elismerése. A '60-as évektől kezdődően a társadalmi részvétel kérdése a legtöbb tervezéseméleti megközelítésben megjelenik, az alábbiakban ezekből emelünk ki néhányat.

A társadalmi részvétellel kapcsolatos gondolkodás egyik központja az Egyesült Államok volt. A '60-as évek-végi tiltakozómozgalmakban (a polgárjogi, atomfegyver-ellenes, háború-elleni stb. tiltakozások kapcsán) általában is előtérbe került a közvetlen részvétel, participáció kérdése, ezektől nem függetleníthetők a korabeli, a II. világháború város-átépítő akciók elleni tiltakozások. Ez a participációs szakirodalom talán leggyakrabban hivatkozott elméleti modellje, Arnstein „a lakossági részvétel létrája” kontextusa. A lakossági részvétel legfontosabb elemének Arnstein a hatalom újraelosztását, a társadalmi előnyök és hátrányok elosztását meghatározó döntésekben való részvételt tekinti (azokat a formákat, amelyekben ez nem történik meg formálisnak, a hatalomnélküliek számára frusztrálónak tartja). A lakossági részvétel lehetséges módjait egy létrával ábrázolja, amelynek saját meghatározása szerint voltaképpen csak a legfelső három szintje (tehát ahol a hatalom valamiféle megosztása történik) jelenti a valódi lakossági részvételt, az ez alatti szintek annak csak valamilyen formális modelljét mutatják, ám ez utóbbiak között is többféle módon alakulhat a lakosság megjelenése a tervezési folyamatban (Arnstein 1969, 2000).

8 közösségi irányítás	a közösségi hatalom fokozatai (irányítás lehetséges)
7 átruházott hatalmi funkciók	
6 partnerség	
5 megbékítés, kiengesztelés	a jelképesesség fokozatai (befolyásolás lehetséges)
4 konzultáció	
3 információ	
2 terápia	a részvétel hiánya (befolyásolás nem lehetséges)
1 manipuláció	

1. TÁBLÁZAT Arnstein: A lakossági részvétel létrája (Forrás: Arnstein 1969, 2000)

One of the important elements of criticism concerning post WW II urban reconstruction was questioning the traditional notion that only the planners know what the characteristics of a good city is because of their expertise, their arguments are more reasonable than the aspects of other players -while the people affected by their plans are not aware of their own interests (Kőszeghy 2010). Furthermore, the issue of participation is also linked to the above-mentioned changes of public thinking from the positivist, instrumentally rational approaches to the postmodern, post-positivist approaches (Allmendiger 2002), which is based on the recognition and acknowledgement of a variety of sources and forms of knowledge and experience. From the 1960s, public participation has been an important element of the majority of planning theory approaches, some of which are highlighted below.

The United States was one of the centres of public participation theory development. During the protests of the 1960s (in connection with civil rights, nuclear weapons, war, etc.) the issue of direct participation came to the forefront, which was also important in the context of the protests against the post WW II town-conversion actions. This was the background of the perhaps most frequently-cited theoretical model of the literature on participation; Arnstein's "ladder of citizen participation". Arnstein considers the redistribution of power and the participation in decisions determining the distribution of social advantages and disadvantages as the most important element of citizen participation (she believes that forms in which this does not take place is frustrating for those without power). She demonstrates the possible ways of public participations with a ladder; in her definition, only the top three rungs represent real citizen participation (i.e. where there is some sharing of power) the rungs below only represent a formal model, however, there are several ways towards engagement of the population in the planning process, even on these levels (Arnstein 1969, 2000).

8 citizen control	degrees of citizen power (governance possible)
7 delegated power	
6 partnership	
5 placation	degrees of tokenism (influencing is possible)
4 consultation	
3 informing	
2 therapy	non-participation (influencing is not possible)
1 manipulation	

TABLE 1. Arnstein's Lather of citizen participation (Source: Arnstein 1969, 2000)

A manipuláció esetében nincsen lehetőség részvételre, a döntések befolyásolására, ám rendszerint van valamilyen testület, amelyben lakossági képviselők is részt vesznek, de valódi befolyásolási képesség nélkül, tehát „*rábólinthatnak*” a tervre, ezáltal legitimálva a tervezési döntéseket. Arnstein nem is ezt a fokozatot utasítja el a leginkább, hanem a következő fokozatot, tehát a terápiát, ez szerinte „*őszintétlen és arrogáns*” (Arnstein 1969, 2000: 245.): a „*résztevéők*” látszólag aktívan bevonásra kerülnek, ám ez nem szól másról, mint valamiféle „*terápiás*” tevékenységről, olyan kiindulópontból, amely szerint a szegénység egyben mentális elmaradottságot vagy kvázi gyógyítandó devianciát jelent.²⁹ A következő fokozatok esetében már lehetséges a döntések valamilyen mértékű befolyásolása, eltérő módon és mértékben: az informálás egyirányú információáramlást, a lakosság tájékoztatását jelenti. A konzultáció esetében már nem egyirányú az információáramlás, itt már a lakosságnak is lehetősége van észrevételeit megtenni (kérdőíves felmérések, megbeszélések, lakossági fórumok), azonban nincsen biztosíték arra, hogy ezt a döntés során figyelembe is veszik. E fokozat esetében a lakosság javaslatokat tehet, de hogy ez figyelembevételre kerül-e, azt a hatalom mérlegeli. A felső három fokozatban van jelen a tulajdonképpeni hatalommegosztás. A partnerség esetében tárgyalások folynak a hatalommal, alkuk köttethetnek, megosztásra került a tervezés és a döntéshozatal felelőssége. A döntéshozatalban – hiszen a jogszabályok szerint ez választott testület feladata – nem vehetnek részt a lakossági csoportok, de ebben a fokozatban el tudják érni, hogy az ő preferenciáiknak megfelelően történjen a döntés. A delegált hatalomnál már döntéshozó jogkör (például vétőjog) kerül átadásra a lakossági csoportoknak, bár a végső döntést itt is választott szerv hozza. A legfelső szint a teljes irányító hatalom, teljes felelősség valamely dolog (például a helyi iskola) irányításáért.

Arnstein modellje megjelenése óta a participációról szóló elméleti és empirikus munkák kiindulópontja, azóta számos ponton kritizálták, illetve számos az arnsteini modellre reflektáló, azt átdolgozó elméleti modell született. A kritikák legfontosabb pontjai hogy egy-egy kategória igen eltérő gyakorlatokat foglalhat magába (CAG 2009), egydimenziós (nem számol azzal, hogy különféle csoportok egyidejűleg eltérő módon vehetnek részt a döntéshozásban), nem veti fel a bevont csoportok reprezentativitásának kérdését, problémás benne a közvetlen demokrácia versus képviseleti demokrácia kérdése, és nem elemzi a participáció problémáit és kihívásait.³⁰ Felmerülhet továbbá a részvétel ágense: ki képviseli, képviselje az érintetteket? A képviseleti tervezés modelljében ez a szakmai tudással rendelkező tervező (advocacy planner) míg például a méltányos tervezés-modellben nagy hangsúlyt kap az érintettek képessé tétele a részvételre (empowerment). Emellett felmerül, hogy eltérő kontextusokban (pl. eltérő döntéshozatali helyzetekben) a részvétel különféle szintjei lehetnek relevánsak (Wilcox 1999, idézi CAG 2009).

29. Arnstein egyik példája erre azok az akciók, amikor hátrányos helyzetű bérlőket ily módon „*vonnak be*” pl. gyermeknevelési, takarítási kampányokba, „*hogy értékeiket és attitűdjeiket a többségi társadaloméhoz igazítsák*”, elvonva a figyelmet ezzel olyan kérdésekről mint pl. az önkényes kilakoltatások, szegregáció stb. (Arnstein 1969, 2000)

30. E kritikák egy része abból következik, hogy egy konkrét kontextusban született modellt kezel később a szakirodalom univerzális modellként.

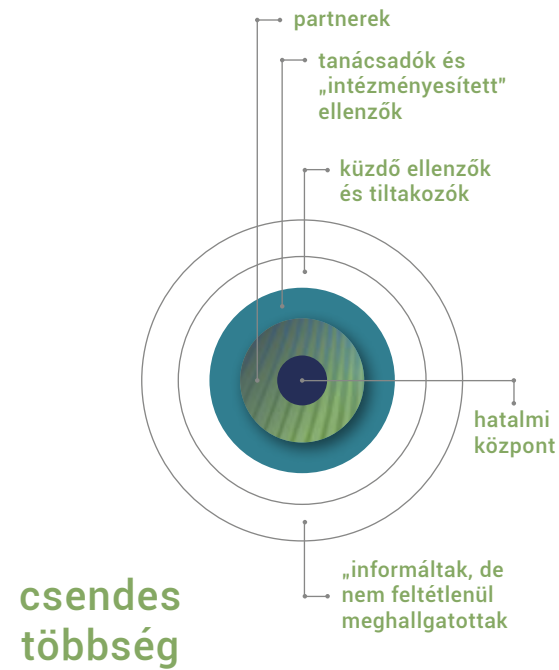
In the case of manipulation there is no possibility to participate in or influence decisions, but usually there is a body in which citizen representatives can participate, but without real influence; so, they can “*nod approval*” to the plan, thereby legitimising the decision. This is not the stage that Arnstein refuses the most but rather the next one, that is referred to as therapy, which she believes is both “*dishonest and arrogant*” (Arnstein 1969, 2000: 245). The “*participants*” seem to be actively involved, but in reality, this is nothing but some sort of a “*therapeutic*” activity with the sentiment that poverty is some sort of a mental retardation or quasi deviance that needs to be cured²⁹. In the following stages decisions can be influenced to some extent but in different ways and degree: information provision means a one-way information flow, merely informing citizens. In the consultation stage, information is not one-way, citizens have the opportunity to make comments (in the forms of questionnaires, surveys, meetings or public forums) but there is no guarantee that their opinions will be taken into account in the decision. In this rung, citizens can make suggestions, but whether this is considered, it is at the discretion of those having power. Real power sharing is only present in the top three rungs. In the case of partnership, there are negotiations, consensus, and the responsibility for planning and decision-making is shared. The decisions are made by elected bodies according to the regulations, therefore, citizens cannot make decisions, but decisions are made according to their preferences. In the case of delegated power, some decision-making competences (e.g. veto rights) are handed over to citizen's groups, but the final decision is made by an elected body. The highest level is full citizen control with full responsibility for managing something (such as a local school).

Since its publication, Arnstein's model has been the starting point for theoretical and empirical work on participation, it has also been criticized on numerous points and a number of theoretical models have been developed reflecting on the Arnstein model. The most important points of criticism include: each category may concern very different practices (CAG 2009); it is one-dimensional (does not account for the fact that different groups can participate in the same decision-making process in different ways); does not address the question of representativeness of the groups involved; the issue of direct democracy versus representative democracy is problematic; and does not analyse the problems and challenges of participation.³⁰ Furthermore, the question of participation agents could be also raised: who should represent the stakeholders? In the model of representation planning, this agent is the planner having knowledge (advocacy planner), while in the fair planning model great emphasis is placed on empowering the stakeholders (empowerment). In addition, it appears that in various contexts (e.g. in different decision-making situations) different levels of participation could be relevant (Wilcox 1999, quoted by CAG 2009).

29. Arnstein's example for this rung are the actions that involve “*disadvantaged tenants*” in child-rearing and cleaning campaigns in order “*to adapt their values and attitude to the majority society*” distracting them from issues such as arbitrary evictions, segregation, etc. (Arnstein 1969, 2000).

30. Some of these criticisms stem from the fact that a model that was developed in a concrete context was later used in the literature as a universal model.

Mások a résztvevők körének pontos elemzését tartják szükségesnek, erre adnak elméleti modelleket (pl. a lehetséges szerepek meghatározásával, amelyek alapján felmérhető, hogy a lehetséges közösségi szereplők közül kik kerültek bevonásra, és kik azok, akik kimaradtak). Fontos kérdés, hogy mely érdekhordozók kerülnek bevonásra, és melyek maradnak ki a tervezési folyamatból, illetve hogy van-e különbség abban, hogy különböző érdekhordozók milyen kapcsolatban vannak a döntéshozó hatalommal. Ez utóbbiból indul ki egy a rendszerváltás utáni cseh várostervezési gyakorlatra épülő participációs modell (Maier 2001).



2. ÁBRA

Maier 2001

Maier modelljében a hatalmi központ körül táguló körökben találhatók a különféle érdekcsoportok, érdekhordozók. A hatalmi központhoz legközelebb találhatók a partnerek, a következő körben a tanácsadók és „intézményesített ellenzők”, majd a küzdő ellenzők és tiltakozók, ezután az informált de nem feltétlenül meghallgatott csoportok, végül a csendes többség. Egy-egy érdekhordozó és a hatalom kapcsolata időben változhat, például legitimitásért küzdő tiltakozóból az elfogadott, legitim tiltakozók közé kerülhet, sőt ennél is közelebb kerülhet a döntéshozatalhoz tanácsadóként, partnerként, vagy akár a hatalmi központ részévé válhat. Keresztmetszeti szinten, egy döntéshozatali folyamatot egy adott pillanatban vizsgálva a különféle érdekhordozók különféle távolságra lehetnek a központi hatalomtól. A modell tehát az érdekhordozók plurális és a hatalommal változatos kapcsolatban lévő világát feltételezi (Csanádi-Csizmadý-Kőszeghy 2010). Modelljében Maier ugyanakkor arra is utal, hogy a hatalmi központ körül megjelenő érdekhordozók nem feltétlenül jelentik a társadalom többségét.

Others stress the importance of analysing the circle of participants and developed theoretical models for it (e.g. by identifying possible roles that can be used to identify who was included and who was excluded from participation among the community actors). An important question is which stakeholders are involved and who are left out of the planning process, and whether there are any differences in their relationship with the decision makers. This latter is the starting point of a participation model based on the Czech urban planning practice after the change of regime (Maier 2001).

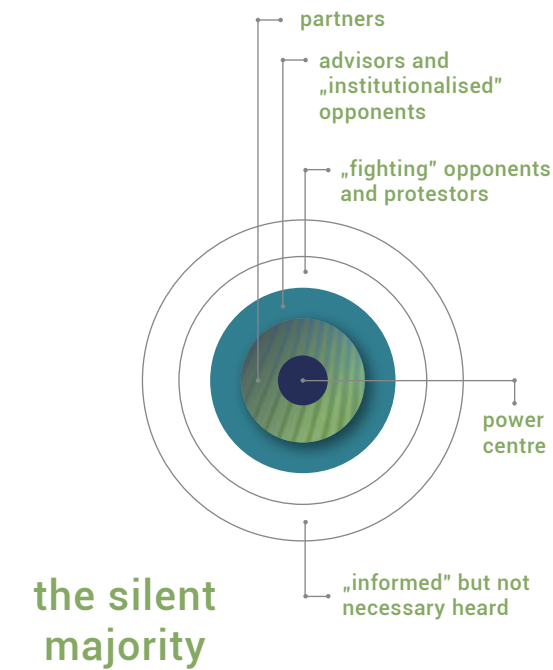


FIGURE 2

Maier 2001

Maier's model encompasses various interest groups and the stakeholders around the power centre. Closest to the power centre are the partners, the next circle represents the advisors and the “institutionalised” opponents, then the “fighting” opponents and protesters, then those informed but not necessarily heard groups and finally, the silent majority. The relationship between a group of stakeholders and the power centre may change in time, for example, a protester fighting for legitimacy may go to the group of accepted, legitimate protester, or could get even closer to decision-making as an advisor, a partner, or could even become part of the power centre. Looking at a cross-section of the decision-making process at any given moment of time, the various stakeholders may be at different distances from the power centre. Thus, the model assumes a pluralistic world of stakeholders having a diverse relationship with the power centre (Csanádi-Csizmadý-Kőszeghy 2010). However, in his model, Maier also points to the fact that the stakeholders around the power centre do not necessarily represent the majority of the society.

Összességében, a társadalmi részvétel előnyei között a nemzetközi szakirodalomban a következők merülnek fel (Lukovich 1992, Kőszeghy 2010):

- hozzájárulhat demokratikus légkör, jobb minőségű politikai élet kialakulásához,
- hozzájárulhat a bürokratikus apparátus kontrolljához,
- friss elképzeléseket hozhat a tervezésbe,
- csökkentheti a későbbi konfliktusok számát,
- konfliktusfeloldás,
- közösségfejlesztés eszköze lehet.

A társadalmi részvétellel kapcsolatos legfontosabb felmerülő kihívások pedig a következők (Lukovich 1992, Kőszeghy 2010):

- nőhet a hatalmi konfliktusok száma,
- erőforrásigényes (idő, pénz) – bár elmaradó participáció esetén később felmerült konfliktusok szintén erőforrásigényesek,
- parciális érdekek érvényesüléséhez vezethet,
- kizárás eszközévé válhat (a részvétel egyenlőtlen esélyei révén).

Társadalmi részvétel az elméleti modellek tükrében

A hazai gyakorlatot a részvétel Arnsteini modelljében elemezve, a kilencvenes évek második fele és kétezres évek tervezési gyakorlatában (Csanádi et. al. 2007, Csanádi et. al. 2009, Csanádi-Csizmady-Kőszeghy 2010, Kőszeghy 2010) az látható, hogy az, hogy a társadalmi részvétel egyes formái melyik Arnstein-i „lépcsőfokba” sorolhatók függ a lokális kontextustól, az adott szereplőktől, azok attitűdjétől is. A rendezési tervezés folyamatában alkalmazott véleményezési eljárás például a részvétel magas fokaként értelmezhető, elvileg akár a tervezési tevékenység megosztására is lehetőséget ad (a vélemény tervbe való beemelése esetén) amely Arnsteinnél a partnerség mint kapcsolattípus egyik eleme. Ugyanakkor ugyanez a bevonási forma lehet az Arnstein-i megbékítés, kiengesztelés eszköze is. A lakossági fórum formálisan alapvetően a konzultáció fokozatába sorolható (lehetőség van észrevételeket tenni, ugyanakkor nincsen biztosíték arra, hogy az itt felmerültek valóban figyelembevételre kerülnek) de a lokális kontextustól, résztvevőktől, azok attitűdjétől függően informáló jellege is lehet, felmerülhetnek benne konkrét javaslatok, tárgyalás (a kibékítés fokozatának sajátosságai), más esetekben szerepe pusztán formális lehet, „kipipálandó” tevékenység, amely egyúttal legitimálja a folyamatot (így a létra legalján található fokozatokhoz sorolható). A közzététel, noha elvben lehetőséget biztosít észrevételek megtételére, a gyakorlatban inkább az informálás, tehát a hivatalos tervezők részéről történő egyoldalú információáramlás színtere. Ez összhangban van az Arnstein-i modellel kapcsolatban felmerült azon kritikával is, amely szerint egy-egy a modellben szereplő kategória igen eltérő gyakorlatokat foglalhat magába.

To sum up, the international literature lists the following advantages of public participation (Lukovich 1992, Kőszeghy 2010):

- it can contribute to the development of a democratic atmosphere, higher quality of political life,
- could contribute to the control of the bureaucratic apparatus,
- could bring fresh ideas into planning,
- could reduce the number of future conflicts,
- could contribute the conflict resolution,
- could become a tool for community building.

The most important challenges of public participation include (Lukovich 1992, Kőszeghy 2010):

- the number of power conflicts may increase,
- it is resource intensive (time, money) – although, in the absence of participation, later conflicts also require resources,
- may lead to partial interests,
- may become an instrument of exclusion (through the unequal chances of participation),

Public participation in the light of theoretical models

The analysis of the Hungarian practice based on Arnstein's participation model shows that in the second half of the 1990s and in the new Millennium (Csanádi et. al. 2007, Csanádi et. al. 2009, Csanádi-Csizmady-Kőszeghy 2010, Kőszeghy 2010) the participation level, as described by Arnstein's ladder, depends on the local context, the actors and their attitudes. For example, the opinion delivery procedure applied in settlement development planning could be interpreted as a high level of participation, as theoretically, it even provides the opportunity to share the planning activity (if the opinion is included in the plan), which is the partnership stage of Arnstein's model. At the same time, the very same form of the participation can also be a means of placation and reconciliation in Arnstein's model. A citizens' forum could be classified formally as the stage of consultation (it is possible to make comments, but there is no guarantee that they will be taken into account) but depending on the local context, participants and their attitudes, it might be more of an information provision; concrete recommendations can be formulated, it might have elements of negotiation (characteristics of the rung of placation), but in other cases, its role might be purely formal to “tick the box” which, at the same time, legitimises the process (thus, it could be also considered as a stage at the bottom of the ladder). Arnstein's “Informing” stage, although in principle it gives the opportunity to make comments, is in practice a pure information delivery, that is, a way for the official planners to provide one-way information flow. This is also related to the criticism on Arnstein's model, according to which, each category in the model may include very different practices.

Összességében Arnstein kategóriái a vizsgált esetekben inkább használhatók kapcsolat-típusokként, mint egy egydimenziós skála fokozataiként. A rendelkezésre álló empirikus anyagban az is jól látható, hogy a különféle lakossági csoportok és szervezetek különféle módon jelenhettek meg a tervkészítési folyamatban, a tervezési folyamatba a formális kötelezettségeken túlmenően bevont professzionális civil szervezetektől a véleményezésbe bevont és a helyi hatalommal konszolidált viszonyban levő lokálpatrióta szervezeteken át a főépítészek és politikusok által szélsőségesnek és ezért kezelhetetlennek minősített civil szervezetekig, alulinformált lakosságig. Így a lakossági részvétel megragadására adekvátabbnak tűnnek az olyan modellek (pl. Maier 2001) amelyek kezelni tudják a hatalommal egyidejűleg különféle – akár időben/adott tervezési folyamattól függő módon változó – kapcsolatban levő érdekhordozók sokféleségét.

A kilencvenes évek második felére és a kétezres évekre vonatkozó kutatási eredmények szerint a tervezési folyamatok erős szakmai-bürokratikus jellege, a kései bevonás, a forrásfüggőség láthatóan növelte az esélyegyenlőséget a különféle érdekhordozók között a tervezési folyamathoz való hozzáférésben. Ennek egyik eleme, hogy a fogalmi kereteket, a használt nyelvet, a kommunikáció dinamikáját tekintve inkább egy hatalmi dominancia volt látható, a tervezőktől, önkormányzatoktól eltérő tudással, nyelvezettel, fogalmi keretekkel, kommunikációs stílussal stb. belépő szereplőket nem tudta „befogadni” a tervezés.

A kortárs tervezési gyakorlattal kapcsolatos hipotézisünk szerint továbbra is jelentős eltérés van a participációval kapcsolatos, a jogszabályi keretek által is rögzített folyamatbeli és tartalmi elvárások és a részvétel gyakorlati megvalósulása között. A részvétel továbbra is inkább külső elvárás, mint a tervezési folyamat kulcsszereplők által interiorizált eleme. A civil szervezetek egyik lehetséges alkalmazkodási stratégiája – romló külső környezetben – továbbra is a professzionalizáció és a koalícióalkotás. Emellett az elmúlt években egyes szervezeteknél megjelent egy új stratégia a rossz érdekérvényesítési képességű csoportok bevonására: a képessé tevés „empowerment”, ám az erre irányuló törekvések egyelőre szórványosak.

A társadalmi részvétel korlátainak egy része tehát strukturális tényezőkből és tervezési hagyományokban gyökerező attitűdökből ered. A jelenlegi tervezési gyakorlatok megértéséhez tehát szükség van az elmúlt időszakok tervezési keretfeltételeinek és az ezek függvényében alakuló tervezési gyakorlatok ismeretére. Ezek megismerése, és a közöttük levő összefüggések feltárása segíthet a tervezési gyakorlat fejlesztésében is.

Overall, Arnstein's categories can be used as types of relationships in the examined cases, rather than the levels of a one-dimensional scale. Based on the available data of empirical research, it is also clear that the various groups of citizens and organisations can participate in the planning process in very different ways; from professional civil organisations participating beyond the level that complies with formal obligations, through local patriotic organisations delivering opinions and being affiliated with the local power, all the way to civil to NGOs and the under-informed population that are considered to be extreme and unmanageable by chief architects and politicians. Thus, models (such as Maier's, 2001) seem to be more adequate for encapsulating public participation. They are able to handle the diversity of stakeholders that are engaged with the power centre in various ways, depending on the stage of the planning process.

According to the research results focusing on the second half of the 1990s and the years after 2000, the strong technical-bureaucratic nature of planning processes, late involvement and resource dependency clearly increased the equality of opportunities between the various stakeholders in accessing the planning process. One of the elements of this is that in terms of terminology, language used, and the dynamics of communication, there was a dominance of power, as a result of which new entrant stakeholders with a different knowledge, language and terminology and communication styles from the planners and municipal professionals could not be “accommodated” by the planning process.

According to our hypotheses related to contemporary planning practice, there is still a significant difference between the process-related and content-related regulatory expectations of participation and the practical implementation of participation. Participation continues to be an external requirement, rather than an interiorised element of the key players of the planning process. One of the possible adaptation strategies of civil organisations – in a deteriorating external environment – remains professionalisation and building coalitions. In addition, in recent years, some organisations introduced a new strategy to involve groups with weak advocacy capabilities, referred to as “empowerment”, but these efforts remain sporadic.

Thus, some of the limitations of public participation stem from structural factors and attitudes rooted in planning traditions. Therefore, in order to understand the current planning practice, it is necessary to be familiar with the framework conditions of past planning periods and their practical implementation. Current planning practice can be developed by getting to know these past practices and their interrelations.

Hivatkozások

Allmendinger, Philip (2002) Towards a Post-Positivist Typology of Planning Theory, in: Planning Theory, 1. évf. 1. sz., pp. 77-99.

Arnstein, Sherry (2000) A ladder of citizen participation in: Richard T. LeGates, and Frederic Stout (szerk.) The City Reader. Routledge New York London 2000. pp. 240-252 (eredeti megjelenés: Journal of the American Institute of Planners 1969, 35. évf., 4. sz., pp. 216-224.)

Bartha Györgyi (2009) Integrált városfejlesztési stratégia: A városfejlesztés megújítása, in: Tér és Társadalom 23 (3): pp. 1-12.

CAG consultants (2009) Participation: A theoretical context <https://cagconsultants.co.uk/>

Csanádi Gábor–Csizmady Adrienne–Kőszeghy Lea–Tomay Kyra (2007) A városrehabilitáció társadalmi hatásai Budapesten in: Enyedi György (szerk.) A történelmi városközpontok átalakulásának társadalmi hatásai, MTA Társadalomkutató Központ, 2007 pp. 93-119.

Csanádi Gábor–Csizmady Adrienne–Kocsis János Balázs–Kőszeghy Lea–Tomay Kyra (2009) Város-Tervező-Társadalom Sík Kiadó, Budapest

Csanádi Gábor–Csizmady Adrienne–Kőszeghy Lea (2010) Nyilvánosság és részvétel a településtervezési folyamatban, Tér és Társadalom 24 (1) pp. 15-36.

Csanádi Mária (1995) Honnan tovább? A pártállam és az átalakulás, T-Twins kiadó-MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest

Forester, John (1989) Planning in the face of power, University of California Press, Berkeley, Los Angeles

Forester, John (1989) Planning in the face of power, University of California Press, Berkeley, Los Angeles

Földi Zsuzsa (2009) A társadalmi részvétel szerepe a városfejlesztés gyakorlatában – európai és hazai tapasztalatok, in: Tér és Társadalom 23 (3): pp. 27-43.

Gerő Márton–Kovács Imre (2015) Struktúrák, egyenlőtlenségek és hálózatok, in: socio.hu 2015 (3). pp. 17-43. DOI 10.18030/socio.hu.2015.3.17

Kőszeghy Lea (2010) A magyarországi várostervezés szociológiai elemzése. PhD disszertáció, ELTE TÁTK Szociológia Doktori Iskola, témavezető: Dr. Csanádi Gábor http://tatk.elte.hu/file/dissz_2011_KoszeghyLea.pdf

Locsmándi Gábor (1999) Tulajdon és tervezés. A magyar településtervezés eszközürendszerének átalakulása a nemzetközi folyamatok erőterében. Doktori disszertáció. Budapest 1999 október (kézirat)

Lukovich Tamás (1992) A közösségi részvételről, in: Valóság 35. évf. 11. sz. pp. 19-29.
Maier, Karel (2001) Citizen Participation in Planning: Climbing a Ladder? European Planning Studies 9. évf. 6. sz. pp. 707-719.

Nemes Nagy József (1997) Régiók, regionalizmus, in: Educatio 6 (3): pp 407-423.
Terra Stúdió Kft. (2016) Integrált városfejlesztések értékelése – ex-post értékelés a 2007-13-as időszokról. Készült a Miniszterelnökség megbízásából.

Wilcox, David (1999) A to Z of Participation, Joseph Rowntree Foundation, York

Rereferences

Allmendinger, Philip (2002) Towards a Post-Positivist Typology of Planning Theory, in: Planning Theory, 1. évf. 1. sz., pp. 77-99.

Arnstein, Sherry (2000) A ladder of citizen participation in: Richard T. LeGates, and Frederic Stout (szerk.) The City Reader. Routledge New York London 2000. pp. 240-252 (eredeti megjelenés: Journal of the American Institute of Planners 1969, 35. évf., 4. sz., pp. 216-224.)

Bartha Györgyi (2009) Integrált városfejlesztési stratégia: A városfejlesztés megújítása, in: Tér és Társadalom 23 (3): pp. 1-12.

CAG consultants (2009) Participation: A theoretical context <https://cagconsultants.co.uk/>

Csanádi Gábor–Csizmady Adrienne–Kőszeghy Lea–Tomay Kyra (2007) A városrehabilitáció társadalmi hatásai Budapesten in: Enyedi György (szerk.) A történelmi városközpontok átalakulásának társadalmi hatásai, MTA Társadalomkutató Központ, 2007 pp 93-119.

Csanádi Gábor–Csizmady Adrienne–Kocsis János Balázs–Kőszeghy Lea–Tomay Kyra (2009) Város-Tervező-Társadalom Sík Kiadó, Budapest

Csanádi Gábor–Csizmady Adrienne–Kőszeghy Lea (2010) Nyilvánosság és részvétel a településtervezési folyamatban, Tér és Társadalom 24 (1) pp. 15-36.

Csanádi Mária (1995) Honnan tovább? A pártállam és az átalakulás, T-Twins kiadó-MTA Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest

Forester, John (1989) Planning in the face of power, University of California Press, Berkeley, Los Angeles

Forester, John (1989) Planning in the face of power, University of California Press, Berkeley, Los Angeles

Földi Zsuzsa (2009) A társadalmi részvétel szerepe a városfejlesztés gyakorlatában – európai és hazai tapasztalatok, in: Tér és Társadalom 23 (3): pp 27-43.

Gerő Márton–Kovács Imre (2015) Struktúrák, egyenlőtlenségek és hálózatok, in: socio.hu 2015 (3). pp. 17-43. DOI 10.18030/socio.hu.2015.3.17

Kőszeghy Lea (2010) A magyarországi várostervezés szociológiai elemzése. PhD disszertáció, ELTE TÁTK Szociológia Doktori Iskola, témavezető: Dr. Csanádi Gábor http://tatk.elte.hu/file/dissz_2011_KoszeghyLea.pdf

Locsmándi Gábor (1999) Tulajdon és tervezés. A magyar településtervezés eszközürendszerének átalakulása a nemzetközi folyamatok erőterében. Doktori disszertáció. Budapest 1999 október (kézirat)

Lukovich Tamás (1992) A közösségi részvételről, in: Valóság 35. évf. 11. sz. pp. 19-29.
Maier, Karel (2001) Citizen Participation in Planning: Climbing a Ladder? European Planning Studies 9. évf. 6. sz. pp. 707-719.

Nemes Nagy József (1997) Régiók, regionalizmus, in: Educatio 6 (3): pp 407-423.
Terra Stúdió Kft. (2016) Integrált városfejlesztések értékelése – ex-post értékelés a 2007-13-as időszokról. Készült a Miniszterelnökség megbízásából.

Wilcox, David (1999) A to Z of Participation, Joseph Rowntree Foundation, York

AZ INNOVÁCIÓS POLITIKA ÉS HELYI IRÁNYÍTÁS CÉLKITŰZÉSEI ÉS ESZKÖZEI LENGYELORSZÁGBAN

Mariusz W. Sienkiewicz, Marie Curie-Skłodowska Egyetem, Lublin, Lengyelország
m.sienkiewicz@localdevelopment.eu

Összefoglaló

Az állam társadalmi-gazdasági rendszerének általános innovációs fejlettségi szintjétől függ, miként fogalmazza meg a közigazgatás a célokat és hajtja végre az intézkedéseket innovatív eszközök révén. Lengyelországban számos olyan kísérlettel találkozunk, amelyek az innovációs politika stabilizálását és megfelelő irányítását célozzák. A kormány elmúlt években tett erőfeszítései jótékony hatással voltak a gazdaság és a közigazgatás innovatív potenciáljának növekedésére. Ennek ellenére úgy tűnik, hogy továbbra is léteznek problémák és hiányzik a koordinált innovációs politika a közigazgatás különböző szintjein. A jelenleg is zajló folyamatok jelentősen kihatnak azokra a kísérletekre, amelyek célja az innovációs politikának az egyes helyi kormányzati szerveknél történő megfogalmazása és megvalósítása. Kutatásunk során az alábbi kérdésekre igyekeztünk választ találni: a lengyelországi helyi kormányzati szervek felvállalják-e azokat a kihívásokat (és ha igen, úgy milyen mértékben), amelyek a közöttük kialakuló erősödő versenyképességgel függnek össze, és ezáltal azt az igényt, hogy az innovációs politika specifikus eszközeit fogalmazzák meg és hozzák létre? Mi ezen eszközök formája és nagyságrendje a helyi közigazgatás különböző szintjein? A jelenlegi politika megfelelően össze van-e hangolva más tevékenységekkel és van-e bármiféle specifikus hatása?

Bevezetés

A főleg Közép- és Kelet-Európában zajló társadalmi-gazdasági átalakulás folyamatát olyan jelenségek alakították, mint a globalizáció, az információs forradalom vagy a piaci expanzió. Az állam, a közigazgatás, a társadalom és a gazdaság számos új kihívással találta magát szembe. Dawid Sześciło (2014) helyesen mutatta ki, hogy a modern állam előtt álló fő dilemmát az állampolgárok által kifejezett, egymást kölcsönösen kizáró igények jelentik: egyrészt olcsóbb és kevésbé invazív közigazgatást kívánnak, másrészt a közigazgatás új területekre való kiterjesztését és gondoskodását várják el - különösen ott, ahol a piac úgynevezett elégtelensége jelentkezik. Így az állampolgárok a közigazgatástól azt várják, hogy ne pusztán valamiféle „éjjeliőr” szerepét töltsse be, aki kizárólag rendőri feladatokat lát el, hanem szervezze a közösségi életet, elégítse ki az állampolgárok „szociális-életmódbeli” igényeit és kontrollálja a fejlődést.

OBJECTIVES AND INSTRUMENTS OF INNOVATION POLICY AND LOCAL GOVERNANCE IN POLAND

Mariusz W. Sienkiewicz, Marie Curie-Skłodowska University, Lublin, Poland
m.sienkiewicz@localdevelopment.eu

Abstract

The formulation of goals and the implementation of the measures of innovative instruments by public administration is determined by the general level of innovation development in the state's socio-economic system. In Poland, we are still dealing with various attempts to stabilise and properly direct the innovation policy presently pursued. Action carried out at the governmental level for several years have positively affected the growth of innovative potential in the economy and administration, however, one can have the impression that there is still some sort of chaos and lack of coordinated innovation policy at various levels of public administration. The ongoing processes have a significant impact on attempts to formulate and implement innovation policy in individual local government units. The aim of the research is to answer the following questions: Do local government units in Poland take on challenges related to increasing competitiveness among them, and thus the need to formulate and implement specific innovation policy instruments, and if so to what extent? What is the shape and scale of these instruments at various levels of local government? Is the actual policy properly coordinated with other activities and does it produce any specific effects?

Introduction

The process of socio-economic transformation taking place mainly in Central and Eastern Europe was determined by such phenomena as globalization, information revolution or market expansion. There have been a number of new challenges for the state, its administration, society and economy. It is rightly pointed out by Dawid Sześciło (2014) that the main dilemma faced by the modern state seems to be the mutually exclusive demands expressed by citizens - on the one hand, they expect a less expensive and less invasive administration; on the other - they need expansion and care of the administration in new areas, especially where the so-called market failures appear. Citizens, therefore, expect from the administration that it will not be limited to the role of a „night watchman” who is solely responsible for police functions, but also deals with organizing collective life, satisfying the „social-living” needs of citizens, controlling development.

Lengyelországban és a régió más országaiban is az átalakulási folyamat (különösen a közigazgatás terén) nagyjából a közigazgatás jelenlegi trendjeire épül. Kialakításában szerepet játszott a versenyből eredő egyre növekvő nyomás és annak igénye, hogy a nyújtott közszolgáltatások hatékonyságát folyamatosan javítsák. A modern közigazgatás a közigazgatási funkciók megvalósításának új, olcsóbb, hatékonyabb módjait igyekszik felkutatni. E tevékenységek célja magasabb színvonalú szolgáltatások nyújtása, bizonyos területekre való specializáció, a közigazgatás költségeinek csökkentése, növekvő figyelem a környezetvédelem kérdéseire és az éghajlatváltozás negatív hatásának ellensúlyozása.

A kilencvenes években a központi irányítás modellje („*New Public Management*”) hatására jelent meg Lengyelországban annak igénye, hogy növeljék a közszolgáltatások hatékonyságát és eredményességét. Ezt a tendenciát mai napig a közigazgatás koncepciójának keretében népszerűsítik. A helyi igazgatás menedzselésének mindkét megközelítésmódja – az eltérő feltételezések és eszközök ellenére is – a közszolgáltatások megfelelő minőségének biztosítására helyezi a hangsúlyt; az előbbi ezt menedzselési technikák, piaci mechanizmus és szerződések révén kívánja elérni, a másik pedig részvételi eljárások, tárgyalások és konszenzus kialakítása által. E közirányítási modellek fontos megjelenési formája az, hogy új gondolkodásmódra építve és a köztevékenységek végrehajtásának megközelítési módját megváltoztatva hoznak létre innovatív megoldásokat és fogalmazzák meg az innovációs politikát. Ehhez társul azon értékek újradefiniálása, amelyekre a területi önkormányzatok munkájuk során hivatkoznak (Podgórnjak-Krzykacz, 2014). Természetesen (ahogy azt fentebb már említettük), különösen Lengyelországban az „*Új közigazgatás*”-hoz illetve a helyi irányításhoz kapcsolódó feltételezések nem „*tiszta*” formájukban jelennek meg. Még mindig észlelhető a bürokratikus modell hatása és a közszféra/állami szektor reprezentánsainak különböző tevékenységei, politikái és viselkedésmódjai esetében különös egymás közti összefonódás tapasztalható, ami gyakran érdekes eredményekhez vezet.

E cikk azt a tézist mutatja be, hogy az innováció a közszférában (különösen a helyi szinteken) zajló változási folyamatok állandó eleme. A közigazgatás újonnan megjelenő trendjeitől függetlenül, az innováció és az innovációs politika eleme jelen van a helyi politikában. Ez bizonyos értelemben természetes jelenség, hiszen egy adott rendszerbe történő új megközelítés bevezetése rendszerint innovatívnak nevezhető.

Az európai országokban a közszféra pozíciója erősnek mondható – különösen most, amikor Európának egyik fő célja az intelligens, inkluzív és fenntartható fejlődés megteremtése. Ugyanakkor a közszolgáltatások egyre sokszínűbbek, ami innovatívabb és kreatívabb eljárásokat igényel annak érdekében, hogy jobb és hatékonyabb eljárásokat tudjanak kialakítani.

A kreativitás és innováció 2009-es európai éve azt a gondolatot állította előtérbe, hogy elsősorban a kreativitásnak és innovációnak kell központi szerepet kapnia a közszféra minden tevékenységében.

Both in Poland and in other countries in this Region, the transformation process, in particular in the area of public administration, has been based to a large extent on current trends in public management. It has been conditioned by growing competitive pressure and the need to constantly increase the efficiency of provided public services. The development of modern public management tends to seek new, cheaper, more effective ways to implement administration functions. The aim of such activities is to provide higher-quality services, specialization in a given area, lowering the costs of public management, or paying more and more attention to the issues of environmental protection and counteracting the negative effects of climate change.

The requirement to increase the efficiency and effectiveness of providing public services appeared in Poland in the nineties due to the influence of the Public Management model (New Public Management). This tendency is still popularized within the framework of the concept of „*local governance*”. Both approaches to local government management, despite different assumptions and instruments, place emphasis on ensuring adequate quality of public services, the first one through management techniques, market mechanisms and contracts, the other one through participation procedures, negotiations and the pursuit of consensus. An important manifestation of these public management models is the creation of innovative solutions, the formulation of innovation policy, based on a new way of thinking and a change of approach to performing public activities. This is accompanied by the redefinition of values to which territorial self-government refers in its work (Podgórnjak-Krzykacz, 2014). Of course, as mentioned above, especially in Poland, both the assumptions of New Public Management, as well as local governance, do not function in the so-called „*Pure*” form. The impact of the bureaucratic model can still be seen and there is a specific interpenetration of various activities, policies and behaviours of representatives of the public sector, which often results in interesting results.

This article assumes the thesis that innovations are a permanent element of change processes taking place in the public sector, especially at the local level. Regardless of the emerging new trends in public management, an element of innovation and innovation policy in local politics exists and develops. This is in a sense a natural phenomenon, because introducing something new to a given reality is usually innovative, in a sense.

The position of the public sector in European countries is significant, especially now that Europe has the goal of smart, inclusive and sustainable growth. At the same time, the diversity of public services is increasing, which increases the pressure to use more innovative and creative procedures for their better and more effective provision.

In 2009, the European Year of Creativity and Innovation initiated the idea that, above all, creativity and innovation should play a central role in all activities of the public sector.

Ez a kezdeményezés kiemelte annak szükségességét, hogy ne csak a magán-, de a közszférában is kreatív és innovatív megközelítésmódokat alakítsanak ki, fejlesszenek és támogassanak (a kreativitás és innováció európai évének hivatalos 2009-es megnyitója). Az intelligens innovatív fejlődésről a kreatív fejlődésre való átmenet annak következménye, hogy a globális kihívások és feladatok interdiszciplináris megoldást kívánnak. A globalizáció hatása miatt fontossá vált a közszféra meglévő formájának megváltoztatása: az alacsony hatékonyság, bürokratizmus és egyéb negatív jellemzők helyett modern, intelligens és kreatív közszférára van szükség (Kozakova, 2013).

Az innováció megtervezése és megvalósítása a közigazgatási irányítás modernizációjának egyik alapfeltételévé vált, azonban a közszférában jelentkező újító folyamat meglehetősen kockázatos, a sikerre nincs mindig biztosíték; ezért fontos megtalálni és kiküszöbölni ennek akadályait. Az innovációs folyamatok minőségét és hatékonyságát, illetve a kidolgozott és megvalósuló innovációs politika meglétét az határozza meg, hogy a közszféra intézményei mennyiben képesek felismerni az innováció akadályait és kialakítani az ezeket kezelő eszközöket (Raipa & Giedraityte, 2014).

A közszférában megjelenő innováció és innovációs politika lényege és meghatározó elemei

Az innováció fogalma gazdasági elméletekből ered. J. A. Schumpeter 1912-ben írta le a gazdasági fejlődés tényezőjének tekintett innováció klasszikus definícióját és jellemzőit. Schumpeter (1960) szerint az innovációk az alábbi esetekben megjelenő új kombinációk:

- új termék létrehozása vagy új tulajdonságokkal rendelkező áruk piacra lépése,
- új gyártási módszer bevezetése,
- új piac megnyitása,
- a nyersanyagok új forrásainak megszerzése,
- a gazdasági folyamatok új szervezésének bevezetése.

A szakirodalomban az innováció fogalmának számos eltérő megközelítésmódjával találkozhatunk.

Számos kutató foglalkozott e témával. Kotler (1994) szerint az innováció bármely olyan áru, szolgáltatás vagy ötlet, amelyet valaki újként érzékel. Fagerberg (2005) szerint az innovációk olyan új, az emberek által eddig használtaknál jobb megoldások, amelyek kihatnak a társadalmi-gazdasági életfeltételekre.

This initiative stressed the need to launch, develop and support creative and innovative approaches not only in the private sector, but also in the public sector (Official launch of the European Year of Creativity and Innovation, 2009). The transition from intelligent innovative development to creative development is a consequence of the need for interdisciplinary solutions to global challenges and tasks. The impact of globalization has made it important to change the existing form of the public sector from inefficiency, bureaucracy and other negative features to a modern, intelligent and creative public sector (Kozakova, 2013).

Designing and implementing innovation is becoming one of the basic conditions for the modernization of public management, but the innovation process in the public sector is quite risky and success is not always guaranteed, which is why it is important to identify and prevent innovation barriers. The ability of public sector organizations to recognize innovation barriers and develop management instruments determines the quality and effectiveness of innovation processes, as well as the presence and effectiveness of innovation policy being formulated and implemented, both internally and externally (Raipa & Giedraityte, 2014).

The essence and determinants of innovation and innovation policy in the public sector

The concept of innovation is derived from economic theories. In 1912 J. A. Schumpeter proposed a classic definition and characteristics of innovation as a factor of economic development. According to Schumpeter (1960), innovations are new combinations occurring in the following cases:

- creating a new product or launching goods with new properties on the market,
- introduction of a new production method,
- opening a new market,
- acquiring new sources of raw materials,
- introducing a new organization of economic processes.

In the literature we can meet many different approaches to the concept of innovation.

A lot of researchers have dealt with this issue. Kotler (1994) refers innovation to any good, service or idea that is perceived by someone as new. Fagerberg (2005) described innovations as new and better solutions than those used by people so far, that have an impact on socio-economic living conditions.

Érdemes megemlíteni Drucker (1962) definícióját is, aki szerint az innováció a szükségletekből vagy a külső környezet szisztematikus megfigyeléséből eredő tudatos, előnyös változtatás. Hangsúlyozza, hogy ez tudást és leleményességet igénylő céltudatos és koncentrált munka, ahol az innovációtnem feltétlenül műszaki tényezők ösztönzik, hanem a piac megfigyelése.

A közzsférában megjelenő innovációnak is számos definíciója és megközelítésmódja létezik. Az innováció lényegének érdekes megközelítését találjuk Gust-Bardonnál (2012), különösen az innovációnak a helyi fejlődésre gyakorolt hatásának kontextusában. A szerző szerint az innováció a piaci, állami vagy nem-kormányzati szektorok tevékenységének eredménye, amely a gyakorlati használat érdekében bevezetett termékek, szolgáltatások, folyamatok, módszerek és más áruk formájában jelenik meg; új tudás létrehozásából vagy már meglévő tudás-erőforrások kreatív kombinációjából ered.

A közigazgatás irányításában megjelenő innovációkat a közigazgatás tartósan fennálló problémáinak megoldása érdekében az irányítási gyakorlatban bevezetett kreatív ötletként is definiálják. B. Kożuch és A. Kożuch (2012) helyesen mutatta be, hogy az új társadalmi-gazdasági igények, új szervezeti és műszaki (különösen technológiai) lehetőségek befolyásolják az innovatív ötleteket és az állampolgárok irányából érkező nyomást. Az előbbi a közigazgatás reformjának folyamatait hozza működésbe, az utóbbi pedig a közszolgáltatások pillanatnyi állapotát és technológiáját határozza meg.

A közzsféra esetében az innovatív tevékenységek négy fő típusát lehet megkülönböztetni (Kożuch, B., 2009):

- intézményes (új intézmények vagy működési modellek létrehozása),
- szervezeti (új irányítási eszközök),
- folyamat (a szolgáltatások minőségének javítása),
- szociális (megfelelni a magas színvonalú közszolgáltatások iránti igénynek).

Manapság az innovációk egyre szélesebb körben kerülnek az érdeklődés középpontjába. Egyrészt a területi önkormányzatok sajátos erőforrásaik révén (így például: tudás, tanulási képesség, szervezeti kultúra, infrastruktúra) hatnak a helyi vállalatok versenyképességére és innovatív tevékenységére, másrészt innovatív tevékenységek megvalósítására van módjuk a közfeladatok végrehajtása során. A helyi szereplők versenyelőnye nagymértékben szaktudásuk koncentrációjának, a közintézmények, közszereplők, vállalkozások és fogyasztók jelenlétének következménye.

A közzsférában jelentkező innovációval kapcsolatos elméleti témák elemzéséhez szükséges az innovatív környezet kérdésével is foglalkozni. Ezt vizsgálva K. Noworól (2012) úgy határozza meg, mint amit „*meg lehet ragadni*” és integrálni lehet azt az információt, ami lehetővé teszi új termékek gyártását vagy a gyártási folyamat újfajta megszervezését. E célból a környezethez fűződő viszonyokat kell felhasználni és a kapcsolatba kell lépni a „*külvilággal*”.

It is also worth mentioning the definition of Drucker (1962), who claims that the innovation is a conscious beneficial change resulting from needs or systematic observation of the external environment. He also emphasizes that it is a purposeful and concentrated work that requires knowledge and ingenuity. The incentive for innovation does not have to be a technical factor, but simple market observation.

There are also many definitions and approaches to innovation in the public sector. An interesting approach to the essence of innovation is taken by Gust-Bardon (2012), in particular in the context of the impact of innovation on local development. According to the author, innovation is the result of the activities of the market, public or non-governmental sector in the form of products, services, processes, methods and other goods introduced for practical use, created as a result of creating new knowledge or as a result of a creative combination of already-existing knowledge resources.

Innovations in the management of public administration are also defined as creative ideas introduced to the management practice, aimed at solving persistent problems of public management. It is rightly pointed out by B. Kożuch and A. Kożuch (2012) that innovative ideas and the emerging pressure of citizens are affected by new socio-economic needs, and at the same time new organizational and technical possibilities, especially technological ones. The former trigger processes of reforming public administration, while the latter determine the state of the art and technology of providing public services.

In the case of the public sector, four main types of innovative activities can be distinguished (Kożuch, B., 2009):

- institutional (creation of new institutions or operating models),
- organizational (new management instruments),
- process (improving the quality of services),
- social (meeting the needs for high-quality public services).

Nowadays, innovations are becoming an object of interest for an ever-growing circle of entities. Territorial self-government, through its unique resources (among others: knowledge, learning ability, organizational culture, infrastructure), on the one hand, affects the competitiveness of local companies and their innovative activities, on the other hand, has the possibility of implementing innovative activities in the process of implementing public tasks. The competitive advantage of a local character results from the concentration of highly specialized knowledge, the presence of public institutions, competitors, business and consumers.

The analysis of theoretical issues related to innovation in the public sector also requires addressing the issue of the innovative environment. This is pointed out by K. Noworól (2012), defining it as one that can „*catch*” and assimilate information that allows the production of new products or a new organization of the production process. For this purpose, it must use its relations with the environment and interact with the „*outside world*”.

Ez az információ a helyi készségekkel együttesen az adott környezetre jellemző specifikus készségek létrejöttéhez vezet, amelyek aztán meghatározzák versenyelőnyét. A helyi önkormányzatok esetében az innovatív környezet fontos eleme az adott közintézmény innovációs kultúrájának. K. Noworól (2012) felsorolja a közintézmények azon jellemzőit, amelyek meghatározzák az innovatív környezet meglétét. Ezek közé tartoznak az alábbiak:

- közcéloknak való alárendeltség,
- nyílt tagság,
- az érdekelt felekhez fűződő viszonyok specifikussága, ami a „*valaki felé felelősséggel tartozni*” viszonyon alapul,
- nehézségek az érdekelt felek és az érdekekeggybeesésének/eltérésének meghatározásakor,
- az alkalmazottak és közigazgatási vezetők motivációjának specifikus természete,
- az együttműködésen és nem a versenyen alapuló előny kialakítására való hajlam.

Érdemes arra is utalni, hogy ez a fajta innovatív környezet különösen fontos a társadalmi innovációk illetve legfőképpen a helyi fejlődés megteremtésének részvételén alapuló modellje esetében. Ezt annak szükségessége határozza meg, hogy a közintézmények speciális viszonyokat építsenek ki a környezettel és az érdekelt felekkel.

Innovációs politika

Az innovációs politika természetes módon alakult ki az ipari gazdaságban folyamatosan bekövetkező változásokkal párhuzamosan. Általánosan fogalmazva, ez az állami hatóságoknak az innováció támogatására irányuló céltudatos és tudatos tevékenysége. Az innovációs politika a tudományos és műszaki politika helyébe lépett. Manapság az innovációs politikát a tudásalapú gazdaság nélkülözhetetlen elemének tekintik. Ennek megfelelően az új tudás létrehozásában, átadásában és alkalmazásában részt vevő összes intézményt érinti. Az elmúlt években az innovációs politika az Európai Unió egyik legfontosabb szakpolitikája lett. Feltételezései és céljai többek között a Lisszaboni stratégiában is bemutatásra kerültek. Ugyanakkor e dokumentum volt az alapja a nemzeti szinten megvalósuló tevékenységeknek (Decyk, 2013).

Jelenleg az innovációs politika megfogalmazásának és megvalósításának legalább három szintje létezik. Az első az európai, a második a nemzeti, a harmadik pedig a regionális szint. Az innovációs politika e szinteken való létezését eszközök sora határozza meg, amelyek a társadalmi és gazdasági élet számos szereplőjének különféle tevékenységeit tételezik fel többek között a közigazgatás terén.

This information, integrated with local skills, at some point leads to the creation of skills specific to the given environment, which determine its competitive advantage. In the case of local administration, the innovative environment is an important element of the innovation culture of this public organization. K. Noworól (2012) indicates the features of a public organization that determine the existence of an innovative environment. These include:

- subordination to public goals,
- open membership,
- the specificity of relations with stakeholders based on the relationship “*responsibility towards someone*”,
- difficulties in identifying stakeholders and convergence / divergence of interests,
- specificity of motivation of employees and public managers,
- tendency to build an advantage based on cooperation and not competition.

It is worth pointing out that this kind of innovative environment is particularly important in social innovations, and above all in the participatory model of creating local development. It is determined by the necessity of special relations of public organizations with the environment and stakeholders.

Innovation policy

Innovation policy evolved naturally along with permanent changes taking place in the industrial economy. Generally speaking, it is a purposeful and conscious activity of public authorities aiming at supporting innovation. Innovation policy has replaced scientific and technical policy. Nowadays, innovation policy is treated as an inseparable element of a knowledge-based economy. Therefore, it is addressed to all institutions involved in the creation, transmission and use of new knowledge. In recent years, innovation policy has become one of the most important policies of the European Union. Its assumptions and goals were presented, among others in the Lisbon Strategy. At the same time, this document was the basis for activities carried out at the national level (Decyk, 2013).

At present, there are at least three levels of formulation and implementation of innovation policy. The first is the European level, the second is the national one and the third is the regional one. The existence of innovation policy at these levels is determined by a series of instruments that implicate various activities of many subjects of social and economic life, including in the sphere of public administration.

Az EU innovációs politikája számos stratégiai dokumentumban megjelenik, így például a 2000. évi lisszaboni stratégiában (lásd Ivan-Ungureanu & Marcu, 2006) vagy az Európa 2020 stratégiában. Eszközei között az innovatív projekteket finanszírozó számos program és alap szerepel, így például az EU strukturális alapok vagy a Horizon 2020 program.

Nemzeti szinten gyakorlatilag az EU-ba történt belépéstől kezdve (2004 óta) nagy hangsúlyt fektettek olyan innovatív tevékenységek létrehozására és megvalósítására, amelyek a központi államigazgatás stratégiai feltételezéseiben is határozottan tükröződnek. Jelenleg az innovációval kapcsolatos célkitűzéseket tartalmazó alapvető lengyel stratégiai dokumentum a „*Felelős fejlődés stratégiája*” (2017). E dokumentum szerint az innovációnak a társadalmi és gazdasági élet sok területén jelen kell lennie, ideértve a közigazgatási tevékenységek alapvető területét, főleg az úgynevezett e-közigazgatás (főleg az e-szolgáltatások) terén.

A regionális a harmadik szint, amelynek programjaiban az innovációs politika megjelenik Lengyelországban. Itt az alapvető eszközt az úgynevezett Regionális innovációs stratégiák (Regional Innovation Strategies, RIS) jelentik. A RIS létrehozásának folyamata a 2001-es és 2002-es évben indult az EU tagjelölt országok 16 régiójában, ebből öt régió Lengyelországban volt. A következő években a RIS más régiókban is létrejött. Az EU irányelvei szerint a regionális innovációs stratégiák létrehozási folyamatának legfontosabb elvei az alábbiak:

- partneri viszony és állami-magán konszenzus (a munkaminden szakaszában),
- az igények oldaláról érkező nyomás, lentől felfelé haladó megközelítésmód a kialakítás során,
- cselekvési orientáció (legyen benne terv és projektek is),
- az európai dimenzió alkalmazása,
- ciklikusság (Wieloński, 2006).

A tanulmány további részében a RIS hatékonyságát vizsgáljuk. Először azonban azt a kérdést kell megfontolnunk, hogy van-e az innovációs politika helyi szintje Lengyelországban. Itt a közigazgatás helyi szintje önkormányzatokból és járásokból áll, amelyek sajátos jogi és pénzügyi függetlenséggel rendelkező helyi önkormányzati egységek. A helyi fontosságú közfeladatok legnagyobb részét ezek valósítják meg, és igen nagy hatásuk van egy adott terület társadalmi és gazdasági versenyképességének javítására is.

A fenti kérdést megválaszolásához le kell szögezni, hogy a helyi innovációs politika igen heterogén és összehangolatlan Lengyelországban, és gyakran nincs összhangban a közigazgatás felsőbb szintjein megvalósuló politikával. A helyi innovációs politika többek között az önkormányzatok és járások helyi fejlesztési stratégiáiban jelenik meg, illetve különböző olyan tevékenységekben, amelyek egyes innovatívnak tekinthető új eszközök megvalósításához kapcsolódnak.

The EU innovation policy is reflected in many strategic documents, for example in the Lisbon Strategy of 2000 (See: Ivan-Ungureanu & March, 2006) or the Europe 2020 Strategy. Its instruments are many programs and funds that finance innovative projects, such as the EU structural funds or the Horizon 2020 program.

At the national level, practically since the accession to the EU (since 2004), great emphasis has been placed on the creation and implementation of innovative activities, which are also reflected primarily in the strategic assumptions of the central administration. Nowadays, the basic strategic document in Poland, which includes objectives related to innovation is the so-called Strategy for Responsible Development (2017). The document states that innovations are to be an element of many areas of social and economic life, including the basic domain of public administration activity, mainly in the context of the so-called e-administration, mainly e-services.

The third level on which innovation policy is programmed in Poland is the regional level. The basic instruments here are the so-called Regional Innovation Strategies (RIS). The process of building the RIS was initiated in the years 2001-2002 in 16 regions of the EU candidate countries, including five regions of Poland. In subsequent years, RIS was also created in other regions. According to the EU guidelines, the most important principles of the process of building regional innovation strategies are:

- partnership and public-private consensus (in all stages of work),
- pressure on the demand side and bottom-up approach in their development,
- orienting for action (they should include a plan, but also projects),
- using the European dimension,
- cyclicity (Wieloński, 2006).

We will make a short assessment of the effectiveness of RIS in the further part of the article. However, at this point one should refer to the issue of whether there is a local level of innovation policy in Poland? The local level of local government administration is created in Poland by municipalities and districts. These are local government units equipped with specific legal and financial independence. They implement the largest part of public tasks of local importance. They also have a huge impact on raising the social and economic competitiveness of a given territory.

Responding to the above question, it should be stated that the shape of local innovation policy in Poland is very heterogeneous, uncoordinated and often inconsistent with the policy pursued at higher levels of public administration. The manifestations of the local innovation policy are visible, among others, in the strategies of local development of municipalities and districts and in various activities related to the implementation of certain new tools that can be described as innovative.

A „közigazgatás” és az innováció fogalmának fontossága

Elemzésünk egy másik kérdésre is kiterjed, ez pedig a „közigazgatás” fogalmának lényegével és fontosságával függ össze, illetve ennek a közszférában, különösen is a helyi szinten megjelenő innovatív tevékenységekhez való viszonyával. E fogalom alapvető jellemzőit és párhuzamos variánsait az 1. táblázat mutatja.

Fogalom	Jellemzők
Kormányzás	A közigazgatás irányításának úgynevezett „puha” elmélete, amely független entitások kötetlen, bizalmon és felelősség-megosztáson alapuló együttműködését tételezi fel.
Új közigazgatási kormányzás	Lényege a nem-kormányzati entitásoknak a közigazgatás irányításában betöltött szerepének érzékelése; ezek az irányítási folyamatok azon résztvevői, akiknek szerződéses viszonya a bizalmon és együttműködésen alapul.
Jó kormányzás	Az állampolgárok részvétele a döntéshozatali folyamatokban; az emberi jogok védelmének garantálása; hozzáférés az információkhoz; stratégiai gondolkodás; reagálási készség, egyenlő bánásmód, konszenzusra való törekvés, hatékonyság, eredményesség, felelősség.
Új központi vezetői szerep	Lebecsüli az értékek, a bizalom és együttműködés szféráját; mérhető célok és eredmények elérésére koncentrál; hálózatos környezetben igényli a cselekvést, a számos érdekelt csoporttal való együttműködést; a vezető szerepét hangsúlyozza.

1. TÁBLÁZAT

A „közigazgatás” fogalom jellemzői
(Forrás: Gojny, M., 2016.Kierunki rozwoju zarządzenia jednostką samorządu terytorialnego, Acta Universitatis Nicolai Copernici, Zarządzenie XLIII – no. 1, pp. 121-123.)

A lengyel területi önkormányzatiság jogi és funkcionális jellegzetességei azt mutatják, hogy jelenleg a „közigazgatás” bizonyos létező modelljeinek manifestálódásával van dolgunk. Ez főleg azzal függ össze, hogy a helyi közösségek jobban bevonódnak a döntéshozatali folyamatokba, növelve ezzel a helyi önkormányzat tevékenységének átláthatóságát, elősegítve a nem-kormányzati szektor vagy a partnerségi projektek fejlődését és a különböző szektorokban megjelenő hálózatos munkát. Talán csak az „Új központi vezetői szerep” modell jelentősége kisebb a lengyel helyi önkormányzati területen – ennek talán a „helyi vezető” folyamatos „hiánya” az oka.

Meg kell jegyeznünk, hogy szoros kapcsolat van a közigazgatás irányításának a „közigazgatás központi irányításán” alapuló megvalósítása és az innovációs politika között. Ezt a kapcsolatot bizonyítja többek Viera Kozakova (2013) is, aki az „innovatív közigazgatás” három fontos területét különbözteti meg.

The importance of the concept of „public governance” and innovation

Another question falling within the scope of this analysis is related to the essence and importance of the concept of „public governance” and its correlation with innovative activities in the public sector, in particular at the local level. The basic features and variations of this concept are presented in Table 1.

The concept	Characteristic
Governance	The so-called „soft” theory of public management, consisting in unconstrained cooperation of independent entities that cooperate with each other on the basis of trust and shared responsibility.
New Public Governance	Its essence is the perception of the role of non-governmental entities in public management as co-participants of management processes whose contractual relations are based on trust and cooperation.
Good Governance	Participation of all citizens in decision-making processes; guarantees of human rights protection; access to information; strategic thinking; responsiveness, equal treatment, consensus orientation, efficiency, effectiveness, responsibility.
New Public Leadership	It belittles the sphere of values, trust and cooperation; is focused on achieving measurable goals, results; requires action in a network environment, cooperation with many stakeholder groups; emphasizes the role of the leader.

TABLE 1

Characteristics of the concept of „public governance”
(Source: Gojny, M., 2016.Kierunki rozwoju zarządzenia jednostką samorządu terytorialnego, Acta Universitatis Nicolai Copernici, Zarządzenie XLIII – no. 1, pp. 121-123.)

The legal and functional specificity of Polish territorial self-government shows that at present we are dealing with manifestations of the existence of certain models of “public governance”. This is mainly related to the greater involvement of local communities in decision-making processes, increasing the level of transparency of local government activities, the development of the non-governmental sector, or the development of partnership projects and networking in various sectors. Maybe only the “New Public Leadership” model has a slightly smaller significance on the Polish local government ground. Mainly because of the continuous “shortage” of “local leaders”.

It should be noted that there is a strong relationship between the implementation of public management based on the model of “public governance” and the policy of innovation. This relationship is confirmed, among others by Viera Kozakova (2013), who distinguished three important areas of “innovative public governance”.

Ezek közé tartozik mindenekelőtt az „*Intelligens igazgatás/irányítás*” modell, amely a közszolgáltatások nagyobb produktivitású jövőjére koncentrál, ami a közösségi vezetés, mobil munkavégzés és innováció révén megvalósuló folyamatos javulás eredménye lehet. Az Intelligens igazgatás/irányítás bizonyos technológiát alkalmaz a jobb tervezés és döntéshozatal elősegítésére és támogatására. A fő cél a demokratikus folyamatok fejlesztése és a közszolgáltatások bemutatási módjainak megváltoztatása. A második az „*Innovatív igazgatás/irányítás*” modell. Ez közvetlenül a közigazgatáson belüli innovatív akciók és szakpolitikák különböző formáira koncentrál. A harmadik a „*Kreatív igazgatás/irányítás*” modell. Manapság az irányításnak egyre összetettebb szociális problémákat kell megoldania. Itt a kreativitás lehetővé teszi a közintézmények számára az állampolgárok új és jobb módokon történő kiszolgálásának megteremtését, az erőforrások okos felhasználását. A kreativitás kezd ma a legfontosabb fogalomvá válni a helyi kormányzás terén (Kozakova, 2013).

A korreláció fenti manifesztációi a lengyel helyi közigazgatás sajátosságaiban is tükröződnek. Mindenesetre érdemes kiemelni az alapvető összefüggést: a lengyel helyi innovációs politika szintje és formája egyenesen arányos a „*helyi kormányzás*” modellen alapuló helyi irányítással.

Kutatási eredmények - következtetések

2017-ben online felméréseket végeztek az innovációnak a lengyelországi helyi önkormányzatokban mutatkozó fejlődésére vonatkozóan. A vizsgálat fő célja az volt, hogy megismerjék az innovatív eszközök fejlettségi szintjét és támogassák az önkormányzati intézményekben az innováció terén alkalmazott jó gyakorlati megoldásokat. A vizsgálat eredményei lehetővé tették az innováció elemzését a helyi politika megfogalmazásának és megvalósításának folyamatában. Az összegyűjtött eredmények alapján az alábbi következtetésekre jutottak. Lengyelországban a helyi önkormányzatok az innovációs politikát inkább funkcionális, mintsem stratégiai szinten valósítják meg. Ez azt jelenti, hogy - a regionális szinttel ellentétben - általában nem léteznek különálló helyi innovációs stratégiák. Esetenként az innovációhoz kapcsolódó célok az önkormányzat vagy a járás fejlesztési stratégiájának elemeként jelennek meg. A vizsgálat megmutatta továbbá, hogy a valóságban sok helyi önkormányzati intézmény az innovatív irányítás modern eszközeit alkalmazza. Ezeket négy szintre lehet elkülöníteni:

1. Jogi és intézményi szinten:

- az innovatív közbeszerzések támogatása (pl. innovatív partneri módozatok);
- a helyi jog és eljárások egyszerűsítése;
- az adminisztratív eljárások időtartamának lerövidítése.

These include, first of all, the 15 model that focuses on the future of public services through greater productivity based on community leadership, mobile work and continuous improvement through innovation. Smart governance uses technology to facilitate and support better planning and decision making. The main goal is to improve democratic processes and change the ways in which public services are provided. Second is the „*Innovative Governance*” model. It focuses directly on various forms of innovative actions and policies in public administration. The third is the „*Creative Governance*” model. Nowadays, management must solve increasingly complex social problems. Indeed, this creativity allows public organizations to respond and create new and better ways to serve citizens and wisely use resources. Creativity is becoming the most important concept in public administration today (Kozakova, 2013).

The above manifestations of correlation are also reflected in the Polish local government specificity. However, it is worth emphasizing the basic correlation that the level and shape of Polish local innovation policy is directly proportional to the level and shape of local management based on the „*local governance*” model.

Research results - conclusions

In 2017, on-line surveys dedicated to the development of innovation in local government in Poland were conducted. The main goal of the research was to get to know the level of development of innovative instruments and to promote good practices in the field of innovation in local government units. The results of the research made it possible to carry out analysis on the innovation in the process of the formulation and implementation of local policy. On the basis of the collected results, the following conclusions were reached. Local self-governments in Poland implement a policy of innovation to a greater extent on a functional level than a strategic one. This means that there are generally no separate local innovation strategies, contrary to the regional level. Sometimes goals related to innovation are an element of the development strategy of a municipality or a district. On the other hand, research has shown that in reality many local government units use modern tools of innovative management. They have been classified on four levels:

1. Legal and institutional plane:

- Promotion of innovative public procurement(e.g. innovative partnership mode);
- Simplification of local law and procedures;
- Shortening of the duration of administrative proceedings;

2. Pénzügyi szinten:

- alternatív finanszírozási eszközök kialakításának támogatása vállalkozások és beruházások esetében;
- az innovatív projekteket támogató aktív pénzügyi politika a fejlesztés lehető legkorábbi szakaszától kezdve;
- PPP tevékenységek támogatása.

3. A szektorok közötti együttműködés fejlesztésének szintjén:

- a vállalkozók, a közigazgatás, az üzleti környezet intézményei és a tudományos intézmények közötti együttműködés elősegítése;
- a jó együttműködés gyakorlati megoldásainak elősegítése;
- vállalkozások együttműködésének támogatása termelő csoportok (klaszterek) kialakítása terén;
- a szolgáltatások fejlesztését lehetővé tevő kedvező feltételek támogatása és megteremtése;
- az eco-innováció támogatása a beruházási tevékenységeket is ideértve.

4. Az információs társadalom fejlesztési szintjén:

- jobb Internet-hozzáférés – elektronikus regiszterek kialakítása;
- információs és kommunikációs technológiák (ICT) használata a közigazgatásban;
- „lágyműködés” tevékenységek (pl. képzés és tanácsadás) megvalósításának támogatása;
- társadalmi promóciós kampányok szervezése az innovatív attitűdök és a kreativitás elősegítése érdekében;
- az innovációs kultúrát elősegítő akciók.

Természetesen a különböző önkormányzatoknál eltérő lehet a helyzet. Érdemes azt is megjegyezni, hogy az önkormányzatok rendszerint a helyi innovációs politika sokkalta több eszközét alkalmazzák, mint a járások. Ez újra csak azt mutatja, hogy Lengyelországban a járások a helyi önkormányzatoknál sokkal kevésbé hatékonyan működő önkormányzati egységek. Az elvégzett vizsgálat az innovációs politikával kapcsolatos intézményi gyengeségeket is feltárt. A vizsgált önkormányzatoknak csak 14% százalékában működik az innovatív tevékenységekért felelős önálló szervezeti egység. Azt is meg kell azonban említeni, hogy az esetek közel 90 százalékában megvalósultak különböző innovatív projektek.

Az említett elemzések és empirikus vizsgálatok eredményei világosan mutatják, hogy szoros kapcsolat áll fenn a helyi kormányzás és a helyi innovációs politika között. Véleményünk szerint ez a kapcsolat regionális szinten csak nagyon korlátozott mértékben létezik. Bár létezik a regionális innovációs politika a formális és instrumentális dimenzióban, mégis nehéz lenne arról beszélni, hogy a kormányzás modellje létezik-e az önkormányzatiság e szintjén. Ehelyett még mindig a „bürokratikus modellt” láthatjuk, néha épp az úgynevezett „tisztá Max Weber-i bürokrácia” értelmében. Ezt igazolják például az elvégzett RIS hatékonysági vizsgálatok.

2. The financial plane:

- Supporting the development of alternative financing instruments for business and investment;
- Active financial policy supporting innovative projects at the earliest possible stage of development;
- Promotion of PPP activities;

3. The plane of inter-sectoral cooperation development:

- Promotion of cooperation between entrepreneurs, public administration, business environment institutions and scientific units;
- Promoting good cooperation practices;
- Supporting cooperation of enterprises in the area of creating producer groups (clusters);
- Encouraging and creating favourable conditions for the development of services
- Supporting eco-innovation, including investment activities;

4. The plane of development of the information society:

- Increased access to the Internet - development of electronic registers;
- Use of information and communication technologies (ICT) in public administration;
- Support in the implementation of „soft” activities (e.g. training and consulting)
- Organization of social promotional campaigns for the promotion of innovative attitudes and creativity;
- Actions promoting the culture of innovation.

Of course, the situation looks different in different local governments. It is worth adding that, as a rule, many more instruments of local innovation policy are implemented in municipalities than in districts. This shows once again that the district in Poland is a self-government entity that operates much less effectively than the municipality. The conducted research also confirmed institutional weaknesses related to the innovation policy. Only in 14% of the local governments analysed is there a separate organizational unit responsible for innovative activities. It is worth adding that in almost 90% of cases, various innovative projects were implemented.

The results of indicated analyses and empirical studies clearly indicate a close relationship between local governance and local innovation policy. In our opinion, this relationship exists to a very limited extent at the regional level. Despite the existence of a regional policy of innovation in the formal and instrumental dimension, it is difficult to talk about the „Governance” model functioning at this level of self-government administration. We rather still deal with the „bureaucratic model”, and sometimes based on the so-called „pure bureaucracy of Max Weber”. This is confirmed, for example, by the RIS efficiency tests carried out.

Ezek során számos problémát találtak, így például az alábbiakat:

- az RIS-ben szereplő feltételezések megfelelő megvalósításának hiánya,
- az üzleti szereplők, az üzleti környezete intézményei és a helyi önkormányzati intézmények közötti együttműködés alacsony szintje; a régióban működő ipari vállalkozások csak nagyon kis mértékben működnek együtt a K+F szektorral, nem hoznak létre tartós gazdasági kapcsolatokat,
- a KKV szektorba tartozó vállalkozások kismértékű kutatási és fejlesztési ráfordításai és innovatív tevékenysége,
- alacsony fejlettségű kutatási és fejlesztési szektor, a régió alacsony kutatási és fejlesztési potenciálja,
- nem elég hatékony kapcsolatok a régió gazdasága és a tudomány világa között (Kraska, 2013).

A regionális és állami innovációs politika kapcsolatai esetében egy másik problémára is érdemes figyelni: az innovációval kapcsolatos stratégiai dokumentumok nagyon kevésbé reflektálnak a helyi ügyekre. Lengyelország 16 régiójából csak 3 esetében van külön is hivatkozás az RIS megvalósítása során a helyi önkormányzatokkal folytatott együttműködésre. Ez komoly akadályokat állít az ezekben a stratégiákban kitűzött célok megvalósítása elé.

Figyelembe véve a fentiekben említett, az innovációs politikának a közigazgatás különböző szintjein mutatkozó állapotával összekapcsolódó ügyeket, levonhatunk néhány alapvető következtetést. Mindenekelőtt sok probléma és akadály merül fel a közigazgatási innovációk támogatása és fejlesztése esetében a „*kormányzás*” fogalmának fejlődése kapcsán. A vizsgált helyi önkormányzatok szerint a legfontosabb problémák az alábbiakkal függnek össze: elégtelen pénzügyi források, nem megfelelő szabályozások és azok sérülékenysége, a tágabb értelemben vett műszaki infrastruktúrával kapcsolatos befektetések túl alacsony szintje, a területfejlesztési tervek hosszú távú kidolgozása, az innovációt támogató szakmai intézmények hiánya, a helyi közösségek elégtelen részvétele, nem szabályozott földtulajdon-viszonyok, a magasabb szintű közigazgatás elégtelen támogatottsága stb.

Másodsorban az innovációs szakpolitikák fejlődését korlátozó akadályok mutatkoznak a közigazgatás magasabb szintjein. Ezek közé tartoznak az alábbiak: a politikai igazgatás nagyfokú szektorizáltsága, a minisztériumok közötti nem kielégítő eszmecsere és együttműködés; a szereplők és érdekelt felek heterogén, nem kapcsolódó csoportjai, a kormányzati intézmények felelősségének újraelosztására tett (az intézmények tehetetlenségéből fakadóan) sikertelen kísérletek; a kutatás és innováció „*lineáris modelljének*” előnybe helyezése a politikai megközelítés során, ami nem teszi lehetővé a tudás, igények és közösségi intervenció új kombinációinak létrejöttét. Ezen túlmenően a központi szinteken létező innovációs politika szűken értelmezett területekre terjed ki. A legtöbb esetben elsősorban az új technológiák kis és közepes vállalatoknál történő bevezetésére, a szellemi tulajdon kérdéseire, a kockázati tőke biztosítására stb. koncentrálnak, eközben elfelejtkezik a szociális és adminisztratív innovációk támogatásáról. Gyakran tapasztalható a közép- és hosszú távú újító jellegű problémák, illetve a rövid távú politikai ciklusok közötti összeütközés (Edler & Kuhlmann & Smits, 2003).

A lot of problems were identified during these, among others:

- lack of proper implementation of the assumptions contained in RIS,
- low level of cooperation between business entities, business environment institutions, local government units - industrial enterprises operating in the region on a very small scale undertake cooperation with the R&D sector, do not create lasting economic ties,
- low expenditures of enterprises from the SME sector on research and development as well as innovative activities,
- poorly developed research and development sector and low research and development potential of the region,
- inefficient links between the region's economy and the world of science (Kraska, 2013).

In the context of the regional and state innovation policy relations one should pay attention to one more important problem. Namely, very poor reflection of local issues in strategic documents on innovation. Only in 3 out of 16 regions in Poland, is there a specific reference to cooperation in the implementation of RIS with local self-governments. This gives rise to serious obstacles to the implementation of the goals set out in these strategies.

Taking into consideration the above-mentioned issues related to the state of innovation policy at various levels of public administration, we should conclude with a few basic conclusions. First of all, there are many problems and obstacles related to the promotion and development of public innovations in connection with the development of the concept of „*governance*”. According to the local governments surveyed, the most important problems are related to: insufficient financial resources, inadequate regulations and their volatility, underinvestment in the broadly understood technical infrastructure, long-term preparation of spatial development plans, lack of professional institutions supporting innovation, low involvement of the local community, unregulated land ownership relations, poor support for higher level administration, etc.

Secondly, there are barriers limiting the development of innovation policies that occur at higher levels of administration. These include: a high degree of sectoralisation of political administration and low inter-ministerial exchange and cooperation; heterogeneous, unrelated groups of actors and stakeholders, unsuccessful attempts to restructure responsibility in government institutions due to institutional inertia; the advantage of the „*linear model*” of research and innovation in political approaches not allowing new combinations of knowledge, demand and public intervention. In addition, innovation policy pursued at the central level refers to narrowly-defined areas. It focuses mainly on introducing new technologies in small and medium-sized enterprises, intellectual property rights or providing venture capital, etc. At the same time, it forgets about the promotion of social and administrative innovations. There is also a frequent clash of medium- and long-term innovation problems and short-term political cycles (Edler & Kuhlmann & Smits, 2003).

Fontos probléma a jelenleg alkalmazott fentről lefelé haladó megközelítés is az innováció létrehozása és támogatása során. Sajnos az innováció modern, alulról jövő kultúrája jelenleg épp a közszférára a legkevésbé jellemző, ami Lengyelországban is tetten érhető.

A vizsgálat számos kihívást és igényt is megmutatott, amelyek az innovációs politika megfogalmazásának és megvalósításának hatékonyságához is hozzájárulhat. A helyi önkormányzatok kiemelik, hogy e folyamat során az alábbiakra van szükség: a partneri viszonyok elősegítése (minden szinten, különösen is a lengyelországi járásokban), területi autonómia, a potenciál hatékony felhasználása (a vállalkozások támogatásának átlátható politikája), a stratégiai együttműködés megfelelő módjának támogatása (jó gyakorlati megoldások). A helyi önkormányzatoknak az elérni kívánt változásokhoz ösztönzésre is szükségük van, ami segítheti azok megvalósítását (főleg információs ügyekben, ideértve a megfelelő partnerek megtalálását is). Figyelní kell arra is, hogy olyan tevékenységeket támogassanak, amelyek meghatározzák a helyi termelési rendszer létrejöttét és növekedését (kapcsolatok és a bizalom elősegítése), és támogassák az innováció megvalósulását a társadalmi és gazdasági élet minden területén.

Összefoglalásként elmondhatjuk, hogy az innovációs szakpolitikákat nem lehet pusztán egyetlen közhatóság kompetencia-körébe sorolni. A hatékony innovációs politika megvalósításának feltételei az alábbiak:

- kormányzaton belüli egyeztetés az innovációs politika célkitűzései, eszközei és vállalkozásai tekintetében;
- a különböző kormányzati szintek közötti vertikális koordináció;
- az egymástól elszigetelt egyszeri iniciatívák helyett cselekvési csomagok kidolgozása;
- a politika állandó figyelemmel kísérése és értékelése;
- az innovációs rendszerek részletes vizsgálata;
- a politika átlátható megvalósítása különböző környezetekben;
- törekvés a hosszú távú célok megvalósítására;
- a megkezdett innovatív tevékenységek hatékonyabb elősegítése – tanulás és a „jó gyakorlati megoldások” utánzása.

A legfontosabb azonban az a tény, hogy az 'egyéni fejlődés' fejlesztésével a helyi önkormányzatok teremtsenek előnyös feltételeket az innovációnak és az innovatív tevékenységeknek a társadalmi és gazdasági élet más szereplői általi fejlesztéséhez.

Stanisław Łobejko (2014) helyesen fogalmaz, amikor ezt írja „... a helyi önkormányzatnak az innovatív tevékenységet elősegítő tényezőnek kell lennie. A helyi önkormányzat egyrészt aktív résztvevő lehet, másrészt pedig az innovatív tevékenységet elősegítő feltételek megteremtésén fáradozhat. E két szerep egyaránt fontos és kiegészíti egymást, mivel a helyi önkormányzat megteremtheti az innováció fejlődéséhez szükséges megfelelő infrastruktúrát és teret, majd aktívan részt vehet az innovációs folyamatban ...”. Ennek feltétele, hogy a külső környezet (az államot is ideértve) megteremtse ehhez a hatékony lehetőségeket és biztosítsa az erőforrásokat.

An important problem is also the currently implemented top-down approach in creating and supporting innovation. Unfortunately, the modern bottom-up culture of innovation is currently the least characteristic of the public sector. This is reflected in particular in Polish conditions.

The conducted research also pointed to a number of challenges and needs that form the basis for improving the efficiency of the formulation and implementation of innovation policy. The local self-governments underline that in this process it is important to promote partner relations (all levels, especially in Polish districts), territorial autonomy, needed to use the potential effectively (transparent policy of supporting business entities), promoting the proper method of strategic cooperation (good practices). Local self-governments also expect stimuli for desired changes, helping in their implementation (mainly informational, including partner matching). Attention should also be paid to supporting activities that determine the creation and growth of a local production system (promoting links and trust) and supporting the implementation of innovation in every area of social and economic life.

In summary, innovation policies cannot be closed within the competence of one public authority. The conditions for carrying out effective innovation policy are:

- intra-governmental coordination: objectives, tools and undertakings of innovation policy;
- vertical coordination between various levels of government;
- developing action packages instead of single initiatives isolated from each other;
- constant monitoring and evaluation of the policy;
- conducting detailed research on innovation systems;
- conducting policy in a transparent way involving different environments;
- orientation towards achieving long-term goals;
- more effective promotion of undertaken innovative activities – learning and imitating „good practices”.

The most important, however, is the fact that with the development of 'own innovation', local self-government should create friendly conditions for the development of innovation and innovative activities of other subjects of social and economic life.

Stanisław Łobejko (2014) rightly notes that “... local self-government should be a factor facilitating innovative activity. Local self-government may, on the one hand, be an active shareholder and, on the other hand, act as a creator of conditions conducive to innovative activity. Both these roles are important and complement each other, because local government can create the appropriate infrastructure and space for the development of innovation, and then actively participate in the innovation process ...”. Provided that the external environment, including the State, creates effective opportunities for this and provides resources.

Hivatkozások

Decyk, K., Juchniewicz, M., 2013. Działania i instrumenty polityki innowacyjnej w opinii mikroprzedsiębiorców, *„Zarządzanie Publiczne”* 2(22), p. 238.

Drucker, P. F., 1962. Innowacje i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady. Wydawnictwo PWE, Warszawa, p. 14.

Edler, J., Kuhlmann, S., Smits, R., 2003. New Governance for Innovation. The Need for Horizontal and Systemic Policy Co-ordination, Fraunhofer ISI Discussion Papers Innovation System and Policy Analysis, No 2, pp. 25-27.

Fagerberg, J., 2005. Innovation a guide to the literature [in:] The Oxford Handbook of Innovation, Fagerberg J., Mowery D. C., Nelson R. R., (Eds.), Oxford University Press, p. 155.

Gojny, M., 2016. Kierunki rozwoju zarządzania jednostką samorządu terytorialnego, *„Acta Universitatis Nicolai Copernici”*, Zarządzanie XLIII – nr 1, pp. 121-123.

Gust-Bardon, N. I., 2012. Innowacja w myśli ekonomicznej od XVIII do XX wieku: analiza wybranych zagadnień, *„Acta Universitatis Nicolai Copernici, Ekonomia”* XLIII, nr 1, p. 105–120.

Ivan-Ungureanu, C., Marcu, M., 2006. The Lisbon Strategy, *„Romanian Journal of Economic Forecasting”*, Nr 1, pp. 74-82.

Kotler, Ph., 1984. Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola. Wydawnictwo Gebethner & Ska, Warszawa, p. 322.

Kozáková, V., 2013. Innovation and Creativity in Public Sector, *Mednarodnarevija za javnoupravo*, XI(3–4), p. 83–84.

Kożuch, B., 2009. Innowacyjność w sektorze publicznym – bariery i możliwości rozwoju [in:] Kryk B., Piech K. (Eds.) Innowacyjność w skali makro i mikro, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa, pp. 84- 86.

Kożuch, B., Kożuch, A., 2012. Innowacyjność w zarządzaniu rozwojem lokalnym, *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 3(25), p. 138.

Kraska, E., 2013. Polityka innowacyjna województwa świętokrzyskiego, *„Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica”* Nr 290, pp. 176-177.

Łobejko, S., 2014. Miasto akceleratorem innowacji [in:] Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce, Kot, M., (Ed.), SGH, Warszawa, p. 42.

References

Decyk, K., Juchniewicz, M., 2013. Działania i instrumenty polityki innowacyjnej w opinii mikroprzedsiębiorców, *„Zarządzanie Publiczne”* 2(22), p. 238.

Drucker, P. F., 1962. Innowacje i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady. Wydawnictwo PWE, Warszawa, p. 14.

Edler, J., Kuhlmann, S., Smits, R., 2003. New Governance for Innovation. The Need for Horizontal and Systemic Policy Co-ordination, Fraunhofer ISI Discussion Papers Innovation System and Policy Analysis, No 2, pp. 25-27.

Fagerberg, J., 2005. Innovation a guide to the literature, [in:] The Oxford Handbook of Innovation, Fagerberg J., Mowery D. C., Nelson R. R., (Eds.), Oxford University Press, p. 155.

Gojny, M., 2016. Kierunki rozwoju zarządzania jednostką samorządu terytorialnego, *„Acta Universitatis Nicolai Copernici”*, Zarządzanie XLIII – nr 1, pp. 121-123.

Gust-Bardon, N. I., 2012. Innowacja w myśli ekonomicznej od XVIII do XX wieku: analiza wybranych zagadnień, *„Acta Universitatis Nicolai Copernici, Ekonomia”* XLIII, nr 1, p. 105–120.

Ivan-Ungureanu, C., Marcu, M., 2006. The Lisbon Strategy, *„Romanian Journal of Economic Forecasting”*, Nr 1, pp. 74-82.

Kotler, Ph., 1984. Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola. Wydawnictwo Gebethner & Ska, Warszawa, p. 322.

Kozáková, V., 2013. Innovation and Creativity in Public Sector, *Mednarodnarevija za javnoupravo*, XI(3–4), p. 83–84.

Kożuch, B., 2009. Innowacyjność w sektorze publicznym – bariery i możliwości rozwoju, [in:] Kryk B., Piech K. (Eds.) Innowacyjność w skali makro i mikro, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa, pp. 84- 86.

Kożuch, B., Kożuch, A., 2012. Innowacyjność w zarządzaniu rozwojem lokalnym, *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 3(25), p. 138.

Kraska, E., 2013. Polityka innowacyjna województwa świętokrzyskiego, *„Acta Universitatis Lodzensis Folia Oeconomica”* Nr 290, pp. 176-177.

Łobejko, S., 2014. Miasto akceleratorem innowacji, [in:] Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce, Kot, M., (Ed.), SGH, Warszawa, p. 42.

Noworól, K., 2012. Paradygmat partycypacji publicznej a innowacyjność w prowadzeniu spraw publicznych, „*Współczesne Zarządzanie*”, No 2, p. 52.

Official launch of the European Year of Creativity and Innovation 2009, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-3_en.htm [letöltve: 2018.11.5.].

Podgórnjak-Krzykacz, A., 2014. Innowacje w samorządzie terytorialnym, [in:] Innowacje 2014. Innowacyjne działania w ICT, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, p. 5.

Raipa, A., Giedraityte, V., 2014. Innovation Process Barriers in Public Sector: A Comparative Analysis in Lithuania and the European Union, *International Journal of Business and Management*, Vol. 9, No. 10, p. 10.

Schumpeter, J. A., 1960. Teoria rozwoju gospodarczego, Wydawnictwo PWE, Warszawa, s. 131. Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 roku, <https://www.mii.gov.pl/strony/strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju/> [letöltve: 2018.11.5.].

Sześciło, D., 2014. Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne): teoria i praktyka, „*Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka*”, nr 2 (35), p. 49-55.

Wieloński, A., Szmigiel, K., 2006. Regionalne strategie innowacji jako czynnik aktywizacji polskiej przestrzeni przemysłowej, „*Prace Komisji Geografii Przemysłu*”, Nr 9 Warszawa–Kraków, p. 21.

Noworól, K., 2012. Paradygmat partycypacji publicznej a innowacyjność w prowadzeniu spraw publicznych, „*Współczesne Zarządzanie*”, No 2, p. 52.

Official launch of the European Year of Creativity and Innovation 2009, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-3_en.htm , [Accessed: 5.11.2018].

Podgórnjak-Krzykacz, A., 2014. Innowacje w samorządzie terytorialnym, [in:] Innowacje 2014. Innowacyjne działania w ICT, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, p. 5.

Raipa, A., Giedraityte, V., 2014. Innovation Process Barriers in Public Sector: A Comparative Analysis in Lithuania and the European Union, *International Journal of Business and Management*, Vol. 9, No. 10, p. 10.

Schumpeter, J. A., 1960. Teoria rozwoju gospodarczego, Wydawnictwo PWE, Warszawa, s. 131. Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 roku, <https://www.mii.gov.pl/strony/strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju/>, [Accessed: 5.11.2018].

Sześciło, D., 2014. Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne): teoria i praktyka, „*Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka*”, nr 2 (35), p. 49-55.

Wieloński, A., Szmigiel, K., 2006. Regionalne strategie innowacji jako czynnik aktywizacji polskiej przestrzeni przemysłowej, „*Prace Komisji Geografii Przemysłu*”, Nr 9 Warszawa–Kraków, p. 21.

LAKOSSÁG BEVONÁSÁNAK GYAKORLATA HAZAI ÖNKORMÁNYZATOKBAN

Dr. habil. Kocsis János Balázs, Egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem / Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Kutatásvezető, Belügyminisztérium, Önkormányzati Koordinációs Iroda (2018. augusztus – 2018. december)

Absztrakt

Az önkormányzatok és a lakosság viszonya, a lakossági kezdeményezések befogadása és a lakosság bevonása kérdésköre mind elméleti, mind gyakorlati kutatások középpontjában állt az elmúlt évtizedekben mind a nemzetközi, mind hazai szinten. A települések fejlődésében, a sikerességében a felülről jövő irányítási mechanizmus jól érezhetően korlátosan képes a folyton változó körülményekhez alkalmazkodni és az egyre mobilisabb és erősödő igényeket támasztó lakosság elvárásainak megfelelni, miközben mindemellett számos konfliktus és sikertelen program mutatja a visszajelzések figyelmen kívül hagyásának negatív következményeit.

Az ÖFFK II projekt keretében nemzetközi és hazai kutatások és irodalmak áttekintésével, a hazai gyakorlat részletes, mind nagymintás önkormányzati és reprezentatív országos kérdőívvel, mind több mint háromszáz mélyinterjúval és fókuszcsoportos interjúkkal jártuk körül és vizsgáltuk a lakosság bevonásának módjait, gyakorlatát, a jó példákat és a kevésbé jól működő gyakorlatokat, illetve megvizsgáltuk a bevonási mintázatok, a helyi közösség jellegzetességei és a település sikeressége között meghúzódó összefüggéseket. Kutatásunk számos érdekes kezdeményezést és mechanizmust tárt föl helyi szinten, illetve a jelenleg széles körben elterjedt módszerek átalakításához adnak támpontot, míg a magasabb szintű elemzések bizonyos összefüggést találtak a település sikeressége és a bevonás mértéke között.

Önkormányzat és lakosság

Az önkormányzatok feladatainak jelentős része kapcsolódik a helyi közösség tagjainak minél nagyobb mérvű és minél tágabb körre kiterjedő részvételéhez mind magában a helyi közösség életében, mind a közösséget érintő ügyek, folyamatok, döntések esetében. Az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások sikeressége függ a helyi közösség tagjainak, csoportjainak bevonásának szélességétől, mikéntjétől és mélységétől, beleértve a hátrányos, vagy más okokból gyengébb érdekérvényesítő képességgel rendelkező embereket, csoportokat is.

PUBLIC PARTICIPATION IN HUNGARIAN LOCAL GOVERNMENTS

János B. Kocsis, PhD, Associate professor, Corvinus University of Budapest / Budapest University of Technology and Economics, Vice president, Hungarian Society for Urban Planning, Principal Researcher, Ministry of Interior, Local Government Coordination Office (August 2018 - December 2018)

Abstract

The relationship between local governments and residents, incorporation of local initiatives, and the involvement of inhabitants have been the focus of several theoretical and practical examinations internationally and in Hungary over the past decade. In regard to development and success of local communities, top-down approaches and managerial mechanisms are far from being apt to offer adaptations to changing circumstances and meet the expectations of increasingly mobile and fastidious local populations. Further, countless conflicts and futile programmes show the negative consequences of disregarding feedback.

The ÖFFK II project has analysed the methods, practice and patterns of locals' involvement, the good examples and ineffective policies, and the connection between characteristics of local communities and the success thereof by review of major domestic and international literature. This review also involved an investigation of the current situation with large sample municipal and representative residential surveys, with over three hundred in-depth interviews and focus group meetings. Our research brought to light scores of intriguing local initiatives and mechanisms and provided points of reference for the amelioration of widely used methods; whereas, higher-level analyses found a certain correlation between the success of the settlement and the degree of involvement of locals.

Municipality and residents

The majority of municipal tasks are related to local community involvement, to the highest possible degree, both in the life of the community and in the decision-making processes that impact the community. The success of municipal service delivery depends on the intensity, method and depth of the participation of various groups within the community, including people who are disadvantaged or have weak advocacy capabilities for any other reason.

Az önkormányzatok jelentős része meglehetősen ódzkodik a lakosság nagyfokú, rendszeres és érdemi bevonásától. A participáció tapasztalt alacsony mivolta részint félelemből, részint ismerethiányból, részint alacsony érdeklődésből és fogadókészségből fakad. További nehézséget okoz a vezetők, a szakértők, illetve a lakosság közötti megértési nehézségek, a státuszkülönbségből fakadó ellenérzések.

A nyugati országokban a hatvanas évek óta került előtérbe a lakosság bevonásának témaköre, részint a jellemzően felülről lefelé zajló projektek egy részének nagy társadalmi ellenállásból fakadó sikertelenségéből fakadóan, részint a helyi hatalmi viszonyok korábban jellemzően strukturalista modelljeinek hiányosságait kiküszöbölni kívánó pluralista modellek elterjedésével.

Hazánkban a rendszerváltást követő évtized végére vált az önkormányzati szakpolitikák egyik fontos céljává a lakosság magasabb fokú bevonásának elérése, azonban az inkluzív működés javítását is célzó programok a korábbi időszakokban alacsony hatékonyságúnak bizonyultak. Más oldalról viszont számos helyi önkormányzati vagy egyéb kezdeményezés, eljárás és program sikere az inkluzív működés terén is jelentkeztek. Az önkormányzatok saját kezdeményezésre alakítottak ki előremutató inkluzív működési módszereket, miközben a központilag elvárt mechanizmusokat alacsony szinten működtették.

Az önkormányzatok tevékenységét főképp a felülről jövő elvárások, kiírt programok és célok teljesítése (top down) jellemzi, miközben számos önkormányzat elég jelentős mértékben saját kezdeményezésére is végez tevékenységeket, indít programokat és keres ezekhez forrásokat. Az „*alulról*” jövő kezdeményezések, mivel a helyi szükségletek és adottságok ismeretére alapulnak, jobban kifejezhetik a helyi közösség igényeit, s így az is valószínűsíthető, hogy bizonyos feltételek esetén hatásosabb, sikeresebb eljárásokat tesznek lehetővé.

A felülről jövő előírásoknak, kezdeményezéseknek természetes velejárója, hogy kevésbé tudják figyelembe venni az adott település sajátosságait, mivel országos szinten szükséges előírásait megfogalmazni. A túl részletes szabályozás apatikus szabálykövetéssé („*pontok kipipálásává*”) degradálhatja a mechanizmusokat, miközben a túl lazán meghozott szabályok az ismerethiányból fakadólag bizonytalanságot okoznak, illetve számos szereplő fejében azt a benyomást ülteti el, hogy a felsőbb szabályozó szándékai nem is eléggé komolyak.

A társadalmi összetétel és a történeti hagyományok jelentős mértéken megszabják a bevonás jellegét és sikeres módozatait. A helyi közösség adottságai meghatározzák attitűdjeiket, elvárásaikat a döntéshozatal, a helyi hatalmi struktúra irányába, igényeiket a bevonásba, annak mechanizmusát is alapvetően kialakítják. A helyi döntéshozók a helyi társadalom részeiként ugyanebben az elvárás- és attitűdrendszerben felnőve értelmezik szerepüket, feladatukat és céljaikat. A helyiek társadalmi tőkéje, azaz az egymással kialakított kapcsolati hálózat, az egymás és a döntéshozók iránt megnyilvánuló bizalom, az egymás és a döntéshozók felé irányuló elvárások és attitűdök feltérképezése, a főbb jellegzetességek, meghatározó adottságok azonosítása és elemzése ennél fogva alapvető jelentőségű.

The majority of local governments are rather wary of frequently engaging the local population. The low level of participation is routed partly in fear and lack of knowledge, but also in the low levels of interest on both sides. Further difficulties include miscommunications among local leaders, professionals and the population, as well as negative feelings resulting from participants' different social statuses.

In Western countries, the idea of participation has been in the foreground since the 1960s, partly as a result of the failures of large top-down-projects that faced public resistance, but also as a result of the wider application of pluralist models aimed at eliminating the bottlenecks posed by previously widespread structuralist models.

In Hungary, by the end of the decade following the change of regime, the objective of public participation in policy-making gained in importance; however, programmes aimed at promoting inclusive operation were inefficient. On the other hand, several other initiatives, procedures and programmes were successful, championing inclusive operations. Local governments developed participative operational methodologies based on their own initiatives, while those mechanisms expected from the central administration were used as little as possible.

The activities of local governments are mainly characterised by the fulfilment of top-down expectations, projects and objectives, and many local governments carry out activities on their own initiatives, launch programmes, and seek financial resources. „*Bottom-up*” initiatives, which are based on the knowledge of local needs and capabilities, generally tend to better reflect the needs of the local community; thus, they are more likely to facilitate effective and successful programs and procedures.

The natural consequence of top-down regulations and initiatives is their decreased ability to consider the specificities of a given community, as the requirements are formulated centrally. Excessively detailed regulations can degrade the mechanism to apathetic compliance („*ticking boxes*”), while overly vague rules pose uncertainty due to the absence of information and, in the minds of many actors, it implies that the regulator's intentions are not serious.

Social composition and historical traditions significantly determine the nature and successful methods of participation. The characteristics of the local community define overall attitudes and expectations towards decision makers, the local power structures, need for participation and the mechanisms of engagement. Local decision makers usually grow up in the same local system of expectations and attitudes, are part of the local society and understand their role accordingly. To sum up, several characteristics are of major importance: the social capital of the local population, that is, their network of relationships, the trust in each other and in the decision makers, the mapping of expectations and attitudes towards each other and the decision makers, as well as the identification and analysis of the main characteristics and determining qualities.

Lakosság bevonása előnyei

Az önkormányzati intézményrendszer hatékonyabb működéséhez – ezáltal a helyi társadalom jólétének (gazdasági) és jóllétének (társadalmi, szociális) növeléséhez – egyik eszköz a részvételiség növelése, a helyi lakosság a döntéshozatalba való hatékonyabb bevonása, akár formális vagy informális módon, hagyományos vagy posztmodern részvételi módszerekkel. A lakosság bevonásából számos közvetlen és közvetett haszon származhat. Míg közvetlen előny, hogy a lakossági vélemények becsatornázásával jobb önkormányzati döntések születnek, addig közvetett előny lehet az önkormányzat számára, hogy növekedik népszerűsége, míg a helyi közösség összetartása és identitása is erősödik.

Az önkormányzat működésének hatékonysága növekedhet, ha rendszeresen lehetőséget ad a lakosoknak a visszacsatolásra, így az intézmény gyorsabban tud alkalmazkodni a változó körülményekhez (a jelenleg a szakirodalomban nagyon népszerű szóval, az intézmény a bevonás során reziliensebbé válik). A lakossági vélemények az önkormányzati, szakértői és politikai álláspontokat új aspektusokkal egészíthetik ki, a közös tervezés egyfajta multidiszciplináris megközelítésben fog történni, egyszerre érvényesülhetnek (vagy versenghetnek) különböző paradigmák. A társadalmi és a gyakorlati előnyök között helyezkedik el az intézményi legitimitáció növekedése, az általános és a társadalmi bizalom növekedése. Társadalmi jelenségről van szó, viszont az önkormányzatot vezető politikusok szempontjából ez gyakorlati előnyként is értelmezhető: hiszen a lakosság bevonása közvetlen, rövid távú előnnyel járhat, ha az a következő választásokon a lakosság döntését befolyásolja.

Közvetlen előnyt jelent még a megalapozottabb döntések mellett a kudarcok lehetőségének csökkentése. Partecipációs mechanizmusok nem csak abban adhatnak támpontot, hogy mely döntések, fejlesztések válnak ki nagyfokú ellenállást a lakosokból, hanem abban is, milyen alkukkal, ellentételezésekkel érhető el a legtöbb fél számára elfogadható kompromisszum a hosszú időre megmerevedett „*harcvonalak*” mérgező, és minden fél számára hosszabb távon negatív következményei helyett.

A szélesebb körű konzultációk minden fél számára lehetővé teszik a problémakör részletesebb megismerését. A döntéshozók, a szakértők természetesen csak a jelenségek egy-egy oldalát ismerhetik, így a lakosok meghallgatása számos értékes szempont felvetését és megismerését is lehetővé teszi. Másik oldalról a lakosság is megismerheti a különböző problémák, fejlesztések hátterét, a döntési dilemmákat.

A lakosság kezdeményezőkézsége, a helyi erőforrások hasznosítása hosszútávon sikeresebbé tesznek egy települést, mint külső erőforrások bevonása. Így a lakosság bevonása gazdaságilag is megalapozottabb eredményre vezet közepes és hosszabb távon. A település általános, azaz a gazdasági mellett közösségi és életminőség terén vett sikerességének szintén fontos eleme a lakosság erőteljesebb bevonása.

Advantages of community participation

An important tool for the more efficient functioning- of local government institutional systems – for increasing social and economic wellbeing – is to increase participation and more efficiently involve the local population in the decision-making process, either formally or informally, by using either traditional or post-modern participation methods. Public engagement can result in both direct and indirect benefits. A direct benefit is that by channelling in the opinions of the local population, the local government can make better decisions; an indirect advantage for the local government is the increase of its popularity, while the cohesion and the identity of the local community can also be strengthened.

The efficiency of the municipal operation can increase if it allows the local population to regularly deliver feedback, as a result, the institution can more rapidly adapt to the changing circumstances (using the popular terminology of the current literature, the institution becomes more resilient as a result of engagement). The opinions of the local community can add new aspects to the local government's positions, experts and political agenda; as a result, a multidisciplinary approach should be utilized during joint planning, and different paradigms can be applied simultaneously (or compete with each other). The institutional legitimacy will also increase and the trust among social partners will be enhanced, increasing the social and practical benefits. Local politicians can also benefit from regular feedback, as involving the local population can influence voters' decisions in the next election.

In addition to more informed decisions, reducing the risk of failures also represents a direct advantage. Participation mechanisms not only give decision makers an idea which decisions or development projects might trigger a high degree of resistance from the population, but also show the deals and compensations that contribute to an acceptable compromise among stakeholders, rather than having long lasting “*battle fronts*” that negatively impact all parties in the long run.

Consultations involving a wide range of stakeholders enable all parties to learn more about the problem. Decision makers and experts are naturally aware of only one side of a problem; therefore, listening to the views of the local population allows them to understand a different perspective. On the other hand, the public can also discern the background of various problems, development projects and decision-making dilemmas.

In the long run, the local population's initiatives and the utilisation of local resources make communities more successful than by only utilizing external resources. Thus, the involvement of the local population leads to a more economically sound outcome in the medium and longer term. Furthermore, the enhanced involvement of the local population is also an important element of the settlement's success in the field of community-building and quality of life.

A bevonás hátrányai

Nem ok nélkül ódzkodik számos vezető mindeme fenti előnyök ellenére sem a lakosság magasabb fokú bevonásától. Mindezek mögött elsősorban az irányítás hagyományos felülről lefelé (top-down) jellege húzódik meg, illetve a helyi hatalomnak elsődlegesen irányítási és utasítási jogként való felfogása. Az ezt meghaladó megközelítések az öröklött gyenge, és térbelileg is jelentősen különböző mértékű és jellegű polgári hagyományokból bimbózó kezdeményezéseket alapvetően vágta vissza az erősen hierarchizált és központosított szocialista irányítási modell, amely a rendszerváltásra kialakította a szereplők uralkodó megközelítését.

A berögzült megközelítéseken túl azonban további fontos indokai vannak a lakosság bevonása elkerülésének. Gyakran a participációs aktus előhív korábbi sérelmeket, rejtett frontvonalakat, illetve a konfliktus eszkalálódásához vezethet. A szereplők egy részének véleménye polarizálódik a viták során, akikhez a további szereplők egyre inkább tartoznak, így székértáborok alakulnak ki merev frontvonalakkal. Ezt egyes szereplők élesebb megfogalmazásai és konfrontatív attitűdjei erősíthetik, elmérgesítve a helyzetet. Sokszor tovább ront a helyzeten, hogy ha a település vezetése valamely fél mellé beleáll a konfliktusba.

A lakosság bevonásának fórumai átalakulhatnak a helyi érdekcsoportok közötti politikai jellegű konfliktussá, ahol maga a participáció témája ürügyé válik a helyi érdekcsoportok közötti küzdelemhez, így taszítva el a helyieket a részvételtől.

A partipációs alkalmak remek lehetőséget kínálnak konfliktusok szításában „utazó” személyeknek azáltal, hogy széles nyilvánosságot adnak számukra. Az ilyen gyakran „trolloknak” hívott szereplők a helyzetet kezelni nem tudó helyi vezetés számára rémálomszerű eredményt hozhatnak létre, részben elvive a diskurzust egy nem kívánt irányba, részben a többi helyi szereplő számára, akik elől kisajátítva az eseményeket elveszi a bekapcsolódástól a lehetőséget és a kedvet. Az ilyen személyek jelenléte továbbá torz képet adhat az önkormányzat számára a lakossági véleményekről. Az ellenkező eset is előfordulhat, amikor a lakosság egyre irreálisabb elvárásokat támaszt a részvételi folyamat eredményei felé, vagy olyan témákat kíván megvitatni, amik eredetileg nem képezték közös döntés témáját.

A rosszul megválasztott kommunikációs csatorna és nyelvezet szintén a helyzet romlásához vezethet. Az internetes kommunikáció, mind a blogok és közösségi média, mind az elektronikus levelezés formájában, gyakrabban vezet félreértéshez és álláspontok polarizálódásához, személyeskedéshez, mint a személyes jelenlét alapuló kommunikáció. A túl szakmai nyelvezet, a bonyolult, többértelmű és nehezen kibogozható megfogalmazás pedig az érthetőséget rontja és vezethet félreértéshez, kommunikációs blokkoláshoz. Mindehhez kapcsolódóan a lenézőnek, lekezelőnek érzett hivatali kommunikáció szintén a helyzet romlását hozhatja.

Disadvantages of participation

In spite of the above benefits, it is not without reason that many leaders are reluctant to engage more with the local population. The main reasons for this are the traditional top-down nature of governance and the self-definition of local authorities as the bearers of control and command. More modern approaches based on civil traditions (that were inherently weak and spatially diverse in terms of levels and character) were fundamentally hampered by the highly hierarchized and centralised socialist governance model that has formed the dominant approach of various actors.

However, beyond the traditional approaches, there are other important reasons for decision makers to avoid public involvement. Often, the act of participation itself provokes earlier grievances, hidden frontlines or leads to escalation of conflict. The opinions of some actors are polarised over the course of debate, and when other stakeholders join, distinctive camps with rigid frontlines develop. This can be reinforced by sharper phrasing and confrontational attitudes of some actors, which only aggravates the situation. Often, the situation becomes even worse when the settlement's leadership takes sides.

The forums of public participation may transform into a political conflict between local interest groups, where the subject matter of the participation itself becomes the pretext for a fight, thus depriving the local population of participation.

Participation platforms offer a great opportunity for people who want to trigger conflicts by giving them wide publicity. These actors, who are often referred to as trolls, can create a nightmare situation for local leaders who are unable to handle the situation. They divert the discourse into an unwanted direction, as a result of which, other local actors lose the opportunity to engage. Furthermore, the presence of these persons may give the municipality a distorted picture of the population's opinion. The opposite situation may also occur when the citizens have increasingly unreasonable expectations concerning the outcome of the participation process or they insist on discussing topics that were originally not part of the subject matter.

Inaccurate communication channels and language can also worsen the situation. Internet-based communication in the form of blogs, social media or e-mails leads to more misunderstanding, polarisation of opinions and verbal attacks than in-person communication. Overly-technical language as well as complicated, ambiguous and incomprehensible wording makes understanding difficult and often leads to misunderstanding and to communication blockage. In this context, official communication that is often perceived as disdainful can also deteriorate the situation.

Amennyiben ezek a bevonási alkalmak csak ad hoc jellegűek maradnak, és az önkormányzatnak nem sikerül hosszú távú stratégiát felmutatnia, a lakosság bizalmát vesztheti a részvételi folyamatban, és később még nehezebben lesz újra bevonható. Bár a kezdeti kudarcokra fel kell készülni, nagyon fontos, hogy a lakossági résztvevők számára középtávon már sikerélményt tudjon nyújtani a részvételi folyamat.

Sok esetben a jogalkotó jelentős számú bevonási aktust ír elő, amelyek rossz szervezés esetében egymásra torlódhatnak, így „*túlparticipáltatáshoz*”, a szereplők kifáradásához vezethet, ami erősen rontja a sikeres bevonást. Nem nehéz belátni, hogy ha fél- vagy negyedév alatt kívánnak meg időhiány miatt amúgy másfél-két évre tervezett eseménysort, az mind a lakossági, mind az önkormányzati szereplők számára terhessé válik és az előírások gyors, formális letudásához vezet.

Nem csak a legitimációs kockázat miatt nehéz a társadalmi bevonás. A részvételi folyamatot nagyon nehéz úgy kialakítani, hogy a lakosság reprezentatív, vagy legalább közel reprezentatív módon tudja képviseltetni magát. Még ha a döntéshozó a szervezés során külön figyelmet is fordít erre, gyakori jelenség, hogy a helyi elit, vagy egyes érdekcsoportok kisajátítják a részvételi folyamatot.

Sokszor fölvethető, hogy nem azok a legérintettebbek egy-egy esetben, akik hangja a leghangosabb. A fent említett „*trollok*on” túl bizonyos csoportok kisajátíthatják a participációs mechanizmusokat, nem adva teret a valóban érintetteknek. Az önkormányzat úgy érezheti, hogy kellőképpen meghallgatta azokat, akik hozzászólnak a vitához, nem vizsgálva, hogy véleményük mennyiben releváns. A gyengébb alkupozícióban lévő, alacsonyabb érdekérvényesítési képességű rétegek hasonlóképpen kieshetnek a bevonási folyamatból.

A különböző lakossági csoportok és civil szervezetek képviselői bevonása terén is leselkednek veszélyek. Sokszor nehezen eldönthető, hogy az adott szervezet valóban aktív, létezik-e és valós véleményeket képvisel, vagy tényleg létezik helyben támogatottsága a képviselőnek. Bizonyos helyi szereplők automatikus bevonása a „*királyi ellenzék*”, illetve „*hivatalos civilek*” szerepének kialakulásához vezethet, elszívva a levegőt a valódi támogatottsággal rendelkezők előtt. Azoknak az önkormányzatoknak, amelyeknek sikerült túllépni ezen, újabb problémákkal, kihívásokkal kell szembesülniük. A legjelentősebb probléma, hogy míg a lakosság bevonása legitimációs eszköz lehet az önkormányzat kezében, a bevonási szituáció alakulásával ez könnyen legitimációs kockázattá is válhat.

A participációs mechanizmusok jó működtetése nagyon jelentős, mind anyagi, mind emberi erőforrásokat igényel. Az önkormányzat számára ezek mindig korlátosan állnak rendelkezésre, a lakosság azzal a kritikával léphet fel, hogy miért a lakossági bevonásra költik az erőforrásokat, amikor sok más jelentősebb probléma is van az adott településen (gyakori témák: oktatás, egészségügy, infrastruktúra).

If these participation opportunities are only ad hoc and the local government fails to deliver a long-term strategy, the citizens may lose their confidence in the participation process and re-engaging them later becomes more difficult. Although, initial failures are a natural part of the process, it is very important that engagement gives all stakeholders a feeling of success even in the medium term.

The legislator often defines a significant number of participation acts, which, if organised poorly, can overlap and lead to “*over participating*” and fatigue of the actors, which severely hinders successful engagement. Obviously, if a task that was planned for eighteen months or two years must be accelerated to finish in three or six months, it will become burdensome for both the population and the municipal actors and will lead to hurried formal processes.

Public participation is not only challenging because of legitimisation risks. It is very difficult to create a participation process in such a way that the population can be represented fully or in a nearly-representative manner. Even if the decision maker pays special attention to this aspect, it is common for the local elite or some other interest groups to take over the participation process.

Often, people most impacted by a decision are not necessarily the loudest ones. In addition to the above-mentioned “*trolls*”, some groups may expropriate the participation mechanisms without giving room to the actual stakeholders. The municipality may feel that it has listened adequately to those contributing to the discourse, but without examining the relevancy of their opinions. Some layers of society with lower bargaining and advocacy power may likewise be left out of the participation process.

The participation of representatives from various groups and civil organisations may also have some risks. It is often difficult to decide whether a particular organisation actively incorporates real opinions and is, in fact, representing the local population. The automatic involvement of some local actors can lead to the emergence of the “*royal opposition*” or “*official civilians*”, taking opportunity from those with real local support. Municipalities that manage to overcome these problems are often faced with new challenges. The most significant problem is that while the involvement of the population can be a legitimising tool for the local government, the very same tool can easily become a risk to legitimacy in the participation process.

The proper functioning of participatory mechanisms requires significant financial and human resources. However, these resources tend to be limited; therefore, the population might criticise the local government for spending money on the participation process instead of focusing on more severe problems (common topics: education, health and infrastructure).

A társadalmi bevonás gyakorlati nehézségei közé tartozik, hogy a lakosság bevonása lassítja az amúgy is bürokratikus döntéshozatali rendszert. Sok döntéshozó amellett érvel, hogy nincsen elég idő a társadalmi kísérletezésre és tanulásra, a jelenlegi közigazgatási, önkormányzati rendszerben még a kötelező feladatok megfelelő ellátása is nagy kihívás. Amennyiben az adott önkormányzatnak megfelelő bevétele van, erre az esetre választhatja azt, hogy egy külső cégnek, kutatócsoportnak ad megbízást egy-egy részvételi folyamat megszervezésére, levezetésére és kiértékelésére. A bürokratikus akadályok mellett az önkormányzatoknak nagy figyelmet kell fordítania az adatvédelmi, személyiségi jogi szabályozásra is.

Végül pedig, gyakori eset az is, amikor egy adott önkormányzat kihasználja a társadalmi bevonásból fakadó előnyöket (önkormányzati legitimitáció növekedése), de a bevonást a tét nélküli ügyekre korlátozza, ilyen ügy lehet a közterek átalakításának megvitatása, ami elterelheti a figyelmet ennél jóval fajsúlyosabb ügyekről.

Bevonhatók köre

A helyi társadalom két végletét a legnehezebb bevonni a helyi közösségbe, illetve a participációs folyamatokba. Leginkább az anyagilag relatív biztonságban lévőket lehet megszólítani, akiknek nincsenek napi szintű anyagi gondjaik, amelyek elvonnák figyelmüket a közösségi ügyektől, illetve erősen bizalmatlanná tennék őket a közösség, illetve a vezetők iránt. Nekik van energiájuk és idejük a közösség ügyeivel foglalkozni, és nyerhetnek, illetve nagyot veszhetnek a részvétellel, illetve érdekérvényesítésük elmaradásával. A nagyon tehetősek megtehetik, hogy kilépnek a helyi közösségből, szolgáltatások formájában megvásárolva a számukra szükséges javakat és lehetőségeket, illetve az érdekérvényesítés informális módozatait használhatják.

A bevonhatósághoz természetesen szükséges, hogy érdekelték legyenek az emberek, azaz, olyan problémák, projektek esetében történjék, amelyek érintik őket, azaz legyen tétje az ő részvételüknek. Ez összefügg a fentiekkel, azaz hogy a közösségen, az önkormányzaton keresztül tudják céljaikat elérni, nem engedhetik meg ennek más, a legtehetősebbek számára rendelkezésre álló módjait.

Az erős helyi kapcsolati háló tehát megerősíti a participációs eszközök működésének hatékonyságát, a részvétel eredményességét. Az ilyen, általában ezzel párhuzamosan erős helyi identitással rendelkező települések a kutatásaink értelmében nem csak a lakosság bevonása tekintetében, hanem a település élhetőségét nézve is sikeresebbek az ezzel nem, vagy kevesebb mértékben rendelkezőknél.

Bevonás korlátai

Az erős közösséggel és identitással rendelkező, sikeresebb települések ellentétei a nagymértékben atomizált társadalommal rendelkezők, ahol a bizalomhiány, a helyi kapcsolati háló meg nem léte gyakorlatilag lehetetlenné teszi a bevonási mechanizmusok működtetését.

One of the practical challenges of participation is that the involvement of the population slows down the already bureaucratic decision-making process. Many decision makers argue that there is insufficient time for social experiments and learning; in the current public administration and municipal system, even the performance of mandatory tasks is a huge challenge. In case of sufficient income, the local government can commission an external company or research group to plan, conduct and evaluate a participatory process. In addition to bureaucratic obstacles, local authorities also have to consider data protection and privacy regulations.

Finally, it is also common for some local governments to take advantage of participation benefits (such as increasing the legitimacy of the local government), but to divert participation to less important issues, such as discussing the reconstruction of public spaces, which directs attention from more serious problems.

Actors to be involved

The two extreme ends of society are the most difficult to involve in the local community and in the participatory processes. Normally, those with a relatively stable financial situation are the easiest to address, as they do not have financial problems to distract them from community affairs or make them highly distrustful of the community or municipal leaders. They generally have the energy and time to deal with community affairs and they benefit the most from participation or lose out if their interests are not represented. Alternatively, the very wealthy can afford to exit the local community; they purchase the goods and opportunities in the form of services and use informal methods of advocacy.

In order to engage people, it is necessary to raise their interest by discussing problems or projects they care about to be impacted by, as a result, people have something at stake in their participation. This group of people can only achieve these goals through community and local government, and they cannot afford other means that are only available to the wealthiest.

Consequently, a strong local network strengthens the efficiency of participation tools and the effectiveness of participation. According to our research, settlements with strong local networks and local identity are not only successful in engaging the local population, but also successful in terms of the settlement's overall liveability.

Limitations of participation

The opposite of successful communities with strong networks and identities are those with highly atomised societies, where a lack of trust and the absence of local networks make the participation mechanisms virtually impossible.

Az atomizáltság leggyakrabban gyors, nagymérvű beáramlásra átment, identitáshiányos településeken tapasztalható, ahol a lakosság jelentős része, általában többsége, nem helyben dolgozik, intézi ügyeit és a gyerekek jó része nem a településen jár iskolába. Az ilyen települések lehetnek alacsony vagy magas státuszúak, legfőbb jellemzőjük, hogy elsősorban nagyvárosok agglomerációs övezetében találhatók, de megtalálhatók közöttük a szocialista időszakban mesterségesen fölpumpált, a rendszerváltás sokkját megemészteni nem tudó kisvárosok is.

A kettős társadalom kialakulása is nagymérvű akadályát képezi a lakosság sikeres bevonásának. Az ilyen jellegű települések egy része szintén nagyvárosok közelében található, ahol a korábbi, jellemzően alacsonyabb státuszú, illetve nemzetiségi lakosság mellé megjelent egy státuszában, attitűdjeiben és viselkedésében elütő réteg. A nagyvárosok környéke mellett e jelenség megfigyelhető még jelentősebb idegenforgalmi vonzerővel rendelkező településeken is. Ebben az esetben akár mindkét csoport rendelkezhet erős belső kohézióval, de vagy a köztük meglévő érdekelletétek miatt, vagy a közöttük lévő kapcsolatok hiánya miatt a bevonás nehézkes.

Vezetés és érdemleges lakossági csoportok közötti társadalmi szakadék szintén jelentős akadályozó tényezője a rosszul működő bevonásnak. Részben a fent említett kommunikációs szakadék, részben az érintkezés feszültségei jelenthetnek nehézséget. Könnyű megérteni, hogy egy alacsonyabb státuszú számára mennyire feszélyezően hat egy hivatali helység, egy jóval magasabb státuszt sugalló környezet.

A település lakói közötti bizalomhiány, illetve a helyi eliten belül erős konfliktusok a helyi közösség gyengüléséhez vezetnek.

Számos kisebb, anyagilag nehézségben lévő, elnéptelenedő településen további gondot jelent a helyi értelmiség hiánya, amely éppen az egyik legfontosabb bevonható társadalmi csoport és amely a különböző rétegek között közvetítőként léphet föl. Mindezen túl számos olyan nagyobb, több ezres, tízezres települést találtunk kutatásainkban, ahonnan a képzetebbek igyekeznek elköltözni, illetve nem részt venni a helyi ügyekben. E nagyobb települések jellemzően olyan, egy-egy nagy foglalkoztató által dominált gazdaságú helyek, ahol a helyi vezetés a nagy cég által biztosított anyagi források miatt nem kényszerül rá a helyi erőforrások, benne a képzetebbek bevonására. Hasonló jellegzetességet mutatnak a más külső erőforrásokra támaszkodó települések – például amelyeket pályázatokból vagy más módon erősen kedvezményezettek.

Atomisation is most typical in settlements with a high proportion of population influx and with weak identities, where the majority of the population does not work locally, does not take care of public administration affairs locally and their children do not go to the local schools. These kinds of settlements can be of low or high status; their main common feature is that they are located in the agglomeration zone of a larger town, but some of them are small towns that were artificially enlarged during the socialist era and cannot recover from the shock of regime change.

A dual societal structure is also a major obstacle to successful participation. Some of these settlements are also located in the vicinity of larger cities, where the traditional population – typically of lower social status and of minority origin – now lives with a new group of residents consisting of people with higher status and very different attitudes and behaviour. In addition to urban agglomerations, this phenomenon can also be observed in settlements with significant tourist attractions where there is a constant influx of people of diverse backgrounds and status.

In these cases, the local societal groups may have strong internal cohesion, but due to the conflict of interest between them and the lack of relationships, participation is very challenging. The social divide between municipal leadership and relevant groups of the population is also a major barrier to participation. Both the above-mentioned communication gap and the tensions triggered by these interactions can cause difficulties. It is easy to understand the negative impact resulting from tensions between a person of lower social status and one of higher status.

The lack of trust between the inhabitants and conflicts within the local elite lead to the weakening of the local community.

Many smaller, depopulated settlements struggling financially experience a further problem, namely, the lack of local intellectuals. Intellectuals are one of the most important engaged social groups, as they can act as a mediator between the various layers of society. Interestingly, in our research, we identified several settlements – having thousands or even tens of thousands of inhabitants – where educated people are eager to move away or generally do not participate in local affairs. These larger settlements are typically towns dominated by a large employer, and as a result of the financial resources provided by this large company, the municipal leaders are not forced to engage the local population, including those with a high level of education. Settlements relying on other external resources, for example, heavily benefitting from grants or other kinds of support, show similar characteristics.

Bevonás paradoxonai

A település sikeressége a várthoz képest ellentétes következménnyel jár. A külső erőforrások bevonására épülő sikeresség a fent említettek miatt nem teszik szükségessé, hogy a helyi vezetés a lakosság erőforrásaira támaszkodjon, így nem is kívánja őket érdemben bevonni. Amennyiben a vezetés jól sáfárkodik a rábízott lehetőségekkel, erőforrásokkal, ez a lakosság egyetértésével találkozhat, azaz kölcsönösen nem kíváncsi egymás ügyeibe avatkozni. Sikertelenebb gazdálkodás esetében éppúgy nem érdeke a vezetésnek a lakosságot bevonnia, mint fent említésre került, ebben az esetben gyakran a lábbal szavazás, azaz az elköltözés marad a településsel elégedetlenebbek számára választásként. Ez elsősorban a képzetettebbeket érinti.

Az erős munkaetikával és mentalitással rendelkező településeken hasonlóképpen nehézkes a lakosság bevonása. Ezek a települések sikeresnek tekinthetők az általuk nyújtott szolgáltatások és életkörülmények tekintetében, ahol a lakosság elvárja a vezetésről a jó működést, és a lakosok is elvárják egymástól a saját portájuk rendben tartását, de amennyiben mindez rendben történik, nem avatkoznak egymás ügyeibe.

Sok erős közösséggel rendelkező, sikeresnek tekinthető kisebb településen alig található észrevehető nyoma a bevonásnak. E településeken azonban az informális mechanizmusok lehetnek még erősebbek is, mint a formális, kívülről észlelhetők. Számukra a formális mechanizmusok előírt működtetés leginkább a szűkös erőforrásokat lekötő nyűgnek tűnnek.

The paradoxes of participation

The success of a settlement may have an effect opposite to that anticipated. Success based on external resources does not require the local leaders to rely on the population's resources; therefore, local leaders do not want to engage the population. If management appropriately uses those opportunities and resources they are entrusted with, the residents may agree with their activities (i.e. residents will not intervene in each other's affairs). In the case of unsuccessful financial management, it is also not in the interest of municipal leaders to engage the population, in which case locals often vote with their feet, that is moving away is the only option available for those who are dissatisfied with municipality. This mainly affects the more skilled sectors of the population.

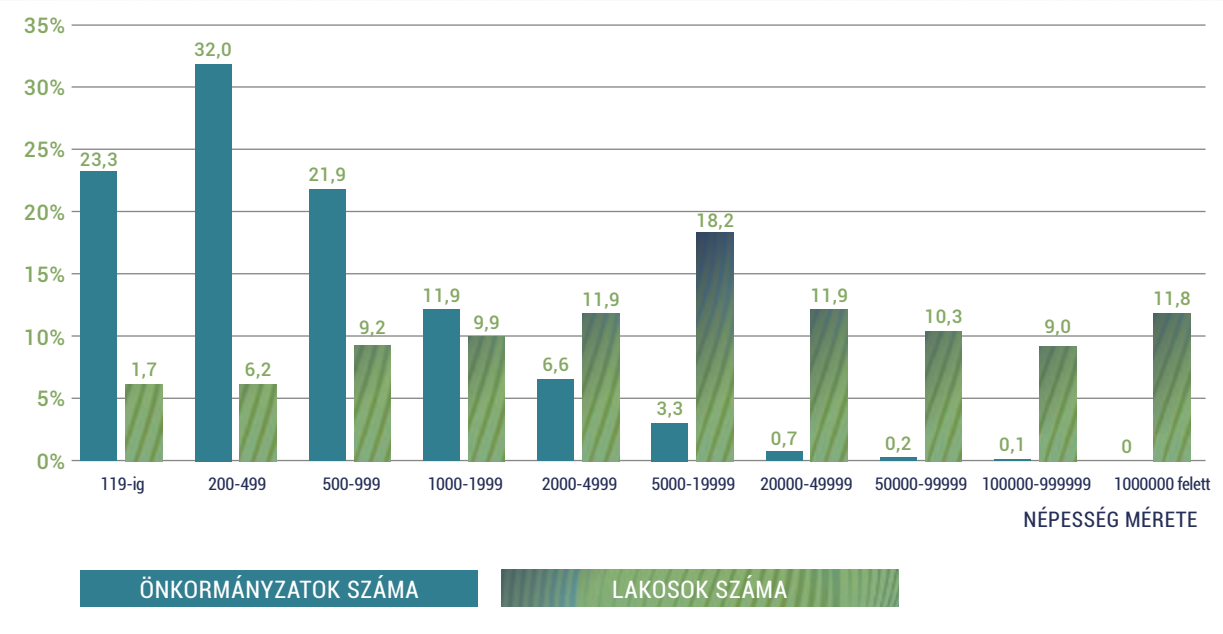
Similarly, in settlements with strong work ethics and mentality, it is difficult to engage the population. These settlements are considered to be successful in terms of the services and living conditions they create, and the local population expect the leaders to have a well-functioning municipality and expect each other to keep their surroundings tidy. If these factors are maintained, residents do not intervene in each other's affairs.

Many small and successful settlements with a strong community often have no obvious signs of participation. However, in these settlements, informal mechanisms can be even stronger than the formal ones that are most noticeable to outsiders. In these cases, formal mechanisms of operation seem to be an obstacle that wastes scarce resources.

CSEHORSZÁGI TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZAT – DILEMMA A POLITIKAI ELSZÁMOLTATHATÓSÁG ÉS A GYAKORLATI FUNKCIONALITÁS KÖZÖTT

Tomáš Kostecký, A Cseh Tudományos Akadémia Szociológiai Intézete

A Cseh Köztársaság települési önkormányzati rendszerét erősen befolyásolja az a tény, hogy az országban rendkívül nagyszámú, a 2018. január 1-jei adatok alapján 6258 települési önkormányzat van. Következésképpen, a cseh önkormányzatok átlagosan jóval kisebb méretűek, mint azt más európai országokban tapasztalhatjuk. Az 1. ábra adataiból kitűnik, hogy az önkormányzatok közel egynegyede 200 állandó lakosnál kisebb települést képvisel, az önkormányzatok több mint 30%-a 200 és 499 közötti lakossággal rendelkező önkormányzatok az összes önkormányzat nem kevesebb mint 77%-át teszik ki, habár ők csupán a lakosság állandó lakóhelyének 17%-át képviselik (lásd 1. ábra).



1. ÁBRA A csehországi önkormányzatok száma és lakosságuk száma népességméret-kategóriák szerint (2017) (Forrás: Cseh Statisztikai Hivatal)

Következésképpen, a legtöbb cseh helyi önkormányzat kis településen található, nagyrészüket pedig igen kicsi településen. Fontos megjegyezni, hogy minden önkormányzat, méretüktől függetlenül, az önkormányzatokról szóló törvény hatálya alá eső, egyenlő jog- és hatáskörrel rendelkező jogi személy (128/2000. sz. törvény).

CZECH LOCAL GOVERNMENT – DILEMMA BETWEEN POLITICAL ACCOUNTABILITY AND PRACTICAL FUNCTIONALITY

Tomáš Kostecký, Institute of Sociology, Czech Academy of Sciences

The functions of the local government in the Czech Republic is heavily affected by the fact that municipalities in the country are very numerous 6258 as of January 1, 2018. Consequently, Czech municipalities are on average much smaller than municipalities in majority of other European countries. As the data in Chart 1 shows almost one quarter of municipalities are represented by those who had less than 200 permanent residents, over 30% of municipalities have between 200 and 499 inhabitants. Municipalities with less than one thousand inhabitants comprise not less than 77% of all municipalities although they represents place of permanent residents of only 17% of population (see Chart 1).

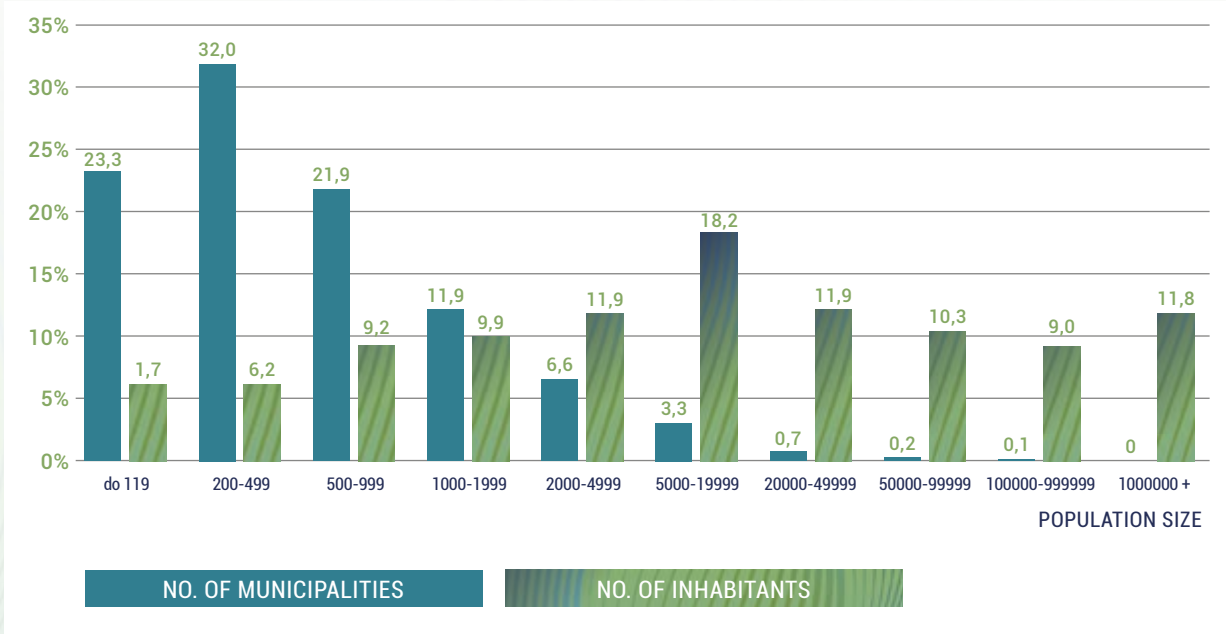


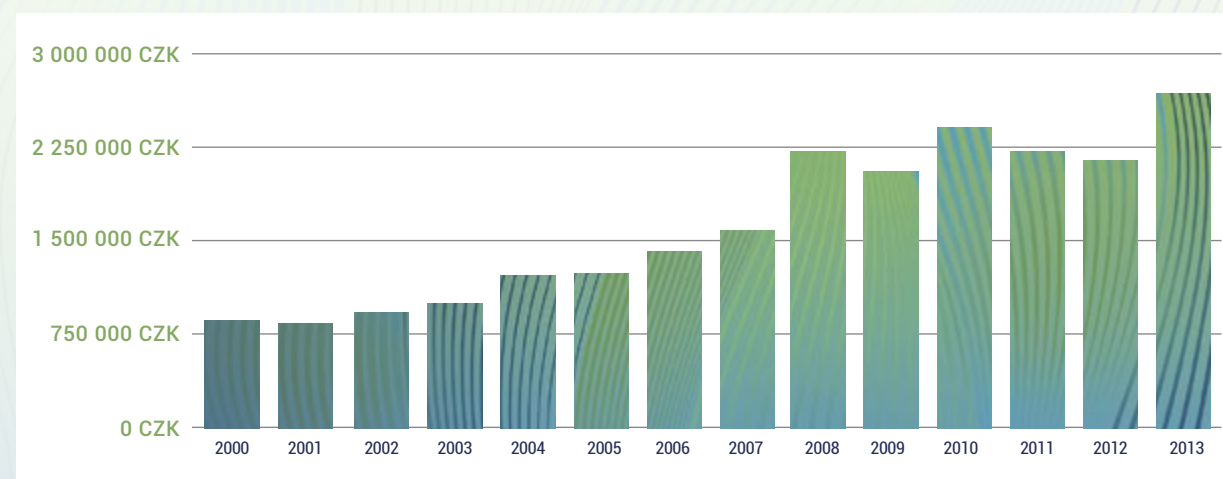
CHART 1 Number of municipalities and number of their inhabitants in Czechia by population size categories (2017) (Source: Czech Statistical Office)

As a consequence, local governments in Czechia are in fact mostly local governments in small municipalities, large numbers of them in very small municipalities. It is necessary to mention that all municipalities, regardless of their size, are legal entities that are endowed the same set of legal competencies and powers by the Act on Municipalities (Act 128/2000 Coll.).

A települési önkormányzatok a területi önkormányzati rendszer saját vagyonnal rendelkező alapegységének tekinthetők. Az önkormányzati hatáskörükön belül önálló cselekvésre jogosultak és ebben csak törvény által korlátozhatók. Az önkormányzatokat a szavazás útján közvetlenül megválasztott Önkormányzati Tanácsok irányítják. A polgármestereket (valamint az alpolgármestereket és az Önkormányzati Képviselő-testület tagjait) az Önkormányzati Tanács választja a tagjai közül. A cseh önkormányzatok kis mérete nyilvánvalóan felveti azt a kérdést, hogy fenntarthatóak-e gyakorlati funkcionalitásuk szempontjából, és milyen mértékben képesek ellátni XXI. századi önkormányzati feladatokat.

A kisebb települések önkormányzatainak gyakorlati problémája három, egymással összefüggő problémára vezethető vissza: a pénzügyi források hiánya, a helyi politika iránti érdeklődés hiánya, valamint az adminisztratív kapacitások és készségek hiánya. Ez leginkább egy valós önkormányzat példáján mutatható be, amelyet Hegyvidéki Falunak neveztünk el a helyi politikusok magánéletének védelme érdekében. A Hegyvidéki Falu egy, az ország közepén található vidéki kis település, kevesebb, mint 160 lakossal és 140 regisztrált szavazóval (a többi gyermek). Az Önkormányzati Tanácsban összesen 7 hellyel rendelkezik. Az önkormányzati költségvetés fő forrása minden település, így a legkisebb önkormányzatok esetében is, a nemzeti parlament által kialakított és törvénybe iktatott kalkulációs képlet szerint elosztott adókból áll. Másik fontos pénzforrást az állami támogatások jelentik. Az önkormányzatok jogosultak bizonyos támogatásokra (például a központi állam helyett nyújtott szolgáltatások költségeinek fedezésére), míg egyéb támogatásokat pályázatok keretében benyújtott sikeres pályázat eredményeképpen kaphatnak. Csehországban nem létezik a helyi jövedelemadó rendszere, az önkormányzatok csak helyi szolgáltatások igénybevételéért kérhetnek díjat.

A Hegyvidéki Falu önkormányzati bevételeinek alakulása a 2000 és 2013 közötti időszakban (2. ábra) jól mutatja, hogy a század elején az önkormányzati költségvetés bevételi oldala körülbelül háromnegyed millió cseh koronát tett ki, amely mintegy 30 ezer eurónak felel meg.



2. ÁBRA

Egy tipikus cseh kisméretű önkormányzat éves bevétele és önkormányzati költségvetése (Forrás: <http://www.rozpocetobce.cz/>)

Municipalities are considered the basic unit of territorial self-government that has its own area and property. In the domain of their self-governing powers municipalities act independently and can be limited only by law. The municipalities are governed by Municipal Councils directly elected by popular vote. Mayors (and Vice-Mayors, and eventually members of Municipal Boards) are elected by the Municipal Council from among its members. The fact that Czech municipalities are very small obviously raise a question whether local governments in Czechia are sustainable in terms of their practical functionality, whether or to what extent are they able to perform duties that local government in early 21st Century are expected to perform.

The practical problems of local governments in very small municipalities include three mutually interconnected ones: lack of financial sources, lack of interest in local politics, and the lack administrative capacities and skills. This can be best illustrated on an example of a real small municipality that is nicknamed as Highland Village to protect privacy of local politicians. The Highland Village is a municipality located in the rural area in the center of the country, which has less than 160 inhabitants, less than 140 registered voters (rest being children), and with 7 seats in the Municipal Council. In all municipalities, including the smallest one, the main source of a municipal budget consists of shared taxes that are collected by the state and then distributed to municipalities in accordance to formulas that are designed by a national parliament and implemented into a special law. The other important source of money are state grants and subsidies. To some of them municipalities are entitled to (like the general grants to cover the costs of transferred powers that municipalities performs on behalf of state), other grants and subsidies can be provided to municipalities on the basis of their successful applications to various grant schemes and programs. Local income tax does not exist in Czechia, municipalities can only collect some specific fees for local services from service users.

Development of income side of the municipal budget in Highland Village in the period 2000-2013 (Chart 2) shows that in the beginning of the century, the municipality income side of the budget represented only about three quarters of a million of Czech crowns which is approximately 30 thousand of Euro.

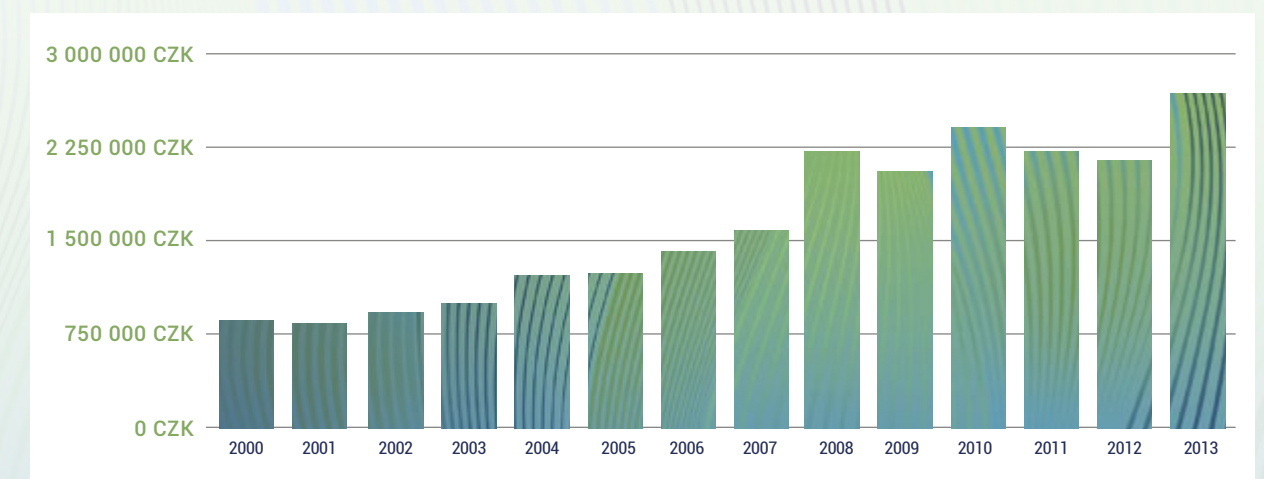
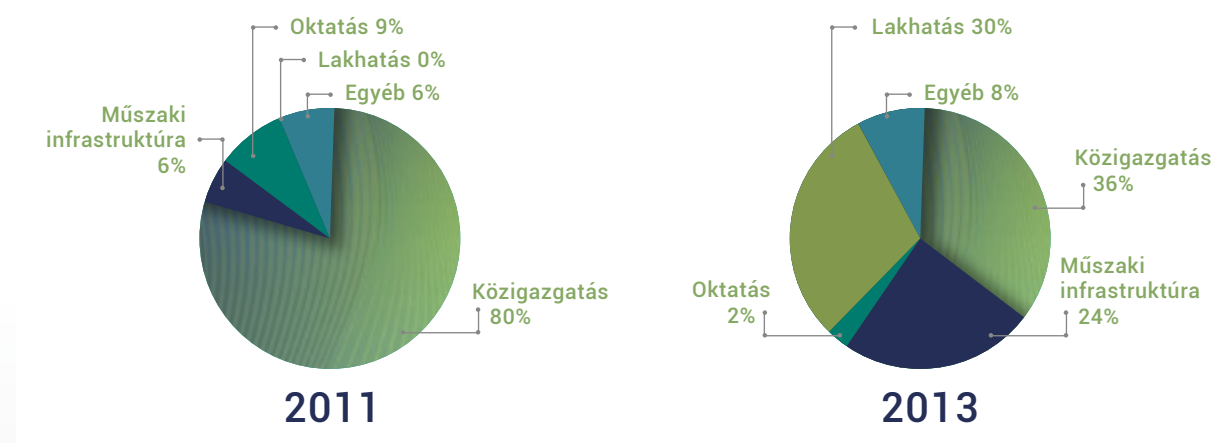


CHART 2

Annual incomes in municipal budget in typical Czech small municipality (Source: <http://www.rozpocetobce.cz/>)

A XXI. század elején az önkormányzat a bevételei túlnyomó részét (80%-át) a „közigazgatás” költségvetési soron költötte el (3. ábra), amely főként a helyi politikusok személyi költségeit és a választóköri tartott választások megszervezésével kapcsolatos költségeit tartalmazza. Ez azonban nem elegendő a polgármester és az alpolgármester teljes munkaidős fizetésének fedezésére, így mindketten csak részmunkaidőben dolgoztak, megtartva saját szakmájukat. A költségvetés csupán minegy 9%-át fordították oktatásra. Mivel a településnek nincs saját általános iskolája, a szomszéd település költségeihez járultak hozzá. A műszaki infrastruktúrához kapcsolódó kiadások gyakorlatilag csak a karbantartást és a kisebb javításokra fordított kiadásokat jelentik.



3. ÁBRA

A kiadások szerkezete egy tipikus cseh kistelepülésen – 2011-ben és 2013-ban (Forrás: <http://www.rozpocetobce.cz/>)

A 2000 és 2013 közötti időszakban a település költségvetésének bevételi oldala folyamatosan nőtt, részben az európai uniós pénzek beáramlásának, másrészt az ország gazdasági fejlődésének köszönhetően, ami lehetővé tette, hogy a befolyt adók nagyobb részét osszák meg az önkormányzatokkal. Az önkormányzat költségvetési bevételei jelentősen megugrottak 2008-ban, mivel a parlament elfogadott egy törvénymódosítást, amelynek értelmében az adóelosztási képlet a legkisebb önkormányzatok javára módosult. A vizsgált időszak végére az önkormányzati bevétel több mint háromszorosára nőtt, meghaladva a 2,5 millió cseh koronát (mintegy 100 ezer eurót). A költségvetési bevételek növekedése ellenére a település nem professzionalizálta az önkormányzatát. A polgármester és az alpolgármester továbbra is részmunkaidős állásban dolgoztak, az önkormányzat által fizetett bérük csupán az átlagfizetés 40%-a volt. Az önkormányzat a többletbevételt a műszaki infrastruktúrára (főként utak javítására) és lakhatásra fordította (főként az önkormányzat tulajdonában lévő épületek felújítására). A polgármester és az alpolgármester továbbra is eredeti szakmájában dolgozott, az önkormányzat fogadóórái rendkívül korlátozottak voltak (általában pénteken 15-17 óráig).

A fentiek alapján nem meglepő, hogy ezen körülmények között nehéz olyan személyt találni, aki hajlandó polgármesterként, illetve alpolgármesterként „szakmai” vagy „félszakmai” feladatot ellátni, ami egy kisebb település esetében sokkal inkább a helyi közösség szolgálatát, sem mint egy álommunkát jelent.

In the beginning of 21st Century, municipality spent most of its income (80%) under the budget bracket “public administration” (Chart 3) that is in fact mostly on remuneration of personal costs of local politicians and cost connected with its duty to organize all types of elections on its territory. Yet, such expenditures was not enough to cover full time salary of mayor and vice-mayor, they both were paid only part time, keeping their own professions. Only about 9% of a budget was spent on education. As the municipality does not have elementary school, it contributed to neighboring municipality in this respect. Spending in technical infrastructure represents in fact only expenditure on maintenance and minor repairs.

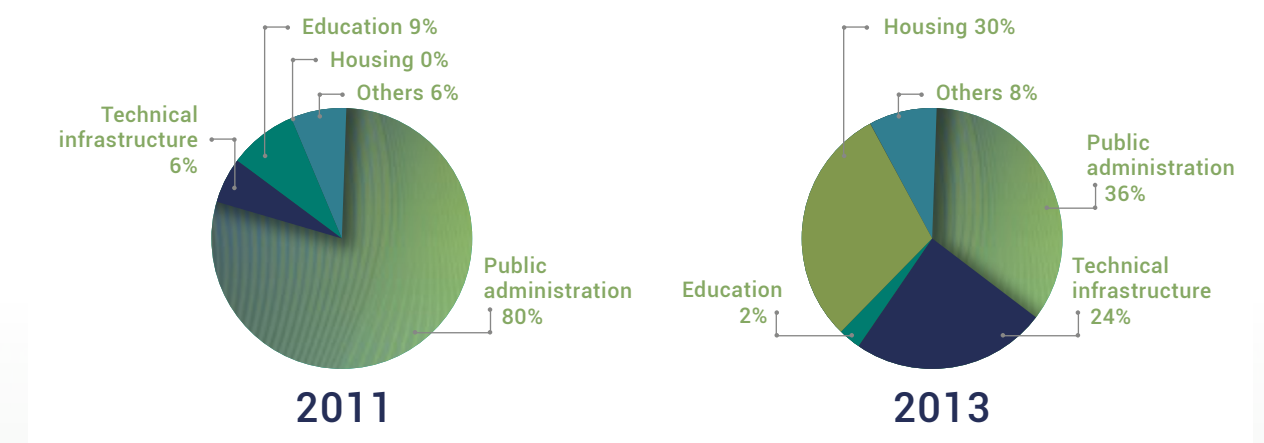


CHART 3

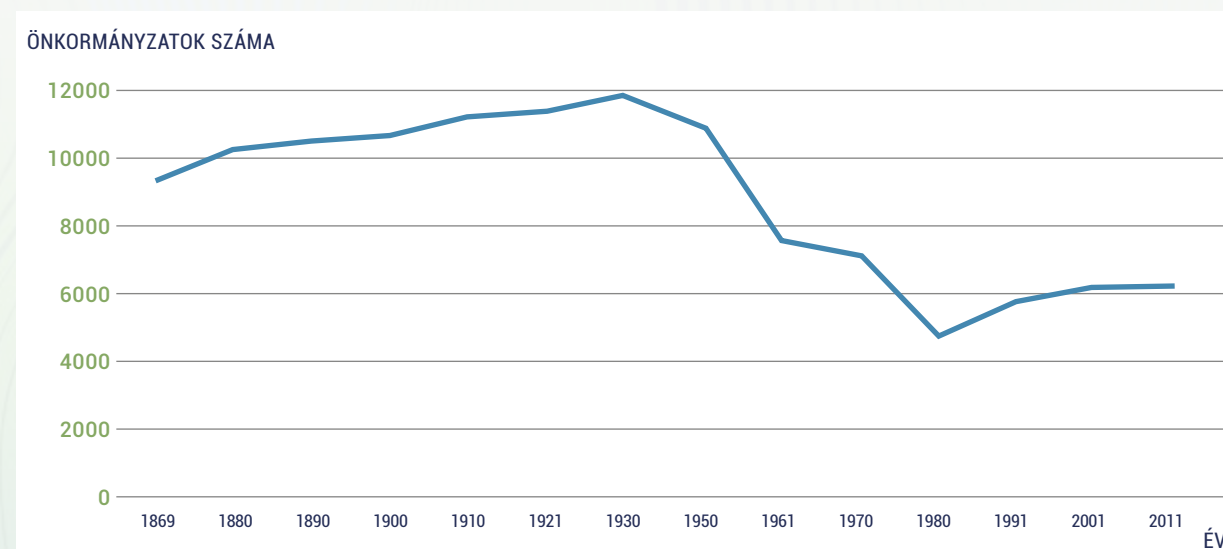
Structure of expenditures in typical Czech small municipality – in 2011 and 2013 (Source: <http://www.rozpocetobce.cz/>)

During the period 2000-2013, the income side of the municipal budget was constantly rising, partly due to successful economic development of the country which enabled to share higher amount from collects taxes with municipalities and also thanks to increasing influx of European money into the country. The budget income increased notably in 2008 as a consequence of an adoption by the parliament of an amendment of the law that changed tax redistribution formula in favor of the smallest municipalities. At the end of the observed period the municipal income more than tripled, reaching over 2.5 million of Czech crowns (about 100 thousand Euro). Despite of the increase of the budget incomes, the municipality did not professionalize its own local government. Mayor and vice-mayor were still performed only as a part time jobs, with salaries provided by municipality representing only about 40% of an average salary. The extra money which municipality obtained were spent on technical infrastructure (mostly larger repairs of roads), and housing (mostly reconstruction of houses owned by municipality). Both mayor and vice-mayor had to maintain their own professions, office hours of the municipal office were extremely limited (in general, only Fridays 15:00 to 17:00).

It is not surprising that under such conditions small municipalities have problem to recruit enough citizens to serve as “professional” or “semiprofessional” positions of mayors and vice-mayors, which is, in case of small municipality, more a service to local community than a dream job.

Következésképp, a kisebb önkormányzatok esetében jellemzően alacsony a politikai verseny; a jelöltek száma gyakran megegyezik az Önkormányzati Tanács tagjainak számával, vagy csak kissé haladja meg azt. Például, a Hegyvidéki Faluban a legutóbbi, 2018-as önkormányzati választások alkalmával összesen 9 jelölt versenyzett az Önkormányzati Tanács 7 helyéért. A szavazók azonban komolyan veszik a helyi választásokat és szavaznak a jelöltekre. Számos kistelepülés azonban nem képes megfelelő számú jelöltet felállítani, melynek eredményeképpen előfordulhat, hogy nem tudják a helyi önkormányzati választásokat időben lefolytatni, vagy új választást kell kiírni, amikor az Önkormányzati Tanács tagjainak száma a törvény által előírt minimum alá csökken. A törvény mindkét esetben előírja, hogy az állami közigazgatásnak egy hivatalos ügyintézőt kell kijelölnie az Önkormányzati Tanács felállításáig vagy előrehozott választások kiírásáig. A 2014-es és 2018-as választások közötti időszakban összesen 159 helyi önkormányzat tartott időközi választást, mert vagy nem voltak képesek a választásokhoz elegendő jelöltet állítani, vagy a korábban megválasztott Önkormányzati Tanács összeomlott.

Felmerülhet a kérdés, hogy a cseh nemzeti kormány miért nem hajtott végre közigazgatási reformokat, amelynek során a kisebb önkormányzatokat nagyobb területi egységekbe olvasztaná, így orvosolva a fenti problémákat. Az, hogy a kormány tart az olyan reformok bevezetésétől, amelyek a kisebb önkormányzatok összeolvasztását is céloznák, történelmi okokban keresendő. Mint az a [4. ábrán](#) is jól látható, a XIX. század közepétől az 1930-as évekig az önkormányzatok száma folyamatosan növekedett, főként a nagyobb települések kisebb településekké való felosztásával. Az egyetlen időszak, amikor az önkormányzatok száma csökkenő tendenciát mutatott, az a totalitárius uralom időszaka volt.



4. ÁBRA A csehországi települések száma 1869 és 2011 között (Forrás: Népszámlálás az adott évben /az 1940-es években nem volt népszámlálás)

A kommunista kormány által megvalósított közigazgatási reformok célja a helyi önkormányzatok racionalizálása volt, melyek során a kisebb településeket a szomszédos nagyobb településekkel való összeolvadásra kényszerítették.

As a consequence, the level of political competition in small municipalities is generally low. In many small municipalities number of candidates equals to number of members of Municipal Council, or only slightly excess that. In Highland Village, for example, altogether 9 candidates run for 7 seats in Municipal Office in the most recent municipal elections in 2018. Voters, however, take local elections seriously, and select their favorites by voting. Many small municipalities, however, face problem with inadequate number of candidates in local elections which may end up in a situation that no local election can be organized in regular term or new elections have to be organized after the number of members of Municipal Council drop below the minimum number required by the law. In both situations, the law requires state administration to appoint a state administrator to manage the municipality before complete Municipal Council is elected and to call for early election. In the period between elections 2014 and 2018 altogether 159 municipalities had additional election because they were either unable to recruit enough candidates to organize elections in regular term or because of the collapse of previously elected Municipal Council.

One may ask the question why Czech national government did not change the situation and did not prepare and implement a reform of public administration which would merge small municipalities into larger territorial units that would avoid above described problems. The one of the reasons why national government is hesitated to conduct any reform which would include the merging of small municipalities is historical. As the [Chart 4](#) shows number of municipalities was gradually increasing since mid of 19th Century until 1930's, mostly by splitting of small municipalities from a larger ones. The only period where number of municipalities has been decreasing was period in which the country was under the totalitarian rule.

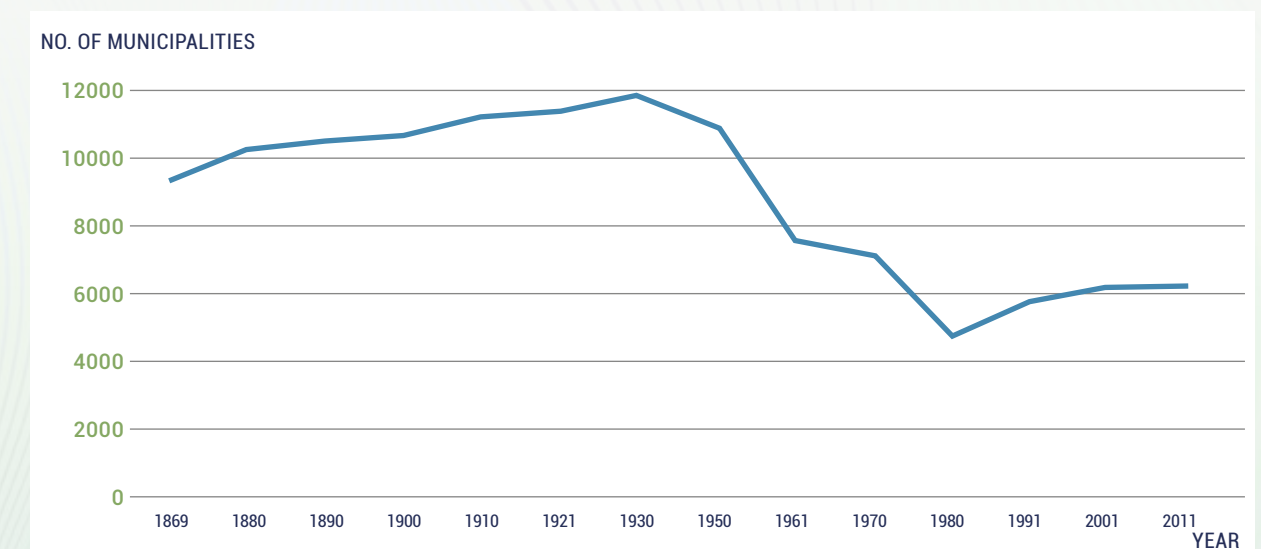
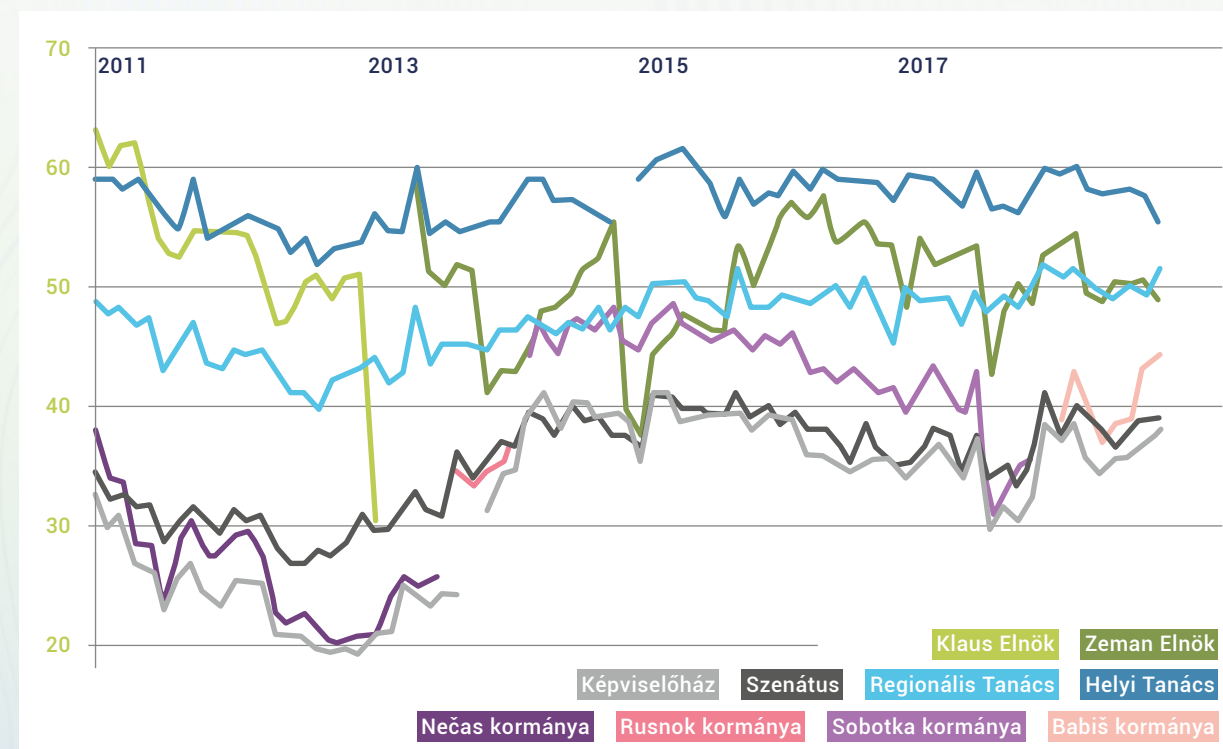


CHART 4 The number of municipalities on the territory of Czechia between 1869 and 2011 (Source: Population Census in respective year /there was no census in 1940's)

The administration reforms the Communist government aimed at rationalization of the local government forced small municipalities to merge with neighboring larger municipalities.

Ezek az intézkedések rendkívül népszerűtlenek voltak a lakosság körében, mert azt a totalitárius hatalom megvalósításának tekintették. A nagyobb területi egységekbe olvasztott kisebb települések gyakran elvesztették a képviselőtük a helyi önkormányzatban, valamint számos fejlesztési és beruházási lehetőségtől is megfosztották őket. Amikor 1989 után helyi szinten is visszaállították a demokráciát, a kisebb településeken élő emberek helyi népszavazást tarthattak arról, hogy el akarnak-e szakadni a nagyobb településektől és meg akarják-e szerezni egy saját önkormányzattal rendelkező, független település státuszát. Ennek eredménye az volt, hogy az 1990-es évek elején mintegy kétezer (többnyire kis) település jött újra létre. A nagyobb területi egységektől való elszakadást a választás szabadságának visszaszerzéseként élték meg az emberek, és ezért bármilyen, a kis települések összeolvadására irányuló kísérlet rendkívül népszerűtlen és a szabadság elleni közvetlen támadásnak minősül.

Az ország politikai intézményei közül a lakosság a helyi önkormányzatokban bízik leginkább. A Szociológiai Intézet Közvélemény-kutatási Központja által rendszeresen végzett közvélemény-kutatások az elfogadási arány alapján mérik az intézményekbe vetett bizalmat. Az elfogadási arány skálája nullától százig terjed. 100 pont akkor adható, ha a válaszadók 100%-a állítja, hogy tökéletesen megbízik az intézményben. A lehetséges válaszok: alapvetően megbízom benne, nem tudom, alapvetően nem bízom meg benne, egyértelműen nem bízom meg benne. A válaszokat csökkenő súlyú bizalomként írja le a mérés (0,75; 0,5; 0,25; és 0 pontokkal). Az 5. ábra azt mutatja, hogy a politikai intézmények közül a helyi önkormányzatok (többnyire kis települések önkormányzatai) rendelkeznek a legnagyobb elfogadási aránnyal: a politikai intézmények közül egyedülként, a bizalmi szintjük folyamatosan meghaladja a bizalmatlanság szintet.



5. ÁBRA A csehországi politikai intézmények elfogadottsági aránya
(Forrás: A Szociológiai Intézet Közvélemény-kutató Központja)

They were extremely unpopular among inhabitants and were considered as an execution of totalitarian power. As a consequence, small municipalities merged to larger territorial units often lost their representatives in local governments and were stripped of many development incentives and most of investments. When democracy was reintroduced on local level after 1989, people in small settlements have been given right to organize a local referendum about the possible split from an existing municipality and obtaining status of independent municipality with its own local government. Because of that about two thousands of (mostly small) municipalities were reestablished in early 1990's. The splits from larger territorial units were considered as a part of newly acquired freedom to make choices, and therefore any attempts to push small municipalities into merges are highly unpopular and would be considered as a direct attack on one of the freedoms.

The local governments are also the most trusted political institutions on the country. The data from public opinion surveys regularly conducted by the Public Opinion Center of the Institute of Sociology measures the trust in institutions by approval rate index. Approval rate is an index that could range from 0 to 100. The score 100 is obtained if 100% of respondents claim that they surely trust the institution. Answers rather trust, do not know, rather distrust, and surely distrust are counted as trust with decreasing weight (0.75; 0.5; 0.25; and 0 respectively). The Chart 5 shows that local governments (and most of them are local governments in small municipalities) have the highest level of the approval rates from among all political institutions. They are in fact the only political institutions in which the level of trust is constantly exceeds the level of distrust.

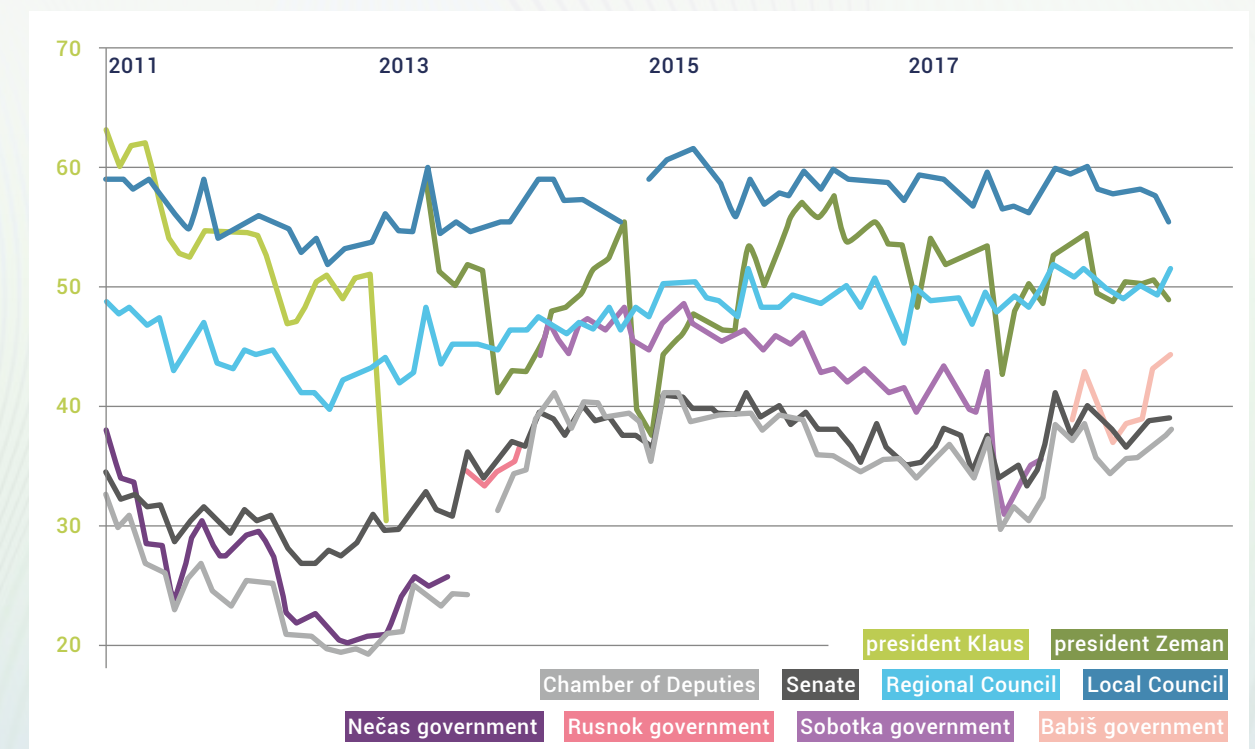


CHART 5 Approval rate of political institutions in Czechia
(Source: Public Opinion Research Center of the Institute of Sociology)

A települési önkormányzatokba vetett bizalmat az is jelzi, hogy az önkormányzati választásokon való részvétel rendszerint magasabb a kisebb településeken (jellemzően 60% felett az ezer alatti lakosú településeken), mint a nagyobb népességszámú településeken (jellemzően kevesebb, mint 40% a több mint 20 ezer lakosú településeken). Sőt, egyes időszakokban a legkisebb települések önkormányzati választásokon való részvételi aránya még a parlamenti választásokét is meghaladta, ami egyértelműen jelzi, hogy a lakosság milyen komoly jelentőséget tulajdonít a helyi politikai képviselőnek. Az utolsó, de nem elhanyagolható szempont, amely akadályozza a nemzeti politikusokat abban, hogy a kis önkormányzatokat összeolvasztásra kényszerítsék, az, hogy a kisebb települések politikai képviselője jellemzően pártsemleges, míg a nemzeti szinten fellépő politikai pártok kifejezetten népszerűtlenek. Ezért a nemzeti parlament politikai pártjai által elfogadott összeolvadást célzó reformkísérleteket a pártsemleges helyi politika elleni támadásként érzékelné a lakosság, ami szintén csökkentené a reformok általános elfogadottságát.

Összefoglalva kijelenthetjük, hogy a jelenlegi körülmények között mind a lakosság, mind a politikusok (a helyieket és a nemzetieket is beleértve) kiállnak az önkormányzatok egyesülése ellen. Erre vonatkozó javaslatokat csak minisztériumi tisztségviselők vagy szakértők fogalmazzák meg közigazgatási hatékonysági szempontok alapján.

Eddig csupán néhány olyan intézkedést fogadtak el, amely a kistelepülések magas népszerűsége (elszámolhatóság) és alacsony hatékonysága és funkcionalitása között tátongó szakadék csökkenését célozzák. Egyik ilyen intézkedés lényege, hogy az állam néhány kiválasztott (nagyobb) önkormányzatnak különleges jogköröket adott. Míg mind a 6258 önkormányzat alapvetően ugyanazzal a hatáskörrel rendelkezik (például joguk van ingatlanokat szabadon vásárolni és értékesíteni, szabadon dönthetnek a megosztott adók és az állami támogatások felhasználásáról stb.), a speciális közigazgatási státusszal rendelkező önkormányzatok további jogkörrel rendelkeznek az államtól átruházott közigazgatási feladatok tekintetében. Ennek keretében 388 település önkormányzati ügynevezett megbízott önkormányzati hivatali státuszt kapott, amely népesség-nyilvántartási, valamint építési hatósági feladatok ellátását jelenti. Ezek közül további 205 önkormányzat kiterjesztett jogkörrel rendelkezik, így a népesség-nyilvántartási és az építési hatósági feladatokon túl joguk van személyi okmányokat kibocsátani, kereskedelmi engedélyeket kiadni, szociális járandóságokat kifizetni, víz- és csatornahálózattal kapcsolatos szolgáltatást nyújtani, gépjármű-nyilvántartást vezetni és egyéb feladatokat ellátni. Ezek a települések többlétszámú támogatást kapnak az államtól a nyújtott szolgáltatásokhoz kapcsolódó kiadások fedezésére, de kötelesek e szolgáltatásokat a szomszédos kis települések lakosainak is nyújtani.

The trust in local government is also manifested by the fact that electoral turnout in local elections is constantly higher in small municipalities (typically over 60% in municipalities with less than one thousand inhabitants) than in municipalities with larger population size (typically less than 40% in municipalities with more than 20 thousands inhabitants). Moreover, in some periods the turnout in municipal elections in the smallest municipalities were even higher than the turnout in parliamentary elections which is a sign of how high importance is attributed to elections of local political representation. The last but not least factor that prevent national politicians from pressing small municipalities into amalgamations is the fact that political representations of small municipalities are mostly non-partisan, while political parties that operates on national level are quite unpopular. Thus, any reforms adopted by political parties in the national parliament that would force small municipalities to amalgamate with larger ones would be interpreted as an attack by political parties on non-partisan local politics, which would also decrease the acceptability of reform by the general population.

To conclude, it is possible to claim that under current conditions amalgamations are effectively resisted by both general public and politicians (both local and national ones) and are being proposed only by experts or some ministerial officials on the ground of need for increasing efficiency of public administration system.

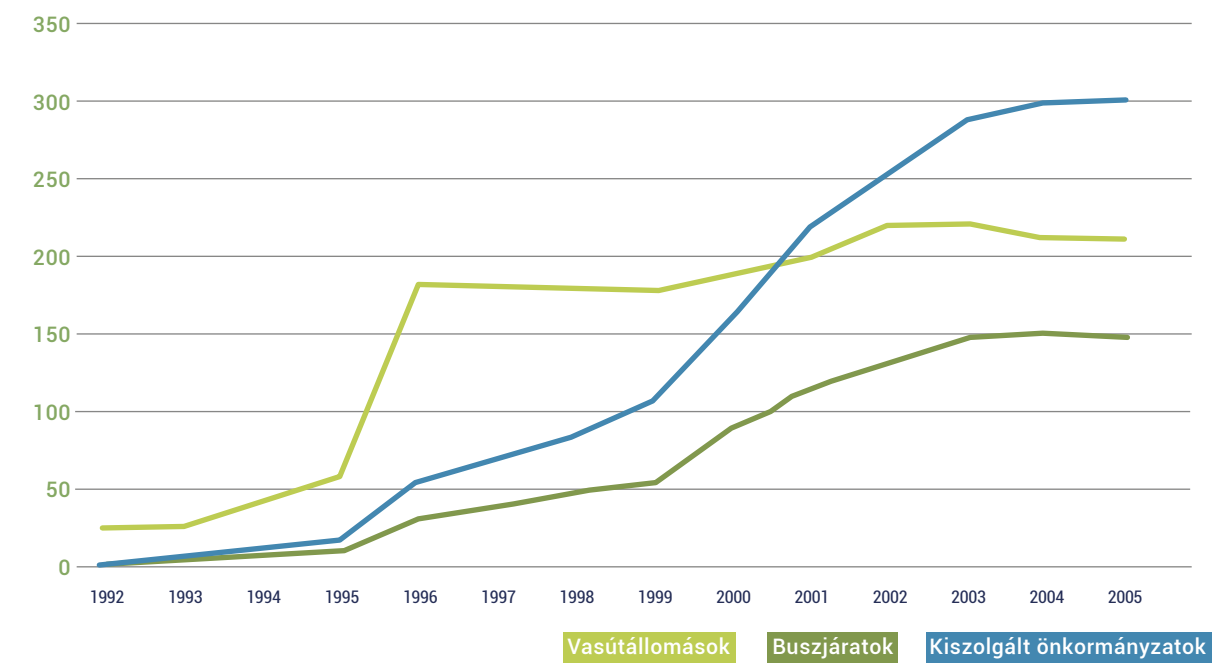
Only limited number of measures were adopted so far to reconcile the mismatch between high level of popularity (accountability) of small municipalities on one side and low level efficiency and functionality of them. One of such measures consists of the fact that the state decided to grant selected (larger) municipalities special statute. While all 6258 municipalities have basically same powers and competences in areas of their own self-governance (they could e.g. freely purchase and sell properties, they could make free decisions about the use of shared taxes and the general grants in their budgets etc.), municipalities with a special administrative status have some additional powers in the area of transferred powers they were granted from the state. 388 municipalities acquired status of Municipality with authorized municipal office which maintain population registry and are seats of building authorities. From them, 205 have additional status of Municipality with extended powers that have in addition to population registry and building office also office issuing personal documents, business registry, social welfare office, water and sewage office, department of motor vehicles and some other offices. Such designated municipalities obtain special subsidies from the state to cover the expenditures connected with the provided services, but they are also obliged to provide service to inhabitants of adjacent small municipalities.

Minden, önkormányzatokat összefogó szervezet szigorúan önkéntes alapon jön létre, bár az állam ösztönzi ezek kialakítását. Az önkormányzatok közötti összefogás legjellemzőbb formája az önkormányzati egyesülés, melynek három típusa létezik. Az első a többcélú állandó társulás, amely az érintett önkormányzatok együttműködési megállapodásán alapul. A második társulási forma az eseti társulás, amely egy adott cél érdekében kötött szerződésen alapul. A harmadik típusú társulás gyakorlatilag az egyes önkormányzatok által létrehozott közös vállalat, amely a társasági jog alapján létrehozott társaság. Csehországban jelenleg mintegy 400-700 önkormányzati egyesülés létezik (nehéz lenne pontos adatot adni, hiszen ezek az egyesülések folyamatosan alakulnak, illetve szűnnek meg, és nem létezik hivatalos nyilvántartásuk). Az önkormányzati egyesülések szinte kizárólag a vidéki térségekben működnek, legtöbbjük a regionális fejlesztés és turizmus területén.

A kis települések népszerűsége és működésük alacsony hatékonysága közötti dilemma feloldásának másik módja a kormányzatról a kormányzás irányába történő elmozdulás lehet. A települések feletti szervezet tipikus példái a helyi akciócsoportok, amelyek (főként vidéki) falvak különböző társadalmi és gazdasági ágazatokat képviselő köz- és magánszervezeteiből álló nonprofit szervezetek. A helyi akciócsoportok létrehozását és fejlesztését az európai uniós források végrehajtási rendszere is ösztönzi. Nagyvárosi területeken a kormányzás új formái leggyakrabban a nagyvárosi közlekedési rendszerek formájában alakultak ki: ezeket a nagyvárosi régiók városai, helyi önkormányzatai, külvárosi önkormányzatai és köz- és magántulajdonban lévő közlekedési társaságai közös erőfeszítései hozták létre. E irányítási formák alulról jövő kezdeményezések eredménye, amelyet a városok és külvárosi területek tömegközlekedésének összekapcsolására vonatkozó igény ösztönöz annak érdekében, hogy csökkentse a napi ingázások során használt személygépkocsik által okozott problémákat. Prága városa e tekintetben úttörő szerepet tölt be, hiszen az 1990-es években kezdte el kiépíteni nagyvárosi tömegközlekedési rendszerét. A közlekedési hálózat magában foglalja a nagyvárosi buszjáratokat, valamint a már meglévő vasúti infrastruktúrát használó speciális vasútvonalakat. A nagyvárosi közlekedési rendszer lehetővé tette a felhasználók számára, hogy egyetlen jeggyel mind a külvárosi területek és Prága között, mind Prágán belül utazzanak. Létrehoztak külvárosi tömegközlekedési övezeteket, így a prágai havi és éves közlekedési bérletek megvásárlásával az utasok Prágán kívül is utazhatnak egy szerényebb díj ellenében. A kezdeményezés sikeresnek bizonyult és a közlekedési hálózatban résztvevő külvárosi önkormányzatok száma ugrásszerűen nőtt a rendszer működtetésnek első tíz éve alatt (lásd *6. ábra*), és ezzel párhuzamosan a tömegközlekedést használók száma is folyamatosan nőtt.

In the realm of proper self-government any supra-municipal entities are formed on a strictly voluntary basis, although their establishment is being encouraged by the state. The most usual form of such inter-municipal governance is an association of municipalities. There are three forms of such associations. The first one is the multipurpose permanent association that is based on general contract of cooperation among interested municipalities. The second form of association is represented by the ad hoc association that is based on contract over a specific goal. The third type of association is in fact the joint venture established by different municipalities that is a corporation established on the basis of the corporate law. There are about 400-700 associations in Czechia nowadays (exact number is unclear as they are coming into existence and disappearing continuously, while no authoritative register of them exists). Associations of municipalities are almost exclusively in rural areas, with most of them devoted to regional development and tourism.

Another type of solution of how to solve dilemma between popularity of small municipalities and low effectiveness of their functioning is the move from governments towards governance. A typical example of supra-municipal entity is a local action group, which is a non-profit association comprised from public and private organizations from (mainly rural) villages having a broad representation from different socio-economic sectors. The existence and the development of local actions groups is being encouraged by implementation schemes of some EU funds. In metropolitan areas new forms of the metropolitan governance have most often form of metropolitan transport systems that were being brought to existence by joint effort of core cities of metropolitan areas, local governments of suburban municipalities and publicly and privately owned transport companies. The activity to establish such forms of governance arose from below, being encouraged by necessity to interconnect public transport in cities and suburban areas in order to mitigate problems caused by the extreme increase of intensity of individual car use for daily commuting. Pioneering job has been done by the city of Prague which started to organize its own metropolitan system of public transport since the 1990's. The transport network included metropolitan bus lines as well as special train lines that used already existing rail infrastructure. The metropolitan transport system allowed its users to buy individual tickets valid both for journey between suburban municipalities and Prague and for journeys within Prague at the same time. The suburban zones were created that enabled holders of Prague monthly and annual transport passes to use transport outside of Prague for a reasonable extra surcharge. The initiative proved to be a success, the number of suburban municipalities participating in the transport network increased substantially within the first ten years of system operation (see *Chart 6*) and so the use of this type of public transport by its users.



6. ÁBRA A prágai nagyvárosi közlekedési rendszer fejlesztése 1992 és 2005 között.
(Forrás: Prágai nagyvárosi közlekedési rendszer - ROPID)

A Prágában és külvárosaiban használt közlekedési modellt később más nagyvárosok is átvették. A folyamat 2000 után erősödött, amikor is az újonnan létrehozott regionális önkormányzatok is elkezdtek részt venni a folyamatban.

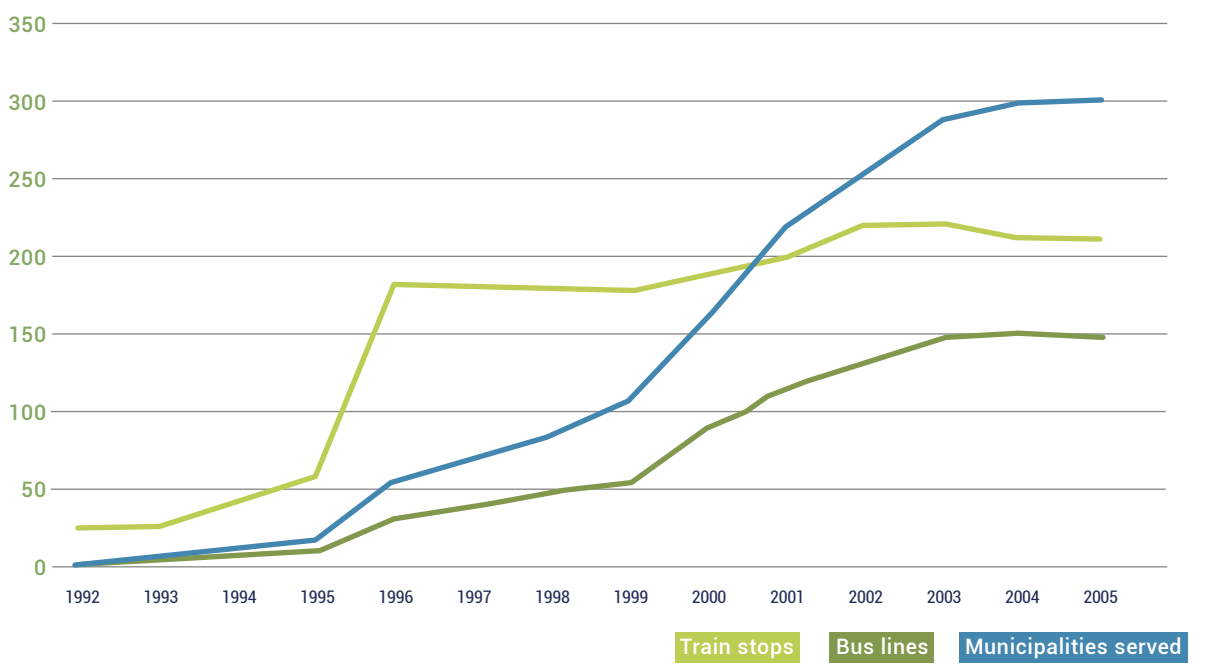


CHART 6 Development of Prague metropolitan transport system between 1992 and 2005.
(Source: Prague metropolitan transport system - ROPID)

The model used in Prague and its suburbs was later copied by other large cities. The process has been intensified after 2000 when newly established regional governments started to participate in the process.

AZ INFORMÁCIÓTECHNOLÓGIAI ADAPTÁCIÓ KIRAKÓS JÁTÉKA A KÖZSZFÉRÁBAN: MAGYARORSZÁG ESETTANULMÁNYA

Nemeslaki András, Az információs rendszerek egyetemi tanára, Budapesti Műszaki Egyetem, nemeslaki@finance.bme.hu

Absztrakt

A közzféra IKT-beruházásai nem feltétlenül eredményezik a közzszolgáltatások hatékonyságának és hatásosságának javulását. Bár 2007 és 2018 között Magyarország az Európai Szociális Alap, a Kohéziós Alap és a Strukturális Alapok forrásainak felhasználásával mintegy 1,2 milliárd eurót költött a közzszgazgatás korszerűsítésére, magas szintű empirikus adatok nem mutatnak javulást ezeken a területeken. A tanulmány kifejti azon érveket, amelyek szerint négy kulcsfontosságú tényező ad magyarázatot az IKT adaptációs problémák okaira.

Bár az infrastruktúra folyamatos fejlődésre és fejlesztésre szorul, mégsem tűnik a legfontosabb magyarázó tényezőnek a termelékenység javulásának elmaradására keresett okoknál. Alapvetően a technológiai-jogi intézmények sem jelentenek akadályt Magyarországon, kivéve a politikai célkitűzéseknek való megfelelés és a következetesség tekintetében.

Az adatok – vagy valójában az adatok hiánya – azonban azt mutatják, hogy két fő terület eredményez gyenge IKT-hatást a közzszgazgatásban. A folyamatok átalakítása mind az ügyfél-mind a közzszolgálati oldalon önmagában nem elégséges; az IKT által támogatott folyamatok adaptációja és újbóli kialakítása elengedhetetlen a szolgáltatásnyújtás javításához. Emellett a közzszgazgatásnak is meg kell felelnie az új kihívásoknak, különösen a szervezetek közötti tudásmegosztás és a vezetés kreatív megoldásai terén.

Kulcsszavak:

információs kommunikációs technológia, digitális szolgáltatás innováció, közzszgazgatás, Magyarország.

1. Bevezetés

Számos uniós szintű program rendelkezik digitalizációval és az IKT alapú átalakulásra vonatkozó iránymutatással, cselekvési tervvel és finanszírozási mechanizmussal a tagállamok számára –ilyen például az Európai Digitális Menetrend, a Horizont 2020 és az e-Kormányzás Cselekvési Terv.

THE PUZZLE OF IT ADOPTION IN THE PUBLIC SECTOR: HUNGARY'S CASE

András Nemeslaki, Professor of Information Systems, Budapest University of Technology and Economics, nemeslaki@finance.bme.hu

Abstract

Public ICT investments do not necessarily result in improvements in the efficiency or effectiveness of public services. While Hungary has spent around 1.2 billion Euros using funds from the European Social Fund, the Cohesion Fund and the Structural Funds on modernizing its public administration during the period of 2007-2018, high level empirical data do not show improvement in these areas. The paper develops arguments that four key factors have a strong bearing on explaining the reasons behind ICT adaptation problems.

Infrastructural questions, although they do need constant development and improvement, do not seem to be key factors behind the lack of productivity improvement. Nor do the technological-institutional issues seem to be obstacles in Hungary's case, except for some alignment in policy objectives and consistency.

Data – or actually the lack of data – show, however, that two areas are dominant in the lack of ICT impact in public administration. Process re-engineering, both client and civil service side, is insufficient; adopting and reinventing ICT-enabled processes innovation is essential for achieving improvement in service delivery. Furthermore, public management also needs to adopt to the new opportunities especially in knowledge sharing across organizations and creative solutions as far as leadership is concerned.

Keywords:

information communication technology, digital service innovation, public administration, Hungary.

1. Introduction

Several programs on the EU level provide guidelines, action plans and funding mechanisms for member states to implement public policies for digitalization and ICT based transformation, such as the Digital Agenda, H2020, and the E-government Action plan.

A 2007-2018 közötti időszakban e programok keretében Magyarország mintegy 1,2 milliárd eurót költött a közigazgatás korszerűsítésére az Európai Szociális Alap, a Kohéziós Alap és a Strukturális Alapok felhasználásával. Más ágazatokba történő beruházásokkal való összehasonlításában látható, hogy az IKT fejlesztési projektek több mint 25%-a az állami szektorba irányult, ami megegyezik Magyarország pénzügyi, kereskedelmi és médiaszektorának nagyságával. Míg a digitális átalakítás ez utóbbi ágazatokban tapasztalható hatásai vitathatatlanok, a közsférában megvalósult IKT kiadások hatékonysága legalább is megkérdőjelezhető. Az EU-ban és az ENSZ-ben alkalmazott mérési eredménytáblázatot elemezve megállapíthatjuk, hogy Magyarország nem javította ebbéli pozícióját, sőt, egyes területeken elvesztette versenyképességét és hátrébb csúszott a rangsorban. Ez a dilemma képezi kutatásunk fő kérdéskörét.

2. Problémameghatározás és kutatási kérdés

A legfontosabb kiinduló feltételezésünk az, hogy a kormányok alacsony szintű e-szolgáltatási adaptációja, vagyis a közszolgáltatások támogatását szolgáló IKT-k felhasználásának sikertelensége a digitális szolgáltatási innováció hiányából ered. Ez a megközelítés figyelembe veszi a technológiai fejlesztés által generált társadalmi-gazdasági változások sokszínűségét és lehetővé teszi, hogy a meglévő szolgáltatások hatékonyságának és hatásosságának fogalmán túl is vizsgáljuk a kérdést (Barrett, Davidson, Prabhu és Vargo, 2015).

A digitális közszolgáltatások kulcsfontosságúak a kormányok számára. Ennek oka a hatékonyságra és hatásosságra vonatkozó gazdasági nyomáson túl (azaz meg kell felelniük az úgynevezett „*többet kevesebbel*” kihívásnak), az elsősorban az IKT innovációknak és azok társadalmi beágyazottságának köszönhetően a szolgáltatási modellekben bekövetkezett átalakulása is. Az e-kormányzattal foglalkozó szakirodalomban egyre több érvel sorakoztatnak fel emellett, hogy szükség van egy szisztematikus kutatásra ahhoz, hogy megértsük, az állami közigazgatási e-szolgáltatások mechanizmusait megértsük a kialakult új környezetben (Bekkers, 2012, Bélanger és Carter, 2012, Virili és Sorrentino, 2009). Mivel az IKT számos hagyományos üzleti modellt megzavarását eredményezte és azokat néha felismerhetetlenül új alakzatokká alakította át – mint például a média, a pénzügyi szolgáltatások, illetve a kereskedelem területén –, egyre kevesebb érvel tudunk felsorolni emellett, hogy ezek a transzformációs hatások miért nem tudnak a közigazgatásban is működni.

Bár az információs kommunikációs technológiák (IKT) bevetése a kormányzati szolgáltatások hatékonyságának növelése érdekében olyan régi koncepció (Bannister és Connolly, 2012), mint maga az IKT, és alapvetően jól kutatott területnek tekinthető (Jukic, Todorovsky és Nemeslaki, 2015; Zabukovsek, Bobek, Vosner és Sebjan, 2016), szeretnénk kifejezni, hogy ez a probléma nem csak a pragmatikus közpolitika szempontjából különösen releváns és fontos, hanem talán még ennél is inkább elméleti szempontból.

In the course of these programs Hungary has spent around 1.2 billion Euros using funds from the European Social Cohesion and Structural Funds during the period of 2007-2018 to modernise its public administration. Taking the investments in other sectors as a comparison, this means that more than 25% of ICT development projects go to the public sector, which is equivalent to the magnitude of the financial, commercial and media sectors of Hungary. While the effects of digital transformation are unquestionable in these latter sectors, effectiveness of public ICT spending seems to be problematic. When we look at the measurement scoreboards used in the EU and UN, we find that Hungary has not improved its position, and in some areas has lost competitiveness and fallen behind in the rankings. We put forward this dilemma as the main question of our research.

2. Problem statement and research question

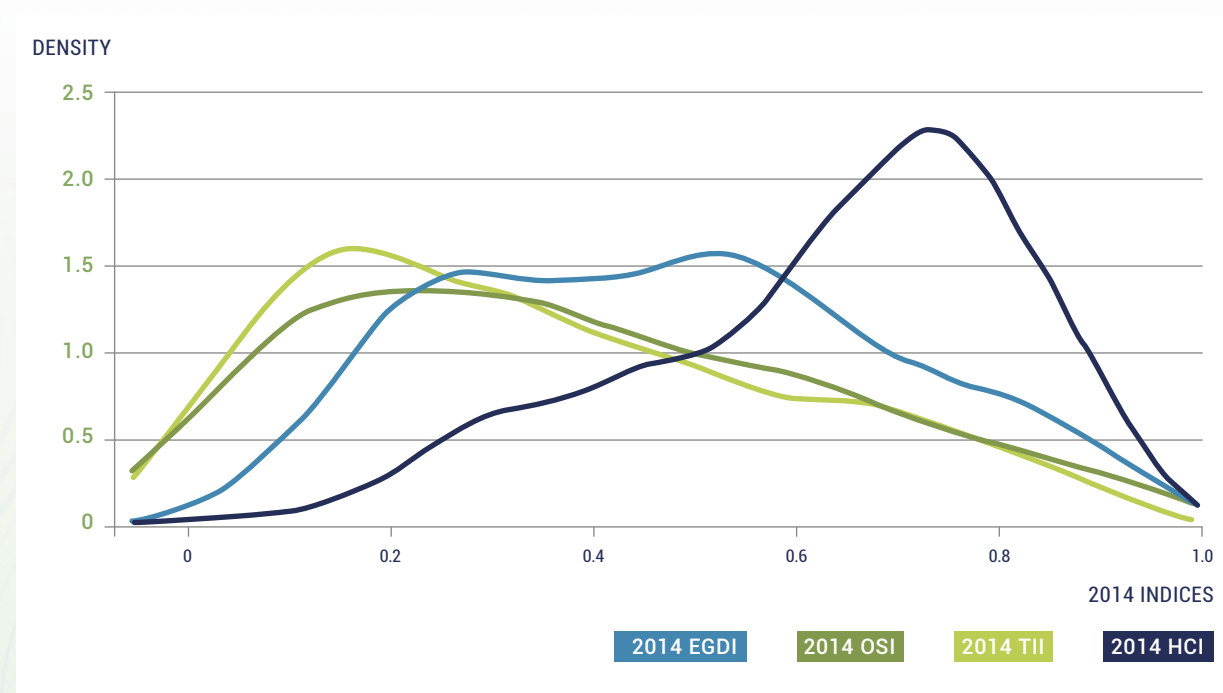
Our key assumption is that the low level of e-service adoption in governments, that is success in using ICTs for supporting public services, stems from lack of digital service innovation – an approach which considers the richness of the socio-economical change generated by technology development and allows us to go beyond the concepts of effectiveness and efficiency of existing services (Barrett, Davidson, Prabhu, & Vargo, 2015).

Digital public service delivery is a key concern of governments. Not only because of the economic pressure to become more effective and efficient in order to meet the challenge of providing “*more with less*”, but also because of the change in service models generally, mainly due to ICT innovations and their everyday social embeddedness. There is an increasing number of arguments in the e-government literature that we need systematic research in order to conceptualize and understand how mechanisms of e-services in the public domain work in this new environment (Bekkers, 2012), (Bélanger & Carter, 2012), (Virili & Sorrentino, 2009). As ICT has disrupted several well-established business models and transformed them into sometimes unrecognizable new configurations – such as happened in the media industry, financial services or commerce – we find few arguments why these transformational impacts could not work in public administration.

While the concept of using information communication technologies (ICT) for improving efficiency of governmental services is as old as ICT themselves (Bannister & Connolly, 2012) and often considered thoroughly researched (Jukic, Todorovski, & Nemeslaki, 2015), (Zabukovsek, Bobek, Vosner, & Sebjan, 2016), we would like to develop arguments that this problem is highly relevant not only from a pragmatic public policy point of view but, very importantly, from a theoretical aspect as well.

Az országok teljesítménye több összetett felmérés alapján mérhető és összehasonlítható. Jelen tanulmányban két gyakran használt és elfogadott eszközt használunk annak érdekében, hogy bemutassuk azt a két kulcsfontosságú problémát, amelyekkel manapság a kormányoknak szembe kell nézniük. Az első az Egyesült Nemzetek e-Kormányzati Fejlesztési Indexe (EGDI), a második pedig az Európai Bizottság Digitális Gazdaság és Társadalom Indexe (DESI). Magyarország esetében mindkét index komoly dilemmákat jelez a közzférában történő IKT beruházásokkal kapcsolatban.

Az EGDI három, egyenlően súlyozott mutató alapján értékeli az országokat: a) online szolgáltatási index, b) Telekommunikációs Infrastruktúra Index és c) Humán Tőke Index. Mindegyikük további alindexeket tartalmaz, amelyeket egy 0-1-ig terjedő skálán normalizálnak. Ezek alapján létrehozzák az országok rangsorát, amelyet két évente mutatnak be egy részletes jelentésben, elemezve az egyes régiókat, a közszolgáltatások speciális területeit és az indexek részletes elemeit. Mivel jelen tanulmánynak nem célja az EGDI felmérések mélyebb elemzése, most csak az egyik elemzésre hívjuk fel a figyelmet, amely e tanulmány kéziratának elkészülését követően a legfrissebb jelentés volt (Egyesült Nemzetek, 2016).



1. ÁBRA

EGDI és eleme (UNPAN, 2014)

Amint az 1. ábrán látható, az emberi tőke pontszámai magasabbak a másik két komponensnél. A legalacsonyabban teljesítő elem a Telekommunikációs Infrastruktúra Index (TII), amely le húzza a teljes EGDI értéket; míg az Online Szolgáltatási Index (OSI) az átlagos értékekhez képest is szerényebb teljesítményt nyújt. Fontos megfigyelni, hogy az országok jellemzően a humán tőkébe többet fektetnek, mint az IKT infrastruktúrába.

Performance of countries are measured and compared by several complex surveys. In this paper we are using two very commonly-referenced and well-used instruments to highlight the key problem governments are facing. The first is the United Nations E-government Development Index (EGDI), and the second is the European Commission's Digital Economy and Society Index (DESI). In Hungary's case both indices indicate serious dilemmas of ICT investment in the public sector.

EGDI assesses countries based on three equally-weighted indices; a) On-line services index, b) Telecommunication Infrastructure Index and c) Human Capital Index. Each contains further sub-indices that are then normalized to a scale of 0-1. Based on these, a country ranking is also created, which is biannually presented in a detailed report analysing regions, special areas of public service and the detailed components of the indices. Since it is not the objective of this study to analyse the EGDI surveys in detail, we draw attention only to one of these analyses from the latest report available at the time of writing this manuscript (United Nations, 2016).

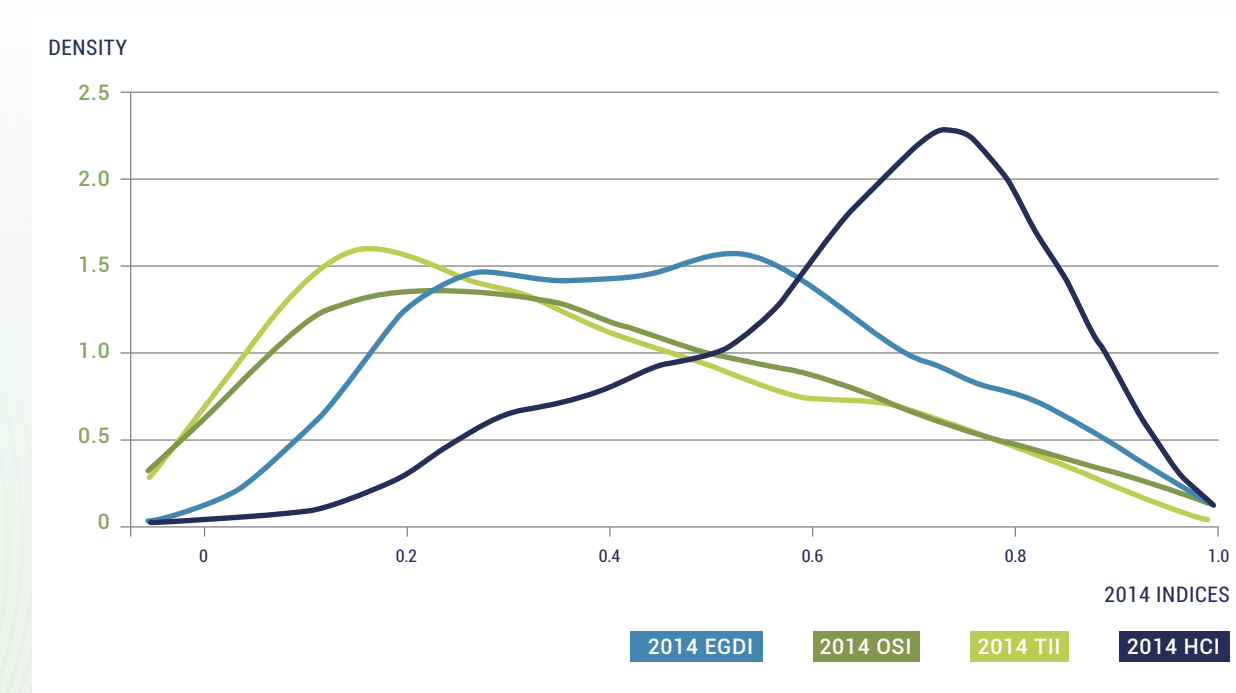
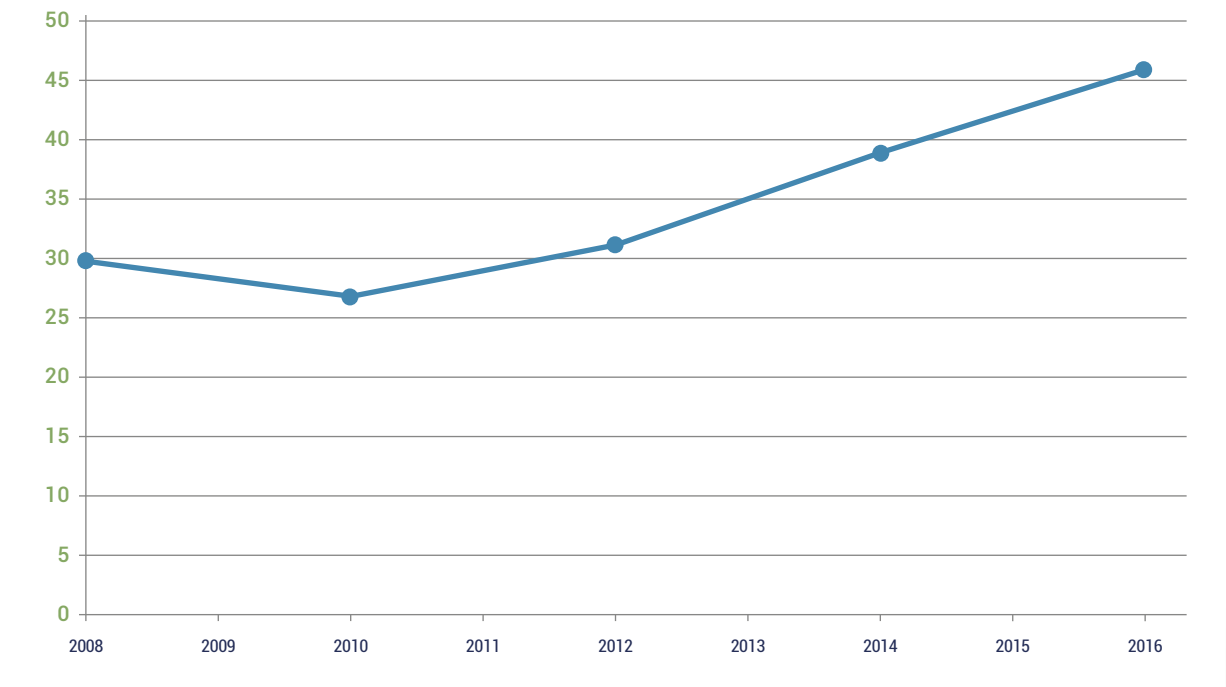


FIGURE 1

EGDI and its components (UNPAN, 2014)

As shown in Figure 1, human capital scores are higher compared to the other two components. The lowest performing component is the Telecommunication Infrastructure Index (TII) which drags down the overall EGDI; while the Online Service Index (OSI) also trails in performance compared to the average value. One observation is that countries, in general, are putting more investment in human capital than into ICT infrastructure.

MAGYARORSZÁG HELYEZÉSE AZ ELEKTRONIKUS KORMÁNYZAT
FEJLŐDÉSI INDEX TEKINTETÉBEN (EGDI)



2. ÁBRA A közzsféra IKT hatékonyságának elemzése Magyarországon az EGDI alapján (a szerző által)

Mint ahogy a 2. ábrán is látható, az ENSZ EGDI jelentése alapján világosan látszik, hogy Magyarország versenyhelyezete folyamatosan csökken a többi országhoz viszonyítva: a 2010. évi 27. helyről 2016-ra a 46. helyre esett vissza. A másik komplex indikátor, a DESI elemzése ugyan jobbnak értékeli a teljesítményt, de ez sem jelez relatív javulást.

Magyarország DESI	2014	2015	2016	2017
Kapcsolódás és használat	10,9	13,4	14,9	15,9
Digitális készségek	10,4	11,2	11,1	12,2
Internethasználat	6,3	7,15	7,67	7,76
A digitális technológia integrációja	3,21	3,92	4,24	4,71
Digitális közzszolgáltatások	5,2	4,32	4,97	5,32
DESI RANGSOR	21	20	20	21

1. TÁBLÁZAT Magyarország értékelése a DESI indikátorok alapján

HUNGARY’S COUNTRY RANK ACCORDING TO
E-GOVERNMENT DEVELOPMENT INDEX (EGDI)

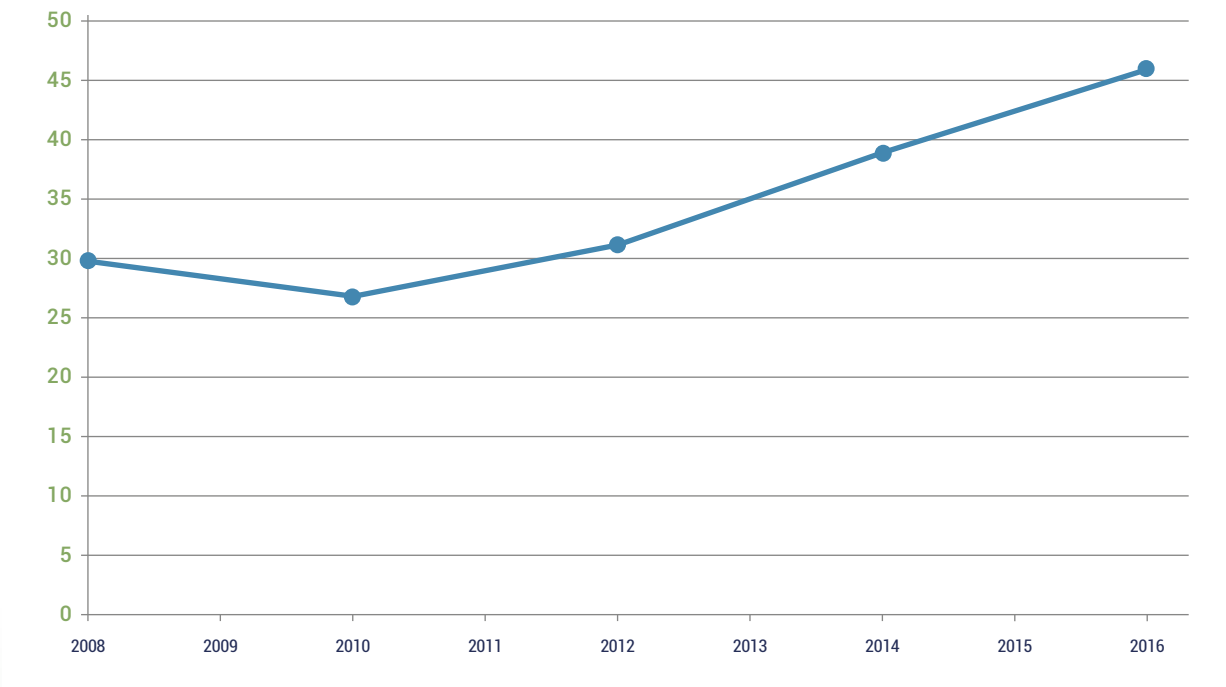


FIGURE 2 The assessment of Hungary’s public ICT effectiveness based on EGDI (Created by the Author)

When looking at Hungary’s assessment according to the UN EGDI reports – shown in Figure 2 – it is clear that the competitive position compared to others is steadily declining; from the 27th position in 2010 it fell back to the 46th in 2016. When analysing the other complex indicator, the DESI measure, the performance is better, yet does not show relative improvement either.

Hungary DESI	2014	2015	2016	2017
Connectivity and use	10,9	13,4	14,9	15,9
Digital skills	10,4	11,2	11,1	12,2
Use of Internet	6,3	7,15	7,67	7,76
Integration of Digital Technology	3,21	3,92	4,24	4,71
Digital Public Services	5,2	4,32	4,97	5,32
DESI RANK	21	20	20	21

TABLE 1 Hungary’s assessment according to the DESI indicators

Az *1. táblázat* a DESI öt alindexét mutatja be: a) hálózati kapcsolódás és használat, b) digitális készségek, c) internethasználat, d) a digitális technológia integrációja és e) digitális közszolgáltatások szintje. Ennek megfelelően, a DESI az IKT beruházásokról átfogóbb képet ad, mint az EGDI, hiszen több adatot tartalmaz a vállalkozásokról és az állampolgárok körében tapasztalható IKT használatról. Az utolsó csoport az e-kormányzat vagy közszolgáltatások szűk meghatározására összpontosít, és az alábbi négy területen gyűjt adatokat:

- a közzféra e-szolgáltatásait használó egyének száma,
- a befejezett online tranzakciók száma,
- a nyílt adatok használata,
- az online formanyomtatványok használata.

A 27 vizsgált ország közül Magyarország kiegyensúlyozottan a 21-20. helyet foglalja el. Ugyanakkor az utolsó témakört, azaz a digitális közszolgáltatások területét vizsgálva Magyarország a 27. helyen állt 2017-ben, azaz a 2014-es felméréshez képest 7 hellyel csúszott vissza.

A közszolgáltatások digitalizálásának valódi dilemmájának megvilágítása érdekében összevetjük az EGDI és a DESI indexek eredményeit az ezen időszak pénzügyi beruházásaival. A legtöbb kelet-közép-európai országhoz hasonlóan, Magyarország az Európai Szociális, a Kohéziós és a Strukturális Alapok forrásait elsősorban a gazdaság fejlesztésére fordította. A 2007-2013-as programozási időszakban két pénzügyi forrás dominált, míg 2013-tól kezdődően egy forrás.

- 2007 és 2013 között Államreform Operatív Program keretében 173 millió eurót fektettek be,
- a 2007 és 2013 közötti időszakban az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program keretében 408 millió eurós beruházás történt, míg
- a 2014-2018 közötti időszakban a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Operatív Programból 795 millió eurót már részben elköltöttek és részben kötelezettségvállalást kötöttek rá.

Összehasonlításként idézzük az IDC informatikai szolgáltatásokról szóló jelentését, amely szerint az IT szolgáltatások fejlesztési projektjeinek teljes piaca Magyarországon 2016-ban 363 millió euró volt, 2017-ben 403 millió euró, míg 2018-ban 442 millió euró. A közzférában megvalósított IT fejlesztési projektek éves átlaga (114 millió euró 2007-2018 között) nagyjából azt jelzi, hogy az informatikai projektek költségvetésének 28%-a irányul a kormányzati szektorba. Azonban adataink alapján, más ágazatokkal (pénzügyi szolgáltatások, kereskedelem vagy médiaipar) összehasonlítva az ebben a szektorban elért eredmények és a hatások sokkal kevésbé jelentősek.

A „közzféra IT adaptációjának kirakósának” vizsgálatához a következőkben közelebbről meg kell vizsgálnunk egyes adatforrásokat, annak érdekében, hogy magyarázatokat találhassunk bizonyos kérdésekre és egyben kijelöljük a további vizsgálatok irányát.

As *Table 1* shows, DESI has five sub-indices: a) Network connectivity and use, b) digital skills, c) internet use, d) integration of digital technologies, and e) level of digitalized public services. Accordingly, DESI is intended to assess a broader picture of ICT deployment than EGDI, and it contains more data on enterprises and general ICT use among citizens. The last set of measures focuses on the narrow definition of e-government or public services, through four set of data in this field, these are:

- number of individuals using public e-services,
- number of finished on-line transactions,
- use of open data
- use of on-line forms.

Among the 27 countries measured, Hungary's performance is steadily in the 21-20th position, however, when investigating this last measure –digital public services –Hungary is in the 27th place in 2017, which is a 7-place decline from the earlier measure in 2014.

In order to underline the real dilemma of the digitalization of public services we juxtapose the performance of EGDI and DESI measures with the financial investment that has been deployed during this period. As in most Central Eastern European countries, Hungary also used mainly European Social Cohesion and Structural Funds for economic development. Two sources were dominant during the period of 2007-2013, and one source from 2013 onward.

- 173 million Euros were invested under the framework of the State Reform Operational Program in 2007-2013,
- 408 million Euros were invested as part of the Electronic Public Administration Operational Program in 2007-2013 and
- 795 million Euros are partly spent and partly allocated during the period of 2014-2018 from the Public Administration and Public Service Development Operational Programme.

For comparison, we quote the IT services report of IDC which indicated that the total market for development projects in IT services was 363, 403 and 442 million Euros in 2016, 2017 and 2018 in Hungary. Taking the annual averages of the public IT development projects (114 million Euros between 2007 and 2018), this roughly indicates that annually 28% of IT project spending goes to the government sector. However, compared to other sectors (financial services, retail or the media industry) the results and effects are much less significant as our data has shown.

In order to investigate the “puzzle of IT adoption in the public sector”, in the following sections we take a closer look at some data sources, in order to find explanations and at the same time indicate directions for further investigation.

3. A kutatási modell

A szakirodalomban egyetértés mutatkozik a tekintetben, hogy az állami e-szolgáltatásokat négy terület kölcsönhatása határozza meg. A két fő terület, amelyeket gyakran magától értődőnek tekintenek, az informatikai infrastruktúra (Rana, Williams, Dwivedi és Williams, 2012), és a technológiai-jogszabályi intézmények (pl. az interoperabilitásra vagy az adatvédelem-re vonatkozó jogszabályok) jelentik. (Szádeczky, 2014). Véleményünk szerint ez a két terület a „kemény közigazgatási követelménynek” vagy intézményi determinizmusnak tekinthetők. A kemény követelmények mellett az állami szervezeteknek úgynevezett „puha képességekre” is szükségük van. Két fő forrást tekintünk ide tartozónak: elsősorban a közigazgatás humán erőforrását, akik a digitális ökoszisztémát használják és működtetik a különböző szinteken (a felső- és középvezetők, valamint a személyzet, stb.). valamint az ehhez kapcsolódó készségek, a tudás és a gondolkodásmód (Kadar, 2015), másodsorban pedig a szolgál-tatásorientált folyamatmenedzsmentet, ami képes hatékonyan csökkenteni az egyes osztályok és szervezetek csőllátását (az úgynevezett siló mentalitást) (Davenport, 1993; Vander Elst és De Rynck, 2014). Végül a tudatosság és a polgárok képességeinek meg-erősítése elengedhetetlen a közzsférában jól működő eSzolgáltatási ökoszisztémához (Alharbi, Kang és Hawryszkiewicz, 2015; Lin, Fofanah és Liang, 2011; Welch, Hinnant és Moon, 2009). Ezen gondolatok alapján létrehoztuk a 2. táblázatban bemutatott kutatási modellt.

IKT infrastruktúra	OK
• „Kemény” infrastruktúra (hálózat és eszközök)	OK
• „Puha” infrastruktúra (STEM diplomások és IKT szakemberek)	?OK?
Technológiai-jogszabályi intézmények (digitális ökoszisztéma)	OK
• Törvények és jogszabályok	OK
• Sztenderdek és eljárások	OK
Szolgáltatásorientált folyamatmenedzsment és folyamattervezés	?
• Ügyféloldali tudatosság és tervezés	?
• Belső folyamat átalakítása és újratervezése	?
Szervezeti tanulás és vezetési képességek	?
• Tudás alapú szolgáltatás innováció	?
• Menedzsment és vezetés a változás irányításához	?

2. TÁBLÁZAT Kutatási modell az IKT innovációs puzzle vizsgálatához (Forrás: a szerző)

3. Research Model

There is a consensus in the literature that provision of public e-services is determined by the interaction of four areas. The two main ones, which seem to be taken for granted in most cases are the IT infrastructure (Rana, Williams, Dwivedi, & Williams, 2012) and the techno-legislative institutions (regulations such as interoperability and privacy) (Szádeczky, 2014). These two in our view are the “hard public administration requirements” or institutional determinisms. Beyond the hard requirements public organizations need “soft capabilities” as well. We consi-der two main sets of resources as part of these; first and foremost the human capacities of public administration to embrace the digital ecosystem at all levels – high level executives, mid-level management and personnel – including skills, knowledge and a mind-set, (Kadar, 2015), secondly the adoption of service oriented process management that efficiently redu-ces the silo mentality of departments and organizations (Davenport, 1993) (Vander Elst & De Rynck, 2014). Finally, awareness and adoption capability of citizens are essential to create a functioning public e-services ecosystem (Alharbi, Kang, & Hawryszkiewicz, 2015), (Lin, Fofanah, & Liang, 2011), (Welch, Hinnant, & Moon, 2009). Based on these ideas we have established a research model presented in Table 2.

ICT infrastructure	OK
• “Hard” infrastructure (network and equipment)	OK
• “Soft” infrastructure (STEM graduates and ICT specialists)	?OK?
Techno-legal institutions (digital ecosystem)	OK
• Laws and regulations	OK
• Standards and procedures	OK
Service oriented process management and process reengineering	?
• Client side awareness and re-engineering	?
• Internal process redesign and process re-engineering	?
Organizational learning and leadership capabilites	?
• Knowlegde based service innovation	?
• Management and leadership for directing change	?

TABLE 2 Research Model for investigating the ICT innovation puzzle (Source: by the Author)

4. Módszertan

Elsőként elemeztük a Központi Statisztikai Hivatal legutóbbi jelentését, amely egyben az EuroStat adatok alapjául is szolgál. Az „*IKT eszközök és használatuk a közszolgáltatások során*” elnevezésű táblázatokat használtuk, amelyekre jelen dokumentumban CSO-2016-ként (CSO, 2016) hivatkozunk.

Másodsorban a magyar Központi Statisztikai Hivatal és a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem által 2015 utolsó hónapjaiban végzett nagyszabású, reprezentatív felmérést vettük alapul (Kaiser, 2016). Ennek során 3800 18 évnél idősebb állampolgárt kerestek fel, amelyből 2160 sikeres adatgyűjtés történt a válaszadók otthonában. A Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Mérési és Módszertani Központja végezte az adatok tisztítását és súlyozását a hely, fizetés, illetve nemek szerinti reprezentatív minta előállításához. A módszertani csoport táblázatokat is összeállított további elemzés céljából (Csuhai, 2016). Tanulmányunk során ezekre a táblázatokra GGR-2016-ként hivatkozunk.

A harmadik forrás – amelyet mi a kutatásunk során elsődlegesnek tekintünk – az e-szolgáltatásokért felelős Belügyminisztérium felmérési adatai voltak. A kérdőívet 1185 válaszadó töltötte ki, a tanulmány szerzői a nyers adatokat az SPSS segítségével dolgozták fel. Fontos megjegyezni, hogy a jó kormányzás kutatási mintájával ellentétben ezek az adatok nem reprezentatívak, ezért a következtetéseket ennek figyelembevételével kell levonni.

5. Következtetések

5.1. IKT infrastruktúra

A fix és mobil szélessávú technológiák folyamatos fejlődésének köszönhetően az Európai Unió fokozatosan halad a kielégítő hálózati infrastruktúra elérése felé. A Digitális Menetrend szakpolitikai dokumentumai egyértelmű célokat tűznek mind a lefedettség, mind a penetráció tekintetében. Ennek értelmében 2020-ig minden háztartásban biztosítani kell a 30 Mbit/sec szélessávú internet hozzáférést, és ezen háztartások 50%-ában a 100 Mbit/sec az EU célkitűzése. Magyarországon a Digitális Jólét Program az első célkitűzés határidejét két évvel korábbra tűzte ki – a 30 Mbit/sec lefedettséget 2018-ra tervezték elérni. Ugyanez a dokumentum ambiciózus célokat fogalmaz meg a mobilhálózatok tekintetében is: meghatározta, hogy Magyarország az 5. generációs technológia megvalósítóinak éllovasai között legyen, bár határidőket nem szabott meg erre nézve.

4. Methodology

Firstly, we looked at the latest report of the Hungarian Central Statistical Office which also serve as basis of for EuroStat data. We used the tables of “*ICT equipment and use in public services*”, and throughout this paper we will refer to it as CSO-2016 (CSO, 2016) .

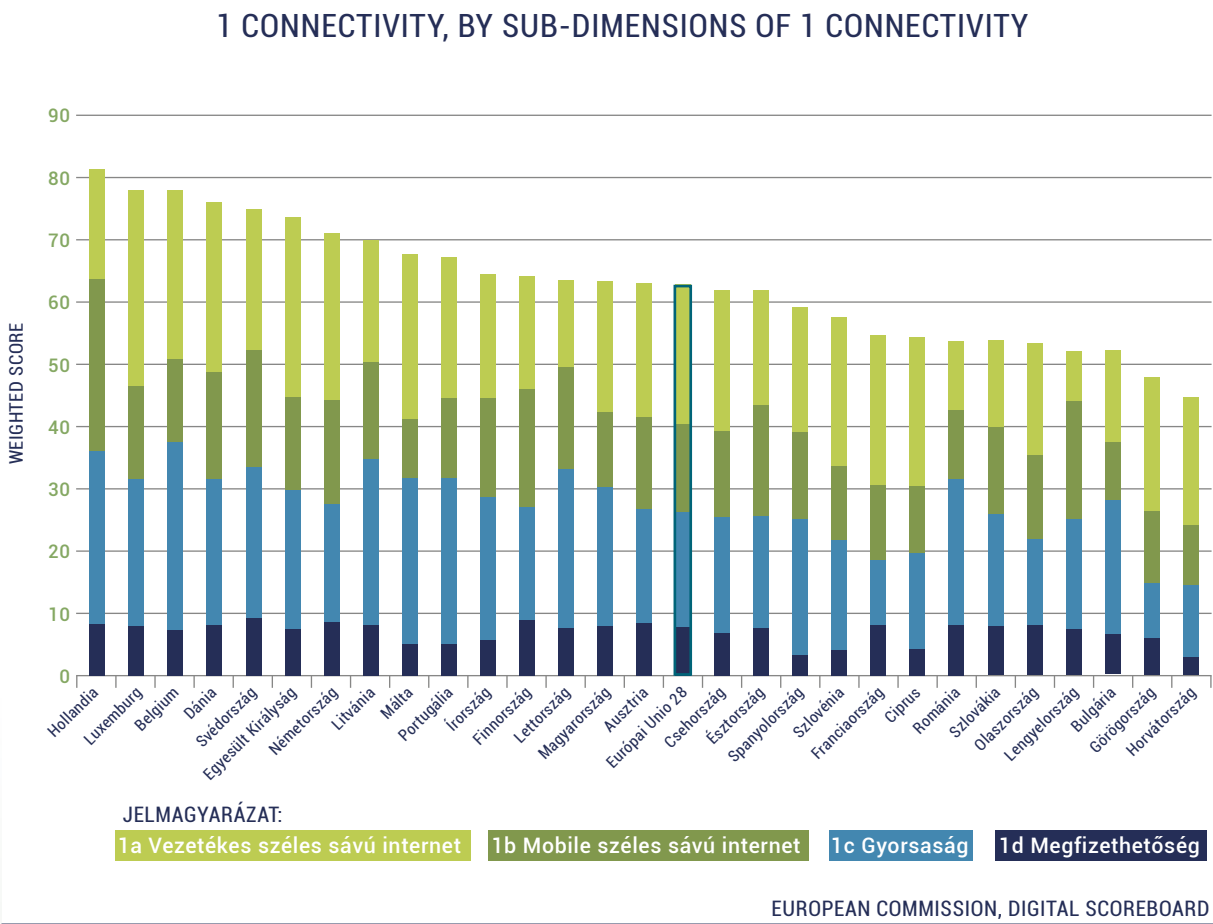
The second set has been a large scale representative survey conducted by the Hungarian Central Statistical Office and the National University of Public Service during the last months of 2015 (Kaiser, 2016). During the course of this, 3800 citizens above the age of 18 were approached, of which 2160 successful data collection took place at their homes. Cleansing and weighing for creating a representative set according to location, salary and gender has been calculated by the Measurement and Methodology Centre of NUPS, and they generated tables for further analysis (Csuhai, 2016). During the analysis we will refer to this as GGR-2016.

The third source - and what we consider primary in our research - has been survey data from the Ministry of the Interior responsible for e-service delivery. The survey was filled out by 1185 respondents, and the authors of the paper have processed the raw data by SPSS. It is important to note, that as opposed to the Good Governance research sample, this set of data is not representative, and therefore conclusions should be made accordingly.

5. Discussion

5.1. ICT infrastructure

Due to the continuous development of fixed and mobile broadband technologies achieving a satisfactory network infrastructure is a gradually moving target in the European Union. The Digital Agenda policy documents sets forth clear targets regarding both coverage and penetration. Accordingly, by 2020 the availability to access 30Mbit/sec broadband at every household is articulated in the EU, while connection at 100Mbit/sec is targeted in 50% of these households. In Hungary, the Digital Wellbeing Program brings the first objective as much as 2 years earlier – the 30Mbit/sec coverage is targeted for 2018. The same document is also ambitious about mobile networks; it articulates that Hungary intends to be among the front runners of the 5th generation implementers, although target dates are not announced.



3. ÁBRA Az IKT infrastruktúra áttekintése – EU Digitális Eredménytáblázat, 2017

A 3. ábrán bemutatott, a kapcsolódást leíró tényleges adatokat elemezve láthatjuk, hogy Magyarország alapvetően átlagosan teljesít az EU összehasonlításban; 2016 és 2017 között javított a pozícióján, közelítve nyugati szomszédjához, Ausztriához.

A 4. ábra segítségével a STEM diplomások és az IKT szakemberek kapcsán komoly problémákra kell felhívunk a figyelmet. Magyarországon a STEM diplomások kérdése különösen kritikus. Az ábra azt sugallja, hogy a vezető országokhoz képest, mint például Finnország és az Egyesült Királyság, de akár regionális összehasonlításban is, ez a terület további vizsgálatot igényel. Gyakorlatilag az összes olyan új tagország és posztkommunista ország, amely jobban teljesít a STEM diplomások és az IKT szakemberek kinevelése területén az EU átlagán helyezkedik el.

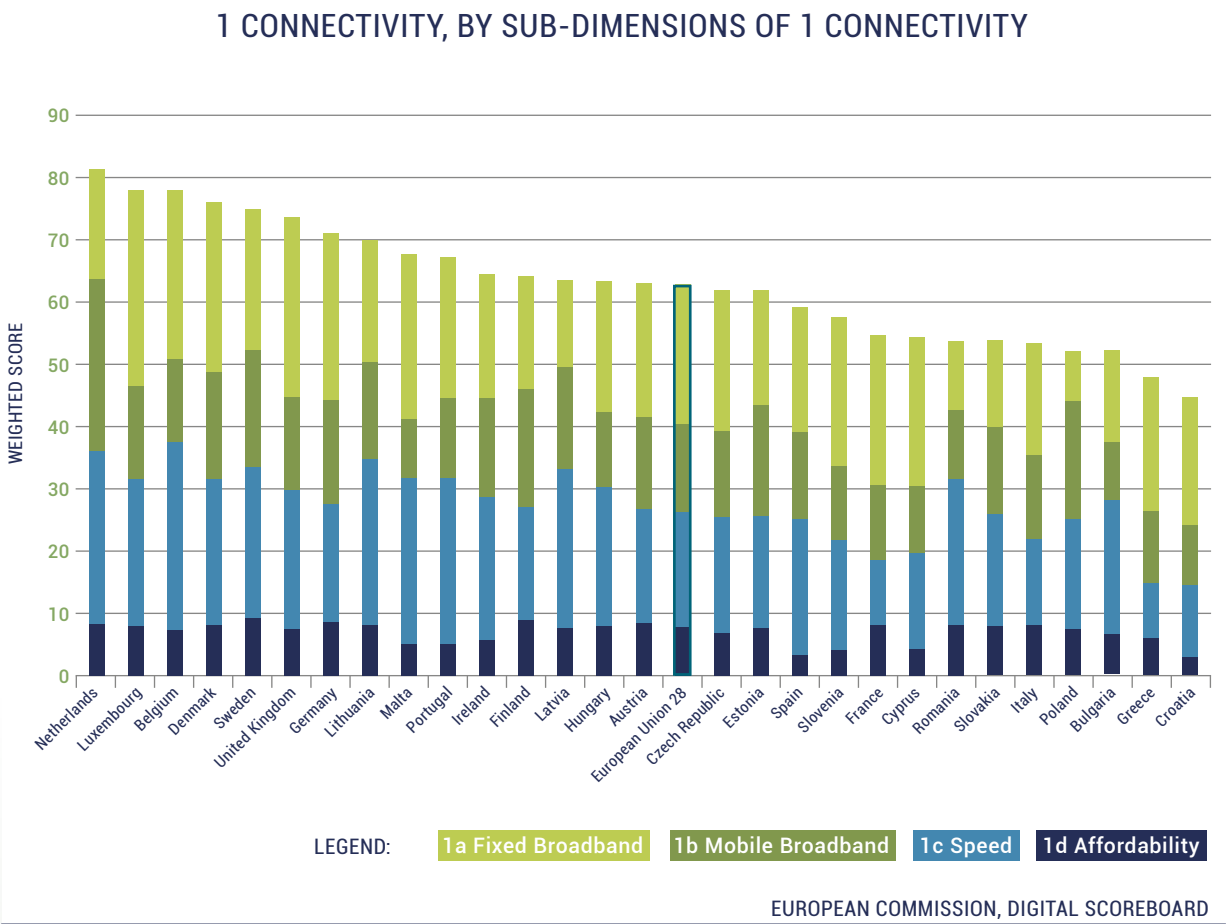
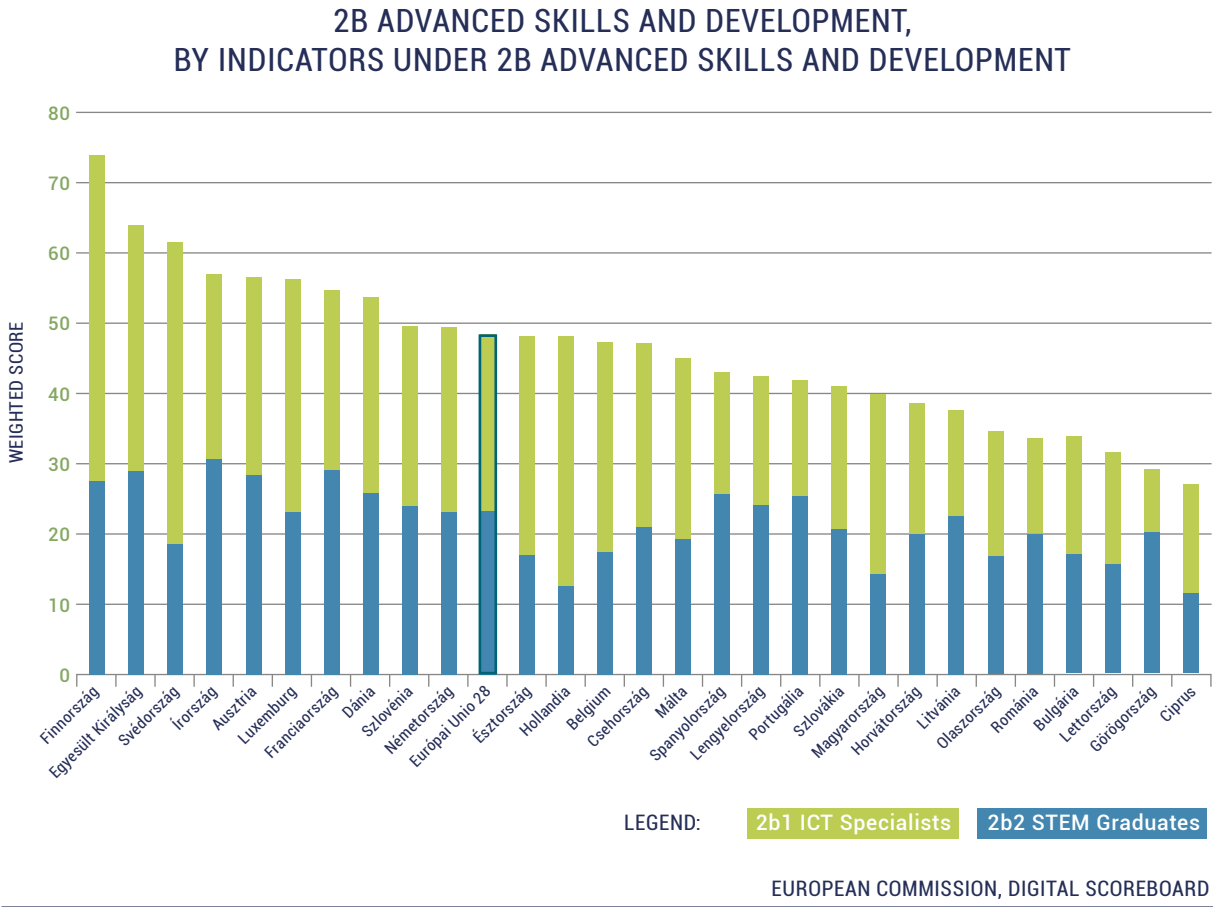


FIGURE 3 A glance look at ICT infrastructure – EU Digital Scoreboard 2017

When looking at actual data describing connectivity, as shown in Figure 3, we can see that Hungary is basically average in EU comparison terms, actually improving its position between 2016 and 2017, catching up with its western neighbour, Austria.

In Figure 4, we demonstrate that there are issues with STEM graduates and ICT specialist. In Hungary's case the STEM graduates are especially critical. Compared to leading adopters such as Finland or UK, but even in regional comparison it suggests that this area need further investigation. Basically all the new member states and the post-communist countries performing better in producing STEM graduates and ICT specialists are at the EU average.



4. ÁBRA Speciális készségek az IKT fejlesztéséhez: STEM diplomások és IKT szakemberek – EU Digitális Eredménytáblázat, 2017

A STEM diplomások képzésében tátongó szakadék kritikus, mert a mesterséges intelligencia fejlesztése és az intelligens automatizálás által generált új munkahelyek nagy része olyan készségeket igényel, mint például az analitikai adatfeldolgozó algoritmusok tervezése, amelyek elsősorban a mérnöki, matematikai vagy egyéb természettudományos területen sajátíthatók el. Ugyanakkor, úgy vélem, hogy más területek át fogják venni ezeket a készségeket és a STEM dilemma a jövőben nem lesz ennyire releváns probléma, mert a szociológia, vállalatgazdaságtan, közgazdaságtan és a társadalomtudományok más területei gyorsan be fogják építeni a tanterveikbe az adatokhoz kapcsolódó tudományokat, az alkalmazott digitális készségfejlesztést és más, IKT-hoz kapcsolódó készséget.

Következtetésként elmondhatjuk, hogy Magyarország digitális innovációs dilemmája más vezető országokkal szemben alapvetően nem az infrastruktúrában gyökeredzik, azonban a STEM diplomások kérdése további vizsgálatot igényel.

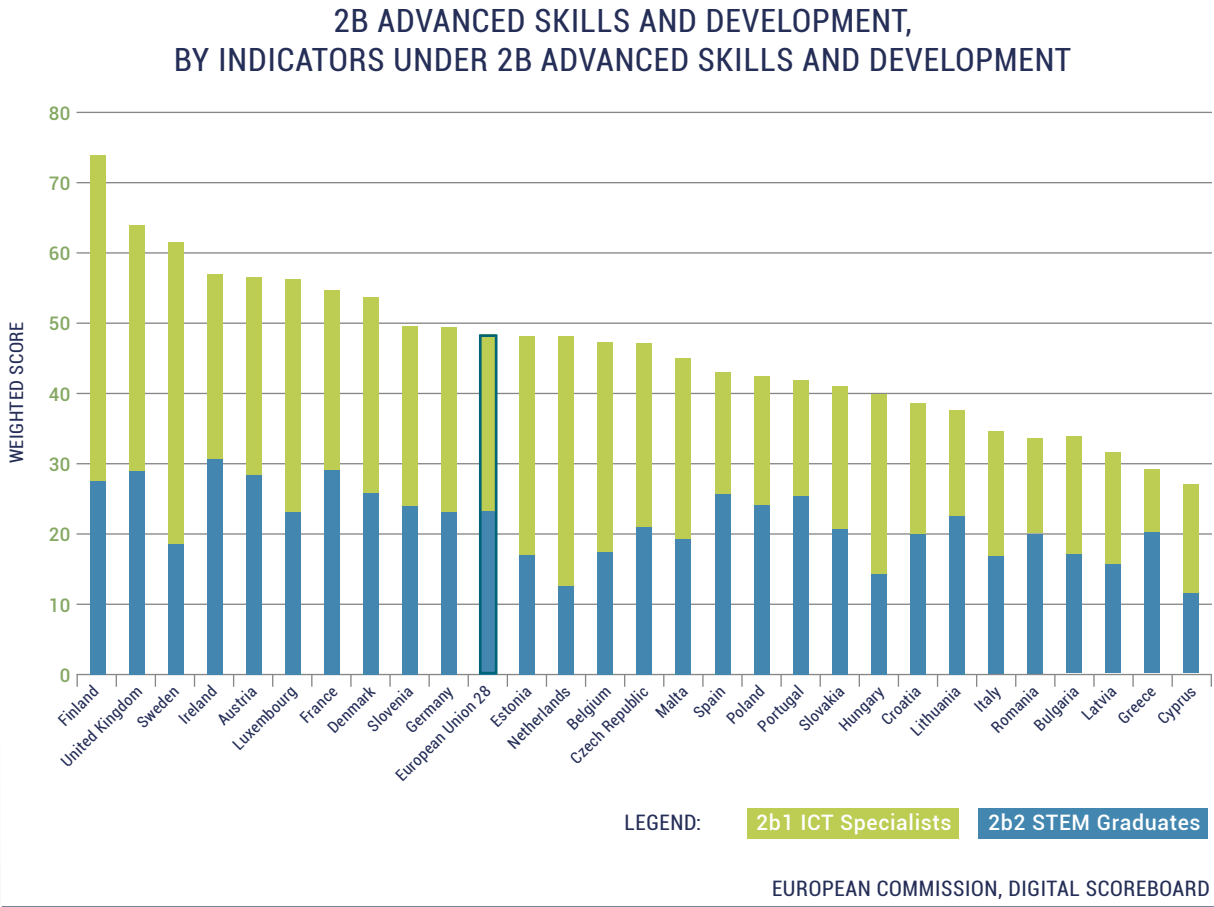


FIGURE 4 Special skills for ICT development: STEM graduates and ICT specialists – EU Digital Scoreboard 2017

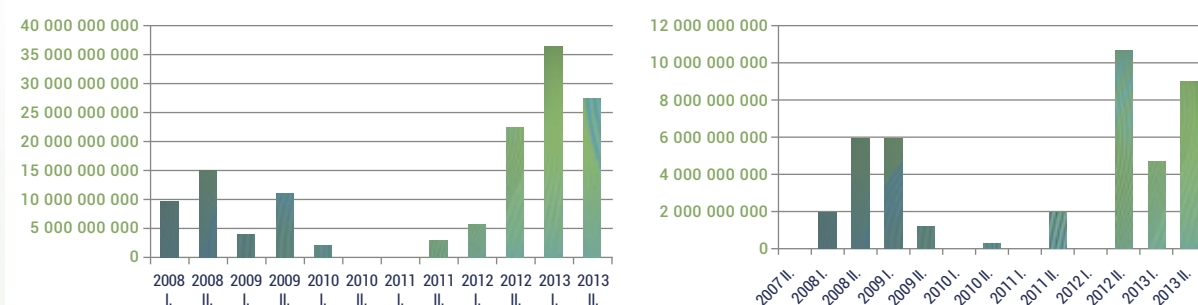
The gap in STEM graduates is critical, because most of the new jobs generated by AI development and smart automation will require skills such as analytical, data processing algorithm design, etc. mainly taught in engineering, mathematics or other fields of sciences. However, we would argue that other fields will adopt these skills, and the STEM dilemma will be not be that relevant in the future, since sociology, business, economics and other social sciences quickly adopt data science, applied digital skill development or other ICT related skills into their curriculum.

As a conclusion here, we might state that Hungary's digital innovation dilemma is not rooted in infrastructure as opposed to other lead adopters, however the STEM-graduate dilemma might need to be further investigated.

5.2. Technológiai-jogi intézmények

Mind a minőséget vizsgáló vélemények, mind az empirikus adatok kimutatják, hogy a jogalkotási intézményi háttér fejlett Magyarországon, tehát ez nem gördít akadályokat a digitalizáció útjába. A Digitális Jóléti Program mellékletei szerint a 2015-2016-os időszakban 16 különböző rendelet született az elektronikus közszolgáltatások háttérének megteremtése érdekében. Két terület azonban innovációs akadályokat jelent a szabályozás/jogalkotás területén, mindkettő a magas szintű kormányzáshoz kapcsolódik.

Az általunk korábban elemzett első kritikai megfigyelés (Aranyossy, Nemeslaki és Fekó, 2014) arra mutatott rá, hogy Magyarország e-kormányzati prioritásai érzékenyek a kormányváltásokra. Mint azt az *5. ábra* mutatja, az e-kormányzati projektek gyakorlatilag leálltak a 2009-es (Gyurcsány-Bajnai), a 2010-es (Bajnai-Orbán) kormányváltások ideje alatt, sőt, 2014 után is (a második és a harmadik Orbán-kormány közötti átmenet időszakában).



5. ÁBRA A három kormány időszakában – Gyurcsány, Bajnai, Orbán 2008-2013 – indított Elektronikus Kormányzás Operatív Programok (bal oldalon) és Államreform Operatív Programok (jobb oldalon) (Aranyossy, Nemeslaki és Fekó, 2014)

A *6. ábrán* a COCOPS tanulmány eredményeit mutatjuk be, amely 2013 szakpolitikai szakértőt megkérdezve azt a kérdést vizsgálta, hogy mennyire fontos a digitalizáció a saját szakterületükön. Az ábra jól érzékelteti, hogy a 10 résztvevő ország közül a magyar szakpolitikusok érezték legkevésbé fontosnak a digitalizációt, bár a legfontosabb (Olaszország) átlaga és Magyarország, mint a legalacsonyabb fontosságot tulajdonító ország között csupán 1,5 pont a különbség a 7 pontos Likert skálán.

5.2. Techno-legal institutions

Both qualitative expert opinions and empirical data underlines that the legislative institutional background is highly developed in Hungary and enables digitalization. Just in the course of 2015 and 2016 according to the Annexes of the Digital Wellbeing Program, 16 different decrees were introduced to establish the background for electronic public services. Two areas, however, indicate innovation obstacles in the regulation/legislation domains, both are connected to high level governance.

The first critical observation we analysed earlier (Aranyossy, Nemeslaki, & Fekó, 2014) and concluded that Hungary's e-government priorities are sensitive to government changes. As *Figure 5* shows contracting e-government projects is basically stopped by the government transitions in 2009 (Gyurcsány-Bajnai), 2010 (Bajnai-Orbán) and even after 2014 (transition between the second and the third Orbán government).

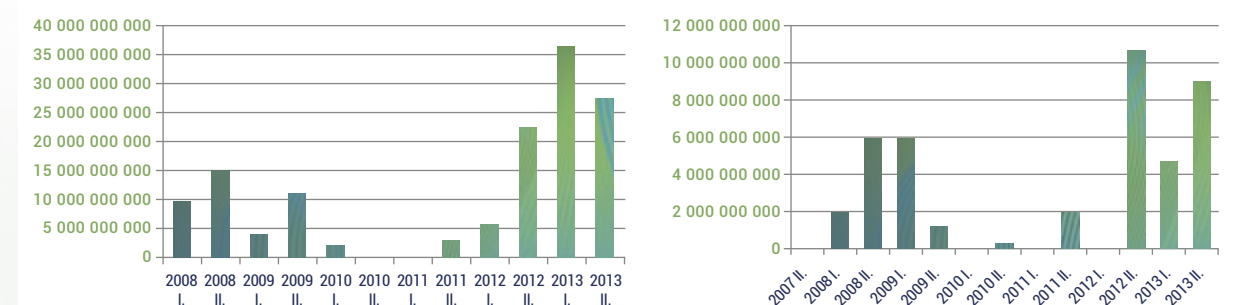
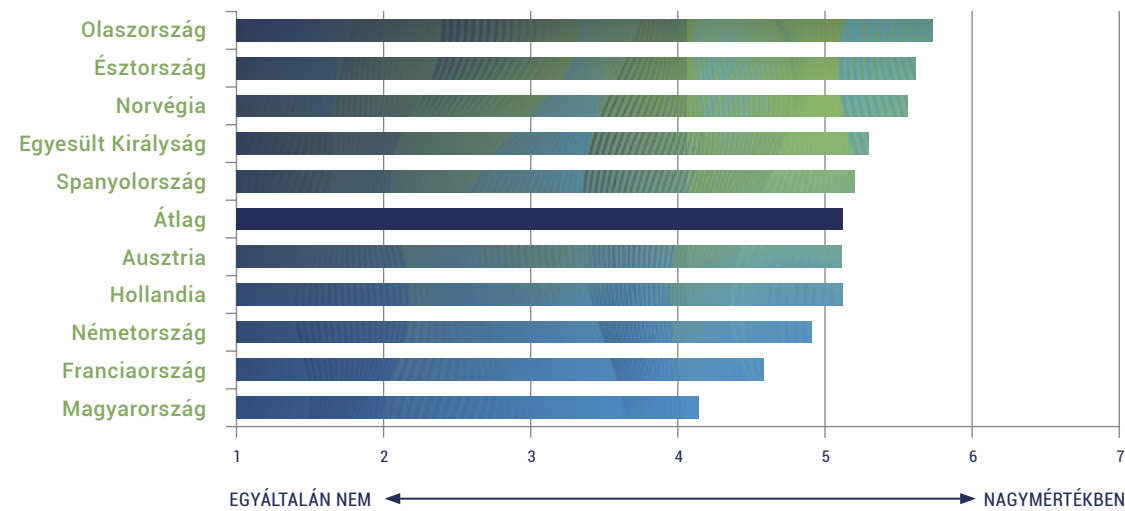


FIGURE 5 E-government Operative Programs (left) and State Reform Operative Programs (right) launched in the period of three governments – Gyurcsány, Bajnai, Orban 2008-2013 (Aranyossy, Nemeslaki, & Fekó, 2014)

Furthermore, in *6. Figure* we depict the results of the COCOPS survey, which was investigating the question amongst 2013 policy experts on how important digitalization is in their respected areas. As we can see, amongst the 10 participating countries Hungarian policy experts indicated the lowest importance for digitization, although the variation between the most important average (Italy) and Hungary as the lowest is 1.5 points on the 7 Likert scale.



6. ÁBRA A digitális kormányzás jelentősége a COCOP felmérés szerint (Hammerschmid, Oprisor és Štimac, 2013)

A 7. ábra további bizonyítékot szolgáltat a közzolgáltatási fejlesztési stratégia következetlenségének problémájára. A magyar kormány egy egyablakos rendszert, az úgynevezett kormányablakokat építi ki annak érdekében, hogy közelebb legyenek a polgárokhoz. A fizikai létesítményekhez való könnyebb hozzáférés megerősíti az ügyfelek csatornapreferenciáit, fenntartja a személyes szolgáltatások által nyújtott kényelmet, így nem ösztönzi az online megoldásokra való áttérést.

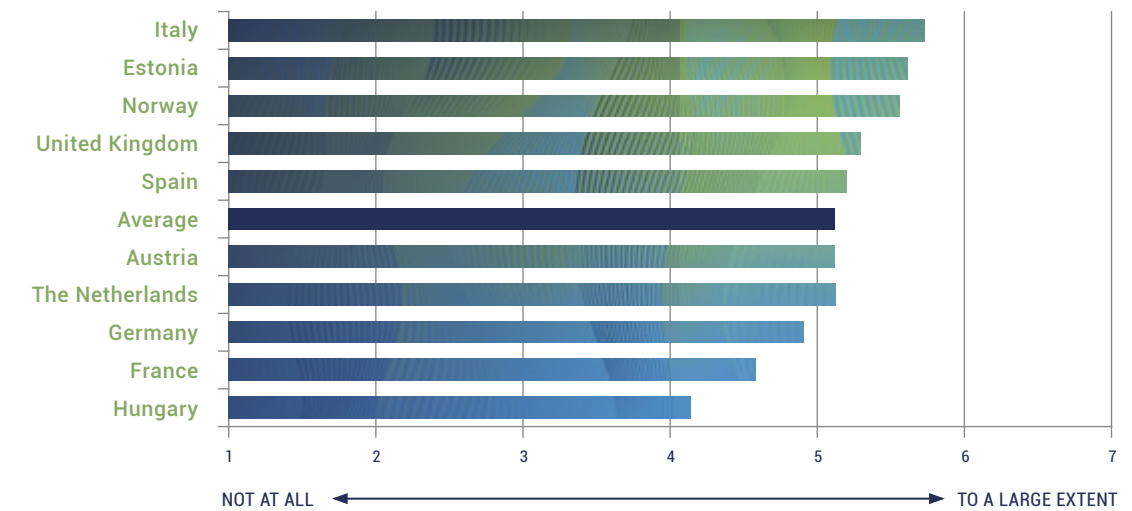
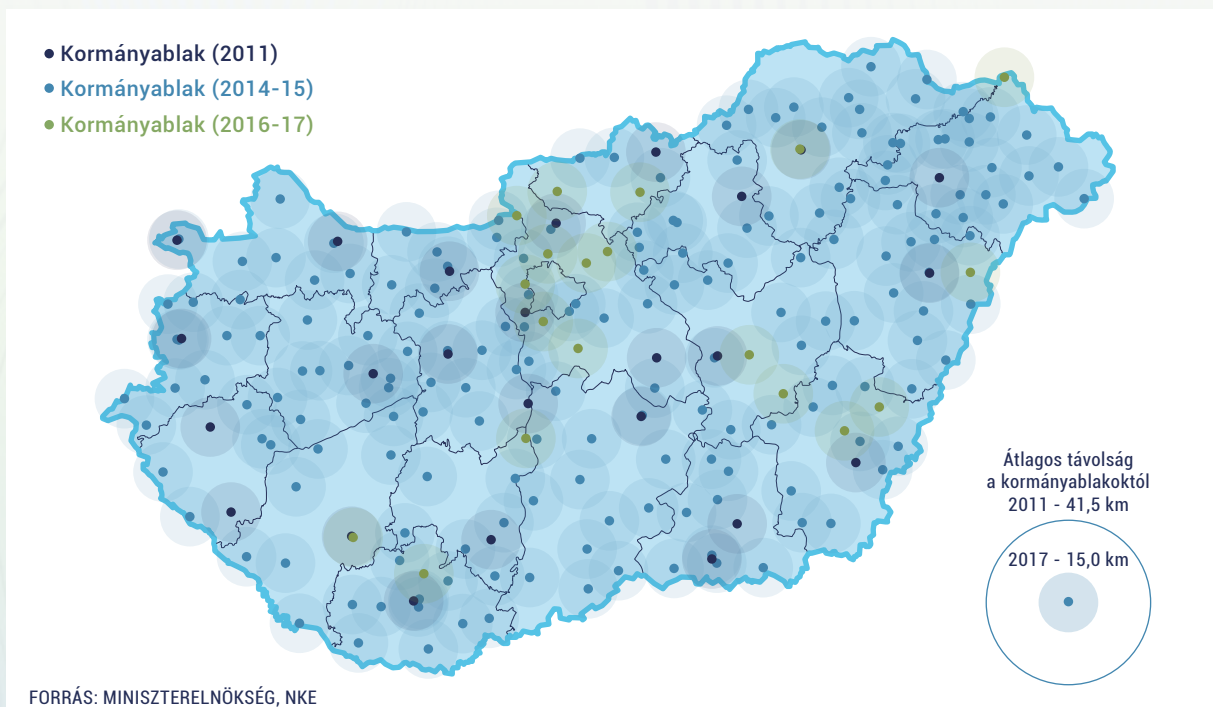


FIGURE 6 Importance of digital government according to the COCOPS survey (Hammerschmid, Oprisor, & Štimac, 2013).

Figure 7 gives another evidence indicating the problems of the inconsistency of public service development strategy. The Hungarian government is building physical one-stop services, the so called government windows, in order to be close to citizens. Ease of access to brick-and-mortar facilities reinforces the channel preferences of customers, maintains their existing comfort in personal services, and therefore does not encourage shift to on-line solutions.



7. ÁBRA A kormányablakokhoz való fizikai hozzáférés Magyarországon – átlagos távolság a kormányablakoktól (Kaiser, 2016)

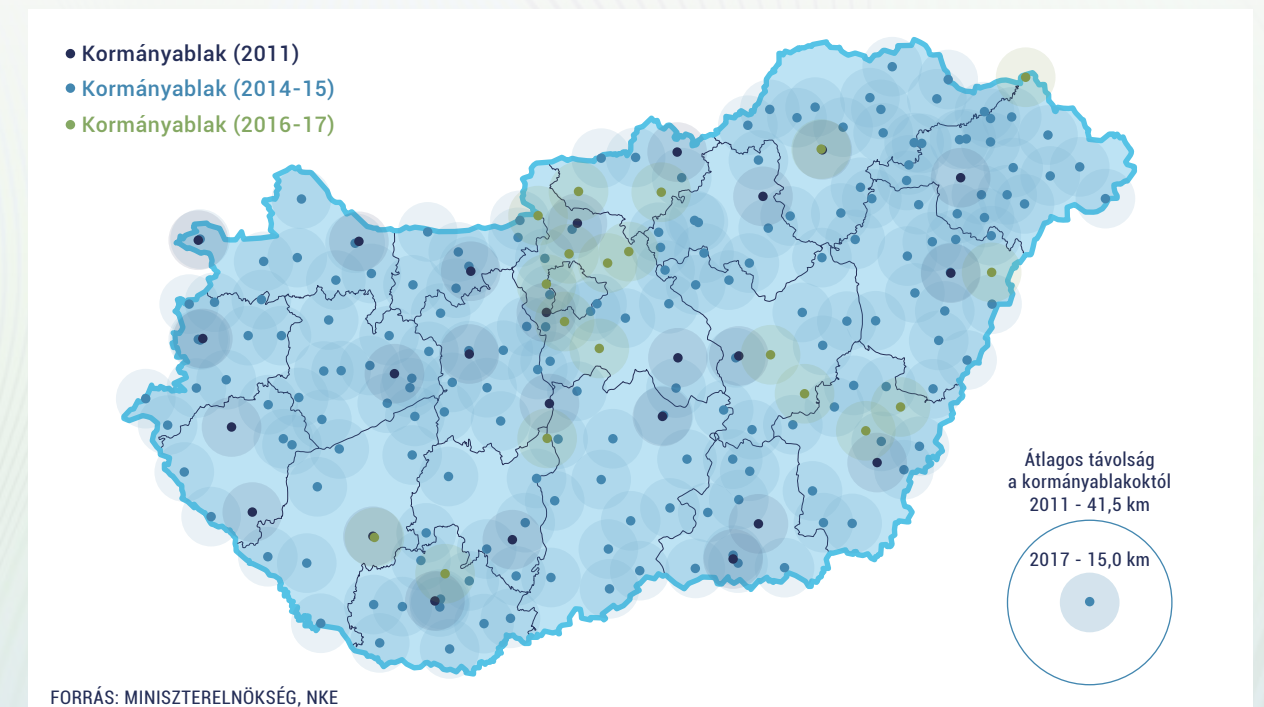


FIGURE 7 Physical access to government windows in Hungary – average distance to reach the government window (Kaiser, 2016)

5.3. Szolgáltatásorientált folyamatirányítás és folyamat átalakítás

Csatorna preferenciák

A kutatások alapján 2015-ben a magyar lakosság 71%-a vett igénybe közszolgáltatásokat, többnyire egyszer (31,5%), kétszer (23,3%) és rendkívül ritkán háromszor vagy annál többször (csak 16,2%). Ez azt jelzi, hogy a közszolgáltatásokkal kapcsolatos tapasztalatok és megítélés többnyire kevés benyomáson alapul, éppen ezért a megoldásoknak intuitívnek, könnyen használhatónak kell lenniük, amik még az első használat során is kevés erőfeszítést igényelnek (Kaiser, 2016).

A csatornahasználat és az elégedettség vizsgálata során a 3. táblázatban megfigyelhetjük, hogy a válaszadók több mint fele a személyes csatornákat részesíti előnyben, ugyanakkor az elégedettség az online csatornahasználók körében a legmagasabb. Ez a konverzió fontosságát húzza alá; úgy tűnik, hogy az online csatornák használata magasabb elégedettséget eredményez, mint a személyes vagy a telefonos csatornák.

Csatornák	Használat mértéke (%)	Elégedettség (0-10)
Személyes	58	8,04
Postai úton	21	8,34
Call center	4	7,19
Online	18	8,62

3. TÁBLÁZAT Csatornahasználat és elégedettség (Forrás: Kaiser, 2016)

5.4. Szervezeti tanulás és vezetés

A COCOPS tanulmány Magyarországi résztvevői arról számoltak be, hogy a közigazgatási reformok menedzsment szempontból nagy kihívást jelentenek, ugyanakkor sikeresnek bizonyultak (Hammarschmid, Oprisor és Štimac, 2013).

5.3. Service oriented process management and process re-engineering

Channel preferences

According to research, in 2015, 71% of the Hungarian population got in touch with public services. Mostly once, (31.5%), twice (23.3%) and very rarely three times or more (only 16.2%). This indicates, that experience and judgement of public services is mostly based on a few impressions; therefore, solutions need to be intuitive, easy to use, requiring little effort even at the first time (Kaiser, 2016).

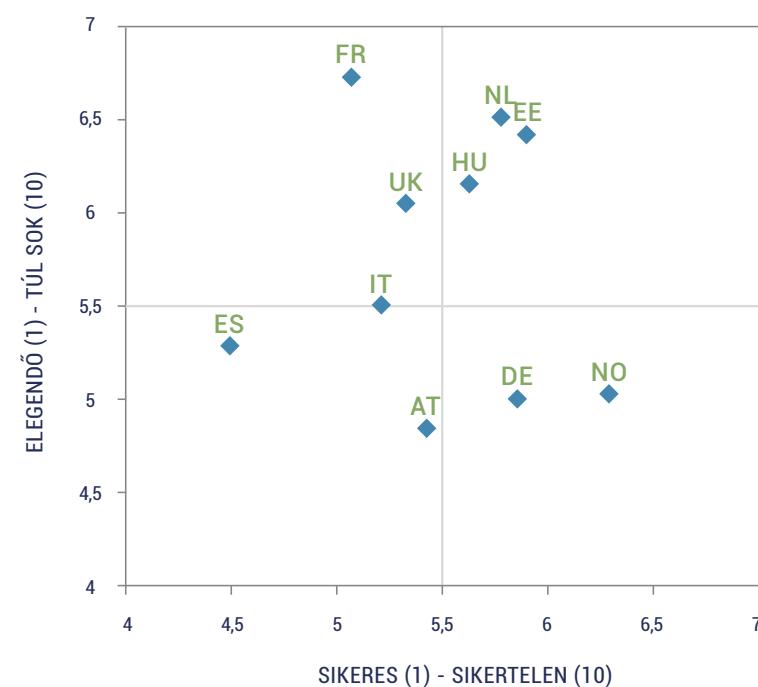
Looking at channel use and satisfaction, in Table 3, we can observe that more than half of the respondents prefer to use personal channels, but satisfaction is highest amongst the on-line channel users. This shows the importance of conversion; it seems that once on-line channels are explored they score better than the experience with the personal or even with the phone channels

Channels	Rate of usage (%)	Satisfaction (0-10)
Personal	58	8,04
Postal	21	8,34
Call centre	4	7,19
On-line	18	8,62

TABLE 3 Channel usage and satisfaction (Source: Kaiser, 2016)

5.4. Organisational learning and leadership

The COCOPS survey participants from Hungary reported that public administration reforms are demanding in terms of management, but they proved to be successful (Hammerschmid, Oprisor, & Štimac, 2013).

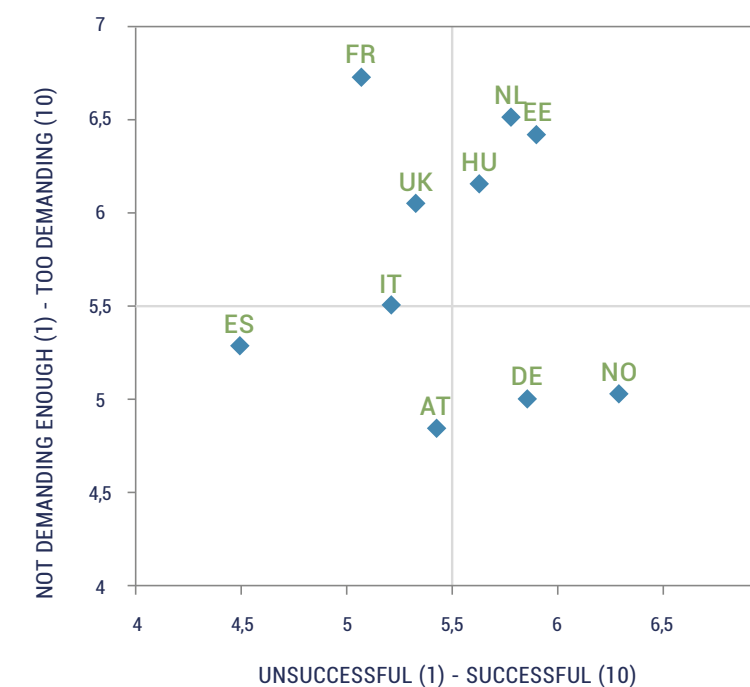
**8. ÁBRA**

A közszféra reformjának dinamikája: elegendő/túl sok vs. sikeres/sikertelen (Hammerschmid, Oprisor és Štimac, 2013)

A reformokra szánt erőfeszítéseket vizsgálva négy csoportot tudunk elkülöníteni, de fontos megjegyezni, hogy az ország által megvalósított reformok száma nem feltétlenül határozza meg az ehhez szükséges erőfeszítések mértékét, de egyes reformok (például a leépítések és az összeolvadások) egyértelműen több munkát igényelnek, mint mások (például az e-kormányzat vagy az együttműködés).

Tudás alapú szolgáltatási innováció

Kevés adat és kutatás áll rendelkezésre a közintézmények ezen dimenzióira, különösen a technológia-vezérelt és a szolgáltatás-vezérelt innováció kontextusában. Gellén Márton kutatása során magyarországi közigazgatásban dolgozókkal készített interjút az innovációs tapasztalataikkal kapcsolatban. Az alábbiakban összefoglaljuk a kutatás eredményeit, amelyek jelzik a további vizsgálatok szükségességét (Gellén, 2016).

**FIGURE 8**

Dynamics of public sector reform: enough/too much vs. successful/unsuccessful (Hammerschmid, Oprisor, & Štimac, 2013)

Four groups can be distinguished when considering the efforts in connection with implementing reforms, it is important to keep in mind that it is not necessarily the number of reforms a country introduces that determines the perception of the level of the required effort, but that some reform trends (such as downsizing and mergers) are clearly more demanding than others (such as e-government or collaboration).

Knowledge-based service innovation

There are few data and research available on these dimensions of public organizations, especially in the context of technology-driven or service-driven innovation. Marton Gellén conducted a study, in the framework of which he interviewed and surveyed Hungarian PA administrators on innovativeness; we summarize some of his results that point at the need for further study (Gellén, 2016).

Klaszter neve	Innovatív	Nincs verseny, nincs kiszervezés	Nincs innováció	Átlag	Versenyképes
A válaszadók száma a klaszterben	2,036	1,416	984	1,961	1,836
Mennyire tartja fontosnak a következőket: hierarchia és az utasítások rendjének betartása?	4.49	4	3.08	3.93	4.05
(...) a belső szabályoknak és utasításoknak való megfelelés?	4.79	4.52	3.48	4.53	4.55
(...) a kormányzati civil szolgáltatás szakértelmére való hagyatkozás?	4.83	4.75	3.95	4.63	4.86
(...) a semleges, nem részrehajló hozzáállás?	4.86	4.88	4.16	4.83	4.91
(...) a közszolgák közötti verseny kialakítása?	3.98	1.59	2.48	2.08	3.58
(...) az egyéni teljesítmény indikátorok pontos meghatározása?	4.69	3.89	3.21	4.19	4.49
(...) a feladatok kiszervezése?	4.17	1.42	2.64	3.75	1.83
(...) a feladatok delegálása?	4.49	3.55	3.25	4.04	4.16
(...) a közszolgák bevonása a döntésekbe?	4.49	4.16	3.53	4.19	4.30
(...) a kollégák és a partnerek bevonása a munkafolyamatokba?	4.76	4.6	3.91	4.61	4.69
(...) külső szakértői intézményekkel és társadalmi partnerekkel való együttműködés?	4.58	4.01	3.33	4.35	4.43
(...) eseti munkakapcsolat létesítése külső intézményekkel és piaci szereplőkkel?	4.32	3.18	3.02	3.87	3.92

9. TABLÁZAT A magyarországi közintézmények innovatív képessége (Gellén, 2016)

Menedzsment és vezetés a változás irányításához

Mi a jelenlegi pozíciója?		Az eset klaszterszáma					Összes
		Innovatív	Nincs verseny, nincs kiszervezés	Nincs innováció	Átlag	Versenyhelyzet	Vezető
Vezetők	Érték	233 (11.44%)	281 (19.84%)	114 (11.58%)	207 (10.55%)	426 (23.2%)	1,261 (15.31%)
	Várt érték	311.8	216.9	150.7	300.4	281.2	1,261
Nem vezető	Érték	1,780	1,102	836	1,720	1,369	6,807
	Várt érték	1,683.4	1,170.7	813.6	1,621.3	1,518	6,807
n.a.	Érték	23	33	34	34	41	165
	Várt érték	40.8	28.4	19.7	39.3	36.8	165
Teljes minta	Érték	2,036	1,416	984	1,961	1,836	8,233
	Várt érték	2,036	1,416	984	1,961	1,836	8,233

Megjegyzés: A vártnál nagyobb értéket vastag betűvel jelöltük. A százalékos arányok a klaszteren belüli vezetők arányát mutatják.

10. TABLÁZAT A magyar közzsféra helyzete és innovációs készsége (Gellén, 2016)

Cluster names	Innovative	No competition, no outsourcing	No innovation	Average	Competitive
Number of respondents in cluster	2,036	1,416	984	1,961	1,836
How important would you consider the following: hierarchy and sticking to chain of command?	4.49	4	3.08	3.93	4.05
(...) compliance to internal bylaws and internal instructions?	4.79	4.52	3.48	4.53	4.55
(...) relying on the expertise of the gov. civil service?	4.83	4.75	3.95	4.63	4.86
(...) impartialty, unbiased attitude?	4.86	4.88	4.16	4.83	4.91
(...) establishing competition among civil servants?	3.98	1.59	2.48	2.08	3.58
(...) precisely defining individual performance indicators?	4.69	3.89	3.21	4.19	4.49
(...) outsourcing of tasks?	4.17	1.42	2.64	3.75	1.83
(...) delegating tasks?	4.49	3.55	3.25	4.04	4.16
(...) involving gov. civil servants into decisions?	4.49	4.16	3.53	4.19	4.30
(...) involving colleagues as partners in work processes?	4.76	4.6	3.91	4.61	4.69
(...) cooperation with external professional institutions and with social partners?	4.58	4.01	3.33	4.35	4.43
(...) establishing occasional work connections with external institutions and with market players?	4.32	3.18	3.02	3.87	3.92

CHART 9 Innovation in Hungarian public service organizations (Gellén, 2016)

Management and leadership for directing change

What is your current position?		Cluster Number of Case					Total
		Innovative	No competition, no outsourcing	No innovation	Average	Competitive	Leaders
Leader	Count	233 (11.44%)	281 (19.84%)	114 (11.58%)	207 (10.55%)	426 (23.2%)	1,261 (15.31%)
	Expected Count	311.8	216.9	150.7	300.4	281.2	1,261
Non-leader	Count	1,780	1,102	836	1,720	1,369	6,807
	Expected Count	1,683.4	1,170.7	813.6	1,621.3	1,518	6,807
n.a.	Count	23	33	34	34	41	165
	Expected Count	40.8	28.4	19.7	39.3	36.8	165
Total sample	Count	2,036	1,416	984	1,961	1,836	8,233
	Expected Count	2,036	1,416	984	1,961	1,836	8,233

Note: Higher than expected count is indicated by figures in bolds. Percentage figures indicate proportion of leaders within the cluster.

CHART 10 Position and innovativeness in the Hungarian public sector. (Gellén, 2016)

Megállapítások

A közsféra IKT-beruházásai nem feltétlenül eredményezik a közszolgáltatások hatékonyságának és hatásosságának javulását.

2007 és 2018 között Magyarország az Európai Szociális Alap, a Kohéziós Alap és a Strukturális Alapok forrásainak felhasználásával mintegy 1,2 milliárd eurót költött a közigazgatás korszerűsítésére. Más ágazatokba történő beruházásokkal való összehasonlításában látható, hogy az IKT fejlesztési projektek több mint 25%-a az állami szektorba irányult, ami megegyezik Magyarország pénzügyi, kereskedelmi és médiaszektorjának nagyságával. Míg a digitális átalakítás ez utóbbi ágazatokban tapasztalható hatásai vitathatatlanok, a közsférában megvalósult IKT kiadások hatékonysága legalábbis megkérdőjelezhető. Az EU-ban és az ENSZ-ben alkalmazott mérési eredménytáblázatot elemezve megállapíthatjuk, hogy Magyarország nem javította ebbéli pozícióját, sőt, egyes területeken elvesztette versenyképességét és hátrébb csúszott a rangsorban.

Néhány korábbi, a közsférában megvalósított digitális innovációra vonatkozó kutatás megállapításai segítségével megmutattuk, hogy négy kulcsfontosságú tényezőt kell részletesen elemezni ahhoz, hogy felismerjük a jelenség mögött meghúzódó mélyreható okokat. Bár az infrastruktúra folyamatos fejlődésre és fejlesztésre szorul, mégsem tűnik a legfontosabb magyarázó tényezőnek a termelékenység javulásának elmaradása keresett okoknál. Alapvetően a technológiai-jogi intézmények sem jelentenek akadályt Magyarországon, kivéve a politikai célkitűzéseknek való megfelelés és a következetesség tekintetében.

Az adatok – vagy valójában az adatok hiánya – azonban azt mutatják, hogy két fő terület eredményez gyenge IKT-hatást a közigazgatásban. A folyamatok átalakítása az ügyfél és a közszolgálati oldalon önmagában nem elégséges; az IKT által támogatott folyamatok adaptációja és újbóli kialakítása elengedhetetlen a szolgáltatásnyújtás javításához. A szervezetek közötti tudásmegosztásban és a vezetés szempontjából kreatív megoldásokra van szükség: a sikeres megvalósítók tapasztalata azt mutatja, hogy az államnak is meg kell felelnie az új technológiák nyújtotta lehetőségeknek.

Conclusion

Public ICT investments do not necessarily result in improvements in the efficiency or effectiveness of public services.

Hungary has spent around 1.2 billion Euros using funds from the European Social Fund, the Cohesion Fund and the Structural Funds on modernizing its public administration during the period of 2007-2018. Taking the investments into other sectors as a comparison, this means that more than 25% of ICT development projects go to the public sector, which is equivalent to the magnitude of the financial, commercial and media sectors of Hungary. While in the effects of digital transformation are unquestionable in these latter sectors, effectiveness of public ICT spending is problematic. When looking at the measurement scoreboards used in the EU and UN, we find the Hungary not even improved its position, but in some areas has lost competitiveness and fell behind in several rankings.

Based on some elements of earlier findings in digital innovation studies on public administration we have shown that four key factors should be analysed in detail to find out in-depth reasons behind this phenomenon. Infrastructural questions, although they do need constant development and improvement, do not seem to be key factors behind the lack of productivity improvement. Nor do the techno-legislative institutions seem to be obstacles in Hungary's case, except for some alignment in policy objectives and consistency.

Data – or actually the lack of data – show, however, that two areas are dominant in the lack of ICT impact in public administration, both in the field of service and organizational innovation. Both client side and civil service side process re-engineering is insufficient, adopting and reinventing processes based on what ICT enables is essential for achieving improvement in service delivery. In terms of organization and leadership the transfer to knowledge sharing and more creative solutions are in demand: experience of successful implementers prove, that public management also need to adopt to the new opportunities what technology provides.

Irodalomjegyzék

Alharbi, A., Kang, K., & Hawryszkiewicz, I. (2015). The Influence of Trust and subjective Norms on Citizens' Intentions to Engage in E-participation on E-government Websites. Australasian Conference on Information Systems (pp. 1-11). Adalaide: ACIS 2015 Nov. 30 - Dec. 04.

Aranyossy, M., Nemeslaki, A., & Fekó, A. (2014). Empirical Analysis of Public ICT Development Project Objectives in Hungary. International Journal of Advanced Computer Science and Applications, 5(12), pp. 45-54.

Bannister, F., & Connolly, R. (2012). Forward to the past: Lessons for the future of e-government from the story so far. Information Polity, 17(3-4), pp. 211-226.

Barrett, M., Davidson, E., Prabhu, J., & Vargo, S. L. (2015). SERVICE INNOVATION IN THE DIGITAL AGE: KEY CONTRIBUTIONS AND FUTURE DIRECTIONS. MIS Quarterly, 39(1), pp.135-154.

Bekkers, V. (2012). Why does e-government looks as it does? looking beyond the explanatory emptiness of the e-government concept. Information Polity, 17(3-4), pp.329-342.

Bélanger, F., & Carter, L. (2012). Digitizing Government Interactions with Constituents: An Historical Review of E-Government Research in Information Systems. Journal of the Association for Information Systems, 13(5), pp. 363-394.

CSO. (2016). Az infokommunikációs technológiák és szolgáltatások helyzete Magyarországon 2015 (Status of ICT and related services in Hungary-2015) - in Hungarian. Budapest: Central Statistical Office.

Csuhai, S. (Ed.). (2016). Jelentés a Jó Állam Véleményfelmérésről (Report on the Opinion Survey of the Good Governance Report) - in Hungarian. Budapest: NKE Kiadó.

Davenport, T. (1993). Process Innovation: Reengineering work through information technology. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Gellén, M. (2016). BUREAUCRATS AS INNOVATORS? STATISTICAL ANALYSIS ON INNOVATIVE CAPACITY WITHIN THE HUNGARIAN CENTRAL CIVIL SERVICE. Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue, pp. 38-54.

Hammerschmid, G., Oprisor, A., & Štimac, V. (2013). COCOPS Executive Survey on Public Sector Reform in Europe. 7th Framework Programme: Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS): www.cocops.eu.

References

Alharbi, A., Kang, K., & Hawryszkiewicz, I. (2015). The Influence of Trust and subjective Norms on Citizens' Intentions to Engage in E-participation on E-government Websites. Australasian Conference on Information Systems (pp. 1-11). Adalaide: ACIS 2015 Nov. 30 - Dec. 04.

Aranyossy, M., Nemeslaki, A., & Fekó, A. (2014). Empirical Analysis of Public ICT Development Project Objectives in Hungary. International Journal of Advanced Computer Science and Applications, 5(12), pp. 45-54.

Bannister, F., & Connolly, R. (2012). Forward to the past: Lessons for the future of e-government from the story so far. Information Polity, 17(3-4), pp. 211-226.

Barrett, M., Davidson, E., Prabhu, J., & Vargo, S. L. (2015). SERVICE INNOVATION IN THE DIGITAL AGE: KEY CONTRIBUTIONS AND FUTURE DIRECTIONS. MIS Quarterly, 39(1), pp. 135-154.

Bekkers, V. (2012). Why does e-government looks as it does? looking beyond the explanatory emptiness of the e-government concept. Information Polity, 17(3-4), pp. 329-342.

Bélanger, F., & Carter, L. (2012). Digitizing Government Interactions with Constituents: An Historical Review of E-Government Research in Information Systems. Journal of the Association for Information Systems, 13(5), pp. 363-394.

CSO. (2016). Az infokommunikációs technológiák és szolgáltatások helyzete Magyarországon 2015 (Status of ICT and related services in Hungary-2015) - in Hungarian. Budapest: Central Statistical Office.

Csuhai, S. (Ed.). (2016). Jelentés a Jó Állam Véleményfelmérésről (Report on the Opinion Survey of the Good Governance Report) - in Hungarian. Budapest: NKE Kiadó.

Davenport, T. (1993). Process Innovation: Reengineering work through information technology. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Gellén, M. (2016). BUREAUCRATS AS INNOVATORS? STATISTICAL ANALYSIS ON INNOVATIVE CAPACITY WITHIN THE HUNGARIAN CENTRAL CIVIL SERVICE. Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue, pp. 38-54.

Hammerschmid, G., Oprisor, A., & Štimac, V. (2013). COCOPS Executive Survey on Public Sector Reform in Europe. 7th Framework Programme: Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS): www.cocops.eu.

Jukic, T., Todorovski, L., & Nemeslaki, A. (2015). Investigation of E-government Research Field: What Has Been Done and How to Proceed? 23rd NISPAcee Annual Conference, (pp. 1-15). Tbilisi, Georgia, 2015. May 21–23.

Kadar, K. (2015). Good Governance: International Dimension. Budapest: National University of Public Service.

Kaiser, T. (Ed.). (2016). Jó Állam Jelentés (Good Governance Report) 2016 - in Hungarian. Budapest: NKE Kiadó, Improved and Abridged Edition.

Lin, F., Fofanah, S. S., & Liang, D. (2011). Assessing citizen adoption of e-Government initiatives in Gambia: A validation of the technology acceptance model in information systems success. *Government Information Quarterly*, 28(2), pp. 271-279.

Rana, N. P., Williams, M. D., Dwivedi, Y. K., & Williams, J. (2012). Theories and Theoretical Models for Examining the Adoption of E-Government Services. *e-Service Journal*, 8(2), pp. 26-56.

Szádeczky, T. (2014). Information Security - Strategy, codification and awareness. In A. Nemeslaki, *ICT Driven Public Service Innovation* (pp. 99-112). Budapest: Publisher of the National University of Public Service.

United Nations. (2016). United Nations E-Government Survey 2016. New York: UN Department of Economic and Social Affairs.

UNPAN. (2014). United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future we Want. New-York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.

Vander Elst, S., & De Rynck, F. (2014). Diving in the Dynamics of Alignment Process in Public Organizations: Lessons for a Reconceptualized Alignment Framework. *EGPA Conference*, (pp. 1-14). Speyer, Germany.

Virili, F., & Sorrentino, M. (2009). Value generation in e-government from service-based IT integration. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 3(3), pp. 227-247.

Welch, E. W., Hinnant, C. C., & Moon, J. M. (2009). Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), pp. 371–391.

Zabukovsek, S. S., Bobek, S., Vosner, H. B., & Sebjan, U. (2016). Bibliometric Analysis of E-government Research. In A. Balthasar, B. Golob, H. Hansen, R. Müller-Török, A. Nemeslaki, J. Pichler, & A. Prosser (Ed.), *Multi-Level (e) Governance: Is ICT a means to enhance transparency and democracy?* CEE e-Dem and e-Gov Days 2016 (pp. 259-272). Vienna-Budapest: Austrian Computer Society.

Jukic, T., Todorovski, L., & Nemeslaki, A. (2015). Investigation of E-government Research Field: What Has Been Done and How to Proceed? 23rd NISPAcee Annual Conference, (pp. 1-15). Tbilisi, Georgia, 2015. May 21–23.

Kadar, K. (2015). Good Governance: International Dimension. Budapest: National University of Public Service.

Kaiser, T. (Ed.). (2016). Jó Állam Jelentés (Good Governance Report) 2016 - in Hungarian. Budapest: NKE Kiadó, Improved and Abridged Edition.

Lin, F., Fofanah, S. S., & Liang, D. (2011). Assessing citizen adoption of e-Government initiatives in Gambia: A validation of the technology acceptance model in information systems success. *Government Information Quarterly*, 28(2), pp. 271-279.

Rana, N. P., Williams, M. D., Dwivedi, Y. K., & Williams, J. (2012). Theories and Theoretical Models for Examining the Adoption of E-Government Services. *e-Service Journal*, 8(2), pp. 26-56.

Szádeczky, T. (2014). Information Security - Strategy, codification and awareness. In A. Nemeslaki, *ICT Driven Public Service Innovation* (pp. 99-112). Budapest: Publisher of the National University of Public Service.

United Nations. (2016). United Nations E-Government Survey 2016. New York: UN Department of Economic and Social Affairs.

UNPAN. (2014). United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future we Want. New-York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.

Vander Elst, S., & De Rynck, F. (2014). Diving in the Dynamics of Alignment Process in Public Organizations: Lessons for a Reconceptualized Alignment Framework. *EGPA Conference*, (pp. 1-14). Speyer, Germany.

Virili, F., & Sorrentino, M. (2009). Value generation in e-government from service-based IT integration. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 3(3), pp. 227-247.

Welch, E. W., Hinnant, C. C., & Moon, J. M. (2009). Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), pp. 371–391.

Zabukovsek, S. S., Bobek, S., Vosner, H. B., & Sebjan, U. (2016). Bibliometric Analysis of E-government Research. In A. Balthasar, B. Golob, H. Hansen, R. Müller-Török, A. Nemeslaki, J. Pichler, & A. Prosser (Ed.), *Multi-Level (e) Governance: Is ICT a means to enhance transparency and democracy?* CEE e-Dem and e-Gov Days 2016 (pp. 259-272). Vienna-Budapest: Austrian Computer Society.

A TECHNOLÓGIAI HULLÁM MEGLOVAGLÁSA: A ROMÁN VÁROSOK ERŐFESZÍTÉSEI AZ E-KORMÁNYZAT TERÜLETÉN

Dr. Nicolae Urs, dékán-helyettes, Kolozsvári Politikai, Közigazgatási és Kommunikációs Főiskola

A magas életminőség megteremtése érdekében a városok egyre inkább arra törekszenek, hogy a helyi és központi kormányzati forrásokon túl a helyi közösségek szereplőit is mobilizálják. A technológiai újítások gyors üteme miatt egy sikeres projekt megvalósításához, különösen, az úgynevezett „*intelligens város stratégia*” projektek esetében a magánszféra alkalmazkodóképességét és bátorságát érdemes példaként követni. A megszokott gyakorlattal ellentétben a román nagyvárosok élen járnak a digitalizációs erőfeszítések terén, mert befáradtak a nemzeti kormányokra való várakozásba, és inkább együttműködési megállapodásokat kötöttek olyan érintett szereplőkkel, akik szintén érdekeltek a helyi közösség életminőségének javításában.

Nemzeti szint

A romániai elektronikus kormányzati erőfeszítések eredménye vegyesnek mondható: Románia az európai országok rangsorának alján, vagy annak közelében helyezkedik el.

Az Agenda 2020 keretében az Európai Unió kiemelte, hogy a digitalizálás a társadalmi fejlődés egyik kulcsfontosságú tényezője kell, hogy legyen a következő években és évtizedekben. Ezen cél elérésének nyomon követéséhez az Európai Unió egy indexet alakított, melynek segítségével jobban meg tudjuk érteni az egyes országok eredményeit és nehézségeit. Az úgynevezett Digitális Gazdaság és Társadalom Index (DESI) 5 fő elemből áll: kapcsolódás, humán tőke, internetes szolgáltatások használata, digitális technológia integráltsága és digitális közszolgáltatások. Ezek mindegyike több mutatót foglal magában annak érdekében, hogy a lehető legpontosabb képet lehessen alkotni az egyes európai uniós országokról.

Az öt dimenzió egyikében sem teljesít jól Románia, és összességében az utolsó helyet foglalja el a DESI rangsorban (Európai Bizottság, 2018).

RIDING THE TECHNOLOGICAL WAVE: ROMANIAN CITIES SEARCH FOR E-GOVERNMENT DIVIDENDS

Dr. Nicolae Urs, Vice-Dean, FSPAC, BBU

In order to create high quality of living, cities are increasingly trying to mobilize not only the resources of the local or central governments, but also those offered by other community actors. The fast pace of technological innovations means that, in order to be successful, projects, especially those gathered under the large umbrella of a “*smart city strategy*”, should look into the private companies’ book describing adaptability and boldness. Bucking the usual trend, large Romanian cities are at the forefront of digitalization efforts, tired of waiting for the national government and emboldened by collaboration with other stakeholders interested in increasing the quality of living in their communities.

National level

The state of Romania’s electronic government efforts is a mixed one. At national level, Romania is at or near the bottom of any ranking of European countries.

Part of the Agenda 2020, the European Union insists that digitalization is one of the key factors in societal development in the coming years and decades. To support the journey of the member states on this path, an index was created to better understand the achievements and difficulties of each country. This Digital Economy and Society Index (DESI) is divided into 5 chapters: Connectivity, Human Capital, Use of Internet Services, Integration of Digital Technology, and Digital Public Services. Each of these is comprised of several indicators, in an effort to draw as accurate a picture as possible about each country in the EU.

In none of these five dimensions does Romania perform well, and overall, it occupies the last place in the DESI ranking (European Commission, 2018).

Fejezet	Kapcsolódás	Humán tőke	Internetes szolgáltatások használata	Digitális technológia integráltsága	Digitális közszolgáltatások
Rangsor (28-ból)	22	28	28	28	26

Hogyan egyeztethető össze ez a teljesítmény azzal a széles körben elterjedt nézettel, hogy Románia az információs és kommunikációs technológiákkal foglalkozó külföldi, illetve belföldi cégek központja (például, egyes források szerint a teljes közép-és kelet-európai térségben Románia rendelkezik legnagyobb arányban IKT szakemberrel a munkaerőpiacán) (Brainspotting, 2018). Véleményünk szerint a kialakult helyzet nagyrészt a román központi kormányzati politikának, valamint a kormánynak ezen a területen megfigyelhető visszafogott részvételének köszönhető.

Romániában az IKT-hoz kötődő iparágak fellendülése számos tényezőhöz kapcsolódik (például, a kommunista időszakra jellemző kiváló matematikai oktatás, a szomszédos hálózatok robbanásszerű fejlesztése a 90-es években és ugyanebben az időszakban a széles körben elérhető kalózszoftverek), de fontos előrelépést jelentett a román kormány azon döntése is, hogy az IKT szakemberek mentesülnek a jövedelmi adó alól. Ezt a döntést 2004-ben hozták meg, amikor Romániában még nem működött jelentős számú IKT cég, és a kiszervezés is kezdeti fázisban volt még. Tudomásunk szerint egyetlen kutatás sem foglalkozott még ezen döntés hatásai ak vizsgálatával, de nagy biztonsággal feltételezhető, hogy ez hatalmas lökést adott egy éppen formálódó iparág számára. További kedvező körülmény az internetkapcsolatok viszonylag nagy sebessége és alacsony költsége volt (Románia folyamatosan a világon az egyik legjobban teljesítő ország volt e tekintetben). Ez főként a pénzügyileg stabil magánszolgáltatók közötti erős verseny következménye volt (akiknél kitömött zsebre volt szükség az erőteljes infrastrukturális beruházások finanszírozására, különösen a városi területeken, és akik a rézkábelek átugrásával azonnal a száloptikás hálózatokba fektettek be), valamint a rendelkezésre álló szomszédos hálózatok elérhetőségének is köszönhető, amelyeket ezek a vállalatok felvásároltak (így egyszerre nagyszámú ügyfelet lehetett bekötni a rendszerbe).

A kezdeti intézkedések után (amelyek valójában inkább a gazdaság fejlesztéséhez kapcsolódtak és nem a román állam hajlandóságát mutatták az ország technológiai átalakulásának előmozdítására) a román kormánynak nem volt következetes digitalizációs stratégiája. A hangzatos kormányzati nyilatkozatokon túl az IKT oktatás nem volt prioritás a minisztériumok számára, és a közintézmények digitalizálását számos technológiai és szervezeti akadály is nehezítette.

Chapter	Connectivity	Human Capital	Use of Internet Services	Integration of Digital Technology	Digital Public Services
Rank (out of 28)	22	28	28	28	26

How is this situation reconciled with the widely held view that Romania is a hub for ICT companies, both foreign and domestic (for example, according to some sources, Romania has the largest percentage of ICT specialists in the workforce out of all Central and Eastern European countries) (Brainspotting, 2018)? In our opinion, this state of affairs is largely the result of the Romanian central government policies and its limited involvement in this field.

The boom in the ICT related industries in Romania is a result of a number of factors (generally good mathematics education in communist times, explosive development of neighborhood networks in the nineties, widely available pirated software in the same period), but an essential advantage was a decision by the Romanian government that ICT specialists are exempt from income tax. This decision was taken in 2004, when Romania did not have a lot of ICT companies and the Romanian outsourcing business was in its infancy. There are no studies that we are aware of about the impact of this policy, but it seems safe to assume that it was a shot in the arm for an industry that was just beginning to form. Another beneficial element in Romania was the relatively high speed and low cost of internet connections (Romania is constantly one of the best performing countries in the world in this regard). This is mainly the result of the heated competition between financially potent private Internet Service Providers (with the deep pockets required to finance extensive infrastructure investments, especially in urban areas, and invested from the get-go in fiber optics networks, bypassing copper cables) and the availability of ready-made neighborhood networks that could be bought by these companies (so, a large number of clients could be added in one go).

After the initial measures (which actually was related more to economic development than showing a willingness of the Romanian state to advance on the technological transformation of the country), the strategy of the Romanian government on the road of digitalizing the state was incoherent. Aside from governmental declarations, ICT education was not an evident priority for ministries and the digitalization of public institutions is hampered by multiple obstacles, both technological and organizational.

Számos tanulmány kimutatta, hogy a sikeres elektronikus kormányzati projektek megvalósításához sok előfeltételnek kell teljesülnie, melyek legtöbbször központi kormányzati intézkedéseket és stratégiákat igényel. Az ENSZ e-kormányzati Indexének éllovas országai (az Egyesült Királyság, Dél-Korea, Ausztrália, Dánia, Szingapúr), illetve az ezen a területen gyorsan fejlődő országok (például jellemzően Észtország) vagy teljesítik ezeket az elvárásokat vagy sikeres stratégiával rendelkeznek, hogy teljesítsék a szükséges előfeltételeket, amelyek nélkül szinte lehetetlen az állampolgárok és a cégek által egyre inkább elvárt kifinomult online szolgáltatásokat nyújtani. E követelmények közül a legfontosabbak az e-igazolványok valamilyen formájának bevezetése; a központi kormányzaton belül egy megfelelő erőforrásokkal és felelősségi jogkörrel ellátott központi intézmény kialakítása, ami képes a közintézményekben változásokat elérni (például egy minisztérium vagy egy központi információtechnológiai hivatal, azaz CIO) (Kitsing, 2010); nemzeti nyilvántartások kialakítása (például vállalatokra, járművekre, illetve emberekre vonatkozó); és a különböző hivatalos szervek közötti interoperabilitás megteremtése (beleértve természetesen a nemzeti szabványokat is) (Meyerhoff Nielsen, 2016). Másik fontos dimenzió az érdekelt magánvállalatokkal való szoros együttműködés (a mobilszolgáltatók és a bankok jellemzően az ilyen jellegű együttműködések leglelkesebb támogatói) (Meyerhoff Nielsen, 2017).

Le kell szögeznünk, hogy (más kormányzati projektekhez hasonlóan) a digitalizációs projektek sokkal könnyebben valósíthatók meg magas bizalmi szintű társadalmakban – ez azonban nem jellemző Romániára, hiszen a közintézmények, különösen a központi intézmények nem élvezik az állampolgárok teljes bizalmát. Ráadásul, az elektronikus kormányzati projektekért felelős hatóság folyamatosan változott a román kormányon belül (a Kommunikációért Felelős Minisztériumtól először átkerült a kormány Általános Főtitkárságához, majd vissza a Kommunikációért Felelős Minisztériumhoz, együttműködésben a Belügyminisztériummal, ezután tovább került egy szánalmasan kevés erővel rendelkező Információs Hivatalhoz). A nemzeti eID (e-igazolvány) rendszer kezdettől fogva erős ellenszélnek volt kitéve (mind szervezeti, mind kulturális értelemben), sőt, majdnem meg is bukott, az interoperabilitás normái még csak most vannak kialakulóban (az ehhez szükséges törvényt tavaly év végén fogadták el), a nemzeti nyilvántartások e nélkül a szabványok nélkül nem tudnak előrelépni.

Helyi kezdeményezések

Az e-kormányzás koherens nemzeti stratégiájának kapcsán felmerülő akadályokat vizsgálva nem meglepő, hogy Romániában egyre több város alakítja ki a saját digitalizációs stratégiáját. Rendkívül nagy az érdeklődés az „*okos város*” cím iránt, melyet több román város is igyekszik megszerezni, és számos városi önkormányzat határozott lépéseket is tesz ezen a területen (Gyulafehérvár, Nagyvár, Kolozsvár, Temesvár).

Multiple studies have shown that, in order for electronic government projects to succeed, a number of prerequisites should be met, and most of them are related to central government actions or strategies. The countries that top the UN E-government Index (the United Kingdom, South Korea, Australia, Denmark, Singapore) or countries that are developing very fast in this field (the usual suspect being Estonia) meet these requirements or have successful strategies in place to achieve those necessities without which the delivery of the sophisticated online services that citizens and companies increasingly expect from public institutions is almost impossible. The most important such requirements include eIDs of one form or another, a central institution within the central government (such as a ministry or a CIO office) with the resources and authority to implement change in public institutions (Kitsing, 2010), national registries (for example for companies, vehicles, people), and interoperability between various official bodies (including, of course, national standards) (Meyerhoff Nielsen, 2016). Another important enabler is the close collaboration with interested private companies (mobile operators and banks are usually the most keen supporters of such cooperation) (Meyerhoff Nielsen, 2017).

We must say in the beginning that digitalization projects are much easier to implement (similarly to all other governmental projects) in high-trust societies – this is not the case for Romania, where public institutions, and especially central ones, do not enjoy a high level of trust among citizens. Moreover, the official authority in charge of electronic government projects has constantly changed in the Romanian government (from the Communication Ministry to the General Secretariat of the Government, back to the Communication Ministry in association with the Ministry of Internal Affairs, moving afterwards to a woefully underpowered CIO Office and so on). The national eID scheme went into heavy headwinds from the start (both organizational and cultural) and was all but abandoned, the standards for interoperability are just beginning to take form (the necessary law was adopted at the end of last year), and the national registries cannot move forward without these standards.

Local initiatives

Looking at all these obstacles in implementing a coherent national strategy for e-government, it is no surprise that an increasing number of cities around Romania are employing their own digitalization strategies. There is a lot of hype, especially surrounding the “*smart city*” label that several Romanian cities claim, but there are also visible steps in a number of urban municipalities around Romania (Alba Iulia, Oradea, Cluj-Napoca, Timișoara).

Egyes városokban a fejlődés motorjai azok a magánvállalatok, amelyek nyitott és érdeklődő helyi közigazgatási partnerre lelnek. Erre a legjobb példa Gyulafehérvár esete, ahol számos projektet valósítottak meg vagy fejlesztenek jelenleg is, nagyrészt olyan magánvállalatokkal való együttműködésben, amelyek szeretnék ezt a lehetőséget technológiájuk megismertetésére használni. Például az Orange mobilszolgáltató cég 15 intelligens városfejlesztési projektben vesz részt partnerként az oktatás, a kormányzás, az üzleti innováció és a környezetvédelem területén.

Más városok is igyekeznek előre lépni a digitalizálás területén akár központi támogatás nélkül is. Ez a helyzet úgy írható le, hogy „*a pohár félig üres és félig tel*” típusú. Egyrészt jó hír, hogy a romániai közintézmények úgy érzik, hogy használniuk kell a legújabb technológiákat, ezért az állampolgárok és a vállalatok számára új online szolgáltatásokat vezetnek be. Másrészt azonban szabványok és kialakított interoperabilitási szabályok hiányában az egyes közintézmények (sőt, néha ugyanazon intézmény különböző részlegeinek) egymástól független megoldásai nem könnyen tudnak egymással kommunikálni, az információ-megosztás nehézkes vagy egyenesen lehetetlen, és az adatok duplikálása is gyakori. Amíg egy központi kormányzati intézmény nem szán arra erőforrásokat (idő, pénz, emberek és hatóság), hogy az országos megoldásokhoz és online szolgáltatásokhoz szükséges követelmények bevezetésére irányuló koherens programot alakítson ki, addig a romániai városok továbbra is a saját útjukat fogják járni és olyan elektronikus kormányzati projekteket fognak megvalósítani, amelyek a saját lakosaik számára a legfontosabbak.

Esettanulmány: Kolozsvár

Kolozsvár jó esettanulmányul szolgál. Egyike azon kevés romániai nagyvárosoknak, amely több mint 300 ezer lakossal rendelkezik, és az elmúlt közel 15 évben gazdaságilag fellendülésben volt. Egy világbanki tanulmány Kolozsvárt nevezte az egyik legvonzóbb városnak, ahova országon belül érdemes költözni (Criste, et al., 2017). A város élénk IKT iparággal rendelkezik, amely közvetlenül foglalkoztatja a munkaerő mintegy tizedét és jól fizető munkahelyeket kínál.

A kolozsvári városháza felismerte, hogy egyedül nem képes megvalósítani a város fejlesztéséhez szükséges digitalizációs projekteket, ezért a helyi közösséghez fordult segítségért. Az így kialakul, úgynevezett „*ötös spirálvon*” folyamatában a városháza a különböző érdekelt felek által felkínált erőforrásokat hangolja össze (Carayannis, et al., 2012). Ugyan sem a feladatok, sem az érintett szereplők nincsenek egyértelműen meghatározva, de Kolozsvár esetében az alábbi szereplőket lehet leginkább megemlíteni: egyetemek, helyi önkormányzat, vállalkozások, nem-kormányzati szervezetek és az állampolgárok. Ezek mindegyike értékes erőforrásokkal járul hozzá ehhez a folyamathoz.

In some cities the impetus is given by private companies that find a willing and open local public administration – the most representative example here is Alba Iulia, which has a great number of projects implemented or in development, the vast majority of which in collaboration with private companies eager to use this opportunity as a showcase of their technologies. For example, Orange, the large mobile phone operator, is a partner in 15 such projects, spanning most of the verticals usually associated with smart city development: education, governance, business innovation, or environment.

Other cities are also trying to move forward without central support in this field of digitalization. This represents a classical “*glass half full-half empty*” type of situation. On the one hand, it is encouraging that public institutions in Romania feel the need to use technology in their quest to transform and that online services are beginning to be implemented for both citizens and companies. On the other hand, without a common set of standards and functioning interoperability rules, the bespoke solutions of different public institutions (and sometimes the apps of different departments in the same institution) do not talk to one another easily, information sharing is cumbersome if not impossible and data duplication is rife. But until a central government institution finds the resources (time, money, people, and authority) to begin a coherent program of introducing the necessary requirements for country-wide solutions and online services, cities in Romania will continue to go on their own way and develop what electronic government projects they deem more important for their citizens.

Case study: Cluj-Napoca

Cluj-Napoca is a case in point. One of the few cities in Romania with a population of over 300.000 inhabitants, it has been on an upward development trajectory for almost 15 years. In a World Bank study, Cluj-Napoca was highlighted as the most desirable location to move in the country (Cristea, et al., 2017). The city has a vibrant ICT industry, which directly employs around a tenth of the workforce and offers high-paying jobs.

The Cluj-Napoca city hall realized that it cannot implement the digitalization projects necessary for the development of the city alone, therefore, it asked for the help of the community. In doing so, it embraced the role of facilitator and tries to coordinate resources pooled together by different stakeholders in what is increasingly a new buzz-word in the field of city development: the quintuple helix (Carayannis, et al., 2012). The definition is still a bit fuzzy, and the actors involved are not that well defined, but in the context of Cluj-Napoca, these actors include: universities, local government, businesses, non-governmental organizations, and citizens. Each brings valuable resources into the mix.

A város egyetemei szakértelmet, adatgyűjtési és elemzési szakértelmet tudnak nyújtani. Kolozsvár 10 egyeteméről rendkívül sok jó végzettséggel rendelkező embert vonzanak el vállalatok a világ minden pontjából. A diákok a helyi lakosság egyötödét adják, és ennek hatása számos területen jelentkezik: az albérleti áraktól a sportpályák iránti keresletig, és a tömegközlekedés megszervezésének fontosságát nehéz lenne túlbecsülni. Az egyetemek bevonásának másik előnye, hogy semleges szereplőként képesek áthidalni az egyes partnerek közötti mentalitásbeli és gyakorlati különbségeket.

A helyi közintézmények (különösen a városháza) mára elfogadta, hogy Kolozsváron nem uralkodni kell, sokkal inkább a kezdeményezéseket „*irányítani*”. Az e-kormányzati projektek megvalósítását számos jogi korlát akadályozza (például az IKT szakemberek számára nem tudnak piaci béreket fizetni), további problémákat jelentenek a korábban említett nemzeti hiányosságok és a szervezeti tehetetlenség. Mindezen akadályok ellenére a helyi közösség elvárja a városházától, hogy határozott lépéseket tegyen a város átalakítása érdekében. Ezért az intézmény mára a kolozsvári életminőség javítását célzó projektek előmozdítójává és koordinátorává vált, melyek közül az intelligens város programok döntő szerepet játszanak.

A Kolozsváron működő vállalatok, különösen az IKT vállalkozások felismerték, hogy a növekedésükhöz szükséges magasan képzett munkaerő vonzásához és megtartásához az egyik fő vonzeró a város által kínált életminőség lesz, ezért az elmúlt években számos projektben vettek részt. Mivel ezek a cégek jellemzően digitalizációs projektek megvalósításával foglalkoznak, nem meglepő, hogy ez képezi számukra a fő (bár semmiképpen sem a kizárólagos hangsúlyt).

Kolozsvárnak van a legaktívabb helyi közössége Romániában, számos civil szervezet működik itt, amelyek szervesen be vannak ágyazva a város társadalmi szerkezetébe. Korábban a szerepük a közintézmények kritizálásában merült ki, de manapság már kettős szerepet töltenek be: partnerek és ellenőrző szervek is egyben.

Az állampolgárok az utolsó szereplői ennek az ötös spirálvonalnak, akiket egyre inkább bevonnak a közpolitikák kialakításába és a városfejlesztés prioritásának kijelölésébe. Nagyon nehéz meggyőzni őket, hogy hallassák a hangjukat a városháza irodáiban, és hogy belássák, hogy a döntéseik befolyásolhatják a dolgok menetét, de egyre több jó tapasztalat van (például a részvételi költségvetés platformja már második éve létezik).

Universities can provide expertise, data collection capabilities, and analysis proficiencies. The constant pool of well-educated people that graduate each year from Cluj-Napoca's 10 universities are a magnet for companies all around the world. Students represent around a fifth of the population and they influence everything, from rent prices to the demand for sports fields, and the organization of the public transport is hard to overstate. Another advantage of involving academia is that they are seen as a neutral actor that can bridge the various differences in mentality and way of doing things inherent between such diverse partners.

Local public institutions (especially the City Hall) are coming to terms with the fact that Cluj-Napoca is not a city that can be “*ruled*”, but one that should be governed. In the implementation of e-government projects, the City Hall is hampered by legal restraints (it cannot pay market salaries for ICT specialists, for example), the national deficiencies we talked about, and by organizational inertia. Despite all these hurdles, the community expects the City Hall to take bold steps in transforming the city. As such, the institution is increasingly adopting the role of a facilitator and coordinator of projects that aim to improve the Cluj-Napoca quality of life, smart city programs chief among these.

Companies in Cluj-Napoca, especially ICT businesses, are increasingly aware that, in order to attract and retain the highly-educated workforce they need to grow and expand, the main draw is increasingly the city's quality of life. As such, a few years ago they started getting more and more involved in projects in collaboration with other stakeholders. The digitalization projects are their bread and butter, so it is no surprise that this is their main focus (but by no means the only one).

Cluj-Napoca is the most socially active community in Romania, with a lot of NGOs that are embedded in the social fabric of the city. Until a few years ago they used to only criticize the public institutions, but today, they have a dual role: partners and watchdogs.

Citizens are the last partners in that quintuple helix. They are increasingly invited to take part in the formulation of public policies and in choosing the priorities for city development. It is an arduous task to convince them that their voices can be heard in the City Hall offices and that their decisions can influence things, but encouraging signs are visible (for example, the platform for participatory budgeting, now in its 2nd year).

Néhány a leglátványosabb projektek közül: több magánvállalat és a városháza közötti együttműködés a városháza honlapjának frissítéséhez és számos online szolgáltatás bevezetéséhez (ezen együttműködések többsége ingyenes volt); a Vállalkozói, Informatikai és Innovációs Tanácsadó Testület felállítása, amely a helyi önkormányzatot, vállalatokat, nem-kormányzati szervezeteket és az egyetemeket bevonó, rendszeresen (háromhavonta) összeülő testület, amely a közösség fejlesztésével kapcsolatos döntéseket hozhat (például Kolozsvár intelligens város stratégiáját fogja megalkotni, de ezt az IKT cégek fizetik ki); számos olyan innovációs és IKT konferencia került megrendezésre a fent felsorolt 5 szereplő részvételével, ahol konkrét projekteket foglalmaznak meg (például a Nyílt Innovációs Konferencia idén másodszor kerül megrendezésre), valamint olyan, magáncégek által finanszírozott, kulturális, oktatási és innovációs projekteket mutatnak be, amelyeket nem-kormányzati szervezetek terveztek és koordináltak (például a Kolozsvári Kulturális Központot); stb.

Ezen partnerek együttműködésének természetesen megvannak a kezdeti nehézségei, sőt, egyes projektek nem is érték el a tervezett eredményeket, de összességében a dolgok jó irányba haladnak.

A következő évek rendkívül fontosak lesznek ezen együttműködések tekintetében, amiknek az alapjait az elmúlt 5-6 évben fektették le. A partnerkapcsolatok további növekedésével és bővülésével Kolozsvár fokozatos átalakítása Európa egyik okos városává valósággá válik.

Felhasznált irodalom

Brainspotting, 2018. IT&C Talent Map, Bucharest: Brainspotting.

Carayannis, E. G., Barth, T. D. & Campbell, D. F., 2012. The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 1(2).

Cristea, M. et al., 2017. Magnet cities: migration and commuting in Romania, Washington, D.C.: World Bank Group.

European Commission, 2018. Digital Economy and Society Index (DESI) - Country Report Romania, Brussels: European Commission.

Kitsing, M., 2010. An Evaluation of E-Government in Estonia. Oxford, Oxford University Press. Meyerhoff Nielsen, M., 2016. eGovernment and Governance: The Danish- Japanese models and timelines compared. Daegu, South Korea, s.n.

Meyerhoff Nielsen, M., 2017. eGovernance and Online Service Delivery in Estonia. Staten Island, NY, Association for Computing Machinery.

Some of the most visible projects are: the collaboration between different private companies and the City Hall in upgrading the City Hall website and introducing a number of online services (most of these collaborations were pro-bono); the Consultative Council for Entrepreneurship, IT and Innovation, which gathers the local government, companies, NGOs, and Universities in a body that meets regularly (once every three months) and can take decisions related to the development of the community (for example, a smart city strategy will be formulated for Cluj-Napoca, but it will be paid by ICT companies); a number of innovation and ICT conferences in which all 5 actors take part and articulate concrete projects (for example, the Open Innovation Conference, now on its second year), projects created and coordinated by NGOs (such as Cluj Cultural Center) that involve all partners in cultural, education, and innovation projects funded by companies; etc.

The collaboration between these partners is not without its teething troubles, and some projects have not been the envisioned roaring successes, but by-and-large things move in the right direction.

The next few years will be essential in continuing the collaboration between the stakeholders in Cluj-Napoca and building on the foundations laid out in the past 5-6 years. If this partnership grows and expands, the outlook for gradually transforming Cluj-Napoca into one of the smart cities of Europe is increasingly bright.

References

Brainspotting, 2018. IT&C Talent Map, Bucharest: Brainspotting.

Carayannis, E. G., Barth, T. D. & Campbell, D. F., 2012. The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 1(2).

Cristea, M. et al., 2017. Magnet cities: migration and commuting in Romania, Washington, D.C.: World Bank Group.

European Commission, 2018. Digital Economy and Society Index (DESI) - Country Report Romania, Brussels: European Commission.

Kitsing, M., 2010. An Evaluation of E-Government in Estonia. Oxford, Oxford University Press. Meyerhoff Nielsen, M., 2016. eGovernment and Governance: The Danish- Japanese models and timelines compared. Daegu, South Korea, s.n.

Meyerhoff Nielsen, M., 2017. eGovernance and Online Service Delivery in Estonia. Staten Island, NY, Association for Computing Machinery.

A CSEH, A SZLOVÁK ÉS A MAGYAR TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK FENNTARTHATÓSÁGÁNAK KÖLTSÉGVETÉSI KÉRDÉSEI

Hegedűs Szilárd PhD^{1,3} – Bethlendi András PhD¹ – Lentner Csaba CSc¹ – Nagy László² PhD – Molnár Petronella¹

1. Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Közpénzügyi Kutatóintézet
2. Pozsonyi Közgazdaságtudományi Egyetem
3. Budapesti Gazdasági Egyetem

kontakt: hegedus.szilard@uni-bge.hu

Az önkormányzati fenntarthatóság egyik fontos aspektusa a helyi költségvetési folyamatok megfelelő működése. Az európai önkormányzati működés kereteire jelentős mértékben meghatározza a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, amely a helyhatóságok pénzügyi önállóságát kívánja szavatolni. Ugyanakkor a pénzügyi önállóság szükségszerű korlátozása is sokszor jogos gyakorlati igény a központi költségvetés részéről a túlzott deficit és eladósodás megakadályozása érdekében, amely a költségvetési gazdálkodás szabályalapúságában ölt testet. A helyi költségvetési fenntarthatóság terén számos gyakorlatot találunk nemzetközileg. A tanulmány összehasonlítja a három hasonló történelmi és gazdasági jellemzővel bíró Visegrádi ország önkormányzati költségvetési szabályait, valamint a szabályoknak való megfelelés időbeli alakulását 1995-től napjainkig.

kulcsszavak: önkormányzati szabályozás, összehasonlító elemzés

Bevezetés

A költségvetési szabályok egyre nagyobb szerepet töltenek be az Eurozóna válságát követően a költségvetési fegyelem biztosításában. A fegyelem kiterjed a helyhatóságokra is, hiszen lokális szinten autonómiával rendelkező egységek, így a tőkepiachoz hozzáférve közfeladataik ellátása érdekében eladósodhatnak, ez azonban kihatással van az államadósságra, a fenntartható államháztartási működésre. A tanulmányban három Visegrádi ország szabályozását hasonlítjuk össze jogszabályi, valamint számszaki elemzés keretében.

BUDGETARY ISSUES OF THE SUSTAINABILITY OF LOCAL GOVERNMENTS IN SETTLEMENTS OF HUNGARY, THE CZECH REPUBLIC AND SLOVAKIA

Szilárd Hegedűs PhD^{1,3} – András Bethlendi PhD¹ – Csaba Lentner CSc¹ – László Nagy² PhD – Petronella Molnár¹

1. National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Research Centre of Public Finance
2. University of Economics in Bratislava
3. Budapest Business School

contact: hegedus.szilard@uni-bge.hu

One of the key aspects of local governmental sustainability is the proper operation of local budgetary processes. The frameworks of European local government operation are significantly determined by the European Charter of Local Governments, which is meant to ensure the financial independence of local authorities. At the same time, necessary limitation of financial autonomy is often a legitimate practical need on the part of the central budget, in order to prevent excessive deficits and indebtedness, which is manifested in the rule-based nature of budget management. Several practices are available internationally in the field of local budget sustainability. The study compares the local budgetary rules of the three Visegrád countries of similar history and economy, as well as compliance with the rules over time from 1995 till these days.

keywords: local governmental regulation, comparative analysis

Introduction

Following the crisis of the Euro zone, budget-related rules play an increasingly important role in ensuring budgetary discipline. This discipline also extends local governments as they are local autonomous units, which means that by accessing the capital market they may get indebted while carrying out their public tasks, and this impacts state debt and the sustainable operation of public finances. The study compares the regulations of the three Visegrád countries in the framework of legal and quantitative analysis.

Szakirodalmi áttekintés

Az európai helyi önkormányzatok tipizálása során többféle szempontot tarthatunk szem előtt. Alapul vehetjük az egy önkormányzatra jutó lakosság számát, vagy azt, hogy az ország éves GDP-jéből milyen mértékben részesül az önkormányzati szektor bevételi oldala.

A leggyakrabban alkalmazott csoportosítás szerint a közigazgatástudomány két fő önkormányzati rendszertípust különít el: az angolszász típust és a kontinentális típust. Az európai önkormányzatoknak számos modellje van, kettő-, valamint háromtényezős modellek. A két jellemző modell az Észak-európai modellt és a Dél-európai modellt különbözteti meg. A háromtényezős modell pedig három fő önkormányzati típust határoz meg: a rajnai modellt (föderális államberendezkedés), a mediterrán (centralizált államberendezkedés), és a skandináv modellt³¹.

Ország neve	Lakossága (millió fő)	Önkormányzatok száma (darab)	Egy önkormányzatra jutó lakosok száma (fő)
Csehország	10,4	6 237	1 500
Szlovákia	5,2	5 922	900
Magyarország	10,2	3 168	3 100

1. TÁBLÁZAT Az önkormányzati rendszerek bemutatása a vizsgált országokban (Forrás: OECD)

Az európai országokban az önkormányzatok önállóságukból fakadó eladósodottságának egy bizonyos mértékű – szigorúbb vagy enyhébb – állami szintű adósságszabályozás szab gátat, melyet Dafflon (2010)³² finanszírozási arany szabályként aposztrofál. Az arany szabály meghatározza, hogy az önkormányzatok működési célú kiadásait folyó bevételi forrásokból és adóbevételekből finanszírozzák, míg a beruházásokat hosszú futamidejű hitelből is finanszírozhatnak, a generációk közötti szétosztás érdekében. Az országonkénti adósságszabályozás differenciái az eladósodottság felső határában, az engedélyeztetési eljárásban, illetve működési szabályok előírásában jelentkeznek. A viszonylag homogén szabályozási gyakorlatból adódóan felmerül a kardinális kérdés, hogy mi volt az oka a magyar önkormányzatok 2007-2008-tól induló eladósodásának (lásd 1. számú ábrát), illetve mely hatástényezők miatt kerültek csőd közeli állapotba.

31. Lotz, Jorgen- Létrejött-e az összhang az Európa Tanács önkormányzati pénzügyekre vonatkozó ajánlásaival? Pénzügyi szemle 2009/2. 459-468.p

31. Barr, N. (2009): A jóléti állam gazdaságtana. Akadémiai Kiadó és Vigvári András (2011): Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák, ASZKUT, Budapest

32. Dafflon, B. (2010). Local Debt: from Budget Responsibility to Fiscal Discipline. In IEB 6th Symposium on Fiscal Federalism, Barcelona, June 14–15. - <http://commonweb.unifr.ch/EcoDean/Pub/telecharg/wp/417.pdf>

Overview of the literature

When determining the types of European local governments, a number of aspects can be considered. The analysis can either be based on the size of the population per local government, or on the revenue the local government sector receives from the annual national GDP.

According to the most commonly used categorisation approach, public administration science distinguishes two main types of local governments: the Anglo-Saxon type and the continental type. European local governments have several models: two-factor models and three-factor models. The two typical models distinguished are the Northern-European model and the Southern-European model. The three-factor model defines three main types of local government: the Rhine model (federal state), the Mediterranean model (centralized state) and the Scandinavian model³¹.

Country	Population (million)	Number of local governments (pcs)	Population per local government (people)
Czech Republic	10,4	6 237	1 500
Slovakia	5,2	5 922	900
Hungary	10,2	3 168	3 100

TABLE 1 Presentation of local government systems in the countries studied (Source: OECD)

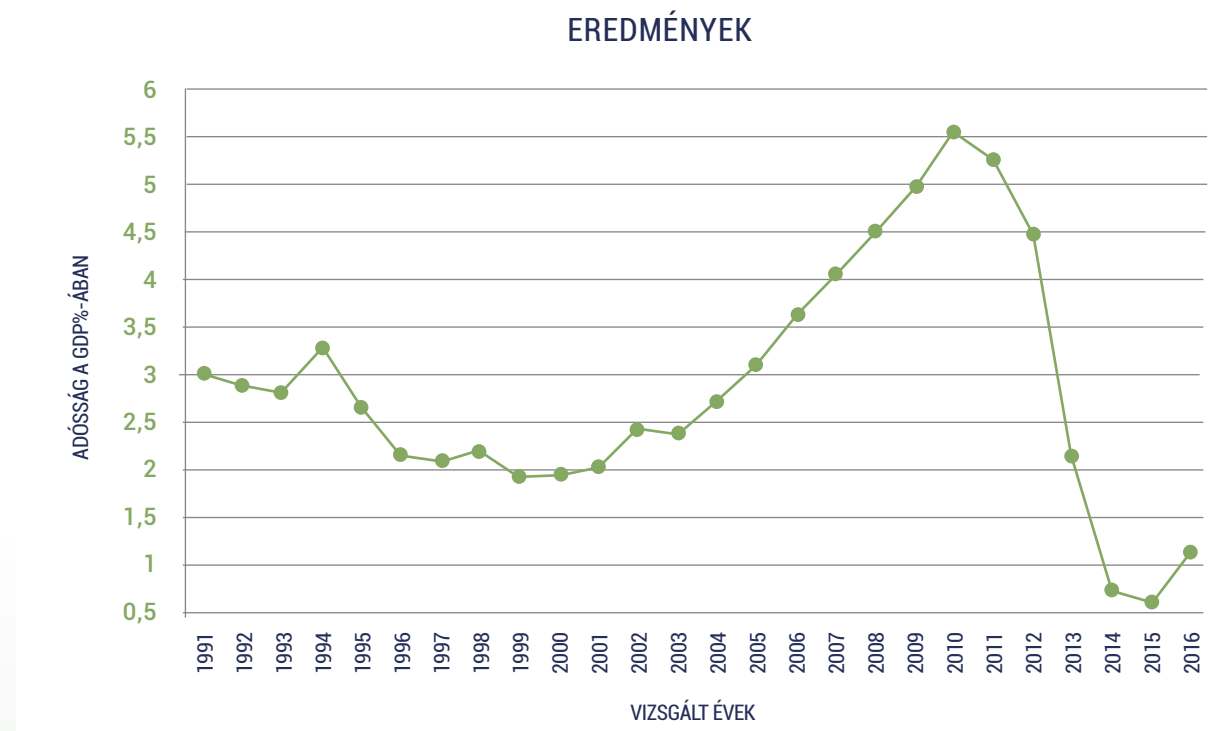
In European countries, indebtedness of local governments arising out of their independence is limited by some level of state debt control, which Dafflon (2010)³² defines as the 'golden rule' of financing. The golden rule stipulates that the operational expenditures of local governments are to be financed from current sources of income and tax revenues, while investments may be financed from long-term loans to be distributed over generations. Differences between debt control models of the different countries manifest themselves in the upper limit of indebtedness, in the approval procedure and in the stipulation of rules of operation. Given the relatively homogeneous regulation practice, the following cardinal question arises: what was the reason for the growing indebtedness of Hungarian local governments starting from 2007-2008 (see figure 1), and what were the impact factors that caused their near-bankruptcy situation?

31. Lotz, Jorgen- Létrejött-e az összhang az Európa Tanács önkormányzati pénzügyekre vonatkozó ajánlásaival? Pénzügyi szemle 2009/2. 459-468.p

31. Barr, N. (2009): A jóléti állam gazdaságtana. Akadémiai Kiadó és Vigvári András (2011): Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák, ASZKUT, Budapest

32. Dafflon, B. (2010). Local Debt: from Budget Responsibility to Fiscal Discipline. In IEB 6th Symposium on Fiscal Federalism, Barcelona, June 14–15. - <http://commonweb.unifr.ch/EcoDean/Pub/telecharg/wp/417.pdf>

Ennek magyarázata a magas devizahitel kitettségben és árfolyam kockázatban jelentkeztek, és különösen a visszafizetésre esélytelensége miatt a helyi szinten igénybevett közszolgáltatások zavarait, kvázi lokális államcsődöt is előidéző körülményt vizionáltak.³³



1. ÁBRA A magyar önkormányzati szektor eladósodásának alakulása a GDP százalékában, 1991-2016 (Forrás: OECD 2017)

A magyar adósságállomány kialakulásának megértéséhez indokolt az adósságot előidéző, megengedő törvényi szabályozás dinamikájának vizsgálata, vagyis a jogszabályi környezet függvényében történő értékelés, majd a cseh és szlovák szabályozással való összevetése.

A hazai önkormányzati szektor adósságállományától 1991-től állnak rendelkezésre statisztikai adatok, amelyek a bruttó hazai termékhez viszonyítva mutatják be az adósságállomány alakulását, különböző instrumentumokban.³⁴ A rendszerváltozást követően, 1990-ben kialakult önkormányzati törvényben (1990. évi LXV. törvény) a gazdasági szabályozás nagymértékben liberális volt, gyakorlatilag nem voltak benne eladósodást korlátozó érdemi intézkedések, csupán az Államháztartási törvényben, költségvetési törvényekben volt megfogalmazva az állami támogatásokkal kapcsolatos felhasználási korlátozás. A nagyfokú szabadság a finanszírozás érdekeltiségét szolgálta. A megengedő regulációt 1996-ban módosítottak, ekkor lépett hatályba az önkormányzati csődtörvény is, amely az önkormányzati adósságrendezést szolgálja.

^{33.} Lásd a logikai láncolatot: Lentner Csaba: Az állampénzügyi kockázatok mérséklésének egyes jogi és gazdasági aspektusai. In: JURA, 2017, 23. évfolyam, 2. szám, pp. 109-117.

^{34.} Kovács Levente – Csillik Péter: Adatok és tendenciák az önkormányzati hitelezés területén. In: Jegyző és Közigazgatás, XIV. évfolyam, 2012. május-júniusi lapszám, pp. 21-23.

The explanation lay in the high exposure to foreign currency loans and exchange rate risks, and in particular, due to the unavailability of repayment, they also perceived the disturbances of public services at the local level and a quasi-local state bankruptcy.³³

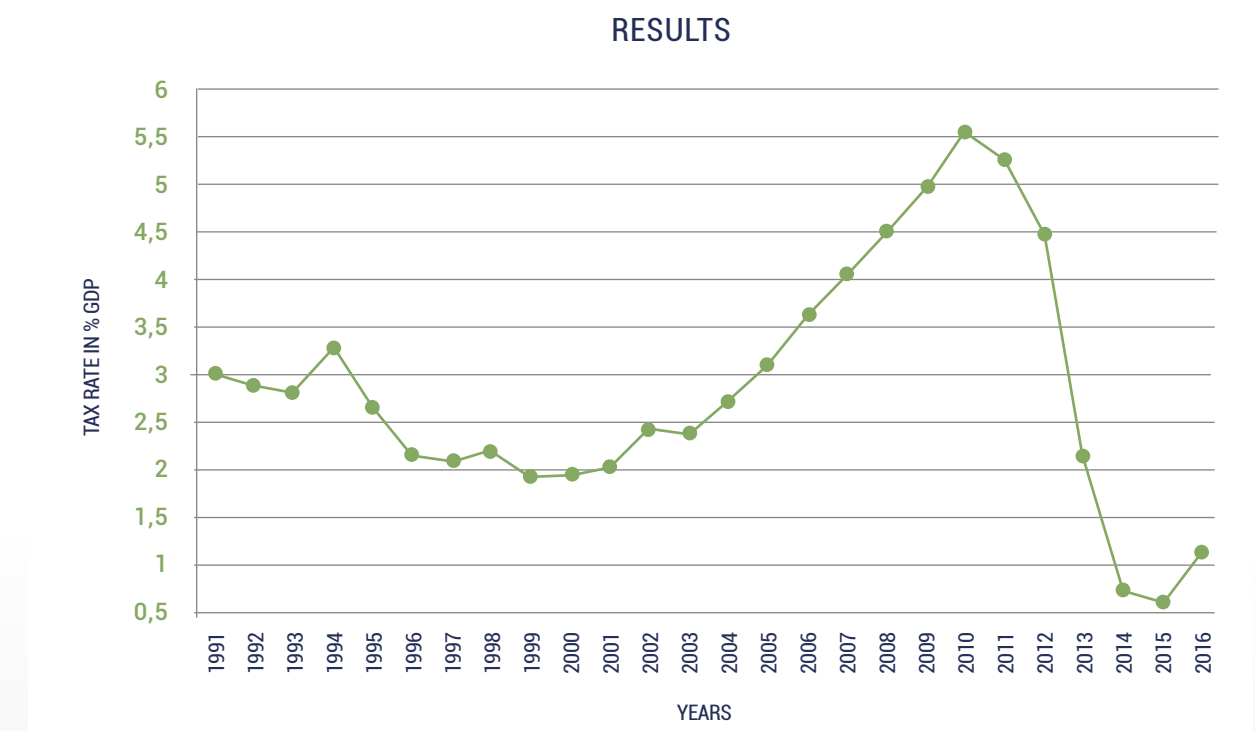


FIGURE 1 Indebtedness trends of the Hungarian local governments as percentage of the GDP, 1991-2016 (Source: OECD 2017)

In order to understand the development of the Hungarian debt it is necessary to analyse the dynamics of the permissive legal regulation leading to the debt, i.e. to evaluate it against the prevailing legal environment, and then compare it with the Czech and Slovak regulations.

Statistics on the debt stock of the Hungarian local government sector are available since 1991, showing the evolution of the debt ratio in relation to the gross domestic product in different instruments.³⁴ After the change of regime in 1990, in the newly enacted Act on Local Governments (Act LXV of 1990) economic regulation was largely liberal, practically there were no substantive measures restricting indebtedness, only restrictions on the use of state subsidies were laid down in the Public Finance Act and in the Budget Act. The high level of freedom served financing interests. This permissive regulation was modified in 1996, when the act on local government bankruptcy providing for local government debt settlement entered into force.

^{33.} See the logical chain: Csaba Lentner: Az állampénzügyi kockázatok mérséklésének egyes jogi és gazdasági aspektusai. In: JURA, 2017, Issue 23/2, pp. 109-117.

^{34.} Levente Kovács – Péter Csillik: Adatok és tendenciák az önkormányzati hitelezés területén. In: Jegyző és Közigazgatás, Year XIV, 2012. May-June, pp. 21-23.

A szabályozásnak az volt a célja, hogy deklarálja, a központi kormányzat nem felel a lokális szint adósságaiért, tehát nem vállalja át az keletkező adósságot. Szintén ebben az évben szigorodott az önkormányzati törvény, amely a korrigált saját bevétel 70 százalékban korlátozta az évi adósságszolgálat mértékét. Ez a gyakorlatban igazi fékerőt nem jelentett, mert az Állami Számvevőszék ugyan ellenőrizte ennek betartását, de jogkör hiányában érdemi szankciókat³⁵ nem alkalmazott a szabályozást megsértő helyhatóságokkal szemben³⁶. A számviteli rendszer is gátját képezte a prudens működésnek, így megjelentek a kreatív könyvelési megoldások az államháztartási számvitel kapcsán, amelyek a szabályozás megkerülését szolgálták a pénzforgalmi szemléletből adódóan. Nem voltak érdekeltek a finanszírozó bankok sem, akik számára komoly ügyfélkapcsolati tőkét jelentettek a helyhatóságok. Fontos, hogy a szabályozásba csupán a hosszú lejáratú hitelek kerültek be, így bizonyos rövid lejáratú instrumentumok nem, amelyek szintén a szabályozás hiányosságait jelentették, a problémák halmozódását növelték.

Ahogy az első ábra mutatja, 2000-es évektől folyamatosan növekedett a magyar önkormányzati rendszer adóssága, amely 2010-ben érte el a maximumát³⁷, amikor is a helyhatóságok adósságállománya meghaladta a GDP 5%-át, így a teljes államadósságból is egyre nagyobb részarányt tett ki. Az adósság devizakötvényekben testesült meg különösen kockázatos módon, ugyanis a 2004-es európai uniós csatlakozást követően megnyíló európai támogatások saját önrészének biztosításához az önkormányzatok hitelt vehettek fel, amely az akkori kedvező kamatozási és árfolyam feltételek miatt devizában történt.

2011 fordulópontot hozott az önkormányzati eladósodás szabályozásában, hiszen életbe léptek a szabályalapú költségvetési gyakorlat intézkedései. A Stabilitási törvény, valamint a Magyarország Helyi önkormányzatairól szóló törvényben lefektetett szabályozások engedélykötelessé tették az önkormányzatok hitelfelvételét, ám az Európai Unió által társfinanszírozott fejlesztéseknél meghagyta az engedély nélküli eljárás lehetőségét, azonban effektív évenkénti korlát alá helyezte a fejlesztéseket lehetőségét, a saját bevétel 50%-nak előírásával. Ez azt jelenti, hogy új fejlesztést hitelből finanszírozva a helyhatóság nem indíthat, amennyiben az adósságszolgálat meghaladja a saját bevétel 50%-át, amely lényegesen szigorúbb szabályozás, mint a korábbi, amely csak egy évre vetítve szabályozott.

The purpose of the regulation was to declare that the central government is not responsible for the local debt, so it will not take over the debt. In the same year the act on local governments was made stricter, limiting the extent of annual debt service to 70 percent of the adjusted own revenue. In practice, this was not much of a restraining force, because although the State Audit Office controlled adherence to the law, in the lack of competence it did not impose real sanctions³⁵ on the local authorities violating the regulation³⁶. The accounting system was also a barrier to prudent operation, so creative accounting solutions emerged in public finance accounting, which served to circumvent the regulation due to the cash flow approach. The financing banks were not interested either, as local authorities represented serious customer contact capital for them. It is important to note that only long-term loans were subject to the regulation, while certain short-term instruments were not, which also showed the deficiencies of the regulation and contributed to the accumulation of the problems.

As shown in figure one, the debt of the Hungarian local government system was continuously increasing from the year 2000 and reached its peak³⁷ in 2010, when the debts of local authorities exceeded 5% of the GDP, and accounted for a growing share of the overall state debt, too. In a particularly risky way the debt was embodied in foreign currency bonds, as local governments were allowed to take loans to provide co-financing for European Union supports that opened after Hungary's accession in 2004. These loans - due to the favourable interests and exchange rate conditions at the time - were taken in foreign currency.

2011 was a turning point in the regulation of local government indebtedness, as the measures of the rule-based budgetary practice entered into force. The Stability Act, as well as the regulations laid down in the act on local governments made the loan borrowing of local governments subject to approval, however in the case of projects co-financed by the European Union, the option for procedures without approval remained, but an effective annual threshold was introduced for development projects, requiring 50% own revenue. This means that no new development project can be financed from loan taken by a local authority, if their debt service exceeds 50% of their revenues, which is a significantly stricter provision than the earlier one requiring only a single year.

35. Kecskés, András: Inside and Outside the Province of Jurisprudence, RECHTSTHEORIE 46:(4) pp. 465-479. (2015) valamint Kecskés András: John Austin gondolatai a jogról, a jogon kívüli tényezőkről és a szankciókról In: Gál István László, Hornyák Szabolcs (szerk.) Tanulmányok dr. Földvári József professzor 80. születésnapja tiszteletére. 383 p. Pécs: Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2006. pp. 113-127.

36. Sőt a megengedő korábbi törvényi szabályozás miatt az Állami Számvevőszék a települések tulajdonában álló önkormányzati közüzemi vállalatokat sem ellenőrizhette (2011-ig), amit kihasználva az önkormányzatok kötelezettségeik, adósságaik jelentős részét vállalataikhoz telepítették, vagy ott mutatták ki.

37. Csiszárík Kocsir Ágnes: Az önkormányzati eladósodás jelene és jövője egy országos kvantitatív kutatás eredményei alapján. In. Comitatus Önkormányzati Szemle, 2010. július, 30-43. oldal, 2010, Csiszárík-Kocsir Ágnes: Nem marad érintetlenül az önkormányzati szektor sem – avagy a subprime válság hatásai a helyhatóságoknál. In. Comitatus Önkormányzati szemle, 11-12. szám, 60-69. oldal, 2008

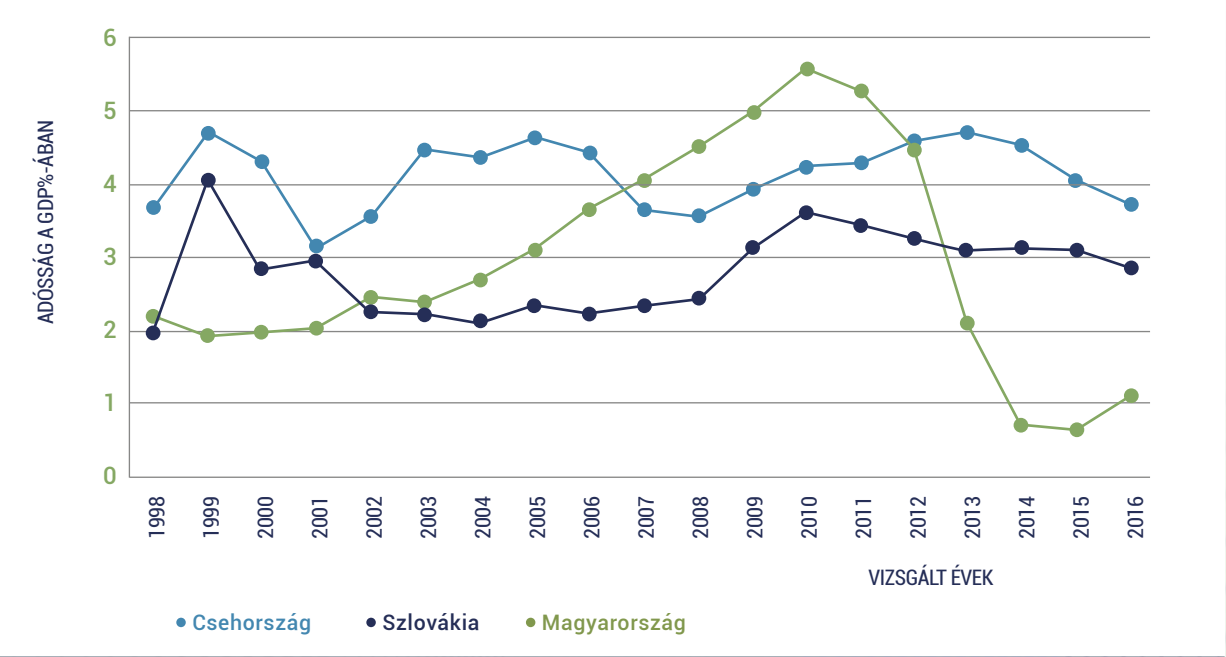
35. András Kecskés: Inside and Outside the Province of Jurisprudence, RECHTSTHEORIE 46:(4) pp. 465-479. (2015) and András Kecskés: John Austin gondolatai a jogról, a jogon kívüli tényezőkről és a szankciókról In: István László Gál, Szabolcs Hornyák (editors) Tanulmányok dr. Földvári József professzor 80. születésnapja tiszteletére. 383 p. Pécs: University of Pécs, Faculty of Law, 2006, pp. 113-127.

36. Due to the earlier permissive regulation the State Audit Office did not even have the authority to inspect the local government public utility companies owned by the settlements (until 2011), and the local governments used this loophole and transferred most of their debts to their companies.

37. Ágnes Csiszárík Kocsir: Az önkormányzati eladósodás jelene és jövője egy országos kvantitatív kutatás eredményei alapján. In. Comitatus Önkormányzati Szemle, July 2010. pp. 30-43., 2010, Ágnes Csiszárík-Kocsir: Nem marad érintetlenül az önkormányzati szektor sem – avagy a subprime válság hatásai a helyhatóságoknál. In. Comitatus Önkormányzati szemle, Issue 11-12. szám, pp. 60-69., 2008

Az adósságszabály további eleme, hogy az engedélykötelesség kiterjed az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokra is, megakadályozva és korlátozva a költségvetésen kívüli feladatellátók eladósodását, azonban a jövő évi módosítás engedi a tulajdonos önkormányzat garanciavállalását nemzetgazdasági szinten jelentős projektek esetében.³⁸ A költségvetési arányszabály³⁹ érvényesítését szolgálja, hogy tilalmas működési hiányt a költségvetésbe tervezni. A 2011-2015 között végrehajtott konszolidáció és a feszebb szabályozás hatására a magyar önkormányzatok GDP arányos adósságállománya jelentősen csökkent⁴⁰, kedvezőbb képet mutat, mint a cseh- és szlovák önkormányzati szektoroké. Lásd a 2. számú ábrát.

Az adósságpályánk fordulópontját az önkormányzati adósságkonszolidáció határozta meg, ám 2014 óta érződik annak hatása, hogy feszebb szabályok kerültek bevezetésre az önkormányzati területen, így a szektor adósságmértéke a 1996 előtti és közvetlen utáni szintet nem érte el, vagyis fenntartható, adósságot nem halmozó gazdálkodás lett a jellemző.⁴¹



2. ÁBRA Magyarország, Csehország és Szlovákia önkormányzatainak adósságállománya a GDP %-ban, 1998-2016 közötti időszakban (Forrás: OECD, 2017)

38. Az eredmény szemléltetésében ennek mértékben azonban ki kell mutatni.

39. Azt jelenti, hogy hosszú lejáratú hitelből csak állóeszköz felhalmozást lehet finanszírozni.

40. A rendszer további javításában a nemzetgazdaság intézményi szereplőinek további lehetőségei vannak, lásd például: Sági Judit: A bankszféra szerepe és érdekeltisége a helyi önkormányzati kincstári rendszerek kialakításában és működtetésében. In: Prosperitas, II. : (1.) pp. 98-110, 2015

41. Lásd részletesen: Lentner Csaba: Az önkormányzatok pénzügyi konszolidációja és működőképes állapotban tartásuk eszköztárszere. In: Lentner Csaba (szerk.): Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás, NKE, 2015. pp. 637-656.

A further element of the debt regulation is the extension of the approval obligation to enterprises owned by the local governments, thus restricting and preventing the task performers outside the budgetary scope from getting indebted, however, next year's amendment will allow the owner local government to assume guarantee in case of projects of national economic significance. It also serves the purpose of enforcing the³⁸ budgetary golden rule³⁹ that it is prohibited to plan deficit in the budget. As a result of consolidation carried out between 2011 and 2015 and the tighter regulation, GDP-proportionate debt rate of local governments has significantly decreased⁴⁰, and now shows a more favourable picture than that of the local government sectors in the Czech Republic and Slovakia. See figure 2.

The turning point of our debt trajectory was determined by the consolidation of the local government debts, but the impact of the introduction of tighter rules in the local government area has also had an impact since 2014, so the debt rate of the sector did not reach the levels before and shortly after 1996, which means that sustainable economic management with no debt accumulation has become the norm.⁴¹

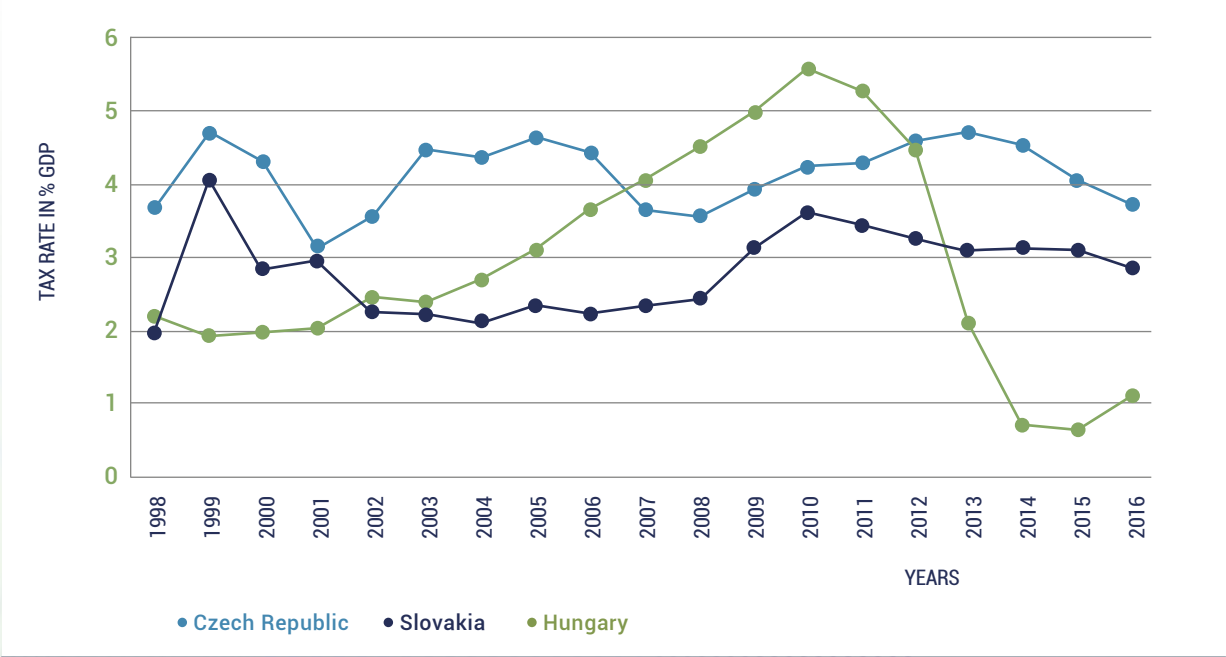


FIGURE 2 Debt rate of Hungary, the Czech Republic and Slovakia in percentage of the GDP, in the period between 1998 and 2016 (Source: OECD 2017)

38. It must, however be indicated accordingly in the accrual-based report.

39. Meaning that only fixed asset accumulation can be financed from long-term loans.

40. Institutional players of national economy have further opportunities to further improve the system, see for example: Judit Sági: A bankszféra szerepe és érdekeltisége a helyi önkormányzati kincstári rendszerek kialakításában és működtetésében. In: Prosperitas, II. : (1.) pp. 98-110, 2015

41. See in detail: Csaba Lentner: Az önkormányzatok pénzügyi konszolidációja és működőképes állapotban tartásuk eszköztárszere. In: Csaba Lentner (editor): Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás, NKE, 2015. pp. 637-656.

A 2. ábra szemlélteti a három vizsgált ország adósságállományának alakulását, ahol a karakterisztikák némiképpen eltérést mutatnak egymástól. A magyar adatra jellemző, hogy fokozatosan felépülő adósságpályát mutat, amely ugyan 1998 és 2002 között a legalacsonyabb volt, viszont 2003-tól a szlovák, 2007-től pedig a cseh GDP arányos adósságállományt is meghaladja. A szlovák pályát a válság idején történő növekedés jellemezi, míg a cseh adósságpálya ugyan hektikus, de 3-5 százalékos tartományban van. A cseh és szlovák fegyelmezettebb gazdálkodás hátterében a törvényi szabályozás egzaktabb és erősebb érvényesítése fedezhető fel.

A Szlovák Köztársaság Pénzügyminisztériuma adatai alapján a helyi és a megyei önkormányzatok eladósodottsága 2015-ben az államadósság nem egész 3 százalékát tette ki, mely az előző két évben tovább zsugorodott, és az államadósság 2,5 százalékpontján állt meg. A szlovák önkormányzatok államadósságra vetített adósságállománya az utóbbi tizenöt évben is csak 3 és 5 százaléka között ingadozott⁴². Kling és Nižňanský (2004)⁴³, valamint Bryson (2007)⁴⁴ állítása szerint a túlzott eladósodottság veszélye kizárólag a nagyobb, százezer főnél legnépesebb településeket – különösen Pozsony fővárost és Kassa várost – fenyegeti, melyet a pozsonyi székhelyű Gazdasági és Társadalmi Reformok Intézetének legfrissebb adatai is alátámasztanak. A főváros 2016. évi eladósodottsága bevételeinek arányában elérte az 53 százalékot, Kassa városé pedig a 30 százalékot súrolta. Ezzel szemben azonban felelőtlenség volna figyelmen kívül hagyni a nagyobb települések fizetőképességét jelző mérőszám értékeit, melyek még a hitelezési folyamatoknak teret adó, agresszívabb finanszírozási politikát preferáló nagyobb városok esetében is lényegesen alacsonyok. A főváros lejárt kötelezettségeinek állománya szinte a nullával egyenlő, míg Kassa városé sem haladja meg a kötelezettségek 0,7 százalékát. A magasabb adósságráta ugyanis a hatékony és folyamatos pénzforrásképződésnek köszönhetően nem gyakorol kedvezőtlen hatást az önkormányzatok fizetési moráljára. Hopland (2013)⁴⁵ álláspontja szerint a fiskális decentralizáció puha költségvetési korlátot eredményez, mely a helyi önkormányzatok költségvetési fegyelmét megingathatja. A szigorú költségvetési szabályok mellett állami adósságszabályozást javasol.

Szlovákiában az önkormányzati adósságszabályozásról 2004-ben egy rendkívül szigorú rendelkezés született, mely nemcsak az önkormányzatok hosszú távú pénzügyi stabilitását, hanem a költségvetési fegyelmet is megteremtette. Ismeretes, hogy a 2004. évi 583. törvény a települési és területi önkormányzatok költségvetési szabályairól és a 2011. évi 493. sarkalatos törvény a költségvetési felelősségről gátat szabott a szlovák önkormányzatok eladósodási folyamatainak.

Figure 2 shows the debt rate trends of the three analysed countries, where the characteristics show some differences. The Hungarian data show a gradually increasing debt path, which had been the lowest between 1998 and 2002, but from 2003 it exceeded the Slovak and from 2007 the Czech GDP-proportionate debt, as well. The Slovak trend is characterized by growth during the crisis, whereas the Czech debt path, though hectic, stayed within the 3-5 percent range. More disciplined Czech and Slovak management rests on more exact and stronger enforcement of the related legal regulations.

Based on the data of the Ministry of Finances of the Slovak Republic, indebtedness of the local and county local governments was just below 3 percent of the state debt in 2015, and it continued shrinking for the following two years, reaching 2.5 percent of the state debt by now. During the past fifteen years, the debt of the Slovak local governments projected for the state debt fluctuated only between 3 and 5 percent⁴². According to Kling and Nižňanský (2004)⁴³, as well as Bryson (2007)⁴⁴ excessive indebtedness threatens only large settlements with population over hundred thousand – especially the capital city Bratislava and the city of Kosice – which is also supported by the data of the Bratislava-based Institution of Economic and Social Reforms. Indebtedness of the capital city in 2016 reached 53 percent of its revenues, whereas the indebtedness of Kosice was scraping 30 percent. On the other hand, however, it would be irresponsible to ignore the values of the solvency indicators of the major settlements that are rather low even in case of larger cities with preference for more aggressive financing policies that gives space to borrowing processes. Outstanding debt of the city is practically non-existent, while the debt of Kosice does not exceed 0.7 percent of overall liabilities either. Due to efficient and continuous financial resource generation, the higher debt rate does not have an adverse impact on the payment morals of the local governments. According to Hopland (2013)⁴⁵ fiscal decentralization results in soft budget constraint, that may shake the budgetary discipline of local governments. In addition to strict budget rules, he suggests debt regulation by the state.

In Slovakia, extraordinarily strict provisions were introduced in 2004 on local government debt regulation, which provisions established not only long-term financial stability, but also budgetary discipline of the local governments. It is to be recalled that Act 583 of 2004 on the budget rules of the local governments of settlements and regions, and the pillar act 493 of 2011 on the budget responsibility put an end to the indebtedness process of Slovak local governments.

42. A teljesség igényének célzatával azonban meg kell jegyezni, hogy az 1990-es évek legelején 10-11 százalékos sávban húzódtott meg. Ám ez kívül esik az elemzési időszakunkon.

43. Kling, J.–Nižňanský, V. (2004). From Deregulation to Regulation and Stabilization in Slovakia. In Swianiewicz, P. (ed.): Local Government Borrowing: Risks and Rewards, A Report on Central and Eastern Europe. Local Government Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest, pp. 175–226.

44. Bryson, Ph. (2007). Local Debt in the Context of Decentralization and Reform. The Slovak Republic. In Ševič, Z. (ed.): Debt Countries: Experience and Perspective. NISPAcee Press, Bratislava, pp. 25–42.

45. Hopland, A. (2013). Central Government Control and Fiscal Adjustment: Norwegian Evidence. In Economics of Governance, 14(2), pp. 185–203

A szlovák helyi és megyei önkormányzatok 2005-től – a finanszírozási arany szabálynak megfelelően – csakis beruházási célok finanszírozására vonhatnak be hitelforrásokat, de 2011-től azt is csak abban az esetben, ha a teljes adósságállományuk nem haladja meg az előző költségvetési év valós bevételeinek 60 százalékát, valamint a törlesztőrészek és kamatráfordítások összege nem lépi túl az előző költségvetési év bevételeinek 25 százalékát.

A szlovák állam az önkormányzatok eladósodottságát 2004-ig nem szabályozta, ellenben az adósságszintnek létezett egy általánosan elfogadott határa, mely az önkormányzatok ún. állandó bevételi forrásának (a helyi adók, díjak és az adómegosztásból származó bevételek) 20 százalékát jelentette. A szigorú költségvetési szabályok és az önkormányzatok eladósodottsági küszöbének törvénybe iktatását nemcsak az ezredforduló hajnalán elinduló decentralizációs folyamatok, az adórendszer teljes körű reformja és az EU-s tagság, hanem a konvergenciakritériumok teljesítése és az európai árfolyam-mechanizmushoz való csatlakozás, majd pozíciófenntartás is megkívánták, mindamellett egyre fokozódott a két szlovák nagyváros, Pozsony és Kassa eladósodottsága, ami kétségkívül megoldást kívánt.

Csehországban a települési és területi önkormányzatok adósságállománya – hasonlóan, mint Szlovákiában – az államadósság szinte nem jelentős hányadát képezi. Linhartová és Němeček (2015)⁴⁶ a cseh települési önkormányzatok adósságállományának alakulását vizsgálták 2001 és 2014 között. Arra a következtetésre jutottak, hogy az államadósság tetemes részét a központi kormány adóssága képezi. Véleményük szerint a települési, illetve a területi önkormányzatok eladósodottsági rátája csaknem jelentéktelen hányaddal bír. Sedmihradská és Šimíková (2007)⁴⁷ egy korábbi, 1994 és 2004 között végzett kutatás eredményei alapján szintén hasonló következtetésre jutottak, majd Kozovský és Žárska (2008)⁴⁸ kijelentették, hogy a szlovák és a cseh önkormányzatok eladósodottsága egyáltalán nem veszélyezteti az országok makrogazdasági stabilitását.

A Cseh Köztársaság Pénzügyminisztériuma 2000 és 2007 között az önkormányzati adósság-szabályozásra egy adósságszolgálati mutatót alkalmazott, amelynek értéke nem haladhatta meg az önkormányzati bevételforrások 30 százalékát. A jelenleg hatályos cseh szabályozás szellemében⁴⁹ a települési és területi önkormányzatok adósságállománya nem lépheti túl az önkormányzati összbevételek négyéves átlagának 60 százalékát. Amennyiben az eladósodottság meghaladná a jogszabályban lefektetett határértéket, az adósságállományt a hitelek és az átlagbevételek 60 százaléka közti különbséget 5 százalékkal kell fokozatosan csökkenteni.

As of 2005, Slovak local and county governments – in compliance with the golden rule of financing – may only involve credit sources to finance investment objectives, but from 2011 only in case the full amount of their debt does not exceed 60 percent of the real revenues of the previous fiscal year, and the sum of the instalments and interest payments does not exceed 25 percent of the revenues in the previous budget year.

Although the Slovak state did not regulate the indebtedness of local governments until 2004, there was a generally accepted limit to the debt rate, meaning 20 percent of the so-called permanent revenue sources (local taxes, charges and revenues originating from tax sharing) of the local government. Codification of strict budget rules and indebtedness thresholds for local governments was necessary not only because of the decentralization processes that started at the turn of the new millennium, the comprehensive reform of the tax system and EU membership, but also, to fulfil the convergence criteria, the accession of the European exchange rate mechanism, then later to maintain this position; in addition, the indebtedness of the two large Slovak cities, Bratislava and Kosice kept increasing, and this problem undoubtedly required a solution.

In the Czech Republic, the debt of the municipal and regional local governments – similarly to Slovakia – forms an insignificant share of the state debt. Linhartová and Němeček (2015)⁴⁶ analysed the debt trends of Czech municipal local governments between 2010 and 2014. They came to the conclusion that most of the state debt is made up by the debt of the central government. According to them, the indebtedness rates of the municipal and regional local governments represent an almost insignificant proportion. Based on the results of an earlier research conducted between 1994 and 2004, Sedmihradská and Šimíková (2007)⁴⁷ came to similar conclusion, and then Kozovský and Žárska (2008)⁴⁸ stated that the indebtedness of the Slovak and Czech local governments presents no risk whatsoever to macroeconomic stability in the respective countries.

Between 2000 and 2007, the Ministry of Finances of the Czech Republic applied a debt service indicator for the regulation of local governmental debts, the value of which was not allowed to exceed 30 percent of the self government revenue sources. In the spirit of the currently effective Czech regulation⁴⁹ debt of municipal and regional self governments must not exceed 6 percent of the 4-year average of the total revenues of the local governments. Should the indebtedness exceed the limit determined in the legal provision, the debt must be gradually reduced by 5 percent of the difference between the loans and 60 percent of the average revenues.

46. Linhartová, V.–Němeček, L. (2015). An Analysis of Municipal Indebtedness. In Acta academica karviniensia, 15(4), pp. 54–66.

47. Sedmihradská, L.–Šimíková, I. (2007). Municipal Debt in the Czech Republic. In Ševic, Ž. (ed.): Debt Management in Transition Countries: Experience and Perspectives. NISPAcee, Bratislava, pp. 43–59.

48. Kozovský, D.–Žárska, E. (2008). Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie. Ekonóm, Bratislava

49. A Cseh Köztársaság Parlamentjének 2017. évi 23. törvénye a költségvetési felelősség szabályairól

46. Linhartová, V.–Němeček, L. (2015). An Analysis of Municipal Indebtedness. In Acta academica karviniensia, 15(4), pp. 54–66.

47. Sedmihradská, L.–Šimíková, I. (2007). Municipal Debt in the Czech Republic. In Ševic, Ž. (ed.): Debt Management in Transition Countries: Experience and Perspectives. NISPAcee, Bratislava, pp. 43–59.

48. Kozovský, D.–Žárska, E. (2008). Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie. Ekonóm, Bratislava

49. Act 23 of 2017 of the Parliament of the Czech Republic on the rules of budgetary responsibility

Ha az eladósodott önkormányzat a jogszabályban lefektetett követelményeknek nem tesz eleget, az adómegosztást a központi költségvetés visszatarthatja, ami szintén az adósságállomány és az átlagbevételek 60 százaléka közti különbség 5 százalékának felel meg.

A cseh önkormányzatok pénzügyi stabilitását az ún. SIMU-rendszer 18 pénzügyi mutatószám segítségével méri és értékeli, hasonlóképpen, mint keleti szomszédjánál, ahol ezt a feladatot a független Gazdasági és Társadalmi Reformok Intézete (INEKO) látja el.

Vitathatatlan, hogy Csehszlovákia két utódállamában az önkormányzati adósságsszint alacsony szinten van és csupán az államadósság leheletnyi hányadát képezi, az egyes önkormányzatok nem megfelelő adósság szerkezete ellenben helyi szintű egyensúlytalanságot eredményezhet, tehát az eladósodottság állami szintű szabályozása elengedhetetlen.

Konklúzió

A tanulmány bemutatta milyen költségvetési szabályozók vannak jelen a vizsgált hasonló történelmi jellemzőkkel bíró országban. A magyar szabályozás hiányosság megmutatta, milyen veszélyeket jelent az eladósodásra vonatkoztatva, ha központi kormányzat nem támogatja a felelős költségvetési gyakorlatok kialakulását. A szabályozás életbelépésével a három vizsgált ország közül a magyar gyakorlat a legalacsonyabb lett. Ebből tehát az a konzekvencia vonható le, hogy van értelme a költségvetési szabályozásnak, hiszen ez Csehország és Szlovákia önkormányzatai esetében is beváltotta a hozzá fűzött reményeket.

In case the indebted local government fails to meet the requirements stipulated by law, the central budget may withhold tax sharing, which is also equal to 5 percent of the difference between the debt and 60 percent of the average revenues.

Financial stability of the Czech local governments is measured and evaluated by the so-called SIMU system with the help of 18 financial indicators, similarly to their eastern neighbour where the same task is performed by the independent Institute of Economic and Social Reforms (INEKO).

It is undisputed that in the two successor states of Czechoslovakia the local government debt level is low and it is merely a fraction of the government debt, the inadequate debt structure of the local governments can result in a local imbalance, so the regulation of indebtedness at the state level is indispensable.

Conclusion

This paper has shown what fiscal regulators are present in the countries with similar historical features. The weakness in the Hungarian regulatory framework has shown the dangers of indebtedness if the central government does not support the development of responsible budgetary practices. With the regulation entering into force, the Hungarian practice became the lowest of the three analysed countries. So, the consequence to be drawn from this is that budgetary regulation does make sense, as it redeemed the hopes also in case of the local governments of the Czech Republic and Slovakia.

FENNTARTHATÓSÁG, VAGY ESETLEGESSÉG?

Ongjerth Richárd

Miért? – a témaválasztás aktualitása

2012-től a magyar kormány és az országgyűlés az egész országra kiterjedő in viro, azaz élő szervezetben végrehajtott szervezetélettani kísérletbe kezdett a megyei önkormányzatok működési területén.

Az, hogy az új önkormányzati törvény⁵⁰ egycsapásra megfosztotta az addig jellemzően intézményfenntartó megyéket addigi szerepük meghatározó részétől, ugyanakkor néhány fejlesztéssel, tervezéssel összefüggő, azonban részleteiben, feltételrendszerében sem akkor, sem azóta nem részletezett új feladattal ruházta fel azokat, tekinthető olyan kísérletnek is, amelynek célja annak a kiderítése, hogy mit kezd 19 egymástól független szervezet egy ilyen, a hazai közigazgatás-szervezés történetében meglehetősen szokatlan új helyzettel. Milyen öntevékenység jön létre az egyes önkormányzatoknál, hogyan töltik meg konkrét tartalommal a nagyvonalúan definiált kereteket, hogyan próbálnak meg forrásokat szerezni önként vállalt szerepvállalásukhoz – mind, mind olyan kérdések, amelyeknek spontán módon kialakuló megoldásai számos tanulsággal szolgálhatnak a további igazgatásszervezési, szervezetfejlesztési reformok előkészítése során. A törvényben meghatározott – egyben általában további törvényi kötelezettséghez kötött – területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatok közül a területrendezés – azaz a megyei területrendezési tervek elkészítése – és a területfejlesztés addig is feladata volt a megyei önkormányzatnak⁵¹, a vidékfejlesztés, és főként a rendkívül sokféle értelemben használható koordináció azonban új lehetőségeket nyitott az intézményfenntartás terhei alól mentesített megyék számára.

Az új szerepkörrel párhuzamosan megszűnt a korábban tervezési-statisztikai régióként definiált, de a valóságban pénzügyi elosztóhelyként is működött régiók területfejlesztési és tervezési szerepköre – a statisztikai adatgyűjtés és összegzés azonban a mai napig is működik. Ugyanakkor a megyék – területi önkormányzatként – továbbra sem kaptak nevesített önálló bevételeket, működésük anyagi feltételeit – eltérően az európai önkormányzati kartában foglaltaktól – továbbra is a központi költségvetésből származó, rendszerint az alapvető működést szerényen fedező költségvetési forrás biztosítja. A költségigényes kötelező törvényi feladatok elvégzésére – ahogyan egyébként alaptörvényi alapokon korábban is – a kormányzat illetékes szervével kötött szerződés keretében finanszírozva kerül sor.

⁵⁰. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, 27. § (1)

⁵¹. 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról, 70. § (1) c)

SUSTAINABILITY OR EVENTUALITY?

Richárd Ongjerth

Why? – actuality of the topic

Since 2012 the Hungarian government and the parliament started an experiment in organisational physiology, implemented in viro, in a live organisation at the operating area of county governments.

The new act of local governments⁵⁰ deprived the counties from a significant part of their former role, which was mostly a capacity of institutional maintenance, but they still connect to the regional development and planning, however in their details and conditionality, then and since then, the rule has not invested them with new, detailed exercise, which could be an attempt as well, which way is to find out what could 19 independent organisation do with this new, unexpected situation which is really unusual in the history of public administration organisation. What kind of self-activity established at certain local governments, how do they add specific contents to the schematically defined frameworks, how can they try to obtain sources to the voluntary imposed engagements – all of them are questions, which has spontaneously established lessons could provide certain lessons until the preparation of reforms of organisation improvement and management organisation. The physical and socio-economical spatial planning, the rural development of the county, as a coordinating tasks provided in the law – which is usually also obligated to law – what is the preparation of physical plan of the county – and in the meantime, regional development was the task of the county government⁵¹ – while the rural development, and especially the coordination which could be used in very different ways, opened new opportunities for the countries exempted from the burdens of institution maintenance.

In parallel to this new role, the role of spatial planning and development of regions ceased, which were functioning also as a place of distribution and previously defined as a planning-statistical region – but the statistical data collection and conclusion is still working nowadays. However, the counties – as regional authorities – still did not get identified independent revenues, the financial conditions of their operation – which are different from the contents of the municipal charta – are provided by the financial source, which is still originated from central budget which is provided by budgetary resources which covers the standard operation. For conducting the compulsory costly legal tasks – like previously on the basis of fundamental law – the procedure is financing the competent organisation of the government concluding by a contract.

⁵⁰. Act CLXXXIX of 2011 on local governments of Hungary, 27. § (1)

⁵¹. Act LXV. of 1990 on the local governments 70 § (1) c)

A fentiek tükrében rendkívül érdekes kérdés, hogy hogyan találják meg a megyék az új szerepüket a települési önkormányzatok számára is erőteljesen változó önkormányzati rendszerben. Különösen fontos ezen belül a törvényben még nagyvonalúan sem definiált koordinációs szerep, ami elvben szinte bármire vonatkozhat, ami egy szereplőnél többnek a közreműködését igényli. Fontos kérdés továbbá, hogy melyek azok a tevékenységi körök, feladatok, programok és projektek, amelyeket a megyék akár önként vállaltan, akár valamelyik nevesített feladat címszava mögé ténylegesen végeznek, és milyen eredménnyel. Mennyire fenntartható ez a működési modell, vagy mennyire számíthatunk arra, hogy a megyék néhány év alatt elsorvadnak, a jelenleginél is jelentéktlenebb szerepűvé válnak? Ilyen kérdésekre keresi a választ az az úttörő jelleggel, és ennek megfelelően szerény eszköztárral lefolytatott kutatás, amely egy jellemző példán, a fenntarthatóság jegyében meghirdetett Megyei Éghajlatváltozási Platformok, és a közreműködésükkel megszületett megyei klímastratégiák esetein keresztül méri fel a megyék képességeit a fenntartható működésre.

Összehasonlításként kitért a kutatás a megyei területrendezési tervezés jelenleg is zajló folyamatának egyes tapasztalataira, és a két akció összességéből vonja le a legfontosabb következtetéseket.

Az alkalmazott módszerek

A kutatás többféle kutatási módszer kombinált végrehajtásával valósult meg.

Ezen belül a legfontosabb szerep annak az internetes kutatásnak jutott, amely a megyei klímaplatformok munkáját, illetve a megyei klímastratégiák készítési folyamatait mérte fel, az önkormányzatoknak a honlapján – és szükség esetén más honlapok, helyi és megyei hírportálok – megtalálható információk segítségével. Tekintettel ugyanis arra, hogy a klímaplatformoknak és a klímastratégiáknak is az egyik legfontosabb – a pályázati kiírásban is megfogalmazott – feladata volt a széles körű szemléletformálás, a települési önkormányzatok, valamint a társadalom különféle csoportjainak a körében, és ez ma már nem képzelhető el legalábbis rendszeres és informatív internetes nyilvánossági munka nélkül.

Az internetes adatgyűjtés így elsődlegesen arra vonatkozott, hogy az egyes megyei önkormányzatoknál megvalósultak-e a pályázati kiírásban – és az ennek alapján született támogatási szerződésekben – megkövetelt feltételek, és ha igen, milyen mennyiségi mutatók mellett, illetve, ahol feltárható volt, ott az is, hogy milyen utóélete fedezhető fel a platformok munkájának, illetve az elkészített stratégiáknak.

Megfigyelésre került továbbá az is, hogy milyen egyéb, a területfejlesztéssel összefüggő, nem a politikai eseménymarketing fogalomkörébe tartozó tevékenységek fedezhetők fel a megyei önkormányzatok munkájában.

Regarding the information above, the very interesting question is how the counties can find their new roles in the governmental system which is very variable for the local municipalities as well. The coordination role which is not defined even precisely is also very important, because it may concern to almost anything, which requires the provision of more than one participant. Further important question is which are that objects of activity, tasks, programmes and projects, what are made by the counties whether voluntarily, whether hiding behind the heading of a recognised task. How could be sustainable this operational model, or how could we be ready for the fact that the counties will be over and will be even more negligible than they are? The research is looking for the answer for these questions, which is made by pioneer basis and modest toolbox and accesses the capabilities of the counties for sustainable operation through a typical example the Climate Change Platforms of the County established for sustainability and the cases of the climate strategies which was made by their provision.

For comparison, it referred to certain experiences of ongoing process of the county regional settlement planning, and it is drawing the most important conclusions from the totality of the two actions.

The applied methods

The research was established by the combined application of various research methods.

In particular the most important role was played the internet research, which assessed the work of the regional climate platforms, and the process of preparing the regional climate strategies, with the information which are available on webpages of local governments – and if necessary, on other websites, local municipal and county news portals. Having regard to the fact that one of the most important tasks – which was engrossed also in the application of tender for the counties – for climate platforms and climate strategies was the widespread awareness raising of local governments and different groups of society, but it is no longer conceivable without at least systematic and informative internet publicity work.

The data collection on the Internet primarily concerned whether the required conditions established, which were required in the call for application – and on this basis of the grant contract and what were the qualitative indicators of them, and what kind of afterlife could be discovered of the work of the platforms and the prepared strategies.

It was also observed that what kind of other activities can be discovered in the work of county municipalities, related to regional development that are not part of the category of political event marketing.

Az internetes kutatást négy megyére kiterjedő esettanulmányozás kísérte, ahol a megyei politikusokkal, vezető szakértőkkel tisztviselőkkel folytatott mélyinterjúk segítették elő az internetes kutatás tapasztalatainak, információinak a kiegészítését, illetve megfelelő értelmezését.

A szerző, aki maga is vezető szakértője volt egy megyei klímastratégia készítésének, és a kutatással párhuzamosan három megye területrendezési tervezésének vezető tervezőjeként is munkakapcsolatban áll megyei önkormányzatokkal, azok vezetőivel és szakértőivel, saját tervezői tapasztalatainak a tükrében vonta le az „*evidence based*” következtetéseket a vizsgált szakterületeken végzett munka fenntarthatóságát vagy esetlegességét illetően.

A megyék új szerepben

A megyék gyökeres szerepváltását követően a szervezetek átmenetileg meglehetősen légtérbe kerültek. Az eredetileg száz-kétszáz munkatárssal is dolgozó megyei önkormányzati hivatalok létszáma a minimálisra – gyakran az elnökkel, alelnökökkel együtt tíz-tizenöt főre – apadt.

Mindennek nyomán a megyék rendszerint szinte teljesen, egyik pillanatról a másikra leépítették korábbi, az intézményfenntartásra felépített apparátusukat, és a megyeházákban az elnöki-alelnöki titkárságok mellett rendszerint csak a megyei főépítész, és esetenként néhány fős csapata maradt, rendszerint azzal a szándékkal, hogy az elvégzendő feladatok során a szükségleteknek, a jelentkező feladatoknak megfelelően biztosítsák az azok elvégzéséhez szükséges humán kapacitásokat.

A megyék új szerepvállalását erősítette az is, hogy a 2007-13 közötti EU tervezési ciklus végére eső átalakulást követően haladéktalanul meg kellett indítani a 2014-20 közötti ciklusra való felkészülést. Ehhez a terület kormányzati gazdája felkészítő konferenciákat szervezett, és egyéni tanácsadással is rendelkezésre állt az új szerepkörükbe beilleszkedni kívánó megyék számára. Az elképzelés ugyanis az volt, hogy a nemzeti kormányzat által előzetesen megyénként, illetve megyei jogú városokként és járásonként is meghatározott kereteket a városi önkormányzatok a megyei fejlesztési stratégiák, stratégiai és operatív programok keretein belül, a megyék segítségével elkészített saját stratégiáik keretében használják fel. Ebben a folyamatban a megyék szerepe az előkészítés, a források elosztása, és a megvalósítás segítése lett volna. Ebből a tervek előkészítése megvalósult, a megyék azonban nem vettek részt a források elosztásában, azokról a központi kormányzat szervezeti rendjén belül születettek meg a döntések, így a települések tervei is messzebbre kerültek a megyei programokban meghatározottaktól.

The internet research was accompanied by a case study covering four counties, in-depth interviews with county politicians and leading experts with officials conducted the complementation and the proper interpretation the experiences and information of internet research.

The author, who was also a leading expert in the preparation of a county climate strategy, and parallel with the research was in contact with county municipalities as a leading planner of the spatial physical plans. He was in working relationship with county governments and their leaders and experts, and in the light of his own planning experiences, he drew the “evidence based” conclusions of the sustainability and possibility of the work, done on the examined specialities of work.

Counties in new role

After a radical change in the roles of the counties this organizations were temporarily in a rather empty space. The manpower of county municipality offices that originally worked with one hundred and two hundred staff members, has fallen to the minimum - often with the president and vice-presidents – for ten to fifteen.

As a result the counties have usually almost completely, momentarily, dismantled their former apparatus built for institutional maintenance, and in the county halls, besides the presidential and vice presidential secretaries, usually only the county chief architect and on occasion some team of their people remained, usually with the intention to provide the human capacities necessary to perform in the course of their tasks in accordance with the needs and tasks.

The new role of the counties was also reinforced by the need to start preparations for the 2014-20 EU planning cycle immediately after the end of the cycle between 2007-13. The responsible member organization of the government organized preparatory conferences to do this, and it was also available with individual counseling to the counties wishing to integrate into their new roles. The idea was that the town municipalities would use the frameworks defined by the national government by cities with county rights and districts, within the framework of the county development strategies, strategic and operational programs and their own strategies prepared with the help of the counties. In this process, the roles of the counties would have been the preparation, the resource allocation, and the aim of the implementation. From this, the preparation of the plans was realized, however, the counties did not participate in the distribution of the resources, and the decisions were made within the organizational order of the national government, so the plans of the settlements were also further away from the facts defined in the county programs.

Ilyen módon a megyék fontossága a települések szemében jócskán gyengült, és bár a szívél-lyes, barátságos viszony általában megmaradt a települési és megyei politikai vezetők között, ezeknek a kapcsolatoknak ritkán van operatív munkakapcsolati jellege. Polgármesterekkel készített mélyinterjúk tanúsága szerint sokat mondó tény az is, hogy a települési vezetők az általuk elnyerni kívánt pályázati források megszerzése érdekében rendszerint nem a megyétől kérnek támogatást, hanem a kormányzati körükben magukat jól kiismerő országgyűlési képviselőiktől.

Úgy tűnik azonban, hogy a tettere kész politikusok és a céltudatos szakemberek együttese – a kísérlet egyik lehetséges munkahipotézisének megfelelően – ebben az eszköztelenségre ítélt helyzetben is keresi a kilábalás, a tovább lépés, az érdemi szerepvállalás lehetőségét.

Az internetes kutatás eredményei szerint a megyei önkormányzatok közül többen is részt vesznek olyan, a területfejlesztés valamelyik szakterületéhez kapcsolható európai uniós nemzetközi módszertani kutatási-fejlesztési programokban, amelyek finanszírozása nem, vagy alig igényel önrészt, abban a hitben, hogy a projekt eredményei többé-kevésbé hasznosíthatók saját tervezési tevékenységükben is. Ezekben a projektekben – mint általában, a megyék saját vállalkású koordinációjában is – sok esetben jelenik meg a turizmus fejlesztése. Ez egyébként szakmai szempontból is igen indokolt, hiszen a turizmus tipikusan térségi összehangoltságú menedzsmentet igényel, amit a tapasztalatok szerint az inkább önállóságra törekvő desztináció menedzsmentek ritkán tudnak elérni.

Ritkán említett tény továbbá az is, hogy a megyei önkormányzatok jelentős része rendelkezik saját területfejlesztési tervező és tanácsadó szervezettel, amelyek eredetileg a területfejlesztési pályázati rendszer megyei működtetésére, a települések pályázati előkészítési támogatására jöttek létre, gyakran a megszűnt regionális fejlesztési ügynökségek szakmai kapacitásának hasznosításával. Azóta az ilyen szervezetek gyakran végeznek különféle aktuális tervezési, szakértői feladatokat a megyének, és a megye települési önkormányzatainak is, akár a különféle pályázatok előkészítésével kapcsolatosan, akár más tervezői feladatokat is ellátva. A Bács-Kiskun Megyei Területfejlesztési NKft. például a megyében 23 településen működött közre a jogszabály által előírt településképi arculati kézikönyv és az erre épülő településképi rendelet elkészítésében.⁵²

A pályázat

Ilyen viszonyok között jelent meg 2015. őszén a Klímastratégiák kidolgozásához kapcsolódó módszertan- és kapacitásfejlesztés, valamint szemléletformálás című, KEHOP-1.2.0 jelű pályázati felhívás, a hozzá tartozó segédlete, és különféle útmutatókkal.

⁵². http://www.bacskiskun2020.hu/Telepuleskepi-arculati-kezikonyv_a42

In this way, the importance of the counties in the eyes of the local municipalities has weakened considerably, and while the cordial, friendly relationship has generally remained between the local governments and county political leaders, these relationships rarely work like an operative working relationship. According to the in-depth interviews with mayors, it is also a fact that local leaders usually do not call for support from the county in order to obtain the funding they want to receive, but from their parliamentarians who are get their bearings in the government.

However it seems, that a politically willing politicians and the group of ambitious professionals - in accordance with one of the possible work hypotheses of the experiment - is looking for the possibility of recovery, further action, and meaningful engagement in this situation which can lead to the remedy of tools.

According to the results of the internet research, several county municipalities participate in EU international methodological research and development programs related to one of the spheres of regional development, down payment is not or hardly needed, in the belief that the results of the project can be more or less utilized in their own planning activities. In these projects, as in the case of the counties' own commitment, tourism development is often seen. This is also highly justified from a professional point of view, as tourism typically requires a regionally coordinated management, which experience has shown that destination management, which seeks rather independence what can rarely be achieved.

It is also rarely mentioned that a significant part of county municipalities have their own regional development planning and advisory organization, which were originally created to operate the county regional development application system and support the preparation of tenders for the settlements, often utilizing the professional capacity of the discontinued regional development agencies. Since then, such organizations often carry out various current planning, expert tasks for the county and counties local municipalities, either in connection with the preparation of various applications or with other design tasks. For example the Bács-Kiskun County Regional Development Non-profit Ltd. contributed in the preparation of the townscape image manual and the settlement regulation based on it in 23 municipalities of the county.⁵²

The application

In this context, the call for applications for methodology and capacity development and awareness raising related to the elaboration of climate strategies, entitled KEHOP-1.2.0 was published in autumn 2015, with its associate guide and various guides.

⁵². http://www.bacskiskun2020.hu/Telepuleskepi-arculati-kezikonyv_a42

A pályázat olyan, szakmailag erőteljesen támogatott munkát célzott meg, ezért összesen egy-milliárd forint keretösszeggel magában foglalta a pályázatban közreműködő szervezethez hasonló szerepet betöltő Klímabarát Települések Szövetségének a klímastratégia tervezési módszertani útmutatók elkészítésére, valamint a megyék folyamatos konzultációs támogatására vonatkozó forrásokat is, 400 millió forint értékben, míg összesen 600 millió – azaz megyénként 30 millió – forintot határozott meg a 19 megye és Budapest tevékenységének támogatására.⁵³

A pályázati útmutató szerint:

A tevékenység keretében a Klímabarát Települések Szövetsége által kidolgozott módszertan alapján, a megyei szereplők aktív bevonásával megyei klímastratégiák kidolgozására kerül sor, amelyek a klímaváltozás mérséklése mellett kiemelt hangsúlyt fektetnek a klímaváltozáshoz való alkalmazkodással kapcsolatos cselekvési irányok meghatározására is. A tevékenység fő célja a megyei társadalmi gazdasági szereplők – így a lakosság, valamint a közintézményi és vállalkozói kör – érzékenyítése a klímaváltozással kapcsolatos kihívásokra, valamint a szükséges intézkedések, beavatkozási irányok hatékony végrehajtásának elősegítése érdekében azok együttgondolkodáson alapuló meghatározása. Az alábbi elemeket magában foglaló tevékenység a fentiek alapján elsődlegesen szemléletformálás, illetve tudásmegosztás jellegű, amelyek összegzését, végtermékét képezik az azonosított cselekvési irányokat kijelölő megyei klímastratégiák.

- a) megyei klímastratégia kidolgozása;
- b) klímastratégiák elkészítéséhez és megismertetéséhez kapcsolódó rendezvények.

Megyei klímastratégiák kidolgozásához kapcsolódóan megyei szereplők (pl.: települések, érintett állami szakigazgatási szervek, felső, illetve középfokú oktatási intézmények, megyei vállalkozói szféra képviselői, civil szervezetek stb.) részvételével megvalósuló rendezvények szervezése.

Rendezvények formái:

- klímaváltozással, azon belül mind a folyamat mérséklésével, mind az ahhoz való alkalmazkodás témájával foglalkozó konferencia előkészítése és lebonyolítása;
- települési önkormányzatok számára, megyei oktatási, önkormányzati intézményeknek, vállalkozói körben történő célzott workshopok szervezése;
- lakosság számára szervezett szemléletformálási akciók, figyelemfelkeltő akciók előkészítése, lebonyolítása.
- A klímaváltozás mérséklésével, az ahhoz történő alkalmazkodással kapcsolatos tudásmegosztás

53. <https://www.palyazat.gov.hu/node/54855/revisions/61153/view>

The application targeted a professionally supported work, therefore, with a total amount of one billion forints, it included resources for the Association of Climate-Friendly Settlements, which plays a similar role to the intermediate body in the application, for the preparation of methodological guidelines for climate strategy and for the continuous consultation support of the counties in the amount of HUF 400 million, while a total of 600 million - i.e. 30 million forints per county - was set to support the activities of 19 counties and Budapest.⁵³

According to the call for application:

"Within the framework of the activity, based on the methodology elaborated by the Association of Climate Friendly Settlements, the county climate strategies will be elaborated with the active involvement of county actors, which, in addition to mitigating climate change, will also place special emphasis on defining directions for action on adaptation to climate change. The main objective of the activity is to sensitize the social and economic actors in the county - such as the population, the public and entrepreneur sector - to the challenges of climate change, and to define the necessary measures and the effective implementation of the directions of intervention based on their thinking together. Based on the above, the activity involving the following elements is primarily a form of awareness-raising or knowledge sharing, the summarizing and final product of which are the county climate strategies that identify the directions of action.

- a) developing a county climate strategy;
- b) events related to the preparation and dissemination of climate strategies.

Organizing events with the participation of county actors (e.g. municipalities, relevant public administration organizations, higher and secondary education institutions, representatives of the county entrepreneurial sphere, NGOs, etc.) in connection with the elaboration of county climate strategies.

Types of events:

- preparing and conducting a conference on climate change, including both mitigation and adaptation;
- organizing workshops for local governments, county educational and municipal institutions, entrepreneurs;
- public awareness campaigns, preparation and implementation of awareness-raising actions.
- Sharing knowledge on climate change mitigation and adaptation

53. <https://www.palyazat.gov.hu/node/54855/revisions/61153/view>

A tevékenység szorosan kapcsolódik a megyei klímastratégiák kidolgozásához, annak célja azonban nem magának a stratégiának a kidolgozása, hanem a megyei döntéshozók és közvélemény klímaváltozással kapcsolatos ismereteinek bővítése, az e témakörhöz köthető tevékenységek megyei szintű koordinálásának, a klímaváltozással kapcsolatos szakmai kommunikáció feltételeinek a hosszú távú biztosítása.

- megyei éghajlatváltozási platformok létrehozása, működtetése

A platform feladata: a klímaváltozással kapcsolatos hírek, fejlesztési lehetőségek helyi szereplők számára történő eljuttatása, továbbá a helyi klímaváltozással, klímaváltozás mérséklésével, az ahhoz történő alkalmazkodással kapcsolatos fejlesztési igények, jó gyakorlatok felmérése és összehangolása, széles körű megismertetése, online szaktanácsadás biztosítása, rendszeres kapcsolattartás és együttműködés a Klímabarát Települések Szövetségével.

A Klímabarát Települések Szövetsége a Magyar Földtani és Geofizikai Intézetben működő Nemzeti Alkalmazkodási Központ szakmai közreműködésével 2017 tavaszára – amikor a jelentkező megyei önkormányzatokkal megkötésre kerültek a támogatási szerződések – elkészítette a megyei stratégiák elkészítését minden részletében szabályozó Módszertani Útmutatót, így nagyjából ebben az időpontban elindultak a stratégiakészítés tennivalói. Ezt megelőzően minden megyében sor került a Megyei Éghajlatváltozási Platform felállítására, általában szigorúan a pályázati feltételekben meghatározottaknak megfelelően.

A pályázati útmutató meghatározta a megyék számára, hogy a stratégiakészítés során legalább két konferenciát kell szervezniük – egyet indításként, egyet pedig a jóváhagyást megelőzően, rögzítve a kötelezően és ajánlottan meghívandók körét is –, előírta, hogy legalább három személyes részvételű workshopot kell szervezniük, továbbá azt is, hogy legalább négy figyelemfelkeltő akció során legalább 2000 embert kell elérniük. A módszertani útmutató pedig lépésről lépésre, a megfelelő adatokhoz vezető linkekkel, ábrákkal együtt a kezdő szakemberek számára is megfelelő segítséget adott a megyéknek a stratégia helyes elkészítéséhez. Bár az ebben foglaltak ajánlásnak számítottak, ezektől a valóságban nem lehetett eltérni.

Az első lépések

Mind a 19 megye és Budapest Főváros Önkormányzata, azaz az összes lehetséges kedvezményezett részt vett a pályázaton, és beadta az ehhez szükséges előzetes megvalósítási tanulmányt arról, hogy hogyan kívánja megvalósítani a maga tervezési folyamatát.

The activity is closely related to the elaboration of the county climate strategies, however its aim is not the elaboration of the strategy, but also the expansion of the knowledge of the county decision-makers and the public regarding climate change, the long-term provision of the conditions related to the county-level coordination of the related activities and the professional communication related to climate change.

- establishment and operation of county climate change platforms

The mission of the platform is to disseminate news, development opportunities to local actors in relation to climate change, as well as to assess and coordinate development needs, good practices related to local climate change, climate change mitigation, adaptation, wide dissemination, provision of online consultation, regular contact and collaboration with the Association of Climate-Friendly Municipalities.

The Association of Climate Friendly Municipalities with the professional contribution of the National Adaptation Center at the Geological and Geophysical Institute of Hungary in the spring of 2017 - by which time the grant agreements were concluded with the candidate county municipalities - prepared the Methodological Guide regulating the preparation of the county strategies, so at this time the strategy preparation was started. Before this, the County Climate Change Platform was set up in all counties, usually strictly in accordance with the terms of the application.

The application guide defined for the counties to organize at least two conferences - one as start-up, one before the approval, ascertained the list of obligatory and recommended invites - during the preparation of the strategy; provided to organize at least three workshops with personal participation and also that at least 2000 people should be involved in at least four awareness actions. The methodological guide, step by step, along with links to the relevant data and illustrations, also provided the counties with the necessary help to make the strategy right even for the beginner specialists as well. Although this was a recommendation, it was impossible to make it different from them in reality.

The first steps

All the 19 counties and the Municipality of Budapest, therefore all the potential beneficiaries, took part in the tender and submitted a preliminary feasibility study about how to implement their own design process.

A megfelelő bírálati eljárások után olyan konzultációk következtek a kiírók és a kedvezményezettek között, amelyek nyomán mind a 19 megye és Budapest is elnyerte a támogatást. A különböző megyékben a szerződéskötések, és a munka indítása is egymáshoz képest 3-4 hónap különbséggel zajlott, így bár a végső elszámolási határidő mindenkinek ugyanaz volt, az adott időszakon belül voltak néhány hónapos különbségek az egyes megyék előrehaladása között.

Ebben az időszakban mindenhol megtartották a megnyitó konferenciát, a javasolt meghívotti körrel együttműködve. A személyes interjúk szerint ezeken a konferenciákon jelentős nagyságrendben megjelentek a települések vezetői is.

Ezzel párhuzamosan minden megyében megtartották a Megyei Éghajlatváltozási Platformok alakuló ülését. Tekintettel arra, hogy a platformok összetétele nem kis részben a kiírás szerint meghatározott volt, itt a megyéknek nem sok játékerük volt. Megfigyelhető, hogy a legtöbbször a nem kötelező, de ajánlott résztvevőket is meghívták, ha erre egyáltalán lehetőség nyílt. Ebben az időszakban indultak a Klímastratégia elkészítésének feladatára vonatkozó beszerzési eljárások is. Ezek eredményeként a megyék és Budapest összesen 20 klímastratégiáját összesen tíz szakértő cég készítette el. Ezek közül kettő volt a megye saját tulajdonú cége, három megye stratégiáját pedig a klímastratégia szakmai módszertani útmutatójának előkészítésében közreműködő szervezet, a Magyar Földtani és Geofizikai Intézet Nemzeti Alkalmazkodási Központja készítette el, a maradék tizenötöt pedig összesen hét privát szakértő, tanácsadó, tervező társaság.

Ezzel párhuzamosan – a tervezéstől rendszerint elkülönült eljárás keretében – a szemléletformáló, bevonó pályázatrészek teljesítése érdekében pályázatot hirdettek különféle állampolgári csoportok – leggyakrabban rajzpályázatot a legkönnyebben elérhető, és leghatásosabb eredményt adó óvodás-iskolás korosztály számára, illetve fotópályázatot a nagyobbaknak, illetve a felnőtteknek a környezetvédelem témakörében. Emellett volt olyan megye is, amelyik a rövid ellátási lánc, a helyi gazdaság erősítése érdekében honlapot hozott létre, és a megyei gazdasági kamarával együttműködve több mint 150 termelő és kereskedő szervezet található ma is a megye honlapjáról is elérhető, de önálló domain névvel rendelkező, jelenleg is aktív, karbantartott felületen.

Az eredmény

Az előbb bemutatott tevékenységeket követően minden megyében megszületett, és a megyei önkormányzat honlapján hosszabb-rövidebb kereséssel elérhető a megyei klímastratégia, emellett rendszerint a hírek között visszalapozva kisebb keresés után megtalálhatók az éghajlatváltozási platformok megalakulásáról, céljairól és módszereiről, a sikeres pályázatról, a klímastratégia elkészítésének megindulásáról, esetenként egyes fontosabb állomásairól, eseményeiről szóló sajtóhírek is.

Following the appropriate criteria procedures, consultations were established between the awarding authority and the beneficiaries, which led to the win of all the 19 counties and Budapest as well. In different counties, the contracting and starting of the work was conducting 3-4 months differences compare to each other, so although the final settlement deadline was the same for everyone, so during the relevant period, there were a few months differences between the progress of each counties.

During this period, the opening conference was held everywhere in cooperation with the proposed invited circle. According to the personal interviews, the leaders of the settlements also appeared in these conferences on a significant scale.

At the same time, the constituent meeting of the County Climate Changing Platforms was held in each county. Considering that the composition of the platforms was in the tender according to the tender procedure, the counties did not have many playgrounds. It is noticeable that most of the time, recommended, but not compulsory counties were invited, if it was possible then. During this period, procurement procedures for the task of the preparation of the Climate Strategy were also launched. As a result, a total of 20 climatic strategies from all counties and Budapest were prepared by ten expert companies in total. Two of these were the county's own company, and the strategy of three counties was prepared by the National Adaptation Center of the Hungarian Geological and Geophysical Institute, which contributes to the preparation of the professional methodology guide for the climate strategy, while the remaining fifteen counties were prepared by a total of seven private experts, consultants and design companies.

In parallel - in the framework of a process that is usually separate from planning- various groups of citizens have launched a call for proposals - in order to fulfill the awareness-raising and involving parts of the tender - most often the drawing competition has launched for kindergarten-school age group, which could reach the most accessible and effective results and photo contest for elderly and a tender about environment protection for adults were established. Furthermore, there was a county what created a website to strengthen the short supply chain, the local economy, and in cooperation with the county economy chambers, there are more than 150 producer and trading organizations which are still maintained and active nowadays and have an individual domain name.

The outcome

Following the activities described before, the regional climate strategy was established in every country and it is available on the webpage of the department council, beside the news about the platform of climate change, its aims and methods, successful tender, the start of the climate strategy preparation, and sometimes each important stations and events can be found after a bit of research.

Emellett – adminisztratív szempontból talán legfontosabb eredményként – mindenhol sikeresen teljesítették a pályázati kiírásban és a támogatási szerződésekben foglalt feltételeket. A megyei önkormányzatok által működtetett honlapokról letölthetők az elkészült, jóváhagyott dokumentumok, az elnyert pályázattal kapcsolatos hivatalos tájékoztatás, és a legtöbb esetben a pályázat keretében végrehajtott beszámolók, emlékeztetők is, a folyamat tehát megfelelően átláthatónak mondható.

A klímastratégiák általában – a rendkívül alapos módszertani útmutatónak, és az azt rigorózus következetességgel számonkérő támogatás, központosított minőségbiztosítás következtében – szakmailag színvonalasnak mondhatók, a módszertan kritikája pedig meghaladja jelen írás kereteit. Látni kell ugyanakkor azt is, hogy – gyakran elkövetett, de jelentős – módszertani hiba az, ha egy terv olyan beavatkozásokkal, előirányzatokkal számol, amelyeket a terv gazdája nem tud, vagy akár nem akar megvalósítani. Az ilyen – a településtervezés területén igen gyakran előforduló – túlzások nem csak a tervet, de a mögötte álló szakmáét is leértékelik azoknak a szakmai szempontból laikusnak nevezhető döntéshozók szemében, akiktől a túlzott terv megvalósításának előmozdítását reméljük.

A klímastratégiák túlnyomó többsége a következő öt-hét évre legalább 50-60 beavatkozást tartalmazó – gyakran igen általánosan, inkább elérendő célállapotként, mint tényleges beavatkozásként megfogalmazott javaslatcsomagot tartalmaz (talán abból a területfejlesztés tervezésében gyakori, de alapvetően elhibázott felfogásból kiindulva, hogy minden elképzelhető bele kell írni a tervbe, mert nem tudhatjuk, mire lehet legközelebb pályázni, és lehetőleg ne maradjon ki semmi), és tekintettel arra, hogy jelenleg a megyei önkormányzatoknak ezek végrehajtására sem humán, sem anyagi erőforrásuk nincs, ez jelentős hibának minősíthető. A tervezők szakmai buzgalma ilyen esetekben ugyanis azt igényelné, hogy a rendszerint kevésbé felkészült önkormányzati szakemberek maguk kezdjék el cselekvési tervvé formálni az általánosan megfogalmazott javaslatokat, amire azonban a tapasztalatok tanulsága szerint a hivatali berkekben sem elegendő szándék, sem pedig elegendő energia, kapacitás nem szokott rendelkezésre állni.

A fenntarthatóság érdekében tett kimagasló tettek számát ilyen viszonyok között a korábban említett klímaközösségi honlap, ami – ha nem is frissült a projekt lezárása óta eltelt hét-nyolc hónapban, de működőképes állapotával legalább csatlakozási, partner- és piackeresési lehetőséget nyújt az ilyen irányban lépni kívánó vállalkozásoknak.

In addition - the most important outcome administratively- was that the conditions contained in the call for proposals and grant contract were successfully run everywhere. The completed approved documents, the official informations, the established reports and reminders about the tender can be downloaded from the websites run by the governments so we could say that the process can be appropriately transparented.

Climate strategies are generally - as a result of a very thorough methodological guide and support for rigorous consistency, centralized quality assurance - are highly professional and the criteria of the methodology could not be mentioned in this study. However, it has to be seen that the methodological error- which is often committed but significant- is a plan which counts with interventions and appropriations that the boss of the plan cannot or does not want to achieve. Such excesses, which are very common in the field of town management, are not only devalued by the plan, but also by the profession behind them so the decision makers who also called lay users could think the same, from who we were hoping to promote the realization of an excessive plan.

The overwhelming majority of climate strategies contain a package of proposals including at least 50-60 interventions for the next five to seven years - often as a target state to be reached rather than as a real intervention (perhaps based on a perception which is common in the spatial planning , but substantially failed, everything what we could imagine have to be written in the plan because we do not know what tenders would be available next time and should not miss it), and in the view of the fact that county municipalities do not have neither human nor financial resources to implement them, this can be considered as a major mistake. In such cases, the professional passion of the designers would require that the usually less well-prepared municipal professionals start to formulate the generally examined proposals as an action plan by themselves, but according to the lessons of the experiences has shown that in the office world there are not enough available intentions, sufficient energy, or capacity.

The activity what made in order to sustainability, can be usually the previously mentioned Climate Community website – which is, if not updated in the seven or eight months since the closing of the project, but with its operational status, offers at least access, partner-and market searching opportunities for the companies who would like to improve themselves in these acts.

Es most?

Az internetes kutatás eredményei szerint legalább nyolc megyében készülnek, vagy már elkészültek azok a – klímastratégiához hasonló célú, de módszertanában némileg eltérő, így további szakértői munkát igénylő – megyei Fenntartható Klíma és Energiagazdálkodási Akciótervek (közkeletű angol rövidítéssel SECAP-ok), amelyekre egy önkormányzati energetikai épületmegújítási pályázat (a TOP-3.2.1-16) keretében lehetett kormányzati elosztású uniós forrásokat kapni, és amelyek – túl a közvetlen célon, azaz néhány önkormányzati épület energiakorszerűsítésén – alkalmasak egy megye, vagy annak kisebb-nagyobb térsége településeinek energiagazdálkodásának korszerűsítésére. Lényeges különbség a Klímastratégiákhoz képest, hogy bár a SECAP-ok készítésekor a szemléletformálás szintén fontos tényező, itt azonban a hangsúly a klímagazdálkodáson, és az ezzel összefüggésben az energiagazdálkodáson van, ami jelentős költségmegtakarítást eredményezhet a résztvevők számára. Mivel ez a tény arra is lehetőséget teremt, hogy az energiatakarékossági beruházások a megtakarított energia által megtakarított forrásokból előfinanszírozhatók legyenek, az Európai Unió ELENA (European Local ENergy Assistance) nevű támogatási rendszere igen kedvező feltételek mellett juttatja a piaconform előkészítéshez szükséges forrásokhoz a jelentkező településeket, méghozzá nem csak az összes helyi energiafogyasztás néhány százalékát kitevő önkormányzati épületek, intézmények, hanem – megfelelő konstrukciók esetén – a lakossági, illetve gazdasági szervezeti korszerűsítések esetében is. Ezt az eszközt azonban Magyarországon mindeddig egyedül Paks városa veszi igénybe, és a felmérés adataiból egyelőre nem látszik nyoma annak, hogy más városok, vagy éppen a megyék követnék Paks példáját. A SECAP előnyeinek igénybevételéhez előzetesen csatlakozni kell a Covenant of Mayors (Polgármesterek Szövetsége) nevű, európai léptékű egyesülethez, ami önmagában ingyenes, az interneten keresztül magyar nyelven is intézhető. A felmérés szerint viszont – bár folyamatosan 45-50 település tagja a Polgármesterek Szövetségének – mindeddig egyetlen megye sem jelentkezett a Covenant of Mayor tagságára, így alappal feltételezhető, hogy a SECAP-ok jelentős része a fiókok számára készül.⁵⁴

Hasonló feltételezéseket eredményez az a tény is, hogy egyetlen megyében sincs internetes nyoma annak, hogy a klímastratégiában eldöntött számos feladat megvalósításának előkészítése elindulna. Nem találhatók jelei olyan megyei éghajlatváltozási platform-üléseknek, amelyek a projekt lezárását követően kerültek volna megszervezésre, és egyetlen megye hivatali telefonkönyvében sincs olyan szervezeti egység, vagy olyan titulusú munkatárs, amely, illetve aki dedikált, állandó feladatként a környezeti, vagy klíma, illetve energiagazdálkodási feladatokkal foglalkozna. A klímaplatformok pályázatban előírt titkárságának vezetői és munkatársai a megyei önkormányzati hivatalok telefonkönyveiből láthatóan visszatértek eredeti beosztásukhoz, a megyei területfejlesztésben aktív hivatali egységvezetőként, vagy referensként.

⁵⁴. <https://www.polgarmesterekszovetsege.eu/about-hu/cov-community-hu/signat-hu.html>

And now?

According to the results of the internet research, in at least eight counties, the regional Sustainable Climate and Energy Management Action Plans (commonly abbreviated SECAP in English) are preparing or have been prepared- which aim is similar to climate strategy, but it is operating with a slightly different methodology, so it is requested professional work- and for they are received within the framework of the building renovation tender (TOP-3.2.1-16) it was possible to receive EU funds allocated to the government and – beyond the direct aim that is the energy modernization of some local government buildings- they are suitable for energy modernization of a county and its smaller or larger settlements. Compared to Climate Strategies, relevant difference is, while performing SECAPs, the awareness raising is also an important factor, and the focus is on climate management and energy management in this context, which can cause a significant cost savings for participants. This fact can provide a possibility for the energy saving investments to be pre-financed from saved sources, the European Union ELENA (European Local ENergy Assistance) supporting system provides sources for the settlements which are necessary for the preparation of the market conform, and furthermore, what is common in also the government buildings, institutes, which is a few percent of all the local energy consume, and – in case of appropriate constructions- the public, and economical modernization as well. However, this method has been used in Hungary only by the city of Paks, and the basis of data survey, and from there, there is no indication so far that other cities or counties would follow the example of Paks. In order to examine the advantages of SECAP, at first you must join to the Covenant of Mayors Association, a European-wide association that is free of charge itself and can be delivered through the Internet also in Hungarian. According to the survey, however, - although there 45-50 settlements which are members of the Covenant of Mayors – there is no county who has ever applied for the membership of the Covenant of Mayor, so it may be reasonable suspected that a significant part of the SECAPs are made for branches.⁵⁴

Similar assumption result from the fact that in neither one county there is an internet trace of that preparation of the certain tasks fulfilled in the climate strategy would start. There are no signs of the existence of platform meeting about climate change, what would be organized after the completion of the project, and there is not any department or employee in the office directory of a county, what or who fulfills the energy management tasks. The leaders and employees of the secretariat of the Climate Platforms required by the tender, returned from the government directory to their original position as an active head of unit in the county office management or as a rapporteur.

⁵⁴. <https://www.polgarmesterekszovetsege.eu/about-hu/cov-community-hu/signat-hu.html>

Mindez arra utal, hogy bár a megyei önkormányzatok minél potensebb, fenntartható szerepvállalása számára eminens jelentősége lehet annak, hogy milyen – a települési önkormányzatok és más szereplők számára szükségesnek tartott, ugyanakkor jól látható – feladatokat képes a megye ellátni, és szolgáltatásként folyamatosan biztosítani, a klímagazdálkodásnak a pályázatban megfogalmazott, és megvalósított módja nem, vagy nem feltétlenül tartozik ezek közé. A személyes interjúk során ezzel kapcsolatosan két – bizonyos mértékig általánosítható – kiegészítő információ érkezett be, ami árnyalhatja az előzőekben megfogalmazott képet. Az egyik ezek közül az, hogy bár a települési önkormányzatokat rendszerint értesítették a megyék a stratégia indításáról, és a legtöbbször kikérték a véleményüket, javaslataikat a stratégia tartalmával kapcsolatosan, meghívták őket a projektindító és -záró konferenciákra, a stratégia elfogadásáról a legtöbbször a települési önkormányzati vezetők is a megyei sajtóból értesültek, további együttműködésre irányuló kezdeményezések pedig a jóváhagyás óta eltelt hónapokban – a SECAP-ok kivételével – nem születtek. Jellemző ugyanakkor, hogy a SECAP-okat a legtöbb helyi politikus magától nem hozza összefüggésbe a klímastratégiával, sem települési, sem pedig megyei szinten. Ugyanakkor – a megyei klímastratégiák tervezőitől származó információk alapján – arra is fény derült, hogy ismereteik szerint vannak olyan megyék, amelyek vezetői megpályázható források hiányában a megye jelentős gazdasági szereplőit keresték meg azzal, hogy CSR-keretükből támogassák a megye környezetgazdálkodási tevékenységeit. Ezek eredményessége fontos hozzáadott értéket jelentene a jelenlegi, szinte kizárólag pályázatokban gondolkodó önkormányzati körök fejlesztési folyamataiban, hiszen a magánszférával felépített és eredményes kapcsolat az eddiginél lényegesen tervezhetőbb és kiegyensúlyozottabbá, kiszámíthatóbbá teheti a fejlesztési folyamatok bizonyos típusait.

A fentiekből arra következtethetünk, hogy a megyei önkormányzatok bár teljes mértékben képesek a kitűzött környezettervezési, környezetgazdálkodási feladatok színvonalas ellátására, felhatalmazás és fenntartható források hiányában egyelőre nem tartják folyamatosan végezhető feladatuknak a környezeti munkát, hanem azt a pályázati lehetőségek függvényében helyezik előtérbe. Ez viszont problematikus teszi a fenntartható kapcsolatépítést, informálást, illetve más szereplők animálását, hiszen annak éppen a folyamatosság, a folyamatosan – azaz fenntartható módon – végzett, tudatosan építkező programok, az ezekhez méretezett, de szintén tartós szervezeti megoldások, és végül, de nem utolsósorban az állandósuló személyi kapcsolatok, a bizalom adja az alapját.

Így a felmérés eredményei szerint ahhoz, hogy a megyék hatékonyan és fenntartható módon betölthessék közérdekű koordinációs szerepüket, szerencsés lenne folyamatos felhatalmazást biztosítani számukra a több, sok, vagy minden önkormányzatot érintő környezeti ügyek koordinálására. Szükséges továbbá az ehhez nélkülözhetetlen források biztosítása is, nem feltétlenül állami támogatás, hanem esetlegesen a környezeti ügyekkel foglalkozó mechanizmusok gazdaságilag eredményes működtetésében való érdekeltég megteremtésével.

All this means that, although for the more potential, sustainable engagement of regional governments it could be an eminent meaning that what kind of tasks could be done by the county, and ensured them as a service what is necessary for the governments and other actors, but its role which was defined in the tender or in the climate management, is not or not necessarily part of them. Connected to this, during the personal interviews in connection with the two complementary information has been received during personal interviews - which are generalized to certain extent- what can diminish the previously expressed situation. One of these is the fact that although the counties informed the governments about the launch of the strategy, and often asked for the counties' opinions, suggestions about the content of the strategy, and they were invited to the opening and closing conference of the project, the local government leaders were informed about the acceptance of the strategy from the regional press, further initiatives – except for the SECAPs- did not set up for cooperation during the months since the acceptance. At the same time, it is typical that most local politicians do not associate SECAPs with climate strategy, neither at local, nor at regional level. At the same time - based on the informations provided by the planners of climate strategies – it was also found, that according to their knowledge, there are counties which leaders, because of the deficit of tendering sources, asked the significant economic actors to support the environmental management activities from their CSR sources. Their effectiveness would constitute an important added value in the current, development process of government groups which have participated almost exclusively in tenders, because the effective relationship became much more planned, balanced and predictable development process.

From previous informations we could conclude that although the regional governments can totally fulfill the role environment design and environment management with a high level of quality, in the absence of authorisation and sustainable sources, environmental work is not considered to be a task which could be fulfilled continuously, it is prioritised according to application possibilities instead. However, this makes the sustainable networking, networking, informing, and animating and animating other players problematic, because the continuity and the continuously – in a sustainable way- fulfilling programs which are developing themselves consciously, are based on lasting organizational solutions, and last but not least, standing in the line of standing personal relationships.

Thus, according to the results of the survey, in order to the counties fulfill their co-ordination role in an efficient and sustainable manner, it would be a fortunate consequence if a continuous authorisation would be provided for them to coordinate more or all of the environmental cases. It is also necessary to provide the indispensable resources which are essential for them, by establishing the not necessarily with state support, but possibly with mechanisms relating to environmental cases establishing the interest in the economically efficient operation of environmental mechanisms.

A megyei területrendezési tervek

A megyei klímaplatform-pályázat folyamataiból és eredményeiből levonható következtetések kontrolljaként érdemes górcső alá venni a megyei területrendezési tervek folyamatban lévő készítési eljárásainak tapasztalatait is.

A megyei területrendezési tervek készítését az önkormányzati törvény „*területrendezés*” cím-szó alatt konkrétabban nevesíti, mint a koordináció fogalmát. A feladatot részleteiben is definiálja az 1996. évi XXI. tv.⁵⁵, valamint több más kormányrendelet⁵⁶. A megyei területrendezési tervek a korábban külön törvénnyel jóváhagyott Országos Területrendezési Terv alapján készülnek, közvetítve annak a térbeli előírásait a települési önkormányzatok településrendezési tervei felé. Törvényben foglalt kötelező feladatról lévén szó az ehhez szükséges forrásokat – az elmúlt húsz év tapasztalatai szerint – a területrendezésért felelős minisztérium a mindenkor hatályos jogi előírások szerint – vagy attól ütemezésében csak kimértékben eltérően – biztosította, és hasonlóan történik ez napjainkban is.

Lehetőség nyílik ugyanakkor arra is, hogy a terv magába foglalja a megyei szintű tervezésnek bizonyos – jogszabályban előírt típusú – térbeli elemeit, ezzel egyrészt biztosítva az országos és a megyei elképzelések térbeli összhangját, másrészt kisebb előnyöket biztosítva azoknak a települési önkormányzatoknak, amelyek tervei – az összhangon keresztül – a megye nagyobb közösségét is szolgálják. Érdekes ugyanakkor az is, hogy bár a vonatkozó jogszabályok előírják a megyei tervek egyeztetésének rendjét a különféle államigazgatási szervezetekkel, a települési önkormányzati egyeztetésnek nincs ilyen előírási rendje, még a településekre vonatkozó partnerségi rendeletekhez hasonló formában sem. Így – bár a jogszabályok előírják a településszerkezeti tervek figyelembevételét – formális két-, vagy többirányú egyeztetési kötelezettsége a megyének a települések felé nincs.

A jelenleg illetékes Miniszterelnökség egyrészt 2017 végén többértű egyeztetést követően előterjesztette az Országgyűlésnek törvényalkotásra a korábbi, jogi és praktikus okokból is többértű korrekcióra szoruló Országos Területrendezési Terv módosításának tervezetét – egy törvénybe foglalva azt a Budapesti Agglomeráció, és a Balaton Kiemelt Üdülőtérületének Területrendezési Tervével –, másrészt ezzel párhuzamosan lefolytatta a megyei területrendezési tervek módosítására irányuló szerződéskötési eljárásokat is.

⁵⁵. 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről, 23. §

⁵⁶. 31/2007. (II. 28.) Korm. rendelet a területfejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos információs rendszerről és a kötelező adatközlés rendjéről, 16/2010. (II. 5.) Korm. rendelet a területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggésben megőrzendő dokumentumok gyűjtéséről, megőrzéséről, nyilvántartásáról és hasznosításáról, 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól, 282/2009. (XII. 11.) Korm. rendelet a kiemelt térségi és megyei területrendezési tervek, valamint a településrendezési tervek készítése során az országos, a kiemelt térségi és a megyei övezetek területi érintettségével kapcsolatosan állásfoglalásra kötelezett államigazgatási szervek köréről és az eljárás részletes szabályairól.

The County Regional Spatial Plans

As a control of the conclusions drawn from the processes and results of the county climate platform tender, the experiences of the process of the currently preparing county spatial managing plans should be examined.

The preparation of county spatial managing plans are identified by the municipality law recorded specifically under “*spatial planning*” than the concept of coordination. The Act XXI of 1996⁵⁵, and several other government decrees⁵⁶ could define the task also in details. The regional county management plans are implemented by the National Spatial Planning Plan which was approved by the previously separated rule, conveying its spatial arrangements towards the local governments spatial managing plans. However this is a compulsory task contained in law, the sources which are necessary for that - according to the experience of the past twenty years - were provided by the Ministry of Spatial Planning according to the always legal provisions- or only slightly differently in its schedule - and it is happening nowadays as well.

At the same time, it is possible that the plan includes some spatial elements - as required by legislation - of the county-level planning, ensuring on the one hand, the consistency between the national and regional conception and at the other hand declaring smaller advantages for those local authorities which plans – through accordance –serve the larger community of the county as well. At the same time, it is also interesting that although the relevant legislation prescribes the order of reconciliation of the county plans with the various state administration organizations, the settlement of the local authorities does not have an order of arrangement like this, not even in the form which is similar to the partnership regulations for settlements. Thus - although the legislation prescribes to take into settlement structure plans, the county does not have -the formal two- or multi-directional obligation towards the settlements.

On the one hand, at the end of 2017, the current Prime Minister's Office, after some diversified consultations, implemented the plan of the modification of the National Spatial Planning Plan for the Hungarian Parliament for law-making which needs a multilayer correction for some legal and practical reasons –converted Budapest Agglomeration and the spatial management planning of the headline tourist resorts of Lake Balaton the into law – on the other hand at the same time it also ensured the contracting procedures to modificate the regional spatial management plannings for the Parliament.

⁵⁵. Act XXI of 1996 on regional development and regional settlement, 23. §

⁵⁶. Government Decree No. 31/2007. (II. 28.) Korm. on the information system of regional development and regional settlement and the Rules of mandatory reporting, Government Decree No. 16/2010. (II. 5.) Korm. on the collection, preservation, register and utilization of the documents to be preserved in connection with regional development and regional settlement, Government Decree No. 218/2009. (X. 6.) Korm. on the content requirements of the regional development concept, the regional development program and the regional plan, and the detailed rules for their fitting, elaboration, conciliation, acceptance and publication, Government Decree No. 282/2009. (XII. 11.) Korm. on the preparation of regional and county-level spatial planning plans, as well as the state administration bodies that are required to take a position on the territorial involvement of the priority regional and county areas and the detailed rules of procedure in the preparation of settlement plans.

Tekintettel arra, hogy a területrendezési tervek készítése jogosultsághoz kötött, a jogszabályokkal meglehetősen kötött pályán futó tevékenység, amit viszonylag kevesen gyakorolnak a megyei önkormányzatok rendszerint meghívásos beszerzési eljárások keretében választották ki a megbízott tervező cégeket, amelyek jelentős részben átfedést mutatnak a korábbi tervek készítőivel (országszerte mintegy 6-8 cég vállalja referenciákkal, jogosultsággal az ilyen tervek készítését).

A klímastratégiákkal való összevetést a jelenleg is folyamatban lévő tervezési eljárásokban két tényező teszi lehetővé: az egyik az, hogy a tervezés gazdái, a megyei önkormányzat hogyan kívánja a jogszabályok szerint mindenképpen elkészítendő, de a gyakorlatban túl sok haszonnal nem járó tervfajta lehetőségeit saját közérdekű céljaira a minimálisan szükségesnél jobban hasznosítani, a másik pedig, hogy hogyan vonja be a tervezés folyamatába a megye települési önkormányzatait, és egyéb fontos területfejlesztési szereplőit.

A lefolytatott interjúk tapasztalatai szerint a megyei politikai vezetők rendszerint szükségét látták annak, hogy a mindenképpen lefolytatandó tervezési folyamatból a jogszabályi minimumnál több eredményt kapjanak, és ezt a legtöbbször a 2020 utáni Európai uniós tervezési időszak előkészítő tervezésére próbálják kihasználni. Általános továbbá az is, hogy a megyei önkormányzatok legalább levélben szólították meg a településeket, megyei gazdasági érdekvéviselői szervezeteket, kamarákat, hogy jelezzék fejlesztési szándékaikat, illetve a térségükkel, vagy a megye fejlődésével kapcsolatos elvárásaikat, hogy azokat a készülő tervbe minél inkább be lehessen építeni. Bár a folyamatban lévő eljárások miatt teljes képet egyelőre nem lehet kapni, az megállapítható, hogy több megyében is megpróbálták a tervezők a megyei vezetőkkel együtt „közel menni” a településekhez, azaz olyan személyes konzultációkat szervezni, ahol a települési vezetők, illetve a megyei partnerek előszóban is információkat cserélhetnek a tervezéssel kapcsolatosan, ilyen módon informális eszközökkel használva ki a törvény adta kötelezettségeket a fokozottabb fejlesztési koordinációra.

Mivel a tervezői szakma – és az illetékes minisztériumok is – az elmúlt másfél évtizedben a rendezési és a fejlesztési tervezés nagyobb összhangjáért törek lándzsát, biztató, hogy az érintett önkormányzatok saját tervezési munkáik során maguk is keresik a megoldást, saját helyzetüknek megfelelő megoldásokat preferálva. Ilyen módon ugyanis a tervezési folyamat végén – a klímate tervezéshez hasonlóan – olyan kísérlet-készlet jöhet létre, amelynek a kiértékelése tovább javíthatja az önkormányzati tervezési rendszer továbbfejlesztésének hatékonyságát.

Considering that the preparation of spatial planning plans is connected to eligibility and an activity which is fairly dependent on the legislation, and which is practiced by a quite small group of people, the regional governments chose the design firms within the framework of procurement procedures, which is mostly overlaps with the creators of the previous plans (6-8- companies undertake to make these plans with references, grants throughout the country).

There are two factors that make possible the comparison of the climate strategies planning processes which are currently in progress. First, how the county council (the 'owners' of the planning), want to use these plans (made in accordance with national laws, sometimes useless in practice) properly for its public purpose beyond what is necessary. Second, how the county council involve the county's municipalities and other key actors in regional development to the planning process.

According to the experience of the interviews conducted, county political leaders usually need more information and results than its legislative necessary from the planning process, and these planning processes is mostly used to prepare for the EU planning period after 2020. It is also common that the county governments at least ask the municipalities, county economic advocacy organizations and chambers at least in a letter to indicate their development intentions and their region development expectations, so that they can be built these factors into their future plans as much as possible. Although, due to the ongoing procedures, it is not possible to get a complete picture for the time being, it can be stated that in several counties, the designers, together with the county leaders, tried to 'draw near' to the settlements, i.e. to organize personal consultations where the municipal leaders and the county partners can spoke and change information in person about planning, using informal tools to improve development coordination regulated by the law.

The planner professions – and the relevant ministries – have spearheaded to make a greater harmony of settlement and development planning over the past and half decades. It is encouraging that the municipalities concerned themselves to find a solution in their own planning work, preferring solutions tailored to their own situation. In this way, at the end of the planning process – like in climate planning – an experimental-set can be created whose evaluation can further improve the efficiency of further developments in the municipal planning system.

Összegzés

A lefolytatott kutatások eredményeként az alábbi következtetések vonhatók le:

1. A megyei önkormányzatok a meglehetősen szűkös erőforrások ellenére is egyre nagyobb aktivitással és növekvő szakértelemmel végzik koordinációs feladataikat, lehetőség szerint keresve azokat a szakterületeket, ahol a koordináció tényleges előnnyel jár a koordinált önkormányzatok és más – elsődlegesen, de nem kizárólagosan megyei – szereplők számára.
2. Főként a megyei politikai vezetések részéről észlelhetők olyan törekvések, amelyek egyre szélesebb szakmai körben a folyamatos, szükségletek szerint végzett koordinációra, a területfejlesztés folyamatossá tételére vonatkoznak, főként a turizmus, a befektetésösztönzés, az energiagazdálkodás területén.
3. A települések jelentős részében többféle igény is van a megyei koordinációra, de az erőforrások ismert hiányában ez nem formálódik tényleges elvárássá, hiszen a települési önkormányzatok túlnyomó többsége is pályázattól-pályázatig tervezi a saját fejlesztéseit, a koordináció pedig rendszerint az előrelátó, tervszerű gondolkodás kelléke, ami nehezen viseli az ad-hoc jellegű törekvéseket.
4. Mindennek összegzésével leszögezhető, hogy a megyei önkormányzatok munkájában minőségi előrelépést eredményezhetne egyrészt, ha a jelenlegi, meglehetősen nagyvonalúan definiált feladatkörök legalább a koordinálandó feladatkörök példálózó megfogalmazásával kissé részletezettebbé válhatnának, másrészt pedig, ha a koordinációs feladatok finanszírozása kiszámíthatóan és rendszerszerűen megoldottá válna. Ez jelenthet egyes, a térségben keletkező központi adóbevételek egy részének átadását a központi költségvetés részéről, vagy a térségi köztevékenységek bevételeinek eredményéből való rendszerszerű részesedést, például a nyereséges térségi közszolgáltatások eredményének meghatározott százalékával, illetve a települési önkormányzatok gazdasági (iparűzési) adóbevételei meghatározott részének átadását a megye gazdaságfejlesztési tevékenységének finanszírozására, azaz egyfajta közös befektetésként a megye gazdaságának fejlesztése érdekében.

Budapest, 2018. december 4.

Summary

As a result of the researches, the following conclusions can be drawn:

1. Despite the quite scarce resources, the county municipalities are coordinating their activities with increasing activity and expertise, and as far as possible looking for those specialities where the coordination confers real advantage for the coordinated governments and other – primarily, but not exclusively regional – actors.
2. Mainly, those aspirations could be objected by regional policy decision, which refer to the continuous coordination which are made as needs, and for making the spatial planning continued, mostly at the field of tourism, investment promotion and energy management.
3. In most of the settlements, there are various demands for regional coordination, but because of the known deficits do not become a real expectation, because the major part of the local governments organize their own developments exactly for the tenders, while the coordination is usually the attendant of the provident, planned thinking, what can barely endure ad-hoc aspirations.
4. Summarizing all this, it can be stated that the work of county governments could lead to a qualitative progress on the one hand if the current quite generously defined tasks could become slightly more detailed with at least the illustrative wording of the coordinating tasks, on the other hand, if the financing of coordinating task could be predictably and systematically solved. This can mean a transfer of some parts of each central tax revenues generated regionally, or a systematic share from the results of the revenues of regional public activities, for example a special percent of the results of profitable regional public services, or a specified part of the transfer of the economic tax revenues of local governments for financing the economic development of the county as a common investment for developing the economy of the county.

Budapest, December 4, 2018

Felhasznált irodalom

Felhívás – A klímaváltozáshoz történő hatékony alkalmazkodás megvalósítására, A Felhívás címe: Klímastratégiák kidolgozásához kapcsolódó módszertan- és kapacitásfejlesztés, valamint szemléletformálás, a Felhívás kódszáma: KEHOP-1.2.0., Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, Budapest, 2016.

Módszertani útmutató megyei klímastratégiák kidolgozásához, készült a Klímabarát Települések Szövetsége megbízásából a Magyar Földtani és Geofizikai Intézet Nemzeti Alkalmazkodási Központ gondozásában, Budapest, 2017.

Budapest és a 19 megye Klímastratégiája, 2017, 2018.

Budapest és a 19 megye honlapja, 2018. októberi állapot

Used literature

Call for Applications for Effective Adaptation to Climate Change, Title of Call: Methodology and Capacity Development for Climate Strategies, and Form Approach, Call Code: EEEOP-1.2.0, Ministry of National Development, Budapest, 2016.

Methodological guide for the elaboration of county climate strategies, prepared by the Association of Climate Friendly Settlements in the care of the National Adaptation Center of the Hungarian Geological and Geophysical Institute, Budapest, 2017.

Climate Strategy of Budapest and 19 counties, 2017, 2018.

Website of Budapest and 19 counties, October 2018

A HELYI ÖNKORMÁNYZÁS HELYZETE ÉS PERSPEKTÍVÁI MAGYARORSZÁGON

Pálné Kovács Ilona

Előzetes megjegyzések

Jelen írásom célja nem lehet a címben jelölt téma alapos kifejtése már a konferencián rendelkezésre álló időbeli korlátok miatt sem. A konferencia előadás ezért csupán a hazai területi kormányzási trendek felmutatására és nemzetközi elhelyezésére vállalkozott. Előadásom jelen írásos változata követi a konferencián eladott prezentáció diáit, természetesen nem tartalmazva azokat a diákat, amelyek diagramokat, térképeket, ábrákat tartalmaznak, azt feltételezve, hogy azok a konferencia honlapján elérhetőek. Az írás műfajában sem klasszikus tanulmány, nélküli a hivatkozásokat, és nem tartalmaz új, eredeti kutatási eredményeket sem. A szerző nagyszámú publikációira épülnek, amelyek természetesen részletesebb érvelést, kifejtést tartalmaznak a következőkben összefoglalt megállapításokhoz.

Miért fontosak az önkormányzatok

Talán meglepő, hogy első kérdésként azt fogalmaztam meg, hogy miért fontosak az önkormányzatok? Ezt a kérdés fel sem merült a rendszerváltás idején, amikor megfogalmazódott, többek között, az önkormányzati törvény. Az önkormányzatiság lényegében a társadalom és a politikai elit legszélesebb köreiben általánosan elfogadott politika érték volt. Az önkormányzás azért fontos, mert demokratikus rendszert akarunk, ahol a döntések az emberekhez a lehető legközelebb születnek. A centralizált tanácsrendszerrel szembeni averziók miatt a rendszerváltás során az önkormányzatok kitüntetett figyelmet élveztek, és olyan elaprózott szerkezetű területi kormányzási rendszert hoztunk létre, amelynek hatékonysága eleve megkérdőjelezhető volt, de az eufórikus hangulat nem kedvezett a racionális szempontok érvényesítésének. Hozzá kell tenni, hogy az önkormányzati rendszer formálásában komoly szerepet játszott a politikai megfontolások mellett a nyugathoz csatlakozás szándéka, ezért inkább mintát követtünk, semmint a saját körülményeinkhez igazodó „*nemzeti*” modellt.

THE SITUATION AND PERSPECTIVES OF LOCAL GOVERNMENTS IN HUNGARY

Ilona Pálné Kovács

Preliminary remarks

The objective of this paper cannot be to provide a comprehensive overview of the topic indicated in the title, partly because of the time constraints at the conference. The lecture, therefore, only focused on presenting the Hungarian territorial governance trends and putting them into international context. This written version of my lecture follows the slides of the presentation delivered at the conference, of course not including the charts, maps and diagrams, assuming that they are available on the conference website. In the genre of research papers, this is also not a classical study paper as it lacks the references and does not contain any new, original research results either. It is based on the author's large number of publications, which, of course, contain more detailed arguments and explanations for the conclusions described in this paper.

Why are local governments important?

Perhaps surprisingly, I first raised the question, why are local governments important. This question did not even arise at the time of the change of regime when, inter alia, the Act on Local Governments was drafted. The principle of local governing was essentially a political value generally accepted by the widest circle of the society and the political elite. Self-governance is important because we want a democratic system, where decisions are made as close to people as possible. Due to the aversion to the former centralized council system, during the change of regime, local governments received special attention, and Hungary established a fragmented structure of local governance, where efficiency was, to say the least, questionable, but the euphoric mood did not favour any rational consideration. It should be added that in addition to political considerations, the intention to join the western world also played a crucial role in forming the local government system, therefore, Hungary followed their pattern rather than establishing a “*national*” model adapted to our own circumstances.

Mintegy harminc évvel később arra a kérdésre, hogy miért fontosak az önkormányzatok és mire alkalmasak a leginkább, már sokkal árnyaltabb választ kell adni. Messze nem elegendők a politikai dimenziók, hanem a tapasztalatok tükrében, evidenciákat mérlegelve kell dönteni arról, hogy milyen szinten, milyen léptékben, milyen jogállású, státuszú szervezet alkalmas a leginkább a különböző közfeladatok, közszolgáltatások ellátására. Természetesen a politikai bizalom és legitimitáció szempontja továbbra is fontos, de az output demokrácia jegyében a teljesítmény, az emberek elégedettsége, bizalma legalább olyan fontos.

Magyarországon a kérdés különösen releváns 2010 után, amikortól egy, a korábbihoz képest jelentősen különböző állammodell és filozófia jelent meg az új alkotmányban, majd az új önkormányzati törvényben is. Az erős állam koncepciójához, a centralizációhoz, az önkormányzati pozíciók jelentős visszaszorításához nem csak a gazdasági, pénzügyi válság, az önkormányzatok eladósodása, hanem a korábbi önkormányzati rendszer strukturális, minőségi problémái is indokként szolgáltak.

Kormány és önkormányzatok

A centralizáció, decentralizáció kérdése nem választható el a kormányzás egész rendszerének sajátosságaitól. Az önkormányzatok az államszervezet részei, működésük hozzájárul a kormány jó vagy rossz teljesítményéhez. Az fogas kérdés, hogy a jól kormányzott országok azért teljesítenek-e jól, mert decentralizáltak, persze vannak elemzések, módszertani kísérletek annak értelmezésére, hogy összefügg-e a kormányzás minősége és a decentralizáció. Mindenesetre az tény, hogy a kormányzás számít, a jó kormányzásnak nemzetközileg elfogadott kritériumai vannak, és a kormányzatokat egyre kifinomultabb módszerekkel, indikátorokkal mérik, rangsorolják. Ezekben a rangsorokban sajnos Magyarország nem szerepel jól, és sajnos a pozíciója romló tendenciát mutat. Az egyes diákon szereplő indexek, rangsorok természetesen kritizálhatóak, a módszertanok nem tökéletesek, sok a szubjektivitás, az adatok hitelessége is megkérdőjelezhető gyakran, de az nem tekinthető véletlennek, hogy a különböző rangsorok tekintetében a helyünk a különböző ország csoportokon belül nagyon hasonló. Nem feladatom a hazai kormányzás minőségének, modelljének az értékelése, csupán az önkormányzatok, a centralizáció-decentralizáció dimenziójára szorítkozom. Noha a kutatások, elemzések eredményei nem egyértelműek, sok vita van arról, hogy a centralizációnak és a decentralizációnak mik az előnyei és hátrányai, van-e oksági összefüggés, de ha megnézzük a rangsorokat, azt nehéz vitatni, hogy a legjobban kormányzott országok jellemzően decentralizáltak.

About thirty years later, a much more subtle answer needs to be given to the question of why local governments are important and what they are most useful for. Political aspects are far from being sufficient by now, but based on past experience and facts, we need to make a decision what kind of organisations, at what level, what scale, with what kind of legal status are most appropriate to fulfil various public tasks and provide public services. Of course, the aspect of political trust and legitimacy remains important but in the context of output democracy, performance, people's satisfaction and confidence are at least as important.

This issue is particularly relevant in Hungary after 2010 when a new state model and philosophy was formulated in the new constitution and the new act on local governments that was very different from the previous principles. The strong state concept, the centralisation, the significant reduction of local government competencies were justified by not only the financial and economic crisis, the indebtedness of local governments but also by the structural and quality problems of the former government system.

Government and municipalities

The issue of centralisation and decentralisation cannot be addressed separately from the special characteristics of the whole system of governance. Local governments are part of the state organisation, their operation contributes to the good or poor performance of the government. It is, however, an interesting question whether well-governed countries doing well because they are decentralised. Of course, there are analyses and methodological attempts to understand whether the quality of governance depends on the level of decentralisation. In any case, the fact is that governance matters, good governance has internationally accepted criteria, and governments are measured and ranked with increasingly sophisticated methods and indicators. Unfortunately, Hungary is not performing very well in these rankings and its position is further worsening. Of course, the indices and rankings on each slide could be criticized, the methodologies are not perfect and there are a lot of subjective elements, even the credibility of data can often be questionable but it cannot be a coincidence that our position in the various rankings are very similar within the various groups of countries. It is not my task to evaluate the quality and the model of the Hungarian governance. I will only confine myself to the dimension of centralisation and decentralisation of local government systems. Although, the results of researches and analyses are unclear, and also, there is much debate about the advantages and disadvantages of centralisation and decentralisation, whether there is a causal relationship between them, but when looking at these rankings, it is difficult to deny that the best-governed countries are typically decentralised.

Területi reformok, centralizációs trendek

Az utóbbi évtizedekben világ és Európa szerte nagyon sok területi reformot hajtottak végre, nyilvánvalóan azzal a céllal, hogy javítsák egyrészt az önkormányzatok teljesítményét, másrészt a kormányzás minőségét. A területi reformok két jellemző célja volt a települési, helyi szint konszolidációja, majd a középszintű kormányzatok megerősítése, a regionalizáció. A két reformhullám lényegében követte egymást, bár gyakran egymásra is rétegződik, és máig nem zárult le. Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy a területi kormányzatok strukturális átszervezése jellemzően az önkormányzatok megerősítését, tehát a decentralizációt szolgálta, képessé tételüket az egyre több feladat vállalására.

Ugyanakkor az is tény, hogy különösen a 2008-as válság nyomán több országban hajtottak végre centralizációs fordulatot, különösen az önkormányzati költségvetések megnyirbálása formájában. A magyarországi pénzügyi „konszolidáció” különösen drasztikus volt, ami szorosan összekapcsolódott az önkormányzatok által ellátott közszolgáltatások jelentős részének államosításával.

A centralizációs trend, ami nem csak Magyarországot jellemezte, aggodalmat váltott ki a nemzetközi önkormányzati fórumokon is, de nem ingatta meg azt az általános véleményt, hogy a decentralizált kormányzásnak nagyon sok előnye van. Ma már rendelkezésre állnak olyan módszertanok is, amelyekkel mérhető a decentralizáció mértéke és minősége is, helyi és regionális szinten egyaránt. Az un. helyi autonómia és a regionális autoritási indexek tekintetében ugyancsak jelentős visszaesést konstatálhatunk Magyarországon.

Különösen fontosnak tartom azt a törekvést (Európai kormányzási minőségi index), amelyik az Európai Unió Bizottságának megbízásából külön méri az ország és az egyes régiók kormányzási teljesítményét, azt feltételezve, hogy a két minőség ugyan összefügg, mégis önálló tényezők, egymásra pozitívan és negatívan egyaránt hathatnak. Nem véletlen, hogy az elemzés 2012-ben a kohéziós jelentéseket megalapozó vizsgálatokhoz készült el először. A kohéziós források hatékony felhasználása, az un. abszorpciók kapacitás ugyanis szoros kapcsolatot mutat a regionális kormányzatok teljesítményével. Talán mondanom sem kell, hogy sajnos az európai kormányzási minőségi rangsorokon ugyancsak nem előkelő helyen állunk, és a vizsgált két elemzett régió közül egyik sem érte el a regionális kormányzási minőség európai átlagát.

Talán túl pesszimista képet festettem a hazai területi kormányzási rendszer pozíciójáról, de azt gondolom, hogy ha ezen a helyezésen javítani akarunk, akkor őszintén szembe kell nézni a magyar önkormányzati rendszer sajátosságaival, kormányzati, társadalmi, kulturális kontextusával, és ezek bázisán talán újragondolhatjuk a területi reformok irányát. Éppen ehhez az újragondoláshoz szükségesek azok a kutatások, amelyek többek között a Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Irodája keretében a KÖFOP jóvoltából folytak.

Territorial reforms, centralisation trends

Over the last decades, several territorial reforms have been introduced in the world and throughout Europe, clearly with the aim of improving both the performance of local governments and the quality of governance. The two typical goals of the territorial reforms were the consolidation of local levels first and later, the strengthening of the meso-level governments, or regionalisation. The two waves of reforms essentially followed each other, though, to some extent, they also built upon each other and have not yet finished. It is very important to emphasise that this structural reorganisation of territorial governments typically aimed at strengthening and territorial governments, i.e. served the purpose of decentralisation, enabling local governments to assume an increasing number of tasks.

At the same time, it is also a fact that especially following the crisis in 2008, centralisation process has been carried out in several countries, in particular by curbing municipal budgets. The Hungarian financial “consolidation” was particularly drastic, and was closely linked with the nationalisation of a significant part of public services formerly provided by local governments.

The centralisation trend, which was not only pursued by Hungary, raised concerns in international local government forums, but did not shake the general view that decentralised governance has many advantages. Methodologies are now available to measure the degree and quality of decentralisation both locally and regionally. The so-called local autonomy and regional authority index (LAI, RAI) also shows a significant decline for Hungary.

I find the European Quality of Governance Index conducted by the European Commission particularly important. It measures the governance performance of a country and its regions separately, assuming these two are interrelated but are independent factors could have both positive and negative impacts on each other. It is no coincidence that the analysis was first conducted in 2012 to serve as a basis for the so called European cohesion reports. Efficient use of the Cohesion Funds, the so-called absorption capacity is in close correlation with the performance of regional governments. Perhaps, it is needless to say that in the European Quality of Governance rankings Hungary is not performing well and neither of the two analysed regions reached the European average.

Perhaps I gave too much of a pessimistic picture about the Hungarian territorial government system but I believe that if we want to improve our rankings, we must honestly face the peculiarities of the Hungarian local government system as well as the governmental, social and cultural context, and on this basis, we may be able to reconsider the direction of territorial reforms. For this very purpose, the reconsideration requires the research projects that were implemented, among others, in the framework of the Local Government Coordination Office of the Ministry of Interior financed by the Public Administration Development Operational Programme (KÖFOP).

A magyar önkormányzatiság kudarca

A kudarc kifejezést nem először használom, talán ünneprontóként ezen a rendezvényen. Egy OTKA kutatás keretében két évvel ezelőtt egy könyvet jelentettünk meg „*A magyar decentralizáció kudarca nyomában*” címmel. A könyv illetve a kutatás arra kereste a választ, hogy hogyan jutottunk el alig 30 év alatt a széles felelősségű, nagy autonómiát biztosító önkormányzati rendszertől a jelenlegi erősen centralizált, lényegesen szűkebb felhatalmazású és önállóságú önkormányzati modellig. A „*kudarc*” történet nem 2010-ben kezdődött, hanem lényegében a rendszerváltás, az első önkormányzati törvény megalkotása idején. Az akkori politikai hangulat, a korábbi tanácsrendszeren veendő elégtétel vágya vezetett oda, hogy a helyi szintet elapróztuk, mondván, kerüljön vissza a kormányzás az emberekhez legközelebb, és szinte elimináltuk a megyét, amelyikkel szemben különösen erős averziók voltak a korábbi irányítási, forráselosztó szerepkör miatt. Sajnos a későbbiekben nem voltunk képesek a korrekciók végrehajtására, annak ellenére, hogy rendszeresen megjelentek az önkormányzati rendszer reformjának koncepciói. Tulajdonképpen minden reformhullámot lekéstünk, ami Európa nagy részében lezajlott. Nem hajtottuk végre a helyi szint konszolidációját, sőt még a kötelező társulás bevezetésétől is féltünk, bár kétségtelen, hogy a kistérségi társulási rendszer sokat segített a fejlesztéspolitikai, majd közszolgáltatási feladatok koordinációjában. És elmaradt a területi szint megerősítése is. A Régiók Európája gondolat virágzása idején, az uniós csatlakozáshoz közeledve ugyan több kormány is kacérkodott a regionalizálás gondolatával, de igazán határozott lépések megtételére lényegében nem került sor. Elmaradtak tehát a strukturális reformok, többek között ezért is szorult vissza fokozatosan az önkormányzati szektor a közkiadások vonatkozásában, az alulfinanszírozottság pedig szükségszerűen vezetett el a közszolgáltatások minőségének és a romlásához és a hozzáférés feltételeinek erős területi polarizálódásához. Ezt a folyamatot csak felgyorsította a 2008-ban bekövetkezett gazdasági válság, az önkormányzatok egy részének eladósodása, amely nyomos érvet szolgáltatott az amúgy is centralizációs ambíciókkal jellemezhető új kormányzási modell bevezetéséhez.

A jelenlegi területi kormányzási rendszer, a fordított piramis modell

Mint előadásom elején említettem, harminc évvel a rendszerváltás után az önkormányzati rendszer formálásakor már nem elegendők a politikai értékek, szempontok, még akkor sem, ha állíthatjuk, az önkormányzatiság nem ment ki a divatból, továbbra is, mint demokratikus politikai érték, az elméleti és közpolitikai gondolkodásban „*főáramnak*” tekinthető. Ugyanakkor a neoliberális kormányzási paradigma az utóbbi évtizedekben erősen támogatta a hatékonyság és minőség elvárását a közszektortól, benne az önkormányzatoktól is.

The failure of Hungarian self-governance

It is not the first time I use the term failure in this conference, perhaps ruining the festive atmosphere. In the framework of a research project executed two years ago, a book was published titled „*Investigating the failure of Hungarian decentralisation*”. The book and the research itself sought to find out how we shifted in just 30 years from a local government system ensuring a wide range of responsibilities and a high level of autonomy to the present local government model that is highly centralised with a significantly narrower range of competencies and independence. The „*failure*” story did not start in 2010, but essentially at the time of the change of regime, when the first Act on Local Government was drafted. The political atmosphere of the time, the desire to take revenge on the Soviet type council system led to the situation that the local level was fragmented. The idea was to bring governance closer to the people and we almost eliminated the county level self-governments to which people had a particularly strong aversion because of their former role to govern and to allocate resources. Unfortunately, we were unable to make corrections later, despite the fact that several concepts with the objective of reforming the especially meso-level government system were drafted. In fact, we missed all reform waves that took place all over Europe. We did not consolidate the local level, we were even afraid to introduce the compulsory association although it is undeniable that the voluntary micro-regional association system has helped a lot in coordinating the development policy and public services tasks during 2000 years. Furthermore, the territorial level was also not reinforced. During the blooming of the idea of Europe of the Regions, at the time of our EU accession, several Hungarian governments flirted with the idea of regionalisation but no decisive steps have ever been taken in that direction. Structural reforms have thus lag behind; and this was one of the reasons why municipalities gradually lost their positions in public spending and underfunding has necessarily led to the decline of the quality of public services and the strong territorial polarisation of the accessibility conditions. This process was further accelerated by the economic crisis in 2008 and the indebtedness of some local governments which provided a strong argument for introducing a new governance model that could already be described by strong centralisation ambitions.

The current territorial governance system, the reverse pyramid model

As I mentioned at the beginning of my presentation, thirty years after the change of regime, political values and considerations are not sufficient when forming the local government system even if we can clearly state that the idea of self-governance has not gone out of fashion, and can be considered as a „*mainstream*” theoretical and public policy democratic value. At the same time, the neoliberal governance paradigm in the past decades has had high expectations concerning efficiency and quality of the public sector, including the local governments.

A New Public Management, a fiskális föderalizmus, a racionális döntések elmélete, a versenyképesség, a közszolgáltatások minőségének javítása, mind olyan nézetek, technikák, elvárások, amelyek az önkormányzati szereplők esetében is a (méret) hatékonyságot, és a minőséget tekintette prioritásnak. Ugyanakkor az is tény, hogy az elmúlt évtizedekben, de különösen az utóbbi években végzett empirikus kutatások nem mindenben igazolták vissza a neoliberális paradigmához, s benne a decentralizációhoz kötött pozitív hatásokat. Az utóbbi időben sok olyan elemzés látott napvilágot, amelyik a mérethatékonyság, a privatizáció, kiszervezés bővölését megkérdőjelezi. Erre egyik válasz az ún. remunicipalizáció, amelyik a klasszikus közszolgáltat-szervezés és felelősség modelljéhez tér vissza (de nem dobva ki teljes egészében a korábbi évtizedekben bevált neoliberális technikákat és elveket sem), a másik válasz az, ami nálunk történt, a totális centralizáció.

Az új kormányzási, területi kormányzási modellt egy fordított piramis formájához lehet hasonlítani. A korábban helyben menedzselt közszolgáltatások nagy része került állami felügyelet alá, ráadásul olyan nagyméretű szervezeti keretek közé, amelyekről már a kezdetekkor sem lehetett feltételezni, hogy képesek lesznek megbirkózni a feladatokkal. Az MTA KRTK-ban vezettem egy ÁROP programot, amelynek keretében már évekkel ezelőtt azt javasoltuk, hogy kerüljön legalább „*finomhangolásra*” a rendszer. Ha ezek a javaslatok még nem is, de az azóta bekövetkezett konfliktusok, problémák kikényszerítettek bizonyos korrekciókat, leginkább a szervezeti méretek, a döntéshozási szintek módosításával. Így jelentek meg az állami adminisztratív és közszolgáltatási feladatellátás területén a járási méretek. Kérdés, hogy hogyan kapcsolódnak ehhez a léptékhez az önkormányzati feladatok? Kétségtelen, hogy a mérethatékonyság elve jelent meg a kistéleplések önkormányzati hivatalainak átszervezésében is, de vajon az önkormányzatok megmaradt feladatainak ellátásához nem hiányzik-e ez a kapacitás? Vajon az állami intézményekbe terelt, ágazati logikájú irányítás alá került közszolgáltatások helyben hogyan koordinálhatóak? Hogyan érvényesülhet szinergia az egyes ágazatok között? Vajon a helyi önkormányzatok hogyan tudnak a helyi gazdaságfejlesztésben és általában a fejlesztéspolitikában, érdemben és jó hatékonysággal szerepet vállalni, ha kikerült a kezükből a feltételt jelentő szolgáltatások jelentős része? A térben vak kormányzáshoz lehet hasonlítani a jelenlegi helyzetet, amelyben a kormány nem használja ki az önkormányzatiság nyilvánvaló előnyeit. Ebből a szempontból van jelentősége különösen annak a ténynek, hogy az önkormányzatok iránti lakossági bizalom erősebb a kormányzat iránti bizalomhoz képest, és további erősödő tendenciát mutat a diákon mutatott különböző felmérések szerint. Úgy tűnik, az emberek annak ellenére bíznak jobban a helyi önkormányzatokban, hogy azok elveszítették a kontrollt a helyi ügyek jelentős része felett.

New Public Management, fiscal federalism, the theory of national public choice theory, the enhancement of competitiveness and the quality of public services are all views, techniques and expectations that give priority to economy of scale, efficiency and quality, even in the case of local governments. However, it is also a fact that empirical research projects carried out over the past decades but especially in recent years, have not proven all the neoliberal paradigms and within that the assumed positive impacts associated with decentralisation. Recently, many analyses have been published that question the overriding principle of economy of scale, privatisation and outsourcing. One answer to this dilemma is the so-called remunicipalisation which returns to the traditional model of public service organisation and responsibility (but not completely eliminating neoliberal techniques and principles that proved to be successful in the past decades). The other option is what happened in Hungary, namely total centralisation.

The new governance and territorial governance model can be described as an inverse pyramid. The majority of public services that previously were managed locally now fall into state competence, and are provided in large organisational framework. It could not be assumed even at the time of their establishment that these large organisation would be able to coop with these tasks. In the Research Centre for Economy and Regional Sciences of the Hungarian Academy of Sciences I managed a project funded by the State Reform Operational Programme (ÁROP), in the framework of which we formulated relevant a recommendations years ago to at least “*fine tune*” the system. Even though, these recommendations did not trigger any changes but the conflicts and problems that have since taken place did lead to some corrections by primarily modifying the size of public service and the level of decision making. As a result, in the field of state administrative and public service task delivery, the districts were included in the system as new territorial units. The question is how local government tasks are related to this scale. Undoubtedly, the principle of economy of scale was also a guiding principle in the restructuring of the local government offices in smaller settlements but the question is whether there are sufficient administrative capacities available for the delivery of the remaining local government tasks. How can public services be locally coordinated that are now streamlined into state institutions and managed with a logic that has a sectoral approach? How can synergies exist among the various sectors? How can local governments efficiently play a role in local economic development and in generally, in the implementation of development policy, if the majority of services that would be the precondition for these is now out of their competence? The present situation can be described as a territorially blind governance where the government does not exploit the obvious benefits of local governance. From this point of view, it is particularly important that people tend to trust local governments more than the central government and according to various studies presented on the slide, this trend is increasing. It seems that people continue to trust local governments more even though they lost control over the majority of local affairs.

A jelenlegi területi kormányzási modellben tehát helyi szinten ugyan az önkormányzatok az egyetlen szereplők, de a területi szinteken erős állami dominancia jellemző, a maga bürokratikus, hierarchikus korlátaival. Egyelőre a két szektor között túl sok horizontális jellegű összekapcsolódás nem érzékelhető. Helyette a helyi-központi viszonyrendszert a függés, a paternalizmus, a felügyeleti típusú ellenőrzés jellemzi.

Területi polarizáció

Az önkormányzati rendszer szerepének erős csökkenése, különösen a megyei önkormányzatok térvesztése akkor problematikus, ha az ország területi fejlődési folyamatait vesszük szemügyre. A dián szereplő térképek különböző időszakokban mutatják az ország megyéinek GDP értékét. Paradox módon, miközben az utóbbi 15 évben nagyon jelentős külső fejlesztési forráshoz jutottunk az Európai Unió kohéziós politikájának köszönhetően, a területi különbségek növekednek, egyre több megye szakad le, s egyre kevesebb megye képes felzárkózni a fejlettebb régiók körébe. Az Európai Unió időről időre kiadja, az ún. kohéziós jelentéseket, amelyekben a területi folyamatok elemzéséhez, értelmezéséhez használt adatok, mutatók között megjelentek a kormányzási minőséget leíró adatok, összehasonlítások is, azt feltételezve, hogy a kormányzás számít, az ún. abszorpciók képességben. Sajnos az utóbbi kohéziós jelentésekben szereplő ún. európai kormányzási minőségi mutató nálunk meglehetősen alacsony, ami részben magyarázatot ad a területi különbségek növekvő trendjére. Merthogy az Európai Unióban a decentralizált, regionalizált kohéziós fejlesztési politikai menedzsment az ideálisnak tekintett modell. Magyarországon (hasonlóan persze több más dél és kelet-európai országhoz) az uniós források feletti döntések erősen centralizáltak, hozzátevé, hogy már akkor is azok voltak, amikor a hivatalos narratíva még a regionalizmust hirdette. Pedig látszólag a jelenlegi programozási periódusban a megyei önkormányzatok a korábbihoz képest sokkal jelentősebb szerephez jutottak. A megyei önkormányzatok törvényben rögzített, szintek kizárólagos feladata lett a területfejlesztés és a vidékfejlesztésben való részvétel. Ennek jegyében az eredeti elképzelés szerint a megyei önkormányzatok döntöttek volna, az ún. területi operatív programba alokkált források felett. Egy a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen, szintén KÖFOP forrásokból finanszírozott kutatás eredményei szerint azonban ez a szerep meglehetősen formális, a tényleges tervezési és forrásallokációs döntéseket a központi irányító hatóság hozza meg.

Úgy tűnik tehát, a centralizációs reflexek mélyen gyökereznek a magyar politikai elit kultúrájában, amit az említett kutatásunk két évvel ezelőtt törekedett empirikusan is igazolni. (Pálné, 2016)

In the current territorial governance model, therefore, local governments are only actors at local level but the territorial levels show a strong state dominance with its bureaucratic and hierarchical limitations. For the time being, not many horizontal connections can be observed between these two sectors. Instead, the relationship of local and central governance is characterised by dependence, paternalism and a supervisory type of control.

Territorial polarisation

The strong decline in the role of the local government system, especially the loss of the position of county governments is particularly problematic when looking at the territorial development processes in Hungary. The maps on the slide show the GDP generated by the counties in various periods of time. Paradoxically, while Hungary has received very significant development funds in the past 15 years thanks to the European Union's cohesion policy, territorial disparities are growing, an increasing number of counties are lagging behind and less counties are able to catch up with the more developed regions. The European Union regularly publishes the so-called cohesion reports in which, in addition to data and indicators used to analyse and interpret territorial processes, qualitative data describing the quality of governance is also included, assuming that governance is an important factor in the absorption capacities. Unfortunately, in the latest cohesion reports the so-called European Quality of Governance Index is rather poor for Hungary which partially gives an explanation to the increasing territorial disparities. In the European Union, the decentralised, regionalised cohesion development policy management is considered to be the ideal model. In Hungary, (similarly to many other countries in Southern and Eastern Europe) the decisions over EU funds are highly centralised. It is important to note that decisions were centralised even at the time when the official domestic was still giving priority to regionalism. But, on the surface, in the current programming period, county level local governments have gained a much greater role than before. By law, territorial development and participation in territorial development have become the sole responsibility of the county level self-governments. In view of this, according to the original idea, county level self-governments would have made decisions on the allocated funds to the Territorial Operational Programmes. However, a research implemented by the National University of Public Service financed by the Public Administration Development Operational Programme showed that this role is rather formal; the actual planning and fund allocation decisions are taken by the central managing authority.

Thus, centralisation reflexes seem to be deeply rooted in the culture of the Hungarian political elite, which we tried to prove empirically in our research conducted two years ago. (Pálné, 2016)

Kihívások, perspektívák

A fenti fejtegetések érzékeltették régóta képviselt szakmai meggyőződésemet, hogy a decentralizált kormányzási rendszert nem csak demokratikusabbnak, hanem hatékonyabbnak is tartom, mint ahogy a nemzetközi trendek és közpolitikai dokumentumok, valamint a szakirodalom, a tudományos kutatások is többségében ezt az álláspontot képviselik, igazolják. A decentralizációt, az önkormányzatok megerősítése irányába való visszafordulást az ország előtt álló kihívások is szükségessé tennék. A növekvő területi különbségek, a társadalmi polarizáció, a perifériák egyre erőteljesebb kirekesztődése olyan kormányzást igényel, ahol az szélesebb, de marginalizált érdekek képviselője, a helyi tudás és támogatás bekapcsolása, a helyi erőforrások, a társadalmi bizalom mozgósítása nagyobb eséllyel lehetséges.

Az erősen ágazati és centralizált kormányzási csatornáknak formalizált közpolitikák területi hatékonysága nem tud érvényesülni, nem tudnak szinergiák keletkezni, a kormányzati döntéshozást információhiány jellemzi, nem tud a tér sajátosságaihoz (sem) alkalmazkodni, ami jelentős hatékonyságromláshoz, hosszabb távon pedig fenntarthatósági problémákhoz vezet. Természetesen a centralizáció, decentralizáció arányának, helyének, az optimális léptékeknek és szinteknek a megválasztása alapos mérlegelést, közpolitikai evidenciákat és politikai kompromisszumokat, tehát időt, pénzt és akaratot igényel. Kérdés, hogy a változások strukturális reformokat tesznek szükségessé, vagy fokozatos és kölcsönös tanulási, korrekciós, innovációs folyamatot?

Nehéz eldönteni ezt a kérdést, már csak azért is, mert érzékelhetően a strukturális, területszervezési reformokhoz még mindig ambivalens a központi politikai és az önkormányzati, helyi elit viszonya is. Ezért is javasolható a lépcsőzetes, inkrementális változások, kormányzási innovációk stratégiájának követése. A közigazgatás, a közszolgáltatások szervezésének eszköztára mára felhalmozott a világban nagyon sok technikát, eljárást, gyakorlatot, mintát, amelyek rugalmasabb megoldásokat kínálhatnak a működési zavarok kezelésére, a feladatok ellátásának optimalizálására. A hazai társadalomtudományi kutatások és közpolitikai elemzések eredményei is hozzájárulhatnak a kormányzási innovációk megalapozásához, ezért is üdvözlendő a kutatás, amelyet részben ez a konferencia hivatott lezárni.

Véleményem szerint azonban nem kerülhető meg a perspektívák, esélyek mérlegelése során a politikai akarat, a társadalmi, kulturális kontextus kérdése. Nem véletlenül zártam előadásomat egy kérdőjellel. A kormányzási és területi kormányzási reformok történetét, folyamatát, főbb szereplőit, a „*policy learning*” sajátosságait, sikereit, kudarcait elemezve egyértelmű, hogy a politikai hatalmi, kulturális kontextus meghatározza a változások irányát és esélyét is. Kétségtelen az is, hogy az állami szerepvállalás módosul, az új közpolitikai és nemzetközi kihívások közepette. A kilencvenes évek jó kormányzási paradigmája nem bizonyult varázsszernek és vannak racionális érvek akár a további centralizáció mellett is. Viszont a magyar önkormányzatok politikai, szervezeti kapacitásai, az irántuk táplált bizalom egészen biztos, hogy egyelőre kihasználatlan, a kormányzás minőségének javításához rendelkezésre álló tartalék.

Challenges and perspectives

The arguments above gave an impression on my long-standing professional conviction that decentralised governance systems are not only more democratic but also more effective. This view is also reconfirmed by international trends and public policy documents, the literature and the majority of scientific researches. Decentralisation and the return to strengthening local governments are also necessary to combat the challenges Hungary is facing. Increasing territorial differences, social polarisation and increasing marginalisation of the peripheric regions require the kind of governance where the representation of a wide range of interests, including marginalised interests is ensured, local knowledge and support is channelled in and local resources are mobilised and social trust is enhanced.

The territorial efficiency of formalised public policies cannot be enforced in the strongly sector-oriented and centralised governance channels, synergies cannot be generated, the government decisions are impacted by lack of information and cannot be adjusted to the territorial characteristics (either) which leads to significant decline in efficiency and, in the longer-term, sustainability problems.

Of course, decisions on the optimal scale, proportion and level of centralisation and decentralisation requires careful consideration, public policy evidences and political compromises, which requires time, money and political will. The question is, whether the changes require structural reforms or rather a gradual and mutual learning, correction and innovation process. It is difficult to decide on this issue partly because both the central political elite and the municipal, local elite has a clearly ambivalent approach to structural and spatial planning reforms. That is why a gradual, incremental change is recommended, following the strategy of governance innovation. The toolbox for public administration and organisation of public services has accumulated a number of techniques, procedures, practices, patterns that can provide more flexible solutions to dealing with malfunctions and to optimise the performance of tasks. The results of Hungarian social science research projects and public policy analysis can also contribute to the foundation of government innovations, therefore, the research project that this conference is about to conclude is highly appropriated.

In my opinion, the issue of political will, social and cultural context cannot be avoided when considering prospects and chances. It was not accidental that I decided to close my lecture with a question mark. Analysing the history, processes and main actors of governance and territorial governance reforms, as well as the peculiarities of „*policy learning*”, as well as their successes and failures, it is clear that the political power and cultural context also determines the direction of change and their prospects. There is no doubt that state involvement is changing in the midst of new public policy and international challenges. The good governance paradigm of the 1990's did not prove to be the cure for everything and there are also rational arguments for further centralisation, too. However, the political organisational capacities of the Hungarian local governments and the trust of the population in municipalities are presently unexploited and could be utilised for increasing the quality of governance.

Válogatás a szerző vonatkozó, összegző igényű publikációiból

- **Pálné Kovács Ilona (2014):** Jó kormányzás és decentralizáció. Székfoglaló előadás a Magyar Tudományos Akadémián. MTA Budapest
- **Pálné Kovács Ilona (szerk. 2016):** A magyar decentralizáció kudarca nyomában. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.

Some of the author's relevant summary publications

- **Pálné Kovács Ilona (2014):** Jó kormányzás és decentralizáció. (Good governance and decentralisation) Székfoglaló előadás a Magyar Tudományos Akadémián. MTA Budapest (Inaugural speech at the Hungarian Academy of Science)
- **Pálné Kovács Ilona (ed. 2016):** A magyar decentralizáció kudarca nyomában. (Investigating the failure of Hungarian decentralisation) (Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK INFORMÁCIÓGAZDÁLKODÁSA A NAIH SZEMSZÖGÉBŐL

Péterfalvi Attila

Bevezetés

A közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog Magyarország Alaptörvénye VI. cikkének (2) bekezdése értelmében alapvető jog, amely bárkit megillet.

Az információszabadság, vagyis a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való alapjog a magyar alkotmányos fejlődés kiemelkedő értéke, vívmánya.

Az 1989-et megelőző pártállami időkben az „*átlátható polgár – átláthatatlan állam*” elve érvényesült. Ennek alapja az volt, hogy a hatóságok minél több adatot össze kívántak gyűjteni az állampolgárokról, ellenben kevés vagy semennyi információt nem hoztak nyilvánosságra saját működésükkal, tevékenységükkel összefüggésben. A kormányzat ezáltal – az emberi méltóságot súlyosan sértő módon – „*alattvalóként*” kezelte a polgárokat.

A demokratikus rendszerváltás során ezért alapvető igényként fogalmazódott meg az állam átláthatóságának követelménye, illetve az azt érvényre juttató információszabadsághoz való jog biztosítása, hiszen a rendszerváltás előtt a hatalom működéséről kizárólag a hatalomhoz tartozó médián keresztül lehetett hírekhez jutni. A közérdekű adatok nyilvánosságának alkotmányos joggá emelése lehetővé tette azt, hogy kikerülve a médiát – amely pedig időközben önálló ellenőrző ággá nőtte ki magát – közvetlenül, kommentár nélkül jussunk a „*tényekhez*” vágtatlanul, illetve kivételként szűk körben „*megvágva*” az anonimizált dokumentumokhoz.

Magyarországon a közhatalom forrása a nép, amely a hatalmát – elsősorban – választott képviselői útján gyakorolja. A közvetlen demokrácia jogintézményei, a népszavazás és a népi kezdeményezés csak kivételes eszközök. Az átruházott közhatalmi döntéshozatal során az állam, az önkormányzatok és ezek szervei saját hatáskörben járnak el. Ennek keretében fontos szerepet játszanak a közügyek jogszerű és hatékony vitelének garanciális jelentőségű ellenőrzési mechanizmusai.

FREEDOM OF INFORMATION IN THE CONTEXT OF LOCAL GOVERNMENTS

Péterfalvi Attila

Introduction

In line with Article 6 (2) of the Basic Law of Hungary, the right to access and disseminate data of public interest is a fundamental right, which is enjoyed by anyone.

Freedom of information, that is, the fundamental right to access and disseminate data of public interest and data public on grounds of public interest is an important achievement and value of the Hungarian constitutional development.

During the pre-1989 state party period, the principle of „*transparent citizen - intransparent state*” prevailed; the authorities wanted to collect as much data about the citizens as possible, but little or no information was made public about their own operation and activities. Consequently, the government treated citizens as „*subordinates*” in a way that severely undermined human dignity.

Therefore, during the democratic change of regime, the requirement of the transparency of the state and the right to freedom of information giving rise to it was formulated as a fundamental demand, because before the change of regime information about the operation of the state could only be received through the media controlled by the state itself. Making the right to accessing data of public interest a constitutional right has made it possible to directly receive information circumventing the media, (which, in the meantime, has become an independent control branch), without any comments or editing, (or in exceptional cases, anonymised documents are „*edited*” to some degree).

In Hungary, people are the source of public power, exercising their power primarily through elected representatives. The legal institutions of direct democracy, such as the referendum and the popular initiative are tools to be applied in exceptional situations only. In the course of public decision making, the state, local governments and their bodies act in their own capacity. In this context, the control mechanisms for ensuring the regular and effective conduct of public affairs play an important role.

A belső és külső kontrollmechanizmusok léte ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a nép joga a hatalom ellenőrzésére megszűnik a döntéshozói jogkör átruházásával. A polgárok közössége a hatalom forrásaként továbbra is – közvetlenül – jogosult az egyes eljárások felügyeletére. Az így gyakorolt kontroll azonban csak akkor lehet sikeres és hatékony, ha az állampolgárok megismerhetik a szükséges információkat. Az információszabadság garantálja azt, hogy a polgárok közössége megismerheti mindazon – közérdekű és közérdekből nyilvános – adatokat, amelyek révén megítélhető az egyes közfeladatot ellátó szervek tevékenységeinek, eljárásainak jogszerűsége, hatékonysága: a vonatkozó információk révén ugyanis bepillantást lehet nyerni a döntéshozatali mechanizmusok menetébe, meg lehet ismerni az egyes döntéseket megalapozó indokokat és az azokat alátámasztó egyéb információkat, vagyis összességében a közhatalom működését.

Könnyen belátható tehát, hogy a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog végső soron a demokratikus jogállam egyik legfontosabb biztosítója.

Jogszályi háttér

2018. július 1-én hatályba lépett a 2011. évi CXII. törvény, az Információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény (továbbiakban Infotv.) módosítása, azonban ez a módosítás tulajdonképpen az információszabadságra vonatkozó joganyagot nem érintette.

Meg kell említeni, hogy 2016. április 27-én elfogadásra került az új uniós adatvédelmi csomagot, melynek két eleme az adatvédelem általános keretét meghatározó rendelet (2016/679/EU rendelet – GDPR) és a bűnüldözési célból kezelt személyes adatok védelmére vonatkozó irányelv (2016/680/EU irányelv – bűnügyi irányelv). Mindkét uniós jogszabály 2018 májusában lépett életbe. Azonban míg a GDPR 2018. május 25-től EU-szerte közvetlenül alkalmazandó, addig az irányelvet a tagállamoknak 2018. május 6-ig kellett átültetniük nemzeti jogszabályaikba.

Információszabadság az önkormányzatok vonatkozásában

1. A közérdekű adatok megismerhetősége

A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetősége tekintetében az Infotv. 26. § (1) bekezdése általános tájékoztatási kötelezettséget határoz meg a normák címzettjeinek. Eszerint „[a]z állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek (a továbbiakban együtt: közfeladatot ellátó szerv) lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – az e törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse”.

However, the existence of internal and external control mechanisms does not mean that the right of people to control those exercising power ceases by delegating decision-making power. Citizens, as a source of power, continue to be entitled to directly supervise certain procedures. However, this control can only be successful and effective if citizens can obtain the information they need. The freedom of information guarantees that the community of citizens can access all the data (the data of public interest and data public on grounds of public interest) necessary to make a judgement on the legality and efficiency of the activities and procedures of each public service provider; based on the relevant information, citizens can gain an insight into the process of decision-making mechanisms, be aware of the reasons underlying each decision and any other information that supports these decisions, that is, into the operation of the public power in general.

It is therefore easy to see that the right to access and disseminate data of public interest and data public on the grounds of public interest is ultimately one of the most important safeguards of a democratic state under the rule of law.

Legal background

On July 1, 2018, the amendment of Act CXII of 2011 on the Law on Information Self-Determination and Freedom of Information (hereinafter Info Act) entered into force, however, this amendment did not affect the provisions on freedom of information.

It should be noted that a new EU data protection package was adopted on 27 April 2016, two elements of which are the Regulation on the general framework for data protection (Regulation 2016/679 / EU - GDPR) and the Directive on the protection of personal data processed for law enforcement purposes (2016/ 680 / EU - Criminal Directive). Both EU laws came into force in May 2018. However, while the GDPR is directly applicable from 25 May 2018 across the EU, the Directive had to be transposed into national law by 6 May 2018.

Freedom of information in the context of local governments

1. Access to data of public interest

Article 26 (1) of the Info Act lays down a general obligation regarding access to data of public interest and data public on the grounds of public interest. *“Any person or body attending to statutory State or municipal government functions or performing other public duties provided for by the relevant legislation (hereinafter referred to collectively as “body with public service functions”) shall allow free access to the data of public interest and data public on grounds of public interest under its control to any person, save where otherwise provided for in this Act.”*

Közérdekből nyilvános adat a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy

- neve,
- feladatköre,
- munkaköre,
- vezetői megbízása,
- a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata,
- valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja.

A közérdekből nyilvános személyes adatok a célhoz kötött adatkezelés elvének tiszteletben tartásával terjeszthetők.

Hasonló kötelezettséget fogalmaz meg a proaktív közzététellel összefüggésben az Infotv. 32. §-a. A vonatkozó rendelkezés értelmében „[a] közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását”.

Mindezekon kívül a Hatóság álláspontja szerint, amennyiben egy közfeladatot ellátó szervhez több azonos tárgyú adatigénylés is érkezik, a Hatóság javaslata és a fenti jogszabályi hivatkozások értelmében a közfeladatot ellátó szerv egyedi közzétételi listát készíthet, mellyel jobban szolgálja a közérdeklődésre számot tartó közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét.

A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségét a törvény az adatfajták meghatározásával korlátozhatja. Azonban fontos kiemelni, hogy az Infotv. 27. § (3) bekezdése alapján „közérdekből nyilvános adatként nem minősül üzleti titoknak a központi és a helyi önkormányzati költségvetés, illetve az európai uniós támogatás felhasználásával, költségvetést érintő juttatással, kedvezménnyel, az állami és önkormányzati vagyon kezelésével, birtoklásával, használatával, hasznosításával, az azzal való rendelkezéssel, annak megterhelésével, az ilyen vagyont érintő bármilyen jog megszerzésével kapcsolatos adat, valamint az az adat, amelynek megismerését vagy nyilvánosságra hozatalát külön törvény közérdekből elrendeli. A nyilvánosságra hozatal azonban nem eredményezheti az olyan adatokhoz – így különösen a védett ismerethez – való hozzáférést, amelyek megismerése az üzleti tevékenység végzése szempontjából aránytalan sérelmet okozna, feltéve hogy ez nem akadályozza meg a közérdekből nyilvános adat megismerésének lehetőségét.”

Data concerning the persons undertaking tasks within the scope of responsibilities and authority of the body undertaking public duties, including

- their name of the
- their scope of responsibilities,
- scope of work,
- executive mandate
- any personal data relevant to the provision of their responsibilities
- and other personal data to which access must be ensured by law

qualify as data public on grounds of public interest. These data may be disseminated in compliance with the principle of purpose limitation.

A similar obligation is enshrined in Article 32 of the Info Act in relation to proactive disclosure. Under the relevant provision “Bodies with public service functions shall promote and ensure that the general public is provided with accurate information in a prompt manner concerning the matters under their competence, such as the budgets of the central and municipal governments and the implementation thereof, the management of assets controlled by the central and municipal governments, the appropriation of public funds, and special and exclusive rights conferred upon market actors, private organizations or individuals”

In addition, the Authority is of the opinion that, if a public authority receives multiple requests for data on the same subject, the public authority, on the basis of the Authority’s proposal and the above references, may draw up an ad hoc disclosure list to better provide access to data of public interest and public data on the grounds of public interest.

The law may limit the disclosure of public data on the grounds of public interest by specifying the types of data. However, it is important to point out that under section 27 (3) of the Info Act: “Any data that is related to the central budget, the budget of a local government, the appropriation of European Union financial assistance, any subsidies and allowances in which the budget is involved, the management, control, use and appropriation and encumbrance of central and local government assets, and the acquisition of any rights in connection with such assets shall be deemed information of public interest, and as such shall not be deemed business secrets, nor shall any data that specific other legislation prescribes - in the public interest - as public information. Such publication, however, shall not include any data pertaining to protected know-how that, if made public, would be unreasonably detrimental for the business operation to which it is related, provided that withholding such information shall not interfere with the availability of, and access to, information of public interest.”

2. A közérdekű adat megismerése iránti igény benyújtása

A közérdekű adat megismerése bárki igényt nyújthat be szóban, írásban vagy elektronikus úton. (A közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.)

Az Infotv. 29. § paragrafusa alapján:

- (1) A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget.
- (1a) Azonban ennek az adatigénylésnek az adott közfeladatot ellátó szerv *„nem köteles eleget tenni abban a részben, amelyben az azonos igénylő által egy éven belül benyújtott, azonos adatkörre irányuló adatigényléssel megegyezik, feltéve, hogy az azonos adatkörbe tartozó adatokban változás nem állt be”*.
- (2) Ha az adatigénylés jelentős terjedelmű, illetve nagyszámú adatra vonatkozik, vagy az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, a 15 napos határidő egy alkalommal 15 nappal meghosszabbítható. Erről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.
- (3) *„Az adatokat tartalmazó dokumentumról vagy dokumentumrészről, annak tárolási módjától függetlenül az igénylő másolatot kaphat. Az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítéséért – az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően – költségtérítést állapíthat meg, amelynek összegéről az igénylőt az igény teljesítését megelőzően tájékoztatni kell”*.
- (4) Ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, vagy az a dokumentum vagy dokumentumrész, amelyről az igénylő másolatot igényelt, jelentős terjedelmű, illetve a költségtérítés mértéke meghaladja a kormányrendeletben meghatározott összeget, az adatigénylést a költségtérítésnek az igénylő általi megfizetését követő 15 napon belül kell teljesíteni. A költségtérítésről az igénylőt az igény beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatni kell.

A Kormány 2016-ban fogadta el a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendeletet (Rendelet), amely 2016. október 15-én lépett hatályba. Az adatigénylések teljesítéséért felszámítható költségtérítés kapcsán fontos kiemelni, hogy annak megállapítása nem kötelező, erre a Hatóság számos esetben fel is hívta a közfeladatot ellátó szervek figyelmét.

2. Submitting a request to access data of public interest

Data of public interest must be made available to anyone upon a request presented verbally, in writing or by electronic means. (Provisions on the access to data of public interest is also applicable to public data on the grounds of public interest.)

Based on the Section 29 of the Info Act:

- (1) The body with public service functions that has the data of public interest on record must comply with requests for public information at the earliest opportunity within not more than fifteen days.
- (1a) However, the body with public service functions that has the data of public interest on record is *“not obliged to comply with requests for public information whereby the request is identical to that of submitted by the same requesting party within one year and with the same dataset provided that there were no changes in the dataset concerned.”*
- (2) If a request for information is substantial in terms of size and volume or requires disproportionate workforce, the time limit referred to in Subsection (1) may be extended by fifteen days on one occasion, of which the requesting party shall be informed within fifteen days of the date of receipt of the request.
- (3) *“The requesting party may be provided a copy of the document or part of a document containing the information in question, irrespective of the form of storage. The body with public service functions processing the data in question may charge a fee and shall communicate this amount to the requesting party in advance.”*
- (4) If the fulfilment of the request for information requires disproportionate workforce compared to the ordinary operation of the body or if the document or part of a document of which the copy had been requested is substantial in size and/or volume or the fee extends the amount set by the government decree, the copy shall be provided within fifteen days from the date of payment of the fee as charged. The requesting party shall be notified within fifteen days from the date of receipt of his request if the requested information requires disproportionate workforce needed for the ordinary operation of the body, or if the document or part of a document of which the copy had been requested is considered substantial in size and/or volume, as well as of the amount of the fee chargeable, and if there is any alternate solution available instead of making a copy.

In 2016, the Government adopted Government Decree No. 301/2016 (IX. 30.) on the fee chargeable for compliance with requests for public information, which entered into force on 15 October 2016. It is important to note that the Authority has called the attention of public bodies several times, that it is not obligatory to request payment of a fee to reimburse the costs for satisfying data requests.

A Rendelet az Infotv. vonatkozó rendelkezésének megfelelően háromfajta költségelem felszámolását teszi lehetővé (ezeken kívül más költségelem nem számítható fel):

- a felhasznált adathordozó,
- a kézbesítés,
- valamint a munkaerőforrás ráfordítás költségeit lehet jogszerűen igényelni.

A legtöbb probléma az adatigénylések teljesítéséhez szükséges munkaerőforrás-ráfordítás költségének megtérítésével kapcsolatban merült fel. A Rendelet értelmében munkaerőforrásráfordításként vehető figyelembe az igényelt adat felkutatásához, összesítéséhez és rendszerezéséhez, az igényelt adat adathordozójáról másolat készítéséhez, valamint a másolaton a meg nem ismerhető adatok felismerhetetlenné tételéhez szükséges időtartam.

Amennyiben ez az időtartam meghaladja a 4 munkaórát, akkor a költségelemet úgy kell számítani, hogy a közreműködő személy által teljesített munkaórák számát meg kell szorozni az egy munkaóra eső tényleges munkaerő költségével. Utóbbi az adott személyt megillető rendszeres személyi juttatások összegét, de – a Rendelet értelmében – legfeljebb 4400 Forintot jelent. A járulékok, prémiumok, jutalmak és egyéb juttatások, például a béren kívüli juttatások, nem vehetőek figyelembe.

Az Infotv. 29. § (5) bekezdésének c) pontja alapján, ha az adatigénylés teljesítése a közfeladatot ellátó szerv alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével jár, az adatigénylés teljesítésével összefüggő munkaerő-ráfordítás költsége figyelembe vehető a költségtérítés mértékének meghatározása során. Vagyis a munkaerőráfordításért abban az esetben lehet költségtérítést felszámolni, ha az a közfeladatot ellátó szerv: I. az alaptevékenységének ellátásához szükséges munkaerőforrás, II. aránytalan mértékű igénybevételével jár, továbbá III. a szükséges munkaerő-ráfordítás időtartama meghaladja a 4 munkaórát.

A fentiek értelmében tehát nem attól minősül aránytalannak a munkaerőforrás-ráfordítás időtartama, ha az meghaladja a 4 munkaórát. Az említett 3 feltételnek együttesen kell érvényesülnie.

Lényeges, hogy az adat kiadását közérthető formában és az igénylő által kívánt formában, illetve módon kell megtenni és az igénylő által meg nem ismerhető adatokat a másolaton felismerhetetlenné kell tenni.

Az Infotv. 30 § (3) bekezdése alapján az igény teljesítésének megtagadásáról, annak indokai-val, valamint az igénylőt „megillető jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatással együtt, az igény beérkezését követő 15 napon belül írásban vagy – ha az igényben elektronikus levelezési címét közölte – elektronikus levélben értesíteni kell az igénylőt. Az elutasított kérelmekről, valamint az elutasítások indokairól az adatkezelő nyilvántartást vezet, és az abban foglaltakról minden évben január 31-éig tájékoztatja a Hatóságot.”

In line with the info Act, in determining the fee chargeable the following cost items can be taken into account:

- the cost of the data storage device containing the requested information,
- the delivery fee of the data storage device,
- the additional labour costs needed

Most of the problems were related to the reimbursement of the cost of labour required to satisfy the data requests. According to the government decree, staff costs only include the time required to trace, aggregate, systematize and copy the requested information, as well as when parts of the requested information should be reduced into an unrecognisable form.

If the time required to satisfy the data request exceeds 4 working hours, the cost must be calculated by multiplying the number of hours worked by the person satisfying the data request by the actual labour cost per hour worked. In line with the Gov. Decree, this is the amount of the person's regular salary, but cannot exceed 4400 Forints. Contributions, bonuses and other benefits, such extra payments, are not included.

Section 29 subsection 5 of the Info Act lays down that the fee can be charged only if compliance with a data request is likely to entail unreasonable hardship on the staff of the body with public service functions in carrying out its normal duties. That is, staff costs can only be charged if the request entails I. unreasonable hardship on the staff of the body with public service functions II. in carrying out its normal duties, and III. the time required for compliance exceeds 4 hours.

Based on the above, the duration of labour input is not disproportionate purely due to the fact that it exceeds 4 hours. The above-mentioned three conditions that must prevail together.

Information must be supplied in a readily intelligible form and by way asked for by the requesting party and any data that cannot be disclosed to the requesting party must be rendered unrecognizable on the copy.

According to the Section 30 (3) of the Info Act, when a request for information is refused, the requesting party “must be notified thereof within fifteen days counted from the receipt of the request in writing, or by electronic means if the requesting party has conveyed his electronic mailing address, and must be given the reasons of refusal, including information on the remedies available. The controller shall keep records on the requests refused, including the reasons, and shall inform the Authority thereof each year, by 31 January.”

„A közfeladatot ellátó szerv gazdálkodásának átfogó, számlaszintű, illetve tételes ellenőrzésére irányuló adatmegismerésekre külön törvények rendelkezései irányadók. Erre való hivatkozással az adatkezelő az adatigénylést az igénylés tárgyát képező irat másolata helyett a jogviszony alanyainak, a jogviszony típusának, a jogviszony tárgyának, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás mértékének és teljesítése időpontjának megjelölésével is teljesítheti” (Infotv. 30. § (7) bek.).

Az igénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása, a határidő eredménytelen letelte vagy a megállapított költségtérítés felülvizsgálata érdekében bírósághoz fordulhat.

3. A közérdekű adatok közzététele

Az Infotv. 3. § 5. pontja szerint „közérdekű adat: az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat.”

Az Infotv. a közérdekű adatok megismerhetővé tételének három módját szabályozza:

- az általános tájékoztatási kötelezettséget (Infotv. 32. §),
- az egyedi adatigénylés alapján történő adatszolgáltatást (Infotv. 28. § - 31. §)
- és az egyedi adatigénylés nélküli közzétételt (proaktív adatszolgáltatást) (Infotv. 33. § - 37. §).

Az elektronikus közzétételi kötelezettségre vonatkozó, az Infotv. 23. alcímében található közzéteendő adatok körét, az általános közzétételi listát az Infotv. 1. számú melléklete tartalmazza. Az Infotv. 37. § (1) bekezdése alapján minden közfeladatot ellátó szerv – az országos vagy térségi feladatot el nem látó közoktatási intézmények kivételével – köteles „tevékenységéhez kapcsolódóan az 1. melléklet szerinti általános közzétételi listában meghatározott adatokat az 1. mellékletben foglaltak szerint közzétenni”.

Az Infotv. 33. § (1) bekezdése alapján a kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat (Infotv. 37. § és 1. számú melléklet) internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni (a továbbiakban: elektronikus közzététel).

“The requests for data with the purpose of a comprehensive, account level as well as an itemized control of the financial management of the body with public service functions are regulated in specific relevant laws. Therefore the data controller may comply with the request for data also by providing information on the subjects, the type and the object of the legal relationship, as well as the amount and the date of fulfilment of services and considerations.” (Section 30 (7) of the Info Act)

The data requesting party can bring the case before the court in the event of failure to meet the deadline for the refusal or fulfilment of the request for access to public information, or for having the fee charged for the fulfilment of the data request reviewed.

3. Disclosure of data of public interest

Pursuant to Section 3 (d) of the Info Act “data of public interest: shall mean information or data other than personal data, registered in any mode or form, controlled by the body or individual performing state or local government responsibilities, as well as other public tasks defined by legislation, concerning their activities or generated in the course of performing their public tasks, irrespective of the method or format in which it is recorded, its single or collective nature; in particular data concerning the scope of authority, competence, organisational structure, professional activities and the evaluation of such activities covering various aspects thereof, the type of data held and the regulations governing operations, as well as data concerning financial management and concluded contracts”.

The Info Act regulates three ways to disclose data of public interest:

- General obligation to disclose data of public interest (Section 32 of Info Act)
- Access to public information upon request (Sections 28-31 of Info Act)
- Disclosure of public information without request (proactive data provision) (Sections 33-37 of Info Act)

The scope of the information to be published electronically is defined in subsection 23 of the Infotv, the disclosure list is contained in Annex 1. According to Section 37 (1) of the Info Act bodies subject to disclosure requirement must, with the exception public education institution having no national or regional duties, “disseminate the data specified in the standard disclosure list referred to in Schedule No. 1 - as pertaining to their activities - by way of the means defined in Annex No. 1.”

In line with Section 33 (1) of the Info Act, access to public information whose publication is rendered mandatory (under Section 37 of and Annex 1 to the Info Act) shall be made available through the internet, in digital format, to the general public without any restriction, in a manner not to allow the identification of specific individuals, in a format allowing for printing or copying without any loss or distortion of data, free of charge, covering also the functions of consultation, downloading, printing, copying and network transmission (hereinafter referred to as “electronic publication”).

A közzétett adatok megismerése személyes adatok közléséhez nem köthető.

Az Infotv. 33. § (3) bekezdése szerint a községi önkormányzatok számára nem kötelező önálló honlap fenntartása, így választásuk szerint saját vagy társulásaik által közösen működtetett, illetve a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy működésükkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervek által fenntartott, valamint az erre a célra létrehozott központi honlapon (<http://www.kozadat.hu/>) való közzététellel is eleget tehetnek közzétételi kötelezettségüknek. Ezen rendelkezések lehetőséget biztosítanak tehát az önkormányzatnak, hogy akár saját honlapján, akár az illetékes kormányhivatal honlapján, vagy az önkormányzati társulás által közösen működtetett honlapon hozza nyilvánosságra a kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat. A közös fenntartású honlapon a közérdekű adatoknak a szerveknek megfelelően elkülöníthetőeknek kell lenniük.

A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság gyakorlata alapján azonban, amennyiben az önkormányzat rendelkezik saját honlappal is, úgy az állampolgárok tájékozódását, valamint pontos és naprakész tájékoztatásának akként tesz eleget, ha ott is közzéteszi az Infotv. szerinti kötelezően közzéteendő adatokat.

Az Infotv. 1. számú melléklete szerinti közzétételi lista összeállításához, továbbá a Közadattár adattartalmának összeállításához segítséget nyújt a 305/2005. (XII. 25.) Kormányrendelet és a 18/2005. (XII. 27.) IHM rendelet.

Az Infotv. 37. § (6) bekezdése alapján a közzétételre kötelezett szerv vezetője a közzétételi listában nem szereplő közérdekű adatokra vonatkozó adatigénylések adatai alapján legalább évente felülvizsgálja az általa a (3) bekezdés szerint kiadott közzétételi listát, és a jelentős arányban vagy mennyiségben felmerült adatigénylések alapján azt kiegészíti.

Az Infotv. 33. § (1) bekezdése alapján a kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat (Infotv. 37. § és 1. számú melléklet) internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni (a továbbiakban: elektronikus közzététel). A közzétett adatok megismerése személyes adatok közléséhez nem köthető.

A NAIH tapasztalatai szerint a kisebb önkormányzatok gyakran erőforrás hiányra hivatkoznak, mikor szembesítjük őket a közérdekű adatokkal kapcsolatos kötelezettségeik elmulasztására, pedig sok esetben egy egyszerű közérdekű adatigényléssel foglalkozó szabályzat megalkotásával helyükre kerülhetnének azok a problémák, melyek megoldása igazából sem külön költséget, sem nagyarányú munkaerő ráfordítást nem igényelnének. Ebben a kérdésben a jegyzők tudatosításának, tájékozottságának kulcsszerepe van.

Access to information disseminated as per the above shall not be made contingent upon the disclosure of personal data.

Pursuant to Section 33 (3) of the Info Act, municipalities have the option to fulfil their obligation of publication by electronic means, through their own website or other websites maintained jointly with their associations, or by other bodies appointed to supervise their organizational and professional infrastructure, or coordinating their operations, or through a central website (<http://www.kozadat.hu/>) set up for this purpose. These provisions therefore provide an opportunity for the municipality to disclose data of public interest on their own websites, on the website of the competent government office or on a website operated jointly by the association of local governments. On a jointly maintained website, data of public interest should be adequately separable by organizations.

However, according to the practice of the National Authority for Data Protection and Freedom of Information, if the municipality has its own website, it will only fulfil its obligation to provide accurate and up-to-date information to citizens by publishing the mandatory information to be published under Info Act on its website as well.

For the compilation of the standard disclosure list according to Annex 1 of Info Act and for the compilation of the data content of the Public Database, Government Decree 305/2005. (XII. 25.) 18/2005. (XII. 27.) IHM Decree can be referred to.

Pursuant to Section 37 (6) of the Info Act, the head of the body subject to disclosure requirement shall review the disclosure list he has published under Subsection (3) at least yearly, taking into consideration any demand shown for public information that was not included in the publication list, and shall include such public information where demand is considered substantial in terms of the amount and number of requests received.

In line with Section 33 (1) of the Info Act, access to public information whose publication is rendered mandatory (under Section 37 of and Annex 1 to the Info Act) shall be made available through the internet, in digital format, to the general public without any restriction, in a manner not to allow the identification of specific individuals, in a format allowing for printing or copying without any loss or distortion of data, free of charge, covering also the functions of consultation, downloading, printing, copying and network transmission (hereinafter referred to as "*electronic publication*"). Access to information disseminated as per the above shall not be made contingent upon the disclosure of personal data.

According to the experience of National Authority for Data Protection and Freedom of Information, smaller municipalities often blame the lack of resources when failing to comply with data disclosure obligations. In many cases, however, the creation of simple rules on disclosing data of public interest could eliminate these problems without any additional cost or disproportionate effort.

A SZOCIÁLIS GAZDASÁG SZEREPE A SZLOVÁKIAI HELYI FEJLESZTÉSEKBEN

Pongrácz Éva

Absztrakt

A szociális vállalkozás a szociális piacgazdaság és a helyi fejlődés hatékony eszköze. E szektor jelenősége folyamatosan növekszik. A fejlett gazdaságok tapasztalatai alapján arra a következtetésre jutunk, hogy az üzleti tevékenységnek ez egy új, több támogatást és figyelmet igénylő területe. A 2008-2018 közötti időszakban a szlovák jog csak a munkaintegrációs szociális vállalkozást (átmeneti foglalkoztatást) ismerte aktív munkaerőpiaci eszközként, 2008 után létrejöttek az önkormányzati szociális vállalatok, amelyek hátrányos helyzetű munkakeresőket alkalmaznak. A szociális gazdaságot az új szervezetek és a harmadik szektor sikeresen működő szereplői is meghatározzák, amelyet új üzleti megközelítés követ.

A múltban a legnagyobb probléma az volt, hogy nem volt a szociális gazdaság szereplőinek átfogó szabályozó rendszere, és nem állt rendelkezésükre pénzügyi támogatás. 2018 májusában új törvényt fogadtak el a szociális gazdaságról és a szociális vállalkozásokról, amelynek célja a kedvező körülmények megteremtése a szociális gazdaság szereplői számára. Az új jogszabály szabályozza a szereplőket, a működés szabályait és a szociális gazdaság tevékenységét segítő pénzügyi támogató rendszert. Az új törvény az álláskeresés mellett a közösség számos szociális problémájának megoldására összpontosít. Ezen változások célja, hogy a szlovák szociális gazdasági szektor fejlődését tovább ösztönözze, és innovatív megoldást kínáljon a helyi közösségek számára.

Bevezetés

A kedvezőtlen demográfiai fejlődés, a globalizáció folyamatai, valamint a társadalmi-gazdasági változások következményeként egyre több embert fenyeget a társadalmi kirekesztés, jelentős a tartós munkanélküliek száma, egyre több az egyedülálló és idős ember. Mindez számos olyan kérdést vet fel, melyekkel a kormányzati politikáknak sürgősen foglalkozniuk kell.

THE ROLE OF SOCIAL ECONOMY IN LOCAL DEVELOPMENT IN SLOVAKIA

Pongrácz Éva

Abstract

Social entrepreneurship is an effective instrument of social market economy and of local development. The importance of this sector is constantly increasing. Based on the experience of developed economies, we can conclude that this is a new area of business activity which requires more support and attention. In the period between 2008 and 2018, Slovak legislation identified only the work integration social enterprise (temporary employment) as an instrument of active labour market policies. Since 2008, municipality social enterprises have been established, which employ disadvantaged jobseekers. The social economy is determined also by the new organizations or by the successfully-operating entities of the third sector that are followed by a new business approach.

The biggest problem in the past was that there was no comprehensive legislation and no system of financial support for social economy entities. A new law on social economy and social entrepreneurship was adopted in May 2018. It is intended to create a favourable environment for the development of social economy subjects. It defines the entities, the rules of functioning and the system of financial assistance to support the activity of social economy. The new law also focuses on various social problem solving of the community, not only on creating jobs. We expect these changes to be an incentive for further development of the social economy sector in Slovakia and for an innovative solution to the problems of local communities.

Introduction

As a result of unfavourable demographic development, the processes of globalization and the social-economic changes, more and more people are threatened by social exclusion, the number of long-term unemployed is growing and there are also more and more old and lonely individuals.

Helyi szinten egyre több kezdeményezés jön létre, megoldást kínálva ezen problémák mérséklésére vagy megoldására, elősegítve a lokális szintű fejlődést. Szlovákiában jelenleg számos olyan szubjektum működik, amelyeket a szociális gazdaság hatékony eszközeinek lehet tekinteni. 2018. májusáig hátrányt jelentett a szociális gazdaság átfogó jogszabályi hátterének hiánya, amely gyakran problémát okozott a szervezetek hovatartozásának meghatározásában és gátolta a szociális gazdaság szektor fejlődését.

A szociális gazdaság helyzete Szlovákiában

A szlovákiai szociális gazdaságot életre hívó folyamatok közé sorolhatjuk elsősorban a munkaerőpiac strukturális problémát és a régiók közti különbségek jelenlétét. A szlovákiai munkanélküliség növekedő tendenciáját 2001-ig figyelhettük meg (19,2%), ezután ez a mutató fokozatosan csökkenni kezdett (10% alá). A gazdasági recesszió következtében a munkalehetőségek hiánya megmutatkozott a munkanélküliség alakulásán (12,1%) és ez a trend folytatódott a továbbiakban is. 2011-ben a regisztrált munkanélküliségi ráta tovább nőtt és 14% körül ingadozott. A munkanélküliek száma 2014-ben fokozatosan csökkenni kezdett, 2015-ben elérte a 11,50%-ot. Ez a pozitív tendencia a 2016-os évben is folytatódott és a munkanélküliségi ráta a 10%-os mágikus határ alá mérséklődött (9,7%). Jelenleg a munkanélküliek aránya történelmi mélypontra, 5-6%-ra esett vissza és ez az erőteljes javulás érzékelhető Szlovákia hátrányos helyzetű régióiban is.

A szlovák munkaerőpiac helyzetének kedvező fejlődését a strukturális problémái árnyékolják be, amelyek a következő mutatókban nyilvánulnak meg:

- a munkanélküliség nagy regionális egyenlőtlensége,
- a fiatalok magas munkanélkülisége,
- a tartós munkanélküliség magas aránya,
- az alacsonyan képzett munkaerő magas száma,
- szakképzett munkaerő hiánya egyes ágazatokban,
- a roma kisebbség óriási munkanélkülisége.

A jelenlegi pozitív gazdasági mutatók (GDP, munkanélküliség) eredményeként a régiók közötti különbségek csökkentek, azonban Pozsony és főleg a Kelet-Szlovákiai térség között még mindig jelentős eltérés tapasztalható (3% - 17%). A 336/2015-os számú, a legkevesbé fejlett járások támogatásáról szóló törvény értelmében ezek a régiók a különböző fejlesztési tervek megvalósítása érdekében támogatásban részesülnek. Az önkormányzatok és járások részéről nagy az érdeklődés a szociális gazdaság és szociális vállalatok iránt, melyek elsődleges célja a csökkenő, de még mindig nem kedvező munkanélküliségi ráta befolyásolása új munkahelyek teremtésével.

All this raises a number of questions that government policies have to address urgently. At local level more and more initiatives are being made, providing solutions to mitigating or resolving these problems and promoting development at local level. In Slovakia, currently many such subjects operate that can be regarded as effective means of social economy. Until May 2018, the lack of a comprehensive legal framework for the social economy was rather a disadvantage, and it often caused problems in defining the organizations' affiliation and hindered the development of the social economy sector.

Situation of the social economy in Slovakia

Among the processes that call into life the social economy in Slovakia one can list the structural problems of the labour market and the presence of differences between the regions. The rising trend of unemployment in Slovakia could be observed up to 2001 (19.2%), after which this indicator gradually began to decline (below 10%). As a result of the economic recession, the lack of job opportunities was reflected in the unemployment rate (12.1%), and this trend continued. In 2011 the rate of registered unemployment continued to grow and hovered around 14%. In 2014 the number of unemployed began to gradually decrease, in 2015 it reached 11.50%. This positive tendency continued in 2016 and the unemployment rate fell under the magical 10% threshold (9.7%). Currently, the unemployment rate is hitting a historic low of 5-6%, and this strong improvement can also be felt in the disadvantaged regions of Slovakia.

The favourable development of the Slovak labour market is, however, overshadowed by structural problems which are manifested in the following indicators:

- massive regional inequality in unemployment,
- high rate of unemployment among young people,
- high rate of long-term unemployment,
- high number of low-skilled workers,
- lack of skilled labour in some industries,
- huge unemployment rate among the Roma minority.

As a result of the present positive economic indicators (GDP, unemployment) the differences between the regions have decreased, yet the striking gap between Bratislava and primarily the East-Slovakia region (3% - 17%) continues to exist. Pursuant to Act 336/2015 on the support of the least developed districts, these regions receive support under various development plans. Local governments and districts have a strong interest in social economy and social enterprises, whose primary aim is to influence the declining, but still unfavourable unemployment rate by creating new jobs.

A szociális gazdaság fejlődésében fontos szerepet játszott a foglalkoztatási szolgálatról szóló törvény (5/2004) módosítása 2008-ban, amikor a WISE típusú foglalkozási beilleszkedést elősegítő szociális vállalkozások (Work Integration Social Enterprises) jogi legitimitást szereztek Szlovákiában és azóta az aktív munkaerőpiaci politika eszközeként működhetnek.

Az említett törvény értelmében szociális vállalkozásnak lehetett tekinteni minden jogi vagy természetes személyt, aki:

- a munkahelyek legalább 30% -át hátrányos helyzetű álláskeresőkkal töltötte be,
- segített ezeknek a munkavállalóknak elhelyezkedni a nyílt munkaerőpiacon,
- az üzleti tevékenységgel kapcsolatos valamennyi költség levonása után a bevétel legalább 30%-át új munkahelyek teremtésére, illetve a munkakörülmények javítására fordította,
- szerepelt a szociális vállalatok nyilvántartásában.

A fenti kritériumok betartását rendszeresen, évente egyszer kellett igazolni a Szlovák Munkaügyi, Szociális és Családügyi Központnak. Ez a hivatal volt kompetens odaítélni a szociális vállalat státusztát, amit követően a cég bekerült a nyilvántartásba. Ezek a regisztrált vállalatok az aktív munkaerő-piaci politika eszközeként pénzügyi támogatást igényelhetek a 2008 – 2013-as időszakban (1.évben: teljes munkaerőköltség 50% -át, 2.évben: teljes munkaerőköltség 40% -át). Ez a célzott pénzügyi támogatás 2013-ban megszűnt, ami akadályt jelentett a szociális gazdaság további fejlődésében.

A jogszabályi háttér 2008-ban nagy előrelépést jelentett a szociális gazdaság szereplői számára, ugyanakkor akadályokat is hozott létre az ide sorolható kezdeményezések azonosításában, mivel a szociális vállalkozások a munkaerőpiaci integráció mellett a társadalmi problémák megoldására, illetve enyhítésére is fókuszálnak. Nemcsak munkahelyeket teremtenek, hanem reflektálnak a kielégítetlen helyi szükségletekre, gyakran a harmadik szektor kínálta lehetőségekkel élve. A harmadik szektort Szlovákiában különböző jogi formájú szervezetek alkotják, amelyek létrehozásának körülményeit és működését külön törvények szabályozzák. Ide tartoznak a polgári társulások, alapítványok, nem beruházási alapok és a közösségi szolgáltatásokat nyújtó non-profit szervezetek. E szektor keretein belül sok olyan polgári kezdeményezés jött létre, amely a szociális gazdaság elveit követi, nem profitorientált és elsőrendű célja a szociális misszió, vagyis valamilyen formában segítséget nyújt a rászorultaknak. A szociális gazdaság elvei alapján tevékenykedő kezdeményezések különböző projektek keretein belül tudtak támogatáshoz jutni az Európai Unió Európai Szociális Alap pályázatainak segítségével.

A 2008-as évet megelőző időszakban is számos kezdeményezés működött a szociális gazdaság elvei alapján, mivel az üzleti döntéseiket a gazdasági célkitűzéseik mellett a társadalmi célok is vezérelték. Ide sorolhatjuk a védett műhelyeket és munkahelyeket.

Védett műhelynek vagy védett munkahelynek minősül az olyan gazdasági szervezet, ahol az alkalmazottak legalább 50% -a fogyatékkal élő egyén. Ha a munkáltató létrehoz ilyen munkahelyet, ahhoz anyagi hozzájárulást kérvényezhet az illetékes Munkaügyi, Szociális és Családügyi Hivaltól.

Amendment of the Employment Service Act (5/2004) in 2008 played an important role in the development of the social economy, when WISE-type social integration promoting enterprises (Work Integration Social Enterprises) gained legitimacy in Slovakia and have since been active as labour market policy instruments.

Under that law, any legal or natural person could be regarded as a social enterprise that:

- filled at least 30% of the total jobs with disadvantaged jobseekers,
- helped such jobseekers find employment in the open labour market,
- after deducting all the costs associated with the business activity, spent at least 30% of the revenue on creating new jobs and/or improving working conditions,
- was featured in the register of social enterprises.

Compliance with the above criteria had to be verified on a regular basis once a year by the Slovak Centre for Labour, Social and Family Affairs. This office was competent to award the social enterprise status after which the company was entered in the register. These registered companies could claim financial support during the period 2008-2013 as a means of active labour market policy (1st year: 50% of total labour costs and 2nd year: 40% of total labour costs). This targeted financial support ceased in 2013, which presented an obstacle to the further development of the social economy.

The legislative background in 2008 was a major step forward for social economy players, but it also created obstacles to identifying relevant initiatives, as social enterprises, in addition to labour market integration, also focus on easing or resolving social problems. They not only create jobs but also respond to unsatisfied local needs, often taking advantage of the opportunities offered by the third sector. The third sector in Slovakia is composed of organizations of various legal forms, their conditions of creation and operation being regulated by special laws. Included here are civil associations, foundations, non-investment funds and non-profit organizations providing community services. Within this sector, there are many citizens' initiatives that follow the principles of social economy, do not work for a profit and whose primary goal is to fulfil a social mission, that is to provide assistance to the needy in some form or other. Initiatives operating under the principles of social economy could obtain support within the framework of various projects, especially through applications under the European Social Fund of the European Union.

In the period before the year 2008 a number of initiatives worked on the principles of the social economy since their business decisions were governed, besides economic goals, also by social objectives. Sheltered workshops and sheltered employment are a case in point.

Sheltered workshops or sheltered employment is an economic organization in which at least 50% of the employees are persons with disabilities. If an employer creates such an employment, he can claim support from the competent Office for Labour, Social and Family Affairs.

A támogatás mértéke függ az átlagbér nagyságától és az érintett járás átlagos munkanélküliségi rátájának százalékától. Ezen kívül az üzemeltetési (bérleti díj, biztosítás, energiaköltségek, az ingatlan javítása és karbantartása stb.) és közlekedési költségekhez is igényelhet pénzügyi segítséget a fogyatékoság mértékének arányában. Ezáltal a munkáltató vállalni tudja a fogyatékkal élő alkalmazottak rendszeres szállítását is a munkahelyre és onnan vissza a lakhelyükre. Ha a fogyatékkal élő munkanélküli egyéni vállalkozást szeretne működtetni, az szintén védett munkahelynek vagy műhelynek tekinthető. Amennyiben legalább három hónapig álláskeresőként szerepelt a helyi hivatal nyilvántartásában, igényelhet némi támogatást a vállalkozás elindításához. Egyúttal kötelezettséget vállal, hogy azt minimálisan két évig üzemeltetni fogja.

A védett munkahelyek ill. műhelyek közvetett támogatásának tekinthetjük a más vállalkozásoktól származó megrendeléseket. Minden vállalat, amely legalább 20 embert alkalmaz, bizonyos számú fogyatékkal élő munkakeresőt is köteles foglalkoztatni (a munkavállalók 3,2%-ban). Ha ezt a feltételt nem teljesíti, lehetősége nyílik helyettesítő teljesítési kötelezettségre megrendelés vagy büntetési díj formájában.

A Szlovák Munkaügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium 2017-ben létrehozott egy szakemberekből álló munkacsoportot, amelynek feladata a szociális gazdaságról szóló törvény megfogalmazása volt. A szociális gazdaságról és szociális (társadalmi) vállalkozásokról szóló 112/2018-as új és komplex törvény 2018. május 1-jén lépett érvénybe. Ez a szociális gazdasági szereplőknek átfogó jogi környezetet biztosít. Olyan szervezetekről van szó, amelyek pozitív társadalmi hatásokat érnek el a közösségi érdekek vagy közérdek teljesítésével. A törvény a szociális gazdaságot úgy definiálja, mint a termelő, elosztó és fogyasztói tevékenység révén megvalósított, az állami szervektől független gazdasági tevékenység, illetve nem gazdasági tevékenység, amelynek fő célja a pozitív társadalmi hatás elérése. A törvény meghatározza a szociális gazdaság szubjektumait, a szociális vállalatot, a társadalmi hatást elérő vállalatot és a bejegyzett társadalmi vállalkozás státuszának feltételeit.

Regisztrált szociális vállalkozás tevékenységét illetően lehet:

- integrációs vállalat,
- szociális lakásépítési vállalkozás,
- egyéb regisztrált szociális vállalkozás.

Az integrációs vállalkozás célja a hátrányos helyzetű vagy sebezhető társadalmi rétegekhez tartozó emberek foglalkoztatása, a munkavállalók teljes létszámának legalább 30%-ában, a következő alternatívák kiválasztásával:

- a hátrányos helyzetű álláskereső a munkavállalók teljes létszámának legalább 30% -a,
- a sebezhető társadalmi rétegekhez tartozó emberek a munkavállalók teljes létszámának legalább 30% -a,
- a hátrányos helyzetű álláskereső és a sebezhető társadalmi rétegekhez tartozó emberek a munkavállalók teljes létszámának legalább 40% -a.

The size of the support depends on the size of the average wage and the average unemployment rate of the affected district. In addition, the employer may request financial assistance for operating costs (rent, insurance, energy costs, repair and maintenance of property, etc.) and transport costs in proportion to the degree of disability. This allows the employer to take on the regular transport of disabled employees to the workplace and back to their place of residence. If an unemployed person with disability intends to start a business of his own, this also qualifies as sheltered workplace or workshop. If he had been registered in the local employment office as a jobseeker for at least three months previously, he is eligible to some financial support to starting his business. However, he must agree to keep operating the business for at least two years.

Orders from other businesses can be considered indirect support of the sheltered jobs and workshops. Every company that employs at least 20 people is obliged to employ a certain number of disabled jobseekers (3.2% of its employees) as well. If the company fails to meet this requirement, it has the option to make substitute fulfilment in the form of an order or penalty payment.

In 2017 the Slovak Ministry of Labour, Social and Family Affairs set up a work group to draft the Law on the Social Economy. The new and complex Law 112/2018 on the Social Economy and Social Enterprises entered into force on 1 May 2018. It creates a comprehensive legal environment for the players of the social economy. These are organizations that have positive social impacts by meeting community needs or satisfying public interests. The law defines the social economy as economic activity realized through production, distribution and consumer activity independently from the state organs and/or non-economic activity, the principal aim of which is to achieve a positive social impact. The law defines the subjects of the social economy, the social enterprise, the company that has a social impact and the status conditions of the registered social enterprise.

As regards its activity, a registered social enterprise can be:

- an integration enterprise,
- social housing enterprise,
- other registered social enterprise.

The integration enterprise aims to employ people belonging to disadvantaged or vulnerable social layers, in at least 30% of the total number of employees, by selecting the following alternatives:

- disadvantaged jobseekers make out at least 30% of the total number of employees,
- people belonging to the vulnerable social layers make out at least 30% of the total number of employees,
- disadvantaged jobseekers and people belonging to the vulnerable social layers make out at least 40% of the total number of employees.

Az új törvény, a szociális gazdaság szélesebb értelmében, vállalatoknak nyújt támogatást, beruházási támogatást és kompenzációs támogatást. A beruházási támogatás formái:

- pénzügyi támogatás,
- a pénzügyi támogatással kombinált egyéb támogatás,
- feltételhez kötött visszatérítendő pénzügyi támogatás,
- nem visszatérítendő pénzügyi támogatás,
- regisztrált szociális vállalkozásnak nyújtott támogatások,
- ingatlanok alacsonyabb áron való megvétele vagy bérlete, mint az általános ár, amelyet szakértői vélemény határoz meg,
- a jövedelemadó alóli mentesség.

Kompenzációs támogatást akkor lehet igényelni, ha a szociális/társadalmi vállalat a pozitív társadalmi hatás elérése céljából hátrányos helyzetbe kerül azokkal a gazdasági szereplőkkel szemben, akik ezt a tevékenységet profitorientáltan végzik. A kompenzációs támogatásnak a következő formái vannak:

- pénzügyi eszköz,
- kombinált támogatás egy műveletben a pénzügyi eszközzel,
- nem visszatérítendő pénzügyi hozzájárulás,
- dotáció.

A társadalmi/szociális vállalkozások regisztrációját, az előírások betartásának ellenőrzését, a szociális gazdaság szereplői számára biztosított tanácsadást, információk gyűjtését és terjesztését a Szlovák Munkaügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium végzi.

Helyi szociális/társadalmi vállalkozás – bevált jó gyakorlat

Szlovákiában nagyon jól működnek az önkormányzatok által létrehozott szociális vállalkozások, amelyek a község kezdeményezésére jönnek létre és a helyi önkormányzatok felügyelete és ellenőrzése alatt működnek. Az elsődleges cél a szociális/társadalmi/közösségi misszió, miközben a profit háttérbe szorul. A helyi vállalkozás küldetése a pozitív változás elérése és legfőképp a helyi lakosság életminőségének javítása. Nagyon fontos, hogy a vállalat alapítását helyzetelemzés előzze meg, felmérve a helyi forrásokat és lehetőségeket. Az üzleti terv kidolgozása a kulcsszereplők – helyi önkormányzat, lakosság, hátrányos helyzetűek, vagyis az érintettek együttműködésével történik.

Az önkormányzati szociális vállalatok bevált jó gyakorlata van arra vonatkozóan, hogy a foglalkozási beilleszkedést elősegítő szociális vállalkozások segítségével miként lehet a helyi fejlődést elősegíteni, Görgő község (Spišský Hrhov) példáján keresztül.

The new law, in the broader sense of the social economy, provides support, investment aid and compensation support to the companies. Forms of investment support:

- financial support,
- financial support combined with other forms of support,
- refundable financial support subject to conditions,
- non-refundable financial support,
- support granted to registered social enterprise,
- purchase or rental of property at lower than market price, which is determined by an expert,
- exemption from income tax.

Compensatory support may be claimed if the social enterprise intending to achieve positive social impact is placed in a disadvantageous position to the other economic operators that carry out this activity on a profit-making basis. Compensatory support has the following forms:

- financial instrument,
- support combined with financial instrument,
- non-refundable financial contribution,
- subsidy.

The Slovak Ministry of Labour, Social and Family Affairs is responsible for the registration of social enterprises, for monitoring of compliance with the requirements, for providing advice to the players of the social economy and for collecting and disseminating information.

Local social enterprise – established good practice

In Slovakia, social enterprises created by local governments function very well. They are set up at the initiative of the community and operate under the supervision and control of local governments. The primary goal is social/community mission, while profit is less important. The mission of the local enterprise is to bring positive change, first of all improve the quality of life of the local residents. Before starting a social enterprise it is very important to have a situation analysis, to assess the local resources and opportunities. The business plan is developed with the cooperation of the key players, the local government, the residents, the disadvantaged people, in short, the stakeholders.

The village Görgő (Spišský Hrhov) can be quoted as an example for the good practice of advancing local development with the help of social enterprises that promote employment integration.

A görgői szociális vállalat már évek óta sikeresen működik és inspirációként szolgál más települések számára is. A cég szigorú szabályokat alkalmaz annak érdekében, hogy biztosítsa a munkafegyelem betartását. Tudatosítani kell, hogy nagyrészt volt tartós munkanélküliekről van szó, akik utoljára a szocializmusban dolgoztak, amikor még más munkaerőpiac volt érvényben, vagy előfordult, hogy még egyáltalán nem volt munkatapasztalatuk.

A szociális vállalat fő küldetése, hogy lehetőséget teremtsen – ez az emberi erőforrásokba eszközölt befektetés sikeres formája. Cél a helyi foglalkoztatás és a foglalkoztathatóság növelése. Az alkalmazottakat beajánlják más cégeknek is, hogy megmutathassák képességeiket. Ily módon már sikerült több személyt elhelyezni a „*nyílt munkaerő-piacon*”. A vállalat folyamatosan 10-15 munkást alkalmaz, nagy részben roma származású helyi lakosokat, akik szociálisan hátrányos helyzetűek. Sikeres tevékenységeik közé tartozik a vízellátás megoldása, ma a családi házak 90%-a vízvezetékekkel, meleg vízzel és fürdőszobával rendelkezik. A kezdeményezés közvetlen hatása az volt, hogy az óvodában és iskolában a roma gyerekek is tisztán és kulturáltan tudtak megjelenni. Elindult egy érdekes folyamat – a helyi szociális vállalat egyre attraktívabb lett az emberek szemében. A hátrányos helyzetűek nem pénzügyi támogatást kaptak, hanem munkalehetőséget, ami által anyagiakhoz, de legfőképp hozzáadott szociális értékhez is jutottak. A roma kisebbséghez tartozó egyének értékrendje fokozatosan megváltozott, az elmúlt 10 évben közülük már egy gyermek sem jár speciális iskolába, hanem középiskolákban tanulnak, míg 3-4 személy érettségi bizonyítványt szerzett és páran már egyetemet végzett hallgatók. Ami valaha elképzelhetetlen volt, egyszerre megvalósult.

Bármely tevékenység folyik a településen, az önkormányzati cég azonnal bekapcsolódik. Nem fontos, hogy nyereséges legyen az aktuális vállalkozás, ellenben nem lehet ráfizetéses. A helyi intézmények, az iskola, az óvoda és a nyilvános park fenntartása valamint a helyi lakosság is különböző szolgáltatásokat igényel, ami kihívást és további lehetőségeket jelent a szociális vállalatnak. Nagyon jó ötletnek bizonyult a helybeli fürdő megépítése. Mivel az önkormányzati cég rendszeresen nyereséget termelt és a járásban nem volt fürdőlehetőség, további beruházás mellett döntöttek. Külső és belső források segítségével létrejött a görgői fürdő, melegített vízzel medencével. A kivitelezést és a működtetést természetesen a szociális vállalat végezte, a kezdeményezés haszonnal dolgozik.

Manapság a társadalmi öregedés és a hiányzó infrastruktúra következményeként sok település küzd az elvándorlással és a fennmaradásért. 10 év alatt Görgő lakosságának száma megkétszereződött, és egyre több ember számára válik vonzóvá a község által kialakított közeg. Főleg fiatal családok költöznek ide, a helyi szociális programnak köszönhetően. A szociális vállalat községi lakásokat épít az Állami Lakásfejlesztési Alap (Štátny fond rozvoja a bývania) forrásai segítségével. Jelenleg már több mint 70 család költözhetett új lakásba. A lakbér nagyon alacsony. Az igényléseket pontrendszer alapján bírálják el, pozitív minősítésnek számít az állandó lakhely, a család nagysága, vagy ha nincs tartozása a kérelmezőnek és valamilyen formában képviseli a községet vagy annak részére dolgozik (pl. sportoló, önkéntes).

The social enterprise in Görgő has been operating successfully for years and it also serves as a source of inspiration for other settlements. The enterprise employs strict rules to ensure that work discipline is respected. It should be known that we are speaking predominantly of long-term unemployed people who worked for the last time in socialism when a different work ethic was in place or who had no previous work experience at all.

The main mission of the social enterprise is to create an opportunity - this is a successful form of investment in human resources. The goal is to increase local employment and employability. The employees are also 'leased' to other companies so that they can demonstrate their skills elsewhere too. Several people have already been placed in the 'open labour market' in this way. The enterprise employs on an ongoing basis some 10-15 workers, mainly local Roma residents, who are in a disadvantaged social situation. One of their successful achievements is solving the running water supply of homes; today, 90% of the family homes have running water, hot water and a bathroom. The direct impact of this initiative was that now Roma children can also go to kindergarten and school clean and well-groomed. An interesting process has started – the local social enterprise has significantly increased its appeal. Disadvantaged people were given not financial support but an opportunity to work, which has earned them material goods but first and foremost, added social value. The priorities of Roma minority individuals have gradually changed; in the past 10 years not a single child had to attend special school any more, some continue their studies in secondary schools, 3-4 students have earned maturity certificate and a few even attend university. What once was just a dream, has become reality.

Whatever activity is going on in the settlement, the local government enterprise will be promptly involved in it. Profitability is not the first consideration, it can even be a loss-making business. Local institutions, schools, kindergartens, public park maintenance and the local residents require a lot of different services, which presents a challenge and additional opportunity for the social enterprise. For example, building the local swimming baths proved to be a very good idea. Since the local government enterprise regularly generated profit and there was no swimming facility in the district, further investment was decided upon. With the involvement of external and internal resources, the Görgő bath was built with a heated pool. Of course, the social enterprise was responsible for the implementation and the operation of the facility and the initiative is generating profit.

Nowadays, as a result of social aging and the lack of infrastructure, many settlements struggle with the problem of migration and for survival. In contrast, in 10 years Görgő doubled its population, the medium developed by the settlement is becoming attractive for more and more people. Mainly young families move here, thanks to the local social program. The social enterprise is building family homes with resources from the State Housing Development Fund (Štátny fond rozvoja a bývania). Already, more than 70 families were able to move into new homes. The rent is low. The applications are judged in a points system, with permanent residence, the size of the family, no debt of the applicant and representation of the community in some form or other (e.g. sport, volunteer work) earning extra points.

A lakosság számának növekedése további beruházásokat igényel. A falu építkezési telkeket kínál eladásra, bővíteni kellett az óvodát és iskolát, újabb tanárokat alkalmaztak. Mindez akkor történik, amikor máshol oktatási intézményeket zárnak be, mert nincs elegendő gyerek és diák. Az iskolában az idegen nyelvek tanítása központi jelentőségűvé vált, ezért a nagy az érdeklődés a környékbeli településekről is.

Véggövetkeztetés

A szociális gazdaságról és szociális vállalkozásról szóló új, átfogó szabályozástól a szociális gazdaság szereplői számára kedvező és támogató környezet létrehozása várható, amely elindítja e szektor intenzív fejlődését. Amellett, hogy a szociális vállalatok a munkaerő-piac problémáinak megoldásaira reflektálnak, tevékenységet folytathatnak a környezetvédelem terén vagy szolgáltatásokat nyújthatnak pl. a lakhatás, a kultúra, az oktatás, az egészségügy és a szociálpolitika más területein is. Emellett a törvény lehetőséget teremt az önkormányzat által létrehozott szociális/társadalmi/közösségi kezdeményezések – vállalkozások elindításához is. A siker alapfeltétele, hogy a helyi polgármester és a képviselő testület a közjót szolgálja, azaz az erkölcsi és társadalmi felelősségvállalás elveit kövesse – ami a folyamat alapfeltétele. A lokális problémák és források felmérése után egy kivitelezhető ötlet megvalósításával fenntartható helyi fejlődés folyamata indulhat el.

Irodalomjegyzék

Act No. 5/2004 on Employment Services as amended by later regulations. (zákon c. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov)

Pongrácz, E. et al. (2015). Sociálna ekonomika -Social economy, 2st ed. Bratislava, Slovak Republic: Ekonóm.

Pongrácz, E. and Poláčeková, H. (August 2017). Labor Market Inclusion Through Social Economy in Slovakia, Unemployment - Perspectives and Solutions. [Online]. Available: <https://www.intechopen.com/books/unemployment-perspectives-and-solutions/labor-market-inclusion-through-social-economy-in-slovakia>

Szlovák Statisztikai Hivatal – adatbázis

As the population grows, new investments are needed. The village is offering families plots of land to build their own home, the kindergarten and the school already need expansion, and new teachers are being employed. And all this is happening at a time when in other places education institutions are being closed for lack of enough children, students. The teaching of foreign languages has central importance in the schools, so there is a great interest from nearby settlements as well.

Conclusion

The new comprehensive regulation on the social economy and social enterprise is expected to create a favourable and supportive environment for social economy players, which will trigger the intensive growth of this sector. In addition to social enterprises responding to the problems of the labour market, they can engage in environmental protection or provide services, for example, in the fields of housing, culture, education, health and other areas of social policy. In addition, the law also provides an opportunity for local governments to start social community initiatives, enterprises. A precondition for success is that the local mayor and the representative body serve the public good, that is, they follow the principles of moral and social responsibility - which is a prerequisite for the process. After assessing local problems and resources, by implementing a viable idea a sustainable process of local development can be started.

Literature

Act No. 5/2004 on Employment Services as amended by later regulations. (zákon c. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov)

Pongrácz, E. et al. (2015). Sociálna ekonomika-Socialeconomy, 2st ed. Bratislava, Slovak Republic: Ekonóm.

Pongrácz, E. and Poláčeková, H. (August 2017). Labor Market Inclusion Through Social Economy in Slovakia, Unemployment - Perspectives and Solutions. [Online]. Available: <https://www.intechopen.com/books/unemployment-perspectives-and-solutions/labor-market-inclusion-through-social-economy-in-slovakia>

Slovak Statistical Office – database

„AZ INNOVÁCIÓ HATÁSA A KÖZIGAZGATÁSRA: KIHÍVÁSOK, STRATÉGIÁK, KÖVETKEZMÉNYEK” (TERVEZET)

Stanisław Mazur

A tanulmány célja az innováció szerepének bemutatása abban a többdimenziós átalakulási folyamatban, amelyet jelenleg az európai közigazgatásban figyeltünk meg.

Elsőként az innovációs fejlesztések rendszerszintű keretét adó fontos makrogazdasági tényezőket és a meghatározó társadalmi elemeket vázolom. Ezt követően bemutatom az újítást segítő mechanizmusokat, valamint az innovációnak a szervezeti struktúrákra, az irányítási mechanizmusokra és a közszolgáltatásokra gyakorolt hatásával kapcsolatos kérdéseket. Ezután megvizsgálom a vezetés szerepét az állami szektor innovációs kultúrájának kialakításában és a szervezeti tanulásban. A tanulmányt az újítások által vezérelt átalakulás kihívásainak és következményeinek összefoglalása zárja.

A tanulmány kiindulópontját az a meggyőződésem, hogy az innováció előmozdításához szükséges az önkormányzatok intézményi kapacitásának megerősítése. Az önkormányzatok ennek eredményeképpen jobban meg tudnak felelni a polgárok és a vállalkozások elvárásainak, továbbá a társadalmi és gazdasági fejlődés kulcsfontosságú tényezőjeként saját szerepüket is megerősíthetik.

1. Az innovációs fejlesztés rendszerszintű kerete

Elsőként bemutatom az innováció értelmezését, növekvő népszerűségének forrását, valamint a közigazgatásban használt területeit; ezeket a témaköröket csak röviden fogom megvilágítani annak érdekében, hogy a témához kapcsolódó érveket felsorakoztassam.

Az innovációt a szó klasszikus értelmében definiálom: egy olyan jelentős változási folyamat, amely egy szervezet működésében nagyban javítja a hatékonyságot és hatásosságot.

„HOW INNOVATION CAN TRANSFORM PUBLIC ADMINISTRATION: STRATEGIES, CONSEQUENCES, CHALLENGES” (DRAFT)

Stanisław Mazur

The purpose of this paper is to present the nature of innovation in the multidimensional transformational processes currently taking place in public administration throughout Europe.

The systemic framework for the development of innovation in public administration will be outlined at the outset, followed by an exploration of supporting mechanisms in the development of innovation. Next, issues related to the impact of innovation on public administration will be discussed. Thereafter, the importance of leadership in shaping a culture of innovation in public administration will be examined. Finally, the challenges resulting from the innovation-driven transformation of local government will be analysed.

The basic premise underpinning this paper is the belief that there is not only a pressing need to strengthen the institutional capacity of public administration to produce meaningful innovation in order to better meet the expectations of citizens and business, but also to strengthen its role as a crucial factor of social and economic development.

1. A systemic framework for the development of innovation

Firstly, I would like to raise concerns regarding the understanding of innovation, the sources of its growing popularity, and the areas in which it is used in public administration. I will briefly refer to these issues in order to provide an introduction for further arguments.

My understanding of innovation is informed by the classic definition of the word: a process of significant change resulting in a marked improvement in the efficiency and effectiveness of organisational operation.

Egy változást újításnak tekinthetünk, ha megfelel az alábbi kritériumoknak:

- újdonság: az innovációk új megközelítéseket vezetnek be a már meglévő környezetbe képest;
- végrehajtás: az innováció nem csupán elméleti elképzelések, hanem a gyakorlatban is meg kell őket valósítani;
- hatás: az innováció célja jobb eredmények elérése a közférában, beleértve a hatékonyságot, a hatásosságot és a felhasználói vagy alkalmazotti elégedettséget (OECD, 2015).

Az innováció ezen jellemzőihez még egy tényezőt is hozzáadnánk: az önvizsgálatot, amit az újítás bizonyítékokon alapuló, szakpolitikai eljárások segítségével megvalósított utólagos értékeléseként is értelmezhetünk.

Az innováció koncepciója bekerült a népszerű szavak gyűjteményébe, csakúgy, mint a teljesítménymérések, az értékelés, a minőségi rendszerek és sok egyéb olyan tényező, amely hatással van a kortárs közigazgatásra. Bizonyos mértékig ez a koncepció egy mindenre alkalmazható kulcsszóvá vált; ez viszont felveti a kérdést, hogy mi az oka annak, hogy a közigazgatásra vonatkozó kutatások által megfogalmazott fő elvárás az újításhoz kötődik. Elvileg az innovációra lehetőségként tekintünk:

- ahhoz, hogy javítsuk a közszolgáltatások minőségét és növeljük a közfeladatok hatékonyságát és hatásosságát a költségvetési egyenlőtlenségekből adódó pénzügyi megkorlátok közepette;
- megoldást találjunk a társadalmi és a gazdasági élet folyamatosan mélyülő komplexitásából, valamint ezzel egyidejűleg a széttöredezettségből eredő problémákra (pl. gonosz problémák);
- kiaknázzuk a gazdaság globalizációjának előnyeit (pl. tőkevonzás és munkahelyteremtés) és kiküszöböljük azok káros hatásait (pl. tőkefüggőség, gazdasági perifériák kialakulása);
- létrehozunk egy stabil szabályozási keretet a gazdaság számára és csökkentjük az adminisztratív terheket;
- erősítjük az állampolgároknak az államba vetett bizalmát azzal kapcsolatban, hogy az állam képes hatékonyan és hatásosan ellátni a rá kiszabott feladatokat.

Az újítás egyre növekvő elméleti népszerűsége és gyakorlati jelentősége arra késztet minket, hogy megvizsgáljuk az innováció legjellemzőbb területeit. Röviden elmondhatjuk, hogy nem meglepő módon a kulcsfontosságú területek közé tartozik a szociálpolitika, közszolgáltatások, oktatás, környezetvédelem, információs technológia, a kormányzás mechanizmusa és az intelligens városok.

A change can be called innovation if it is characterised by the following properties:

- novelty: innovations introduce new approaches, relative to the context where they are introduced;
- implementation: innovations must be carried out and put into practice, not just an idea;
- impact: innovations aim to result in better public results including efficiency, effectiveness, and user or employee satisfaction [OECD. 2015].

I would add one more feature to these characteristics of innovation, namely: reflectiveness, understood as an ex-post evaluation of innovation using evidence-based policy procedures.

The concept of innovation has entered the lexicon of popular terminology, such as performance measurements, evaluation, quality systems and many others which have an impact on contemporary public administration. This concept has become, to a certain extent, a buzzword; in turn this raises the question of what causes the association of so many public administration research expectations with innovation. In principle, innovation is seen as an opportunity:

- to improve the quality of public services and increase the efficiency and effectiveness of public tasks in the context of financial constraints resulting from budgetary imbalances;
- to solve problems resulting from the deepening complexity of social and economic life and, simultaneously, from their fragmentation (e.g. wicked problems);
- to reap the benefits of globalisation of the economy (e.g. attracting capital and creating jobs) and eliminating its adverse effects (e.g. capital dependence, economic peripheralisation);
- to create a sound regulatory framework for the economy and reduce administrative burdens;
- to strengthen citizens' trust in the state, regarding its capacity to efficiently and effectively carry out the tasks assigned to it.

The growing intellectual popularity of innovations, as well as their practical significance, has forced us to examine the areas in which innovations are implemented most frequently. In short: there are no surprises here, as the key areas include social policy, public services, education, environmental protection, information technology, mechanisms of governance, and smart cities.

Az Európai Közszféra Innovációs Eredménytáblája (European Public Sector Innovation Scoreboard, EPSIS, 2013) megállapításai azt mutatják, hogy

- a legmagasabb közszférában megvalósított innovációval rendelkező országok csoportja Dánia, Luxemburg, Málta, Hollandia, Portugália, Svédország és Svájc;
- a legalacsonyabb állami intézményi innovációs potenciállal rendelkező országok csoportja: Bulgária, Cseh Köztársaság, Németország, Görögország, Magyarország, Olaszország, Litvánia, Lengyelország és Szlovákia.

Sajnos ezek 2012-es adatok, ezért viszonylag elavultak – különösen igaz ez, ha feltételezzük, hogy az innovációkat a közigazgatásban nagyon dinamikusán vezetik be és használják fel.

2. Az innovációfejlesztés mechanizmusai

Érdemes megvizsgálni bizonyos kérdéseket a közigazgatás innovációtermelő tevékenységeinek mechanizmusaival kapcsolatban. E tanulmány keretében abból a feltételezésből indulok ki, hogy három alapvető mechanizmusról beszélhetünk. Nem fogom ezeket részletesen áttekinteni, mivel mindenki számára jól ismertek. Ezek a mechanizmusok a következők:

- diffúzió;
- szervezeti tanulás;
- izomorfizmus.

Az újításra vonatkozó megfontolások egyik magától értetődő eleme a közigazgatásban előállított innováció típusainak kérdése. Négyféle innovációt különböztetnek meg:

- az innováció folyamata:
 - adminisztratív
 - technológiai
- termék vagy szolgáltatás innováció
- kormányzási újítás
- fogalmi innováció (Vries, Bekkers, Tummers, 2016).

Érdekes megvizsgálni a közigazgatásban megjelenő leggyakoribb innovációs típusokat:

- folyamat innováció (47%)
 - adminisztratív (40%)
 - technológiai (7%)
- termék vagy szolgáltatás innováció (22%)
- kormányzási innováció (13%)
- fogalmi innováció (2%)
- egyéb (16%) (Vries, Bekkers, Tummers, 2016).

The findings posted by the European Public Sector Innovation Scoreboard [European Public Sector Innovation Scoreboard EPSIS, 2013] reveal that:

- the group of countries with the highest levels of public sector innovation includes Denmark, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Portugal, Sweden and Switzerland;
- the group of countries with the lowest public institution innovation potential includes Bulgaria, Czech Republic, Germany, Greece, Hungary, Italy, Lithuania, Poland and Slovakia.

Unfortunately, this data comes from 2012, so it is relatively outdated—especially if one assumes that innovations are generated and used in public administration quite dynamically.

2. Mechanisms for the development of innovation

It is worth examining certain issues related to the mechanisms for generating innovation in public administration. For the purposes of this paper, I assume that there are three basic mechanisms. I will not review them in detail since they are well known. These mechanisms are:

- diffusion;
- organisational learning;
- isomorphism.

A natural part of considerations on innovation is the question of the type of innovation produced in public administration. I would like to mention four kinds of innovation:

- process innovation:
 - administrative
 - technological
- product or service innovation
- governance innovation
- conceptual innovation [Vries, Bekkers, Tummers, 2016].

An intriguing question arising, is that of the most common types of innovation implemented in public administration:

- process innovation (47%)
 - administrative (40%)
 - technological (7%)
- product or service innovation (22%)
- governance innovation (13%)
- conceptual innovation (2%)
- other (16%) [Vries, Bekkers, Tummers, 2016].

A kutatási eredmények azt mutatják, hogy az állami szektor szervezeteiben az innováció célja: a hatásosság növelése (18%); a hatékonyság növelése (15%); társadalmi problémák kezelése (pl. munkanélküliség, elhízás) (10%); a vevői elégedettség növelése (7%); az állampolgárok bevonása (6%); magánpartnerek bevonása (2%) (Vries, Bekkers, Tummers, 2016).

Véleményem szerint érdemes az innovációkat az őket előidéző motivációk alapján is kategorizálni. Ez alapján a kritérium alapján a következő innovációtípusokat különböztetem meg:

- a válságból való kilábalás (egyedi, specifikus problémák megoldására kialakított innováció);
- a hatékonyságra való törekvés (olyan innováció, amelynek célja a már létező termékek, szolgáltatások és eljárások hatékonyabbá tétele);
- a vezetői törekvések teljesítése (olyan innováció, amelyet az önmegvalósításra törekvő szervezeti vezetők generálnak a szakmai elismerés megszerzése érdekében);
- a legitimáció iránti törekvés (olyan innováció, amelynek célja a szervezet külső környezetét alkotó, befolyással rendelkező érdekeltek támogatásának megszerzése).

Végül, ahhoz, hogy a közigazgatásban megvalósuló újítások lényegét, és egyben a mai előadásomat is mélyebben megérthessük, kulcsfontosságú, hogy különbséget tegyünk az innováció alkalmazási köre, intenzitása és hatásai alapján elkülönülő kétféle innováció között:

- A fokozatos innovációk (céljuk egy konkrét mechanizmus vagy rendszer fejlesztése);
- Radikális vagy robbanásszerű innovációk (egy robbanásszerű innováció megszünteti a korábbi rendszert és helyette valami újat és jobbat teremt).

3. Vezetés

A közigazgatás innovációteremtő mechanizmusainak bemutatása után, szeretném vázolni a vezetés és a kultúra fontosságát az újítást elősegítő környezet kialakításában. A szervezeti vezetők alapvető szerepet játszhatnak abban, hogy megteremtsék az erre alkalmas feltételek nagy részét.

Ha feltételezzük, hogy ez valóban így van, felmerül a kérdés, hogy milyen típusú vezetés és milyen mértékben képes elősegíteni az újítást, és fordítva, hogy milyen vezetői modellek akadályozzák azt. Megállapítottam, hogy a számtalan vezetői modell közül az innovációs vezetés elnevezésű típus bizonyult a legígéretesebbnek.

Az innovációs vezetés arra utal, hogy a vezetők többféle szerepet töltenek be a szervezetek innovációjának megkönnyítése során, különösen a kreativitást és innovációt befolyásoló szerepeket. Az innovációs vezetés lényege, hogy képesek legyenek az innovációról egy integrált képet alkotni, és ezzel egyidejűleg az innováció elemeit stratégiai módon irányítani (Alsolami, Cheng, Twalh, 2016).

Research findings show that the objectives of innovation in public sector organisations are: increasing effectiveness (18%); increasing efficiency (15%); tackling societal problems (e.g. addressing unemployment, obesity) (10%); increasing customer satisfaction (7%); involving citizens (6%); involving private partners (2%) [Vries, Bekkers, Tummers, 2016].

It is also convenient, in my opinion, to categorize innovations by the motivation driving implementation. Guided by this criterion, I have identified the following kinds of innovation:

- getting out of crisis (bespoke innovation designed to solve a specific problem);
- striving for efficiency (innovation aimed at making already-existing products, services or procedures more efficient);
- fulfilling leaders' aspirations (innovation generated by organizational leaders striving for self-realization through obtaining professional recognition);
- seeking legitimization (innovation intended to ensure the support of influential stakeholders who constitute the external environment of the organization).

Finally, the key to understanding the essence of innovation in public administration, as well as my presentation today, is making a clear distinction between two kinds of innovation marked by their scope, intensity, and effects:

- Incremental innovations (their essence is the improvement of a specific mechanism or system);
- Radical innovations or disruptive innovations (a disruptive innovation renders a system obsolete and replaces it with something new and better).

3. Leadership

After outlining the mechanisms of innovation generation in public administration, I would like to discuss the importance of leadership and culture in shaping a climate conducive to innovation. Organisation leaders can play key roles in establishing many of the preconditions ripe for innovation.

If it is assumed that this is the case, the question arises as to what kind of and to what extent leadership promotes innovation, and conversely, the question of which leadership models impede it. I have discovered that out of countless leadership models, the type referred to as Innovation Leadership has proved to be the most promising.

Innovation leadership proposes that leaders play a multitude of roles when facilitating innovation in organizations, especially roles that influence creativity and innovation. Innovation leadership is about being able to form an integrated overview of innovation and, at the same time, lead the components of innovation in a strategic manner [Alsolami, Cheng, Twalh, 2016].

Horth és Vehar (2012) véleménye szerint az innovációs vezetés három átfogó területből áll:

1. eszközkészlet: olyan eszközök és technikák együttese, amelyek segítségével új lehetőségeket lehet teremteni és megvalósítani a szervezetben, iránymutatást adni, valamint összhangot és elkötelezettséget teremteni;
2. készségek készlete: olyan keret, amely lehetővé teszi az innovációs vezetők számára, hogy tudásukat és képességeiket használni tudják a céljaik eléréséhez. Itt többről van szó, mint eszközökről és technikákról, mert megköveteli a létesítményeket, a gyakorlatot és a folyamatok elsajátítását;
3. elme-készlet: azok az attitűdök és az ebből eredő viselkedések, amelyek lehetővé teszik az eszközök és készségek hatékony használatát. Az elme-készlet, azaz a gondolkodásmód a kreatív gondolkodó alapvető működési rendszere, és ez különbözteti meg a kreatív gondolkodást és innovációt elősegítő vezetőket azoktól, akik inkább elfojtják azt.

A vezetők innovációteremtő folyamatokra gyakorolt hatásának elemzése során érdemes megemlíteni kettős szerepüket és az ebből eredő tevékenységek kettős jellegét:

- a. a vezetői tevékenységek olyan tevékenységekre vonatkoznak, amelyek lehetővé teszik a munkavállalók számára, hogy a szabályokkal összhangban járjanak el. A szabályoknak való megfelelés alapvető fontosságú közigazgatási érték;
- b. a vezetői tevékenységeket olyan folyamatnak is tekinthetjük, melynek révén a vezetők *„megosztják a hatalmat az alkalmazottakkal azáltal, hogy további felelősségeket és döntéshozatali jogkört biztosítanak a munka és az erőforrások tekintetében, valamint támogatást adnak ahhoz, hogy ezt a felelősséget hatékonyan tudják bevetni”* (Dorsman, Tummers, Thaens, 2015).

Az olyan szervezeti kultúra, amely támogatja a bizalmat, a határokon átnyúló hálózatépítést és a kockázatvállalást, ösztönző hatással van a szervezeti tanulásra. A decentralizált, informális hierarchiákat tekintik a legjobb támogatási formáknak a feltáró tanulás és a tudásteremtés bizonyos formáihoz. Ugyanakkor a relációs, hierarchikus hatalmi struktúrák akadályozhatják a tudásteremtést (Rashman, Withers, Hartley, 2009). Kulturális sajátosságok, mint például a kockázatkerülés, a hierarchiák és az eljárások szintén a változás legfőbb gátjai.

4. Az innováció által vezérelt változások eredményei és kihívásai

A tanulmányom záró részében három fő kérdéssel kapcsolatban osztom meg az észrevételeimet:

- a helyi közigazgatás innováció-vezérelt fejlesztéseinek eredményei;
- az ilyen típusú átalakulásban rejlő kihívások;
- a robbanásszerű innovációk (áttörő innovációk) megjelenésének lehetősége a közszférában.

Horth and Vehar [2012] have suggested that innovation leadership is constituted from three broad areas:

1. a tool set: the collection of tools and techniques used to generate new options, implement them in the organization, communicate direction, create alignment, and cause commitment;
2. a skill set: a framework that allows innovation leaders to use their knowledge and abilities to accomplish their goals. More than tools and techniques, it requires facility, practice, and mastery of processes;
3. a mind set: the attitudes and resulting behaviours that allow the tools and skills to be effective. The mind set is the fundamental operating system of the creative thinker and it distinguishes those leaders who enable creative thinking and innovation from those who stifle it.

When analysing the influence of a leader on innovation generation processes, it is worth noting his or her dual role and the resulting dual nature of their actions:

- a. leadership activities refer to activities which enable employees to act in accordance with rules. Acting in accordance with rules is a key public administration value.
- b. leadership activities which can be regarded as the process by which team managers *“share power with employees by providing additional responsibility and decision-making authority over work and resources as well as the support needed to handle the additional responsibility effectively”* [Dorsman, Tummers, Thaens, 2015].

An organizational culture that encourages trust, cross boundary networking and risk taking can support organizational learning. Decentralized, informal hierarchies are suggested to best support certain forms of explorative learning and knowledge creation; however, relational, hierarchical power structures can impede knowledge creation [Rashman, Withers, Hartley, 2009]. Cultural features such as risk aversion, hierarchies, and procedures are also significant barriers to change.

4. Outcomes and challenges resulting from innovation-driven change

In the closing part of this paper, I would like to share my observations on three key issues:

- the outcomes of innovation-driven improvements in local administration;
- the challenges inherent in such a transformation;
- the possibility of emergence of disruptive innovations (breakthrough innovations) in public administration.

Ezek a megfigyelések többnyire a lengyel tapasztalatokra vonatkozó empirikus vizsgálatokra támaszkodnak azzal a feltevéssel, hogy bizonyos mértékig az összes közép-európai országra vonatkozó, általános következtetéseket is le lehet vonni.

Milyen következményekkel jár az innováció által vezérelt átalakulás a helyi közigazgatásban a közép-európai országokban? Két gondolat azonnal felmerül:

- a. elsősorban, az innováció teremtésére és megvalósítására vonatkozó egyre erőteljesebb helyi önkormányzati erőfeszítések többek között a megvalósított innovációk egyre növekvő számában is megmutatkoznak:
 - nagyobb számú innovációt gyakran az új közigazgatás és kormányzás paradigmáihoz társítják;
 - növekednek az innovációk, különösen a technológiai innovációk bevezetésével kapcsolatos kiadások;
 - az irodai struktúrákban innovációra szakosodott egységeket vagy speciális innovációs csapatokat hoznak létre.
- b. másodsorban, a közszolgálatok minősége javul, a kedvezményezettek elégedettsége növekszik, ami közvetve ugyan, de tetten érhető a nemzeti jelentésekben és elemzésekben, valamint az európai szociális felmérések adataiban.

Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy nem állnak rendelkezésre átfogó és összehasonlító adatok a kelet-európai országok közigazgatási rendszereiben megvalósított újítások hatásairól, ami megnehezíti a határozott vélemények kialakítását.

Most pedig áttérek a közigazgatás innováció-vezérelt átalakulásához kötődő kihívások kérdéskörére. Ezeket a kihívásokat a közigazgatásban jelenleg megjelenő kulturális értékek és az innováció természete közötti feszültségként értelmezem. Az e kihívásokra adott megfelelő válaszok jelentős hatással lesznek a közigazgatás innovációjának jellegére, terjedelmére és léptékére.

Az első típusú feszültség a tudás felfedezésének és használatának összefüggéseit érinti. A közigazgatás a már meglévő ismeretek kiaknázását helyezi előtérbe, nem pedig az új ismeretek felfedezését, hiszen az első megközelítést „bizonyítottnak és biztonságosnak” tartják, így kevésbé kockázatos, mint az új területek felfedezése, ami magában hordozza a hiba lehetőségét (Hartley, Benington, 2006). Ennek a feszültségnek a kontextusában a közigazgatás működését jelentősen befolyásolja a saját külső környezete. Egyrészt ösztönzi a nyitottságot az információ- és tudásmegosztást, de ugyanakkor nem vállal kockázatokat és súlyosan felrója a hibákat és kudarcokat.

On an empirical level, these observations will mostly draw on Polish experiences with the underlying assumption that, to a certain extent, they also serve as a basis for generalizations concerning Central European countries.

What are the consequences of innovation-driven local administration transformations in Central European countries? Two of them immediately come to mind:

- a. first of all, the increasing local government activity in generating and implementing innovations, as manifested, among other things, by the growing number of implemented innovations:
 - more innovations often associated with the paradigms of New Public Management and Public Governance;
 - increased expenditure on the introduction of innovations, especially technological ones;
 - specialised units or specialised innovation teams created within the office structures.
- b. second, the improved quality of public services and increased satisfaction of their recipients, which can be seen, albeit indirectly, in the national reports and analyses as well as data from the European Social Survey.

However, it should be emphasised that comprehensive and comparative data on the effects of innovation implementation in the public administration systems of Central European countries is lacking, which makes it very difficult to formulate unambiguous opinions on this subject.

I will now proceed to the challenges related to innovation-driven transformation of public administration. I interpret these challenges as tensions between the values prevailing in the culture of public administration and the nature of innovation. Competent responses to these challenges will have a significant impact on the nature, scope and scale of innovation in public administration.

The first kind of tension concerns the relationship between discovering knowledge and using it. Public administration is geared towards exploiting existing knowledge rather than discovering new knowledge, since the former approach is seen as ‘proven and safe’ and hence less risky than error-prone exploration [Hartley, Benington, 2006]. In the context of this tension, the way in which public administration operates is significantly influenced by its external environment. On the one hand, it encourages openness, information and knowledge sharing, but on the other, it discourages risks and severely punishes mistakes and failures.

A második típusú feszültség a monopolhelyzet és a verseny közötti kapcsolatból adódik. Sokan úgy vélik, hogy az állami szektor monopolhelyzetben van, és következésképp a közigazgatásnak nem kell valójában versengenie a közszolgáltatások előállításában és biztosításában. A közigazgatás monopolhelyzetének következménye, hogy kevésbé nyitott az újításokra és nem fogékony a változások iránt (Windrum, Koch, 2008). Azonban egyre többen megkérdőjelezik a közigazgatás monopolisztikus helyzetét. Számos szakértő rámutatott, hogy számos olyan mechanizmus létezik, ami erősen korlátozza az ehhez hasonló monopolhelyzeteket, különösen igaz ez a közszolgáltatások terén.

A harmadik feszültség a stabilitás és a változás közötti összefüggéshez kapcsolódik. Az innováció elkerülhetetlenül változást eredményez. Minden változás olyan kísérletek kombinációján alapul, amely vagy sikerhez, vagy kudarchoz vezet, így a hatásukat csak korlátozottan lehet értékelni. Ez alááshatja a szervezet stabilitását, ami pedig a közigazgatás egyik legfontosabb értéke. A változás a szerepek és erőforrások újrafelosztásához is vezethet, és ezáltal újjá szerveződhetnek egyes pozíciók és erőforrások a szervezetben. Ez az újítás által előidézett változás nem mindig vezet mindenki számára előnyös helyzethez. Következésképp, azok, akik fenyegetve érzik magukat az innováció következményei által, blokkolhatják a folyamatot.

A negyedik feszültség a funkcionális specializáció és a szervezeten belüli együttműködés közötti kapcsolathoz kötődik. A közigazgatási intézmények jellemzően szűk körű szakosodási területekkel és az alkalmazottak számára pontosan meghatározott felelősségi területekkel rendelkeznek. Ez növeli a hatásosságukat és a funkcionális hatékonyságukat. Ugyanakkor azonban, ez a szűken meghatározott terület és felelősségi kör hozzájárul a szervezeten belüli csőlés kialakulásához. Ez a jelenség számos negatív következménnyel jár, ideértve az információ és tudás erősen akadályozott áramlását; ezen kívül korlátozza az egységeken belüli és az egységek közötti együttműködést, így erősen gátolja az innováció kialakítását és terjesztését.

Végezetül, egy számomra nagyon fontos kérdésre szeretnék kitérni, nevezetesen arra, hogy vajon a domináns típusú innováció fog-e előtérbe kerülni a jövőben a közigazgatásban vagy a kihívásokkal való szembenézéshez a bomlasztó újításra lesz-e inkább szükség.

Az a széles körben elterjedt vélekedés, hogy a közszféra nem képes és nem hajlandó az innovációra, csupán egy legenda. Az állami szektorban gyakorlatilag folyamatosan újítanak, jellemzően fokozatos innováció valósul meg, ami számos előnnyel jár, beleértve a jobb minőséget és termelékenységet, ezért fontos eleme szinte minden szervezeti változásnak. Mindazonáltal, nagy hátrányuk, hogy évente 6-12 százalékos körüli inflációt gerjesztenek. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha az állami szektor valamely területen újít, a fokozatos innováció költségei rendszerint meghaladják az infláció mértékét. Azaz, a leggyakrabban alkalmazott újítás gyakran magasabb, nem pedig alacsonyabb költségeket eredményez (Christensen, Horn, Caldera, Soares, 2011).

The second kind of tension is due to the relationship between monopoly and competition. It is widely held that the public sector has a monopoly position and that, as a result, public administration has no real competition in the production and supply of public services. The resultant consequence of the monopolistic position of public administration is its limited openness to innovation and poor motivation to introduce changes [Windrum, Koch, 2008]. However, the view of a fully monopolistic position of public administration is increasingly questioned. It has been pointed out that there are a number of mechanisms that strongly limit such monopolistic positions, especially in the sphere of production and delivery of public services.

The third tension is related to the relationship between stability and change. Innovation inevitably leads to change. Each change is based on a combination of experiments which may result in success or failure, and thus their effect can only be incompletely recognized. This undermines organisational stability, which represents one of the key values for public administration. Change may also be associated with a new distribution of roles and resources, and thus with a new distribution of positions and power in the organisation. Change brought about by innovation does not always result in a win-win relationship. Thus, those threatened by its consequences may block it.

The fourth tension relates to the relationship between functional specialisation and inter-organisational cooperation. Public administration units usually have narrowly-defined areas of specialisation and precisely-specified areas of employee responsibility. This increases their effectiveness and functional efficiency. At the same time, however, this narrowness and specificity contributes to a so-called silo culture. This phenomenon entails a number of negative consequences, including a strongly-impeded flow of information and knowledge; moreover, it constrains cooperation both between and within individual units. Thus, it significantly hinders the production and dissemination of innovation.

Finally, I would like to refer to an issue that is of fundamental importance to me, namely whether the dominant type of innovation implemented in public administration will be incremental or the challenges to be addressed will require a greater use of disruptive innovation.

The widespread belief that the public sector cannot innovate or will not innovate is a myth. Innovation in the public sector is introduced practically every day, the vast majority of which is incremental. Such incremental innovations have many advantages, including improved quality and productivity, and are an essential part of almost any organisational change. However, they have one major drawback, i.e. they cause inflation ranging from 6 to 12 percent annually. It means that if the public sector innovates, incremental costs will usually outstrip the rate of inflation. In other words, the kind of innovation most commonly applied in practice often results in higher rather than lower costs [Christensen, Horn, Caldera, Soares, 2011].

Ha elfogadjuk a fenti gondolatmenetet, és ennek következtében növeljük a bomlasztó innovációk számát, az elvezet bennünket ahhoz a kérdéshez, hogy hogyan tudja ezt a közigazgatás és szélesebb értelemben a kormány mindezt megvalósítani:

- először is, egy olyan szabályozási keretet kell megteremteni, aminek köszönhetően a közigazgatást be tudjuk teríteni bomlasztó innovációval (pl. adómentességek);
- másodsorban, olyan pénzügyi ösztönzőket kell kialakítani, amelyek ösztönzik az úttörő jellegű újításokra vonatkozó kutatást és tesztelést (pl. kutatási támogatások a áttörésszerű innovációk tanulmányozásához);
- harmadszor, meg kell valósítani az egyetemek/kutatóközpontok és a közigazgatás által közösen megvalósított, többéves kutatási projekteket, amelyek a fejlett innovációk termelését és tesztelését tűzik ki célul;
- negyedszer, közbeszerzési szakpolitikai megoldásokat kell kialakítani (pl. a bomlasztó innovációhoz kötődő beszerzésekkel kapcsolatban);
- ötödször, ki kell alakítani egy megfelelő teret a közigazgatásban megvalósuló bomlasztó innováció kifejlesztéséhez (pl. laboratóriumok és kutatócsoportok).

Az ehhez hasonló tevékenységek vajon növelik-e majd a bomlasztó újítások számát a közigazgatásban? Ebben nem lehetünk biztosak. Legfeljebb egy bizonyos fokú valószínűségről beszélhetünk. De vajon visszautasíthatjuk-e ezen intézkedéseket? Nem hiszem, mert az túl súlyos következményekkel járna.

If one considers this to be the correct way of thinking, and thus increasing the number of disruptive innovations is justified, then questions arise as to what public administration, and more broadly, the government, can do to make it possible:

- first, to create a regulatory framework to saturate public administration with disruptive innovation (e.g. tax exemptions);
- secondly, to develop financial incentives to encourage research and testing breakthrough innovations (e.g. research grants for studying disruptive innovations);
- third, to launch multi-annual application research projects carried out jointly by universities/research centres and public administrations for the production and testing of advanced innovations;
- fourth, to implement public procurement policy solutions (e.g. focused on purchasing disruptive innovations);
- fifth, to create a space for the production of disruptive innovation in public administration (e.g. laboratories, experiment teams).

Will such activities increase the number of disruptive innovations in public administration? One cannot be certain. At most, we can talk about a degree of probability. However, can we refuse to adopt these measures? I don't think we can, for the consequences of not doing so would definitely be too great.

Szakirodalom

Alsolami, H., A., H., Cheng G., K. T., Awad A., Twalh A., M. I. 2016. *Revisiting Innovation Leadership*

Christensen, C. M., Horn, M., B., Caldera L., Soares L. 2011. *How Disruptive Innovation Can Deliver Quality and Affordability to Postsecondary Education*, Disrupting College, CAP.

Dorsman, S.J.; Tummers, L.G.; Thaens, M. 2015. Understanding public sector innovations: the role of leadership activities for a climate for innovation. *International Journal Research*. 1(4)]. European Public Sector Innovation Scoreboard, 2013.

Hartley, J. and J. Benington. 2006. *Copy and Paste, or Graft and Transplant? Knowledge Sharing Through Inter-Organizational*. Public money & management, 26 (2).

Horth, D. M., and Vehar, J. 2012. *Becoming a Leader Who Fosters Innovation*. Center for Creative Leadership

Lyndsay Rashman L., Withers E., Hartley J. 2009. *Organizational learning and knowledge in public service organizations: A systematic review of the literature*. *International Journal of Management Reviews*, Volume11, Issue 4.

OECD. 2015. *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*

Vries, H., Bekkers V., and Tummers L. 2016. *Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda*. Public Administration. Vol. 94, No. 1

Windrum P., Koch P. (eds.). 2008. *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management*, Edward Elgar Publishers.

References

Alsolami, H., A., H., Cheng G., K. T., Awad A., Twalh A., M. I. 2016. *Revisiting Innovation Leadership*

Christensen, C. M., Horn, M., B., Caldera L., Soares L. 2011. *How Disruptive Innovation Can Deliver Quality and Affordability to Postsecondary Education*, Disrupting College, CAP.

Dorsman, S.J.; Tummers, L.G.; Thaens, M. 2015. Understanding public sector innovations: the role of leadership activities for a climate for innovation. *International Journal Research*. 1(4)]. European Public Sector Innovation Scoreboard, 2013.

Hartley, J. and J. Benington. 2006. *Copy and Paste, or Graft and Transplant? Knowledge Sharing Through Inter-Organizational*. Public money & management, 26 (2).

Horth, D. M., and Vehar, J. 2012. *Becoming a Leader Who Fosters Innovation*. Centre for Creative Leadership

Lyndsay Rashman L., Withers E., Hartley J. 2009. *Organizational learning and knowledge in public service organizations: A systematic review of the literature*. *International Journal of Management Reviews*, Volume11, Issue 4.

OECD. 2015. *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*

Vries, H., Bekkers V., and Tummers L. 2016. *Innovation in the Public Sector: A Systematic Review and Future Research Agenda*. Public Administration. Vol. 94, No. 1

Windrum P., Koch P. (eds.). 2008. *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management*, Edward Elgar Publishers.

ÖNKORMÁNYZATI EGYÜTTMŰKÖDÉS AZ „ÖNKORMÁNYZATI FEJLESZTÉSEK FIGYELEMSEL KÍSÉRÉSE II.” KUTATÁSI PROJEKT TÜKRÉBEN

Szabó Tamás

— kutatási eredmények —

I. Az ÖFFK II. kutatásokról – mint tágabb kutatási keret

Magyarország Belügyminisztériuma Önkormányzati Koordinációs Irodájának (továbbiakban: BM ÖKI) szervezésében 2015. október 1. - 2018. december 31. között „*Önkormányzati fejlesztések figyelemmel kísérése II.*” (továbbiakban: ÖFFK II.) című KÖFOP-2.3.4.-VEKOP-15-2016-00002 kódszámú kiemelt projekt keretében három, egymással összefüggő kutatás készült. Az ÖFFK II. kutatások átfogó célja volt, hogy szakmailag megalapozzák az elkövetkező évek önkormányzati fejlesztéseit.

Az ÖFFK II. kutatások az alábbi 3 területet fedték le:

- Az *önkormányzatok együttműködését vizsgáló első kutatás* célja a vertikális és horizontális intézményi együttműködések hatékonyságának növelésében rejlő lehetőségek feltárása volt.
- Az *inkluzív településmenedzsmenttel foglalkozó második kutatás* a lakosság bevonásán, részvételén alapuló működési mechanizmusok siker- és kudarc tényezőinek feltárására, az inkluzív önkormányzatiság és településmenedzsment sikerességét előmozdító faktorok és minták azonosítására épült.
- Az *önkormányzatok információhoz való viszonyát elemző harmadik kutatás* az önkormányzati rendszer egyes szintjeinek igényeihez és képességeihez alkalmazkodó hatékony információcsere megvalósításának lehetőségeit vizsgálta.

A három kutatás révén különböző kutatási eredménytermékek keletkeztek, amelyek közül kiemelkednek a kutatást, valamint azok eredményeit leíró komplex kutatási jelentések, amelyek mellett különböző módszertani eszközök (módszertanok, útmutatók, ajánlások) is kidolgozásra kerültek. A 3 kutatási jelentés az érdeklődő nagyközönség számára már elérhetőek a BM ÖKI honlapján (www.bm-oki.hu).

LOCAL GOVERNMENT COOPERATION AS DESCRIBED IN THE RESEARCH PROJECT TITLED “MONITORING LOCAL GOVERNMENT DEVELOPMENTS II.” (ÖFFK II.)

Szabó Tamás

— research results —

I. The ÖFFK II. research – a broader research framework

In the framework of the key project titled “*Monitoring Local Government Developments II.*” (hereinafter ÖFFK II.), (identification code KÖFOP-2.3.4.-VEKOP-15-2016-00002), the Local Government Coordination Office of the Ministry of Interiors of Hungary (hereinafter BM ÖKI) conducted three interrelated research projects. The overall objective of the research was to provide a solid professional basis for the local government developments in the coming years.

The ÖFFK II. research covered the following 3 areas:

- *The first research focusing on the cooperation of local governments* aimed at exploring the potential of increasing the efficiency of vertical and horizontal institutional cooperation.
- *The second research project on inclusive spatial management* focused on identifying the success and failure factors for the mechanisms based on the involvement and participation of the population, and the features and patterns promoting inclusive local governance and spatial management.
- *The third research examining the approach of local governments to information*, explored the efficient information sharing options at the various levels of the municipal system adjusted to needs and capabilities.

As a result of these three research projects, various research results were elaborated out of which the most important ones included the complex research reports describing the survey and its outcomes; and various methodological tools (methodologies, guidelines and recommendations) were also elaborated. The report of the 3 research projects is now publicly accessible on the BM ÖKI website (www.bm-oki.hu).

II. ÖFFK II. Kutatás I. – az önkormányzatok együttműködésével a fókuszban

Az ÖFFK II. Kutatás I. tartalmi szempontból a magyarországi helyi önkormányzatok közötti együttműködések, azok koordinációs mechanizmusait vizsgálta, különös tekintettel az együttműködési formális, informális struktúrára az önkormányzati feladatok szervezése és ellátása terén. Napjainkban az önkormányzati feladatellátás módja, jellege és ezzel összefüggésben az önkormányzatok közötti tudatos együttműködés az európai közpolitikai és közigazgatási diskurzus rendkívül gyakran vitatott kérdés a tudományos és gyakorló közigazgatási szakemberek körében. Jelen kutatás ehhez a diskurzushoz kívánt aktív módon hozzájárulni, a témakörben⁵⁷ a demokratikus önkormányzatiság 1990-ben történt kialakítása óta a legjelentősebb empirikus kutatási tevékenységre és adatbázisokra alapozva.

A nemzetközi és hazai kutatási tapasztalatok szerint a hatékony önkormányzati együttműködés révén csökkenthetőek a településeken elérhető közszolgáltatások közötti minőségi különbségek. Emellett a kifejezetten a térségi szemléletet igénylő fejlesztési területeken – így a turizmus-, vagy a területfejlesztés, valamint a közüzemi szolgáltatások terén elengedhetetlen a térségi/regionális koordinációk alkalmazása. A kutatás fontos gyakorlati célja volt feltárni a helyi önkormányzatok közötti magyarországi együttműködési gyakorlatokat és koordinációs mechanizmusokat.

III. Az önkormányzati koordináció kutatás során alkalmazott megközelítések

Az előadás alapjául szolgáló ÖFFK II. Kutatás I. kifejezetten a települési önkormányzatok egymás közötti, valamint a települési önkormányzatoknak a megyei önkormányzatokkal való együttműködését, koordinációt vizsgálta. Ezek a koordinációs formák, struktúrák rendkívül heterogének lehetnek. A korábbi tapasztalatok szerint az érintett döntéshozók átfogó együttműködési adatbázis, nyilvántartás hiányában nem feltétlenül látták át az önkormányzati koordinációk országos szintű valóságát. A kutatás kimondott célja volt ennek a tapasztalt információhiánynak a csökkentése. Ezzel kapcsolatban az alábbi átfogó kutatási területek kerültek megfogalmazásra.

⁵⁷. vö. CoE - UNDP – LGI 2010; Council of Europe 2007, a norvég önkormányzati együttműködés vizsgálata [Geys, Benny - Sørensen, Rune Revenue 2016] a lengyel önkormányzatok együttműködésének elemzése, a holland önkormányzati együttműködés [Denters, S.A.H., P.J. Klok, M.J.G.J. Boogers & M.Ph.Th. Sanders, Teles 2015].

II. ÖFFK II. Research I – focus on the collaboration of the local governments

The ÖFFK II. Research I examined the municipal cooperation mechanisms in Hungary with particular regard to the formal and informal structures of cooperation in the field of organising and delivering municipal tasks. Nowadays, the nature and scope of performing municipal tasks, and in this context, the conscious cooperation among local government is a highly debated issue in the European public policy and public administration discourse among public administration scholars and practicing professionals.⁵⁷ This research is aimed at actively contributing to this discussion with the most comprehensive empirical research and database elaborated since the introduction of democratic local governance in 1990.

According to international and Hungarian research experience, efficient local government cooperation can reduce the quality difference between public services available in various settlements. In addition, the use of spatial/regional coordination is essential in development areas requiring a territorial approach, such as tourism, spatial development and public utility services. An important objective of the research was to explore the cooperation practices and coordination mechanisms between local authorities in Hungary.

III. The approach used in local government coordination research

The ÖFFK II. Research I that serves as a basis for the presentation specifically examined the cooperation and coordination among local governments as well as between local governments and the county level municipalities. These forms of coordination and structure can be very heterogeneous. According to previous experience, the decision makers, in the absence of a comprehensive cooperation database or records, were unable to have a realistic picture of the coordination among local governments. One of the explicit objectives of the research was to reduce this lack of information. In this context, the following comprehensive research areas were identified.

⁵⁷. compare CoE - UNDP – LGI 2010; Council of Europe 2007, analyses of the Norwegian local government cooperation [Geys, Benny - Sørensen, Rune Revenue 2016] analyses of the cooperation of Polish local governments, local government cooperation in the Netherlands [Denters, S.A.H., P.J. Klok, M.J.G.J. Boogers & M.Ph.Th. Sanders, Teles 2015].

1. terület: A domináns önkormányzati koordinációs formák

Koordinációs struktúrának az olyan együttműködési rendszereket tekintjük, amelyeket azért hoztak létre, hogy azon keresztül összehangolják az önkormányzatok működését, döntéshozatalát továbbá feladatszervezését, feladatellátását. Ezek alapján beszélhetünk formalizált és nem formalizált együttműködési módokról.

A formalizált – vagyis dokumentumba foglalt – együttműködési formák, mint pl. társulások, konzorciumok, önkormányzatok tagságával működő egyesületek, testvérvárosi megállapodások közös jellemzője a partnerek közötti viszonyok írásba foglalása, az együttműködés tartalmának, szabályainak rögzítése. Az erősen formalizált együttműködések esetén jogszabály is kitér az együttműködés keret- vagy akár részletes szabályaira. A formalizált együttműködések egy része lehetővé teszi a jogi személyként való működést, mivel az együttműködésben létrehozott szervezet jogképes lesz, azaz a saját nevében jogokat szerezhetsz és kötelezettségeket vállalhat. Ilyenek például az egy- vagy többcélú önkormányzati társulások, a LEADER egyesületek vagy az ún. közös önkormányzati hivatalok. Lazább, de szintén formalizált írásban rögzített koordinációk az egyszerű önkormányzati együttműködések, konzorciumi megállapodások, illetve testvérvárosi kapcsolatok írásos megerősítése. Ezeknél a kevésbé formalizált együttműködéseknek az együttműködés kereteit többnyire vagy teljes mértékig a felek megállapodása határozza meg és nem pedig jogszabály. Ezekben az esetekben gyakran az együttműködés révén létrejött struktúra nem is rendelkezik önálló jogi személyiséggel. A nem formalizált együttműködések sajátossága, hogy nincsenek írásban dokumentálva a partnerek közötti együttműködési keretek. Ennél fogva ezek nem szerepelnek központi adatbázisokban.

A kutatás során ezért a jogilag formalizált koordinációs struktúrákra, azon belül különösen az egy- és többcélú önkormányzati társulásokra fókuszáltunk.⁵⁸ A jogilag formalizált koordinációs struktúrák többnyire megjelennek valamely állami nyilvántartásban. Így olyan önkormányzati együttműködések tudunk vizsgálni, amelyek formalizáltak és ezekről összesítő adatbázis elérhető. A jogilag nem formalizált vagy az informális együttműködési kapcsolatokat elsősorban kvalitatív módszerekkel tártuk fel (önkormányzati vezetőkkel készített mélyinterjúk, műhelybeszélgetések, önkormányzati hírek, honlapok tartalmának elemzése).

A koordinációs struktúrák elemzésének fontos további dimenziója volt az együttműködés horizontális vagy vertikális jellegének a vizsgálata. A horizontális koordináció az önkormányzati rendszerben egymással azonos szinten lévő, települési önkormányzatok közötti együttműködések takarja. A vertikális koordináció pedig az eltérő szintű – települési és megyei - önkormányzatok közötti jellemzők vizsgálatára terjedt ki.

^{58.} Az Mtv. 87. §-a rögzíti, hogy megállapodás alapján a helyi önkormányzatok képviselő-testületei egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hozhatnak létre. Fontos változás a korábbi szabályozáshoz képest, hogy minden önkormányzati társulásnak jogi személyiséggel kell rendelkeznie.

Area 1: Dominant forms of local government coordination

Coordination structure is defined as a cooperation system that is established to coordinate the operation of local governments, their decision making, organisation and tasks delivery. Based on this definition we can make a distinction between formalised and non-formalised modes of cooperation.

The common feature of formalised (written) cooperation forms, such as associations, consortiums, associations with the participation of municipalities and town twinning agreements is that the relationship between the partners is defined in a written form together with the rules and content of their cooperation. In the case of highly formalised cooperation, the legislation also defines framework rules or even more detailed provisions. Some of the formalised cooperation forms allow the establishment of a legal person, as a result of which, the cooperation as a legal person acquires rights and obligations on its own behalf. These include, for example, single- or multi-purpose local government associations, LEADER associations or the so-called joint municipal offices. A looser, but to some extent also a formalised form of coordination is the simple municipal coordination agreement, consortium agreement and the written confirmation of twin town relationships. In these less formalised forms of cooperation, the framework of the collaboration forms of is mostly or fully determined by the parties and not by law. In these cases, the structure created by the cooperation often does not even have a legal personality. The specificity of non-formalised collaborations is that the cooperation rules between the partners are not documented in writing. Therefore, they are not included in central databases.

Consequently, during our research, we focused on the legally formalised coordination structures, particularly on the single- and multi-purpose municipal associations.⁵⁸ Legally formalised coordination structures are entered in some public register. Therefore, we were able to examine formalised cooperation structures that are included in a database. Legally not formalised and informal cooperation relations were mainly explored by qualitative methods (deep interviews with local leaders, workshops, municipal news, and website content analysis).

An important additional dimension of the analysis of coordination structures was the examination of the horizontal and vertical nature of cooperation. Horizontal coordination refers to cooperation between municipalities at the same level in the local government system. Vertical coordination, however, takes place between municipalities of different levels such as settlement and county level municipalities.

^{58.} According to Article 87 of Act on Local governments, by virtue of an agreement the representative bodies of local governments may form an association with legal personality for the purpose of more efficient and expedient performance of one or more municipal tasks and competence of the local government, the mayor and the notary. An important change compared to the previous regulation is that all local government associations must have legal personality.

A vertikális koordináció sajátossága Magyarországon, hogy a települési és megyei önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony, azaz az együttműködés nem közjogi hierarchián nyugszik. Fontos szabályozási és közpolitikai adalék, hogy a vertikális koordináció lehetőségei 2013 után szűkültek a megyei önkormányzatok erőteljes feladat- és hatáskörváltásai mentén.

A koordinációs struktúrák az együttműködő felek döntési autonómiájuk és az egymás közötti valós erőviszonyok mentén rendkívül eltérőek lehetnek. Az együttműködések lehetnek felülről vezérelt, jogszabály által előírt vagy más ösztönzővel elősegített együttműködések, valamint kifejezetten alulról motivált és szerveződő koordinációk, amikor kizárólag az érintett felek döntésén alapul az együttműködés. Az önkormányzatok együttműködési autonómiája a teljes önkéntességtől a jogilag kötelező koordinációig terjedhet. Ugyancsak kötelező együttműködési előírások jelenhetnek meg adott helyi közfeladat színvonalát, a szolgáltatás módját, formáját előíró ágazati szabályokban, ez különösen azon közszolgáltatásokra igaz, amelyeket a kistéle-
pülések önállóan nem képes teljesíteni az alacsony lakosságszám és/vagy hiányzó erőforrások miatt. Pénzügyi ösztönző és a vele közvetett motiváló eszköz, amikor a nagyobb összegű költségvetési támogatás, mint emelt normatíva jár az együttműködésben történő feladatellátás esetén az érintett önkormányzatoknak.

Az önkormányzatok közötti koordináció jellemzője Magyarországon, hogy a helyi önkormányzatok jogilag egyenlők a társulásokban, azaz az együttműködés során nincs közöttük alá-fölérendeltségi viszony. A gyakorlat azonban ettől eltérő mintát is mutathat. A jogi egyenlőség nem feltétlenül jelent tényleges egyenrangúságot. Az önkormányzatok közötti méretbeli, gazdasági különbség miatt a jobb helyzetben lévő, nagyobb önkormányzatok erőfölénnyel rendelkezhetnek a különböző koordinációs mechanizmusokban a kisebb, hátrányosabb helyzetű önkormányzatokkal szemben.

2. terület: Az önkormányzati koordinációt ösztönző és gátló tényezők

Az önkormányzatok közötti együttműködések ösztönző és gátló tényezők vizsgálatánál azokat a külső, környezeti tényezőket vizsgáljuk, amelyek hatással lehetnek az együttműködési sajátosságokra, hajlandóságára és aktivitására. Ezek a környezeti tényezők, lehetnek politikai, gazdasági, társadalmi, technológiai, jogi, illetve természeti környezeti sajátosságok, változások.⁵⁹ A kutatás során két átfogó tényezőt azonosítottunk, mint az együttműködések gátja vagy ösztönzője:

- az irányadó szabályozás;
- a települési önkormányzatok közszolgáltatási kapacitása, ez szorosan összefügg a település adottságaival (település nagysága, gazdasági helyzete, helyben elérhető közszolgáltatási infrastruktúra).

^{59.} vö. PEST vagy PESTLE elemzés a közigazgatási szervezeteknél: Brown, K. Osborne, S., P.:(2017): Managing Change and Innovation in Public Service Organizations. Routledge Masters in Public Management. Taylor & Francis Group, 2017., <https://books.google.hu/books?id=LXgOkAEACAAJ>

The special characteristic of vertical coordination in Hungary is that there is no subordination between the settlement and the county level municipalities, e.g. the cooperation is not based on a hierarchy defined by public law. An important additional information on the regulatory and public policy context is that the possibilities of vertical coordination narrowed after 2013 due to the significant changes in the tasks and competencies of county municipalities.

Coordination structures can be very diverse based on the decision-making autonomy of the collaborating partners and on the real balance of power between them. Collaborations may be top-down, initiated by law or other incentives and bottom-up when the coordination is exclusively a result of a voluntary decision by the parties. The cooperation autonomy of local governments can range from being entirely voluntary to legally binding. Sectoral regulations defining the quality, the mode and form of service delivery for the performance of a particular local task may provide for an obligatory cooperation. This is particularly true for public services that small settlements cannot independently perform due to their low population and/or limited resources. The financial incentive and an indirect motivating tool is when larger budgetary support, (in the form of raised normative support) is given for service delivery in the framework of municipal cooperation.

Coordination between municipalities in Hungary is characterised by the fact that local governments are legally equal in the established association, i.e. there is no superiority between them. However, the practice may show a different pattern. Legal equality does not necessarily mean real equality. Due to the disparities in size and the financial situation between participating local governments, larger municipalities with better financial position may be dominant over the smaller and more disadvantaged local governments in coordination mechanisms.

Area 2: Factors fostering an inhibiting local government coordination

When examining factors that foster or inhibit cooperation between municipalities, external environmental factors are analysed that may impact the nature, the willingness and the activities of the cooperation. These environmental factors can include political, economic, social, technological, legal and environmental characteristics and changes.⁵⁹ During the research we identified two overarching factors as barriers and incentives of cooperation:

- applicable regulations;
- the public service capacity of local governments, which is closely related to the characteristics of the given settlement (size, economic situation, local public service infrastructure).

^{59.} see PEST or PESTLE analysis of public administration organisations: Brown, K. Osborne, S., P.:(2017): Managing Change and Innovation in Public Service Organizations. Routledge Masters in Public Management. Taylor & Francis Group, 2017., <https://books.google.hu/books?id=LXgOkAEACAAJ>

Fontos előzetes hipotézisünk volt, hogy az önkormányzatok működését meghatározó szabályozók, normatív keretek közvetlenül vagy közvetve kihatnak az önkormányzatok együttműködési igényére és aktivitására, így az együttműködési formák megválasztására. Ezzel összefüggésben esettanulmányokon keresztül vizsgáltuk, miként érvényesül ez a normatív környezet, a szabályozók változásai (pl. a központosító, autonómia-csökkentő szabályokat) és az önkormányzatok reakcióinak mentén.

Másik hipotézisünk a települési jellemzők, s vele az önkormányzat közszolgáltatás-nyújtási kapacitásának vizsgálatára épült. Előzetes feltételezésünk szerint az önkormányzatok együttműködési hajlandóságát, képességét és az együttműködések formáját alapjaiban meghatározza az önkormányzatok szolgáltatásnyújtási kapacitása. A kutatás során az együttműködés háttérében álló magyarázó tényezőket, külső ösztönző és gátló faktorokat tovább bővítettük és újabb lehetséges magyarázó változókat tártunk fel.

3. terület: Eltérő sikerek az önkormányzati együttműködések terén

Mivel az önkormányzatok közötti együttműködés „sikere” sokféleképpen definiált a szakirodalomban és a kapcsolódó elméleti-, empirikus leírásokban, ezért szubjektív kutatói döntés alapján a „sikeres együttműködés” kritériumaivá az alábbiak váltak:

- *Stabil együttműködés* – viszonylag hosszú ideje létezik az együttműködés, többé-kevésbé állandó a tagok száma, ritka a kiválás a koordinációból.
- *Konfliktusmentes működés* – az erre vonatkozó tényeket, utalásokat az interjúalanyok véleménye alapján elemeztük.
- *Egyenlő, kiegyensúlyozott belső erőviszonyok* – mennyire kiegyensúlyozottak az erőviszonyok a tagok között az interjúalanyok véleménye alapján, mennyire érvényesül a kölcsönös előnyök biztosítása.
- *Az együttműködés aktivitása* – mennyire széleskörű, több területre kiterjedt és aktív a kooperáció az önkormányzatok között.
- *Az együttműködés eredményessége* – Ahol értékelhető volt ott elsősorban az interjúk alapján vizsgáltuk az együttműködés eredményességét.

IV. A kutatás empirikus paramétere

A kutatás módszertana egy vegyes, több komponensű módszertani elemzésre épült (*multi-method / mixed-method elemzés*), amely keretében kvalitatív és kvantitatív adatok, elemzési technikák együttes, egymást kiegészítő alkalmazása történt meg.

It was an important preliminary hypothesis that regulations and normative frameworks directly or indirectly affect the willingness for cooperation and their content, thus, the choice of forms of cooperation. Based on case studies, we investigated the functioning of the normative support in the context of regulatory changes (e.g. rules aiming at increasing centralisation or decreasing autonomy) and the responses of local governments.

Our other hypothesis focused on the characteristics of settlements in relation to their public service delivery capacity. According to our preliminary assumption, the willingness and ability to collaborate and the form of cooperation are essentially determined by the service delivery capacity of local governments. In our research, the explanatory factors behind the cooperation, the external incentives and inhibitory factors were further explored and new potential explanatory variables were revealed.

Area 3: Different levels of success in local government cooperation

The “success” of local government cooperation has several definitions in the literature and the connected theoretical and empirical studies, therefore, based on the researchers’ subjective decision, the criteria for a “successful cooperation” were defined as follows:

- *Stabile cooperation* – the cooperation has existed for a relatively long time, the number of members is more or less constant and members rarely leave the coordination structure.
- *Conflict-free operation* – the relevant facts and references were analysed based on the opinion of the interviewees.
- *Equal and balanced internal balance of power* – how balanced the powers are among the members, on the basis of the interviewees’ responses, to what extent it ensures mutual benefit.
- *The intensity of the cooperation* – how wide-ranging, intense and active is the cooperation between the local governments and how many areas are included.
- *Effectiveness of the cooperation* – the effectiveness of the cooperation was analysed based on the interviews.

IV. Empirical parameters of the research

The methodology of the research was based on multi-method, or mixed-method analysis, in the framework of which qualitative and quantitative data were analysed applying a mixture of analytical and comparative techniques.

Megtörtént a már meglévő központi közigazgatási nyilvántartások (KSH; MÁK; NAV; TEIR; BM ÖGF; LEADER; palyazat.gov.hu) kapcsolódó adataira épülő ún. önkormányzati együttműködési adatbázis összeállítása, amely a kutatás adatgyűjtésének eredményeként jött létre. Készült egy online kutatási kérdőív, amely az önkormányzatok együttműködési hajlandóságát mérte (2520 db kitöltött kérdőív, a települések közel 4/5 része). A kutatás során felhasználásra került egy lakossági kérdőív eredményeként előállított adatbázis (1810 db kitöltött kérdőív), továbbá önkormányzati vezetőkkel és szakértőkkel készített interjúk (80 db; 15 érintett önkormányzati társulás) és azok elemzésére szolgáló kvalitatív adatelemző szoftverrel végzett munka után előállt információ.

A vertikális önkormányzati koordináció - mint a megyei önkormányzatok és a települési önkormányzatok közötti együttműködések - kapcsán kvantitatív adatok, központi adatbázisok nem álltak rendelkezésre. Ezért az információk gyűjtése a BM ÖKI által szervezett megyei workshopon történt. A 7 megyében (megyenként 4 db) központi és járási rendezvényeken ún. world cafe módszerrel dolgoztunk, alkalmanként rögzítettük a résztvevők koordinációval kapcsolatos tapasztalatait, véleményét, ajánlásait.

V. Kutatási eredmények

Közös önkormányzati hivatalok

A 2017-es adatok szerint Magyarországon 738 közös önkormányzati hivatal – mint kötelező önkormányzati társulás – működött, ezek 2633 települési önkormányzatot, az összes hazai település 82,8%-át érinti. Ez jelentős növekedés a tagtelepülések vonatkozásában a korábbi körjegyzőségekhez képest, - 2012-ben a Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint az ország területén 2145 település részvételével 787 körjegyzőség működött. Ennek oka, hogy a 2011-ben elfogadott Mötv. a körjegyzőségek helyett a közös önkormányzati hivatalok kötelező létrehozásáról rendelkezik, ahol a 2000-nél kevesebb lakosú települések számára kötelező a közös hivatalok létrehozását. A közös hivatalokban résztvevő önkormányzatok 68%-a tagja háromnál több egy- vagy többcélú társulásnak. Látható, hogy azon önkormányzatok száma, amelyek a közös önkormányzati hivatalon kívül más együttműködésekben (társulásokban) nem vesznek részt, elenyésző. A közös hivatali tagságon túl az önkormányzatoknak csaknem háromnegyede (71,85%) egy időben 3-5, egy- vagy többcélú önkormányzati társulásban is tag.

Önkéntes önkormányzati társulások

A Magyar Államkincstár 2017. februári törzskönyvi nyilvántartása szerint 1517 élő önkormányzati társulás működik Magyarországon. Ezek az önkéntes társulások több mint 10.765 önkormányzati tagsággal (a MÁK nyilvántartásában szereplő önkormányzatok jellemzően több társulásnak is a tagjai) bírnak.

The so-called municipal cooperation database was elaborated based on the relevant data of the available central public administration databases (KSH; MÁK; NAV; TEIR; BM ÖGF; LEADER; palyazat.gov.hu), using data collected within the research project. An online research questionnaire was elaborated to measure the willingness of local governments to cooperate (nearly four-fifths of settlements, amounting to 2520 completed the questionnaires). The research also used a database that was produced based on a questionnaire completed by citizens (1810 completed questionnaires) as well as interviews conducted with municipal leaders and professionals (80 questionnaires, 15 local government associations); a qualitative data analysis software was used to analyse these data.

There were no quantitative data or central database available on vertical municipal coordination, such as cooperation between county governments and local governments. Therefore, the relevant information was collected at workshops focusing on county governments organised by BM ÖKI. We applied the so-called world cafe methodology in events organised in 7 counties (4 in each county); we recorded the experience, opinion and recommendation of participants concerning coordination.

V. Research results

Joint municipal offices

According to data from 2017, there were a total of 738 joint municipal offices (as a form of compulsory local government association) in Hungary, involving 2633 local governments, accounting for 82,8% of all Hungarian settlements. This is a significant increase compared to the previous district notary office system; in 2012, according to the data of the Central Statistical Office, there were 787 districts involving 2145 settlements in Hungary. The reason for this change is that the Act on Local governments adopted in 2011 replaced the district notary offices by compulsory joint municipal offices in the case of settlements with a population less than 2000. 68% of the municipalities participating in compulsory joint municipal offices are members of at least 3 single- or multi-purpose associations. It is apparent that the number of local governments not participating in cooperation (associations) other than the compulsory joint municipal office is negligible. In addition to the joint municipal office membership, almost three quarters (71.85%) of local governments are also members of 3 or even 5, single- or multi-purpose self-government associations.

Voluntary local government associations

According to the register of the Hungarian State Treasury dated February 2017, there are 1517 local government associations in operation currently in Hungary. These voluntary associations have more than 10,765 local government members (the municipalities included in the register of the Hungarian State Treasury are typically members of local government associations).

A teljes önkormányzati kört tekintve egy önkormányzat átlagosan 3,41 társulásban vesz részt. Az önkormányzatok teljes körét vizsgálva a legtöbb önkormányzat 3 társulásnak tagja. A települések nagysága és lakosságszáma a társulásokban való tagság számosságának megoszlását is befolyásolja:

- a kistelepülési önkormányzatok (a 2000 főnél alacsonyabb lakosságszámmal rendelkező települések) jelentős része háromnál több társulásnak is a tagjai (44,34%);
- a közepes méretű települések önkormányzatainál (2001 és 20.000 fő lakosságszám közötti települések) ez az arány csökken (30-37%);
- a nagyobb települések önkormányzatainak (20.001 és 50.000 fő közötti, 50 000 fő feletti) már csak alig egynegyede tagja három vagy annál több önkormányzati társulásnak (22-28%).

A települési önkormányzatok társulásainak számossága és a települési önkormányzat közszolgáltatás-nyújtási kapacitása között is azt figyelhetjük meg, hogy azok a települési önkormányzatok vesznek részt nagyobb arányban háromnál több társulásban, amelyek gyengébb közszolgáltatási infrastruktúrával rendelkeznek.

LEADER Helyi Akciócsoportok, mint együttműködési forma

A kutatásban vizsgáltuk azokat az együttműködéseket, amelyek a LEADER program keretében jöttek létre és működnek. A LEADER 1991-ben indult el a tagállamokban vidéken a helyi gazdaságfejlesztési kezdeményezések ösztönzésére, támogatására. A vidékfejlesztési programok között a LEADER sajátossága, hogy a területi (térségi) megközelítés jellemző rá. A helyi szinten létrejövő akciócsoportok, helyi-területi vetületű stratégiát készítenek és valósítanak meg az EU-tól lehívható támogatások felhasználásával. A térség hosszabb távú fejlesztése civil szervezetek, helyi önkormányzatok és gazdálkodó szervezetek bevonásával történik:

- Az egész országot lefedő együttműködési hálózatról van szó. Összesen 96 HACS működik az ország területén. A 3154 településből 3020 tagja valamelyik HACS-nak.
- Települési önkormányzatok mellett a helyi társadalom szereplőinek széles köre (vállalkozások, civil szervezetek) vesz részt az együttműködésben.
- Az egyes HACS-ok eltérő számú települést és népességet reprezentálnak.

Háziorvosi praxisközösség

A háziorvosi praxisközösség, mint együttműködési forma településeken átnyúló szakmai együttműködés az egészségügyi alapellátás hatékonyabb megszervezése és a racionálisabb szakember gazdálkodás megvalósítása érdekében jött létre. Az alapellátásban dolgozók praxisközösségekbe szerveződnek, amelyek háziorvosi, házi gyermekorvosi praxisok partneri együttműködésén alapulnak, ezek kiegészülhetnek különböző kompetenciákkal rendelkező egyéb egészségügyi szakemberekkel.

Considering all local governments, a municipality participates in an average of 3.41 associations. Looking at all of the local governments, most municipalities are members of 3 associations. The size and the population of settlements also affect the number of memberships in associations:

- the majority of small local governments (settlements with a population of less than 2,000) are members in more than three associations (44,34%);
- in the case of medium-sized settlements, (the number of inhabitants is between 2001 and 20,000) this ratio decreases (30-37%);
- only less than a quarter of local governments of larger municipalities (among 20,001 and 50,000 inhabitants, over 50,000 inhabitants) are members of three or more local governments associations (22-28%).

As regards to the correlation between the number of local government associations and the public service delivery capacity, it is apparent that local councils with weaker public service infrastructure are more likely to participate in more than 3 associations.

LEADER local action groups as a form of cooperation

Collaborations established and operated in the framework of the LEADER programme were also examined. The LEADER programme was launched in 1991 in the EU member states to promote local economic development initiatives in rural areas. Among the rural development programmes, the unique feature of the LEADER programme is its territorial (regional) approach. Local action groups (LAGs) elaborate and implement their local (territorial) strategy funded by the EU. The long-term development of the region is supported with the involvement of civil organisations, local governments and business organisations:

- It is a cooperation network covering the entire country. A total of 96 LAGs operate in Hungary. Out of 3,020 municipalities, 3,154 are members of a LAGs.
- In addition to municipalities, a wide range of local actors (businesses, non-governmental organisations, etc.) participate in the cooperation.
- Each LAG represents a different number of settlements and population.

General practice partnership

The general practice partnership, as a form of cooperation, is a collaboration between several settlements to promote a more effective organisation of basic healthcare and a more rational human resource management of healthcare professionals. Primary care professionals form general practice partnerships based on formal partnership agreements, providing general practitioner care and paediatric basic care; but can be supplemented with the services of other healthcare professionals.

Ebben az esetben nem közvetlenül a települési önkormányzatok működnek együtt, de a magasabb minőségű önkormányzati feladatellátás érdekében történik koordináció, ezért emeltük be az együttműködési adatbázisba. Ugyanakkor számosságát tekintve marginális együttműködési formáról van szó, mivel 4 praxisközösség működik országszerte, amely 16 települést integrál.

Pályázati források lehívására létrejött együttműködések

Az együttműködését gyakran külső tényezők motiválják, így olyan pályázati kiírások, amelyek bizonyos támogatások, források lehívását csak meghatározott formájú és tagságú együttműködések, konzorciumok számára teszik lehetővé. Ide tartoznak a már tárgyalt LEADER Helyi Akciócsoportok; a szociális különbségek csökkentését célzó térségi, járási szintű együttműködések, az ún. Gyerekesély Programok, valamint az esélyegyenlőségi programok területi összehangolását célzó ÁROP program⁶⁰ a konvergencia régiókban. A Gyerekesély Program (a továbbiakban: GYEP) az önkormányzati gyermekjóléti és humánszolgáltatások szervezése és ellátása területén létrejött koordináció, az adatbázisban 24 GYEP-ben való tagságot rögzítettünk. Összesen 473 települési önkormányzat vett részt valamelyik GYEP-ben, mint formalizált együttműködésben. Az ÁROP-pályázat célja az egy járáshoz tartozó települések, helyi szereplők közötti területi együttműködések kialakítása és megerősítése volt. A 83 járási szintű együttműködésben összesen 1744 település vett részt ily módon.

VI. Empirikus tanulságok – horizontális koordinációk

Az önkormányzati együttműködési adatbázisban elsődlegesen azt vizsgáltuk, hogy egy önkormányzat hány együttműködésnek tagja, ennek révén az alábbi szoros összefüggéseket tapasztaltuk:

1. A települések nagysága és a települési önkormányzatok formális együttműködési száma között szignifikáns, de fordított irányú összefüggés van. Minél magasabb az adott település lakosságszáma, annál alacsonyabb együttműködési osztályba tartozik, azaz kevésbé vesz részt formális együttműködésekben.
2. Minél magasabb egy települési önkormányzat gazdasági besorolása, annál alacsonyabb együttműködési osztályba tartozik, azaz kevésbé vesz részt formális együttműködésekben.
3. Minél magasabb egy település közszolgáltatás-nyújtási kapacitása, annál alacsonyabb együttműködési osztályba tartozik, azaz kevésbé vesz részt formális együttműködésekben az adott település önkormányzata.

⁶⁰. ÁROP-1.A.3.-2014 számú, a „Területi együttműködést segítő programok kialakítása az önkormányzatoknál a konvergencia régiókban” a nyertes 83 járási szintű együttműködésben összesen 1744 település vett részt.

In this case, it is not the local governments that directly cooperate but coordination takes place to facilitate a higher quality municipal task performance; this is why we included this form of cooperation into our database. At the same time, with regards to the number of these kinds of cooperation, it is rather negligible, as currently, a total of 4 general practice partnerships operate in Hungary, integrating 16 settlements.

Cooperation aimed at receiving grants

Cooperation is often motivated by external factors; for example, some call for applications for grants set the eligibility criteria to form a consortium, defining the minimum number of members and the form of their cooperation. This category includes several initiatives, including the above-mentioned LEADER Local Action Groups; the so-called Children's Chance Programmes, that are regional or district level cooperation structures aiming at reducing social disparities; as well as equal opportunity programmes aiming at territorial inclusion in the convergence regions funded by the State Reform Operational Programme⁶⁰. The Children's Chance Programme (hereinafter referred to as GYEP based on the Hungarian abbreviation) is a coordination in the field of municipal child welfare and human services; we recorded 24 GYEP programmes in our database, with the engagement of 473 municipalities. The objective of the call for proposals within the State Reform Operational Programme was to establish and strengthen territorial cooperation between settlements and local actors within a district. A total of 1,744 settlements participated in the 83 district level cooperation.

VI. Empirical lessons – horizontal coordination

In the municipal cooperation database, we primarily examined the number of cooperations each municipality is engaged in. The following correlations could be identified:

1. The size of settlements and the number of their formal cooperations have a significant inverse correlation. The higher is the population of the given settlement the weaker is their cooperation network, e.g. they are less likely to be involved in formal cooperation.
2. The better is the economic situation of a local government, the less engaged they are in formal cooperation (so they are in a lower cooperation engagement category in our research).
3. The higher the public service capacity of a settlement is, the lower cooperation engagement category they belong to, i.e. the local government is less engaged in cooperation.

⁶⁰. The programme titled „Developing territorial cooperation programmes between local governments in the convergence regions” (ÁROP-1.A.3.-2014) supported 83 district level cooperation with the participation of 1,744 settlements.

Koordinációs attitűdök a kistelepülések (2000 lakos alatt) esetében:

A kistelepüléseken készített interjúkban az együttműködés céljaként az önkormányzati vezetők a közös pályázást azonosították leggyakrabban. Az esettanulmányokból kitűnik, hogy a 2014-et követő időszak önkormányzati finanszírozásnak egyik meghatározó elemét a pályázati támogatások jelentik, ezért a közös pályázás, mint az együttműködés célja sok kistelepülési önkormányzatnál megjelent. Ezek a korábbi időszakokhoz képest még inkább rá vannak kényszerítve, hogy együttműködjenek a pályázati források lehívása érdekében. Ezek a koordinációk jellemzően nem mélyülnek el, így sokszor csak a projekt zárásáig tartanak. A kis lélekszám, „*aprófalvas*” jelleg és az erősen korlátozott önkormányzati intézményi, pénzügyi és humánerőforrás kapacitás erősen behatárolja a helyi önkormányzatok mozgásterét.

Koordinációs attitűdök a közepes települések (2001-20.000 lakos között) esetében:

A közepes méretű települések önkormányzataira széleskörűen jellemző, hogy a település méretéből, a lakosok számából fakadóan és a közszolgáltatási infrastruktúra viszonylag jó kiépítettsége miatt ezeken a településeken az önkormányzatok többnyire önállóan is képesek a legtöbb alapvető közszolgáltatást biztosítani, így a 2000 lakos alatti kistelepülésekre jellemző egymásrautaltság nem jellemző olyan mértékben. Ugyanakkor ez a viszonylagos függetlenség bizonyos mértékben az együttműködés gátja is lehet például a jelentkező adminisztrációs terhek miatt. Ugyancsak gátló tényező lehet a közepes méretű települések önkormányzatai között már megfigyelhető versengés a térségi központi szerepért vagy a térségi előnyök kiaknázásáért. Emiatt dönthetnek úgy az önkormányzatok, hogy a kooperáció helyett inkább egymással rivalizáló, kompetitív stratégiát folytatnak.

Koordinációs attitűdök a nagyobb települések (20.000 lakos felett) esetében:

A vizsgált nagyméretű településeknél az együttműködések mintázatai nagy szóródást mutatnak. Az együttműködés gátjainál 15 különböző célt neveztek meg a településvezetők, de csak két esetben volt átfedés két - két település véleménye között. Az interjúalanyok általában több gátló tényezőt neveztek meg, ugyanis egy település többfajta együttműködésben is részt vehet, illetve több gátló tényezője is lehet egy koordinációnak.

VII. Vertikális önkormányzati együttműködések vizsgálata

Az elemzés a dokumentumelemzés módszerével történt. A megyei rendezvényeken elhangzottakról megyénként egy-egy összefoglaló dokumentum készült, amelyben azonosítottuk a megyében leggyakrabban említett problématerületeket. A hét dokumentumot egy kvalitatív adatelemző szoftver segítségével elemeztük.

Coordination attitudes in small settlements (below 2,000 inhabitants):

In our interviews conducted in smaller settlements, the municipal leaders identified joint application for call for proposals as the main objective of their cooperation. Based on the case studies, it is apparent that one of the most significant components of municipal funding in the post-2014 period is the application for grants. Therefore, joint application was indicated by several local governments as an objective of cooperation. They are even more compelled to cooperate with each other in order to receive grants than in earlier periods. These forms of coordination typically do not deepen over time; they often only last until the project closure. Small population, the micro-village character and the limited institutional financial and human capacities all strongly limit the room for manoeuvre of local governments in this respect.

Coordination attitudes for medium-sized settlements (Number of inhabitants between is 2,001 and 20,000):

Municipalities of medium-sized settlements are characterized by the fact that due to their size, the number of inhabitants and their relatively good public service infrastructure, municipalities in these settlements are mostly self-sufficient; they are able to provide basic public services. Thus, the interdependence that are characteristic of small settlements (below 2,000 inhabitants) does not apply in their case. However, this relative independence may, to a certain extent, be a barrier to cooperation for example because of the additional administrative burdens. Another barrier to cooperation among medium-sized settlement is their rivalry to play a central role in the region or to exploit the regional advantages. For this reason, local governments may pursue a competitive strategy rather than cooperation.

Coordination attitudes for large settlements (over 20000 inhabitants):

The large settlements surveyed show a very diverse pattern of cooperation. When discussing the barriers to cooperation, municipal leaders identified fifteen different factors, but in only two cases could we see an overlap between the views of two settlements. In general, interviewees identified numerous inhibitory factors since a settlement may be involved in several types of cooperation or may face various inhibitory factors to cooperation.

VII. Examination of vertical local government cooperation

The analysis was carried out using the method of document analysis. A summary document was drafted for each event organised in the county municipalities, in which we identified the most frequently mentioned problem areas in the county. The seven documents were analysed using a qualitative data analysis software.

A rendezvények során feltárt megállapításokat az önkormányzati vezetőkkel készített interjúk tapasztalataival kiegészítve vizsgáltuk tovább. Az önkormányzatok küldöttei a mikro-térségi (járási) egyeztetések hiányát említették, azt, hogy a megyei és/vagy járási szinten megtartott egyeztetések alacsony számúak, vagy (a járásokban, volt kistérségekben) elmaradtak a kisebb önkormányzati kört érintő megbeszélések. A túlzottan centralizált tervezésről a fejlesztési elképzelések „*felülről érkezése*”, a helyi szükségletek nehezen artikulálhatósága. A kutatás során lefolytatott interjúk több mint egyötödében említették, hogy a megyei önkormányzatok aktív és pozitív szerepet töltek be a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP) pályázati forrásait érintő folyamatban, a tervek területi szinergiájának koordinálásában. A megyei önkormányzatok a pályázat elkészítésében is sokszor fontos segítséget nyújtottak a településeknek (pl. a megyei önkormányzat vagy annak egy szervezete vállalta a pályázat megírását).

A következő vizsgált problématerületek az információs- és kommunikációs problémák voltak. Az e körben említett nehézségek egy része az önkormányzatok lakosokkal, társadalmi és piaci szereplőkkel történő kommunikáció során jelentkező problémákra fókuszáltak. A rendezvényen résztvevők a társadalmi szereplők szélesebb körű bevonása érdekében célszerűnek találják az alternatív, illetve a modern kommunikációs csatornák (közösségi oldalak, applikációk) kiépítését, fejlesztését. Az elemzés során vizsgált problématerületek az erőforrás-gazdálkodással, szükségletekkel kapcsolatos nehézségeket is érintették. Megállapításra került, hogy az erőforrások rendkívül heterogének. A rendezvényen résztvevők leginkább a speciális szakértelem hiányát hangsúlyozták (pályázat, ágazati, projektmenedzsment szakemberek).

A rendezvények résztvevői a közigazgatási szintek közötti koordinációs probléma gyökereként gyakran említették, hogy a megye szűk hatáskörrel rendelkezik, nincs felruházva olyan jogkörökkel, amely lehetővé tehetné akár a térségi szintű horizontális koordinációs szerep betöltését. A települési vezetőkkel készített interjúk tapasztalatai is azt mutatják, hogy a települési vezetők egyfajta koordinációs szerep erősítését, kiterjesztését várják a megyei önkormányzatoktól.

A kutatási eredményekről további információkat a www.bm-okl.hu honlapon találhatnak.

The findings made during the events were further investigated during the interviews with municipal leaders. The delegates of local governments mentioned the absence of consultation at micro-region (district) level, the infrequency of consultation at county and/or district level, or the lack of meetings discussing issues affecting smaller local governments (in the districts and former micro-regions). Further problems included the excessively centralised planning; development plans coming “*from above them*”, and difficulties in articulating local needs. In more than one-fifth of the interviews conducted during the research, interviewees mentioned that county local governments played an active and positive role in the call for proposals within the Territorial OP and in coordinating the synergies of spatial planning. County municipalities often provided great support to local governments in elaborating their application for grants (e.g. the county government or one of its organisations undertook the elaboration of the application).

The next problem area was related to information and communication problems. The difficulties mentioned in this context focused on the problems faced by local governments in communicating with local residents, social partners and market actors. Participants at the events believe that it is advisable to develop and maintain alternative and modern communication channels (social media sites, applications) for the involvement of social actors. The problem areas examined during the analysis also focused on issues related to resource management and resource needs. It has been found that resources are extremely heterogeneous. Participants at the events highlighted the challenge to find professionals with special expertise (in the field of tendering and project management).

The participants also stated that the coordination problems between the various levels of the public administration is rooted in the fact that county municipalities have very limited competences and are not empowered that would allow them to facilitate regional horizontal coordination. The information received during the interviews with municipal leaders show that they expect the county governments to play a more enhanced coordinating role.

More information on the research results can be found at www.bm-okl.hu.

ÖNKORMÁNYZATOK ÉS KIBERBIZTONSÁG – A SZERVEZET ÉS AZ EMBERI ERŐFORRÁS FELKÉSZÜLTSGE AZ ONLINE FELMÉRÉS EREDMÉNYEI ALAPJÁN

Számadó Róza

A nemzetközi és hazai tapasztalatok mind azt támasztják alá, hogy az emberi tényező szerepe meghatározó erőforrás a szervezetek életében, és ez különösen igaz az információs társadalomban, az információbiztonsági kérdésekben. Az ember–technika–környezet komplex rendszert alkot az információs társadalomban. Feltételezésem szerint a technológiai, szabályozási kérdések alapos figyelmet kapnak, ám az emberi tényező változási helyzetre való reagálásának figyelembevétele, fejlesztése, kezelése nem kap kellő hangsúlyt, nincs megfelelően a rendszerbe illesztve.

A felkészültség, az információbiztonsági kultúra kialakítása kiemelt figyelmet kapott az elmúlt húsz évben, különös tekintettel arra, hogy a különböző incidensek legnagyobb része a csekély felkészültség és információbiztonsági tudatosság hiányából következett be. Az emberi tényező fejlesztése véleményem szerint csak komplexen, a rendszer elvárásaihoz illesztve valósítható meg. Nem elfeledkezve arról, hogy ez egy olyan folyamat, amelyben eddig soha nem tapasztalt szoros kapcsolat van az élethosszig tartó tanulás koncepciójának a való életéhez.

Jelen tanulmány fókuszában a helyi önkormányzatok kiberbiztonsági képességének vizsgálata áll az emberi tényező jelentőségének fokozott figyelembevételével. A kérdések, amelyekre kutatásomban a választ kerestem: Felkészültek-e az önkormányzatok a kibertérből érkező kihívásokra? Milyen fenyegetettséggel nézhetnek szembe? Tudatában vannak-e a fenyegetettség hatásainak? Rendelkeznek-e a szükséges eszközökkel, felkészült emberi erőforrással?

A tanulmány keretei nem teszik lehetővé, hogy a teljes vizsgálat bemutatásra kerüljön, így – a felmérés adatainak bemutatását követően – az önkormányzatok kiberbiztonsági helyzetének feltárását célzó online felmérésnek a fő eredményeit mutatom be, kiemelt figyelemmel az emberi tényezőre.

LOCAL GOVERNMENTS AND CYBERSECURITY – THE PREPAREDNESS OF THE ORGANISATION AND HUMAN RESOURCES BASED ON THE RESULTS OF THE ONLINE SURVEY

Számadó Róza

International and domestic experiences all confirm that the role of the human factor is a decisive resource in the life of organisations, and this is especially true in the information society, in information security issues. Humans, technology and the environment create a complex system in information society. My assumption is that the technological and regulatory issues receive careful attention, while the taking into consideration, development and management of the response of the human factor to the change situation does not receive sufficient attention, is not properly integrated into the system.

The establishment of the preparedness and information security culture has received special attention in the last twenty years, especially since most of the various incidents occurred due to the lack of preparedness and information security awareness. In my opinion, the development of the human factor can only be realised in a complex way, adapted to the expectations of the system. Not forgetting that this is a process in which there is an unprecedented tight bond between the concept of lifelong learning and real life.

The focus of this study is on examining the cybersecurity capability of local governments, paying particular attention to the significance of the human factor. The questions I was seeking answers for in my research: Are local governments prepared for the challenges of cyberspace? What threat can they face? Are they aware of the effects of the threat? Do they have the necessary tools and are their human resources prepared?

The framework of the study does not allow the full study to be presented, therefore I will present the main results of an online survey on the cybersecurity status of local governments, with a particular focus on the human factor, following the presentation of the data of the survey.

Háttér, keretek

Az önkormányzatok – az önkormányzás jogának gyakorlása során – fő felelőssége, hogy feladatvégzés közben a település lakosságának érdekeit szolgálja. Az önkormányzatok, működésük során sok szempontból állnak kettős nyomás alatt. Egyrészt azonosítható elvárás a globalitás és lokalitás kérdéseiben a nyitottság, az információ minél szélesebb körű megosztása, a XXI. század közösségi médiáinak használata. A másik oldalon pedig a kiberbiztonság biztosítása érdekében felmerülő teendők. Az önkormányzatokra a helyi igazgatás letéteményeseiként jelentős felelősség és feladatmennyiség hárul az utóbbi területen is, aminek kezelésére nem, vagy nem teljes körűen vannak felkészülve.

Az IKT⁶¹ rendszereire épülő, összekapcsolt infrastruktúrák által alkotott globális virtuális tér: a kibertér, aminek rosszindulatú felhasználására számtalan lehetőség kínálkozik. A kibertérből érkező kihívások és fenyegetések folyamatos, dinamikus bővülése egyre szignifikánsabb veszélyt jelent. Az állami és helyi önkormányzati hivatalok hatalmas nyomás alatt vannak az adataik, infrastruktúrájuk és szolgáltatásaik biztonságossá tételét tekintve. Nagyon fontos, hogy a mérvadó döntéshozók központi és helyi szinten is felismerjék a kockázat nagyságát, rendelkezzenek stratégiával, felkészült humán erőforrással és a megfelelő eszközökkel annak érdekében, hogy időben és elvárható hatékonysággal tudjanak reagálni, amennyiben ez szükségessé válik.

A vizsgálat megközelítése, nézőpontja a szervezeti hozzáállás, tudatos működés, az emberi tényező, a humán erőforrás vizsgálata, és nem volt célja a technikai kérdések, a kiberfenyegetések kezelésének részletes kifejtése.

Trendek és kihívások, melyekkel a közzsférának szembe kell néznie

2017 legfontosabb kiberbiztonság trendjei a következők voltak (Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség jelentése) [1]:

- a támadások és az elkövetők módszereinek komplexitása egyre növekszik;
- az elkövetők egyre könnyebben tudják elfedni a nyomaikat, így a felfedésük egyre nehezebbé válik;
- a kártékony infrastruktúrák átalakulása többcélú, konfigurálható funkciókká, amelyek anonimizálhatók, titkosítottak és nehezebben észlelhetők;

⁶¹. Az „*information and communication technology*” kifejezés az 1980-as években jelent meg. Az angol szakirodalomban ICT rövidítéssel használják, a magyar szövegekben pedig IKT-ként. Többféle módon értelmezik, jelen esetben átfogó kifejezésként kerül használatra. Jelöli mindazon számítógépeket és elektronikus rendszereket, amelyek alkalmasak adatok elektronikus gyűjtésére, tárolására, felhasználására és továbbítására, továbbá jelenti az ezekhez kapcsolódó alkalmazásokat és szolgáltatásokat is.

Background, frameworks

The main responsibility of local governments - while exercising the right of self-governance - is to serve the interests of the inhabitants of the settlement while performing their tasks. Local governments, in their operation, are in many ways under double the amount of pressure. On the one hand, there is an identifiable expectation for openness, the sharing of information as widely as possible on issues of globalisation and locality, and the use of 20th century social media. On the other hand, they are expected to take the necessary measure to ensure cybersecurity. Local governments, as the depositories of local administration, also have a great deal of responsibility and tasks in the latter area, which they are not or not fully prepared to handle.

The global virtual space created by interconnected infrastructures based on ICT⁶¹ systems: cyberspace, for the malicious use of which there are endless possibilities. Continuous, dynamic expansion of the challenges and threats from cyberspace pose an increasingly significant threat. State and local government agencies are under enormous pressure to secure their data, infrastructure and services. It is very important that authoritative decision-makers recognise the magnitude of the risk at both central and local levels, to have a strategy, skilled human resources and the appropriate tools in order to ensure that they can respond in time and with the expected efficiency if it becomes necessary.

The approach and viewpoint of the study is organisational attitude, conscious operation, human factor, human resource analysis, and was not intended to explain technical issues or cyber threats in detail.

Trends and challenges facing the public sector

The most important cybersecurity trends of 2017 were the following (report of the European Union Agency for Network and Information Security) [1]:

- the attacks and the methods of perpetrators are becoming more and more complex;
- the perpetrators are able to hide their tracks with increasing ease, making their detection more difficult;
- the transformation of malicious infrastructures into multi-purpose, configurable functions that can be anonymised, encrypted and more difficult to detect;

⁶¹. The term '*information and communication technology*' first appeared in the 1980s. It is used in the English literature abbreviated as ICT, and in Hungarian text as IKT. It is interpreted in several ways, however, in this case it is used as a comprehensive term. It indicates all computers and electronic systems that are capable of collecting, storing, using and transmitting data, as well as the related applications and services.

- a kibertérre a legnagyobb fenyegetést az államok által támogatott szereplők (kémek) jelentik;
- a kiberháború mint fogalom egyre dinamikusabban jelenik meg a köztudatban, és fokozott fenyegetettséget jelent a kritikus infrastruktúra operátorai felé.
- a szervezetek számára kiemelt fontosságú, hogy megfelelő készségekkel és képességekkel rendelkezzenek alkalmazottaik, azonban a képzésre és oktatásra még mindig kevés hangsúlyt fektetnek.

A Panda Security által készített 2018-as év előrejelzését tartalmazó jelentése szerint [2]:

- az adaptív elterelő hadműveletekkel operáló rejtőzködő támadások válnak gyakoribbakká;
- a mobil eszközökre és az IoT-ra (Internet of Things – dolgok internete) írt kártevők további térnyerése várható;
- a védekezés tekintetében a képzés és a tudatosság a két kulcsmomentum, majd ezt követi a kiberbiztonság gyakorlata;
- az összes rosszindulatú kód 99%-a soha többé nem jelenik meg máshol (a vírusdefiníciós védekezés nem működik);
- növekvő támadási gyakoriság sokkal kifinomultabb módszerekkel.

Vizsgálat módszerei

Az önkormányzatok kiberbiztonsági kérdéseinek vizsgálatához 2018. január elején – a tesztelést követően – a teljes önkormányzati kör részére elektronikus úton került kiküldésre a kérdőív, amire 2018. február 13-ig 512 válasz érkezett. A kitöltés önkéntes és anonim volt. A kérdőív kérdéseinek leírása az 1. mellékletben található. A felmérés egy adminisztratív és három tartalmi blokkra különült el. Az első blokk a kitöltőkre vonatkozó alap adatokat tartalmazza, míg a másik három az önkormányzatok kiberbiztonsági kérdéseivel foglalkozik. A szakmai blokkok összeállítása során a célom az volt, hogy átfogó képet kapjak az önkormányzatok kiberbiztonsági kérdésekhez való viszonyulásáról, felkészültségéről és működési gyakorlatáról a beérkezett válaszokon keresztül.

A kérdőívre adott válaszok értékelése a kérdések jellegétől függően leíró statisztikai, matematikai statisztikai módszerekkel (főkomponens elemzés) és a szöveges válaszok esetében egyszerű összegzéssel készült. A főkomponens elemzés öt fő komponenst kínált fel, ebből a legerősebb magyarázó erővel az önkormányzatok felkészültségéhez, képességéhez kapcsolódott.

- the biggest threat to cyberspace are the state-supported actors (spies);
- the concept of cyber warfare is becoming more and more dynamic in public consciousness and poses an increased threat to critical infrastructure operators;
- for organisations, it is of paramount importance that their employees have the right skills;
- and abilities, however they still place little emphasis on training and education.

According to the report of Panda Security containing the 2018 forecast [2]:

- hidden attacks with adaptive diversion operations become more common;
- further spreading of malware written for mobile devices and IoT (Internet of Things) is expected;
- in terms of defence, training and awareness are the two key components, followed by the practising of cybersecurity;
- 99% of all malicious code will never appear again (virus definition protection does not work);
- increasing attack frequency with more sophisticated methods.

Assessment methods

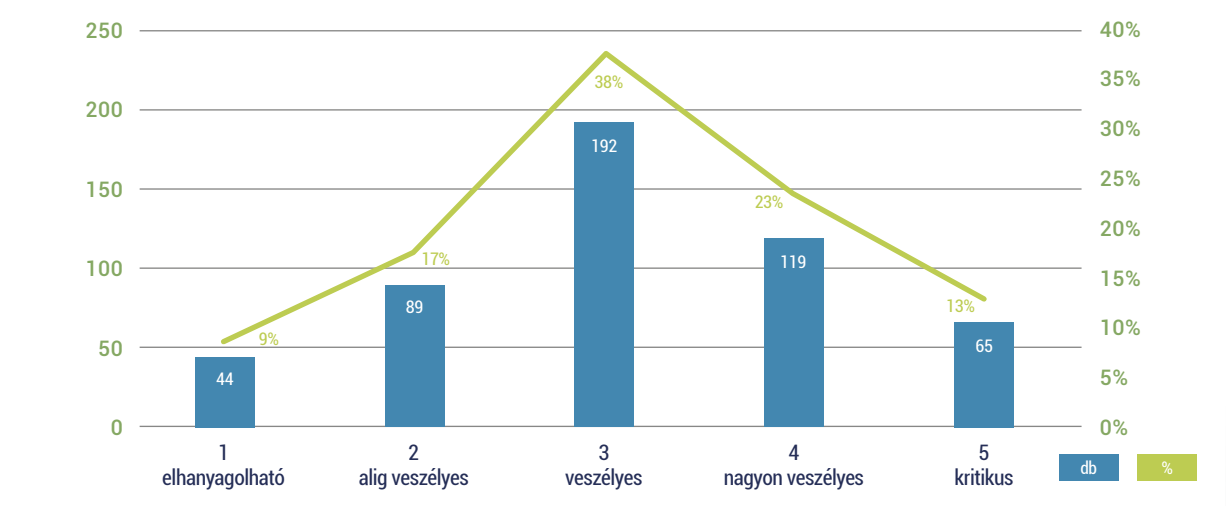
The questionnaire was sent electronically to the all local governments at the beginning of January 2018, after the testing, to investigate the cybersecurity issues of local governments, to which 512 responses were received until 13 February 2018. Its completion was voluntary and anonymous. The questions in the questionnaire are described in Annex 1. The survey was divided into one administrative and three content blocks. The first block contains basic data regarding the completing party, while the other three deal with the cybersecurity issues of the local governments. During the compilation of the professional blocks, my goal was to get a comprehensive picture of the attitude of local governments towards cybersecurity issues, their preparedness and operational practices through the responses received.

The answers to the questionnaire were evaluated using descriptive statistical, mathematical statistical methods (principal component analysis) and simple summaries in the case of written answers, depending on the nature of the questions. The principal component analysis offered five principal components, of which the strongest explanatory power related to the preparedness and capability of local governments.

A vizsgálat eredményei

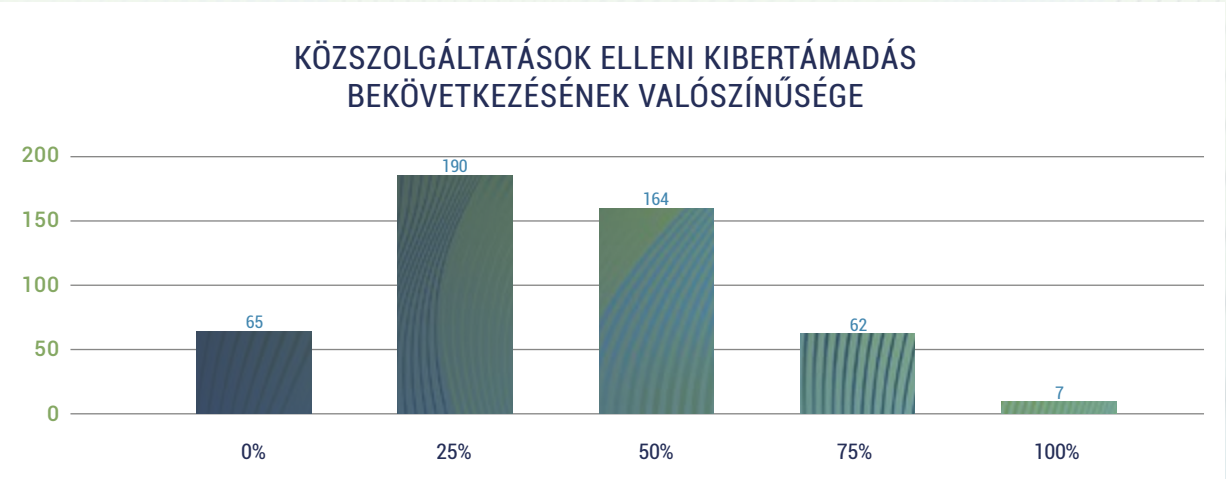
A fenyegetettség megítélése az önkormányzatok körében

A válaszadó önkormányzatok jelentős része nem tartja igazán veszélyesnek és valószínűnek egy kibertámadás bekövetkezését.



1. ÁBRA A kibertámadás bekövetkezésének veszélyessége (Forrás: [3 p. 79])

A számok további vizsgálata azt mutatta, hogy az egyenletes eloszlás csak az összes válasz egyben kezelése esetén igaz. Amikor hivaltípus bontásban néztük, akkor azt láthattuk, hogy az önálló hivatalok 90%-a, a közös hivatal székhely önkormányzatai 70%-ban, míg a közös hivatal tagok 50%-ban tartják csak közepes vagy annál jelentősebb veszélynek. Az önkormányzati hivatalok típusa szerinti megbontásnál az önálló hivatalok és a közös székhely önkormányzatok inkább ítélték veszélyesnek, sőt közel 15%-ban kritikusnak egy ilyen incidens bekövetkezését.



2. ÁBRA Köszolgáltatások elleni kibertámadás bekövetkezésének valószínűsége (összegezve) (Forrás: [3 p. 81])

Assessment results

Threat perception among municipalities

A significant proportion of responding local governments do not consider it very dangerous or likely to have a cyberattack.

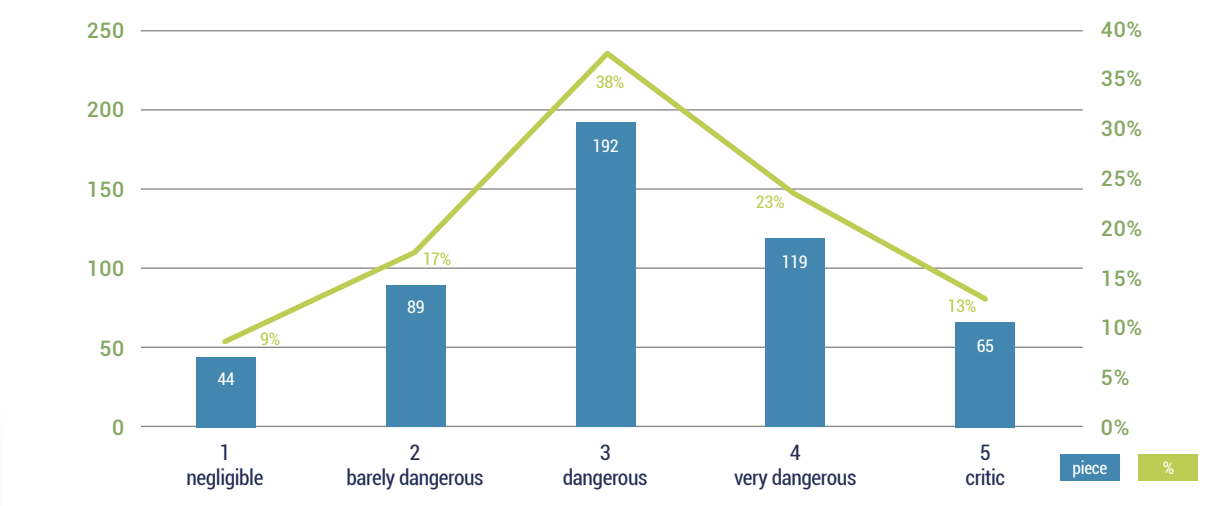


FIGURE 1 Risk of a cyberattack (Source: [3 p. 79])

Further examination of the figures showed that the uniform distribution is only true when considering all responses as a whole. When we looked at the breakdown of office types, we observed that 90% of autonomous agencies, 70% of joint office headquarters of local governments, and 50% of joint office members consider the risk to be moderate or higher. In the breakdown by type of local government office, autonomous agencies and local governments with joint headquarters were more likely to consider the risk high, in fact, nearly 15% considered the risk of such an incident to be critical.

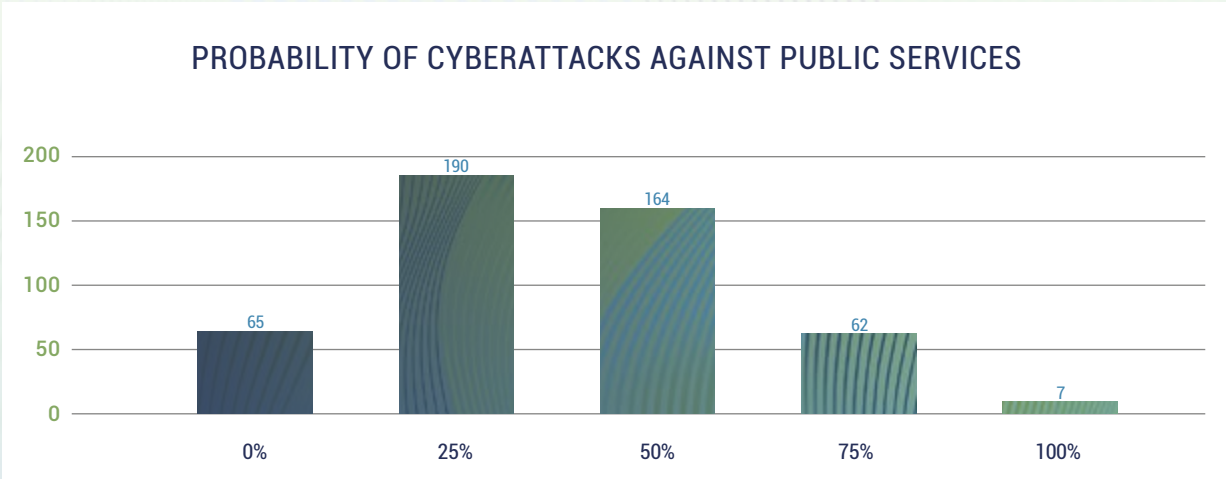
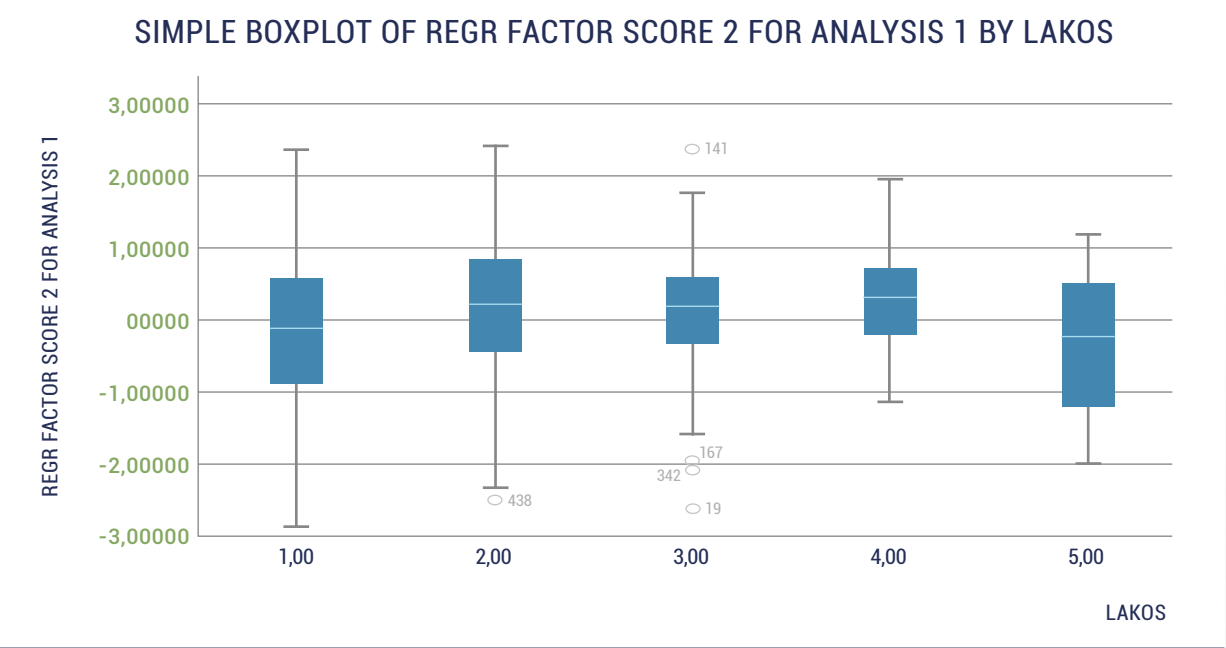


FIGURE 2 Probability of cyberattacks against public services (summarised) (Source: [3 p. 81])

Az ábrán látható, hogy 65 válaszadó (hivataltypustól függetlenül, közel azonos arányban) egyáltalán nem tartja elképzelhetőnek egy, a közszolgáltatások ellen bekövetkező kibertámadást.

Ez azért érdekes – és komoly problémaként fogalmazható meg már önmagában is –, mert a válaszadók összetételét vizsgálva azt láttuk, hogy a válaszok közel 80%-a településvezetőtől érkezett.

A főkomponens elemzés szerint a lakosságszám szerinti vizsgálat hozott szignifikáns eredményt.



3. ÁBRA Kiberfenyegetettség megítélése a különböző lakosságszám kategóriába tartozó települések esetében (Forrás: [3 p. 88])

Az elemzés eredménye alapján lakosságszámot tekintve az 1-es csoport (1000 fő alatti lakosságszám) és az 5 csoport (50000 fő feletti lakosságszám) különbözik szignifikánsan a 2–4 kategóriákba (1001 főtől 50 000 főig) tartozó lakosságszámú önkormányzatoktól a kiberfenyegetettség megítélésben. A kevés és a túl sok lakossal rendelkező települések önkormányzatai kevésbé gondolják, hogy fenyegetné őket kibertámadás. A szakirodalom, a felmérés és a fókuszcsoporthoz tartozó interjú eredménye alapján azt feltételezzük, hogy ezt az okozza, hogy a kistelepülések úgy, hogy kívül esnek a kibertámadásokat kezdeményezőkre érdeklődési körén; az általuk kezelt adatok, információk nem képviselnek olyan értéket, ami felkeltené az esetleges rosszindulatú támadó figyelmét. Az 50 001 fő lakosságszámot meghaladó települések esetében pedig egy túlzott önbizalom lehet az oka a kiberfenyegetettség alacsony értékelésének.

The figure shows that 65 respondents (regardless of the type of office, almost in the same proportion) do not consider a cyberattack against public services at all possible.

This is interesting - and can be described as a serious problem in itself - as when we examined the composition of the respondents, we found that nearly 80% of the responses came from the heads of settlements.

According to the analysis of the principal component, the population-based study produced significant results.



FIGURE 3 Assessing cyber threats in settlements belonging to different categories of the population (Source: [3 p. 88])

Based on the results of the analysis, looking at the population, group 1 (population below 1,000) and group 5 (population above 50,000) are significantly different from the local governments belonging to population categories 2-4 (population between 1,001 and 50,000) in their judgement on cyber threats. The local governments of settlements with few or too many residents consider it less probable that they are exposed to the threat of cyberattacks. Based on the literature, the results of the survey and the focus group interview, we assume that this is caused by the fact that small settlements are outside the scope of cyberattacks; the data and information processed by them do not represent a value that would attract the attention of a potentially malicious attacker. In the case of settlements with more than 50,001 inhabitants, excessive self-confidence may be the reason for the low rating of cyber threats.

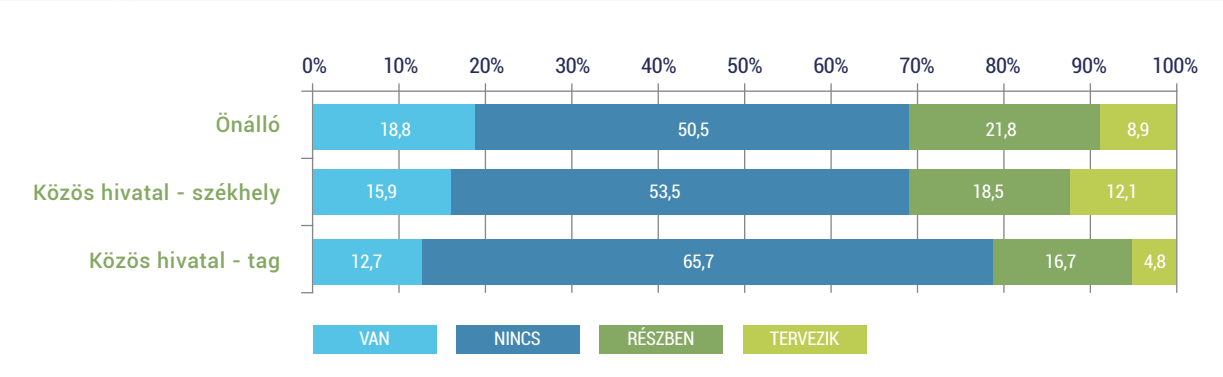
Önkormányzatok és munkatársaik felkészültsége – az online felmérés eredménye alapján

Az önkormányzatok felkészültségének elemzése szignifkáns eredményt hozott mind lakosság-szám, mind hivatali státusz szempontjából.

A felkészültség inkább a nagyobb lakosságszámú, több erőforrással rendelkező települések ese-tében jellemző. A hivatali státusz szerinti eredmény nagyon hasonló, vagyis az önálló hivatalokra jellemző, hogy jobban fel vannak készülve egy kibertámadásra és annak kezelésére.

A munkatársak felkészültségével kapcsolatban a válaszadók véleménye szerint lehangoló a kép. A válaszok tanúsága szerint egy bekövetkezett kibertámadás alkalmával kevés olyan munka-társukra számíthatnak az egyes hivatalok, akik teljesen felkészültek és motiváltak is arra, hogy elhárítsák a fenyegetést. Általában csupán minden huszadik hivatalnál találunk ilyen munka-társi állományt. Ez az arány megközelítőleg azonos minden önkormányzati státusz esetében. A többségében felkészült hivatali dolgozók minden ötödik hivatalban tevékenykednek, legtöbben a székhelyszervezetek esetében.

Ennek ellenére a munkatársak részére rendszeresített tudatosító képzések nem jellemzőek.



4. ÁBRA Rendszeres fenyegetettséget tudatosító képzés megléte a munkatársak részére (Forrás: [3 p. 108])

A hivatalok átlagosan 60%-ában semmiféle olyan rendszeresen szervezett képzést nem jeleztek, amely témája a kiberfenyegetettség tudatosítása és az elhárítás személyes motiválása lenne. E megállapításon belül az önállóan működő és a székhelyként tevékenykedő hivatalok fele (50,5% és 53,5%), valamint a legkisebb mértékben a kirendeltség-hivatalok kétharmada (65,7%) érintett a hiányolható képzések szempontjából.

Szervezett, irányított és rendszeres tematikus képzés csupán átlagosan minden hatodik-hetedik szervezet esetében figyelhető meg (14,9%). Legnagyobb arányban jellemző ez az önálló hivata-lokra (ahol szinte minden ötödik szervezetre igaz: 18,8%), és legkevésbé a legkisebb hivatalokra (ahol minden nyolcadik szervezett jelezte ezt: 12,7%).

Preparedness of local governments and their employees – based on the results of the online survey

The analysis of the preparedness of local governments has yielded significant results in terms of both population and administrative status.

Preparedness is more typical for larger settlements with more resources. The result of the admi-nistrative status is very similar, that is, it is characteristic of autonomous agencies that they are better prepared for a cyberattack and its handling.

In the opinion of the respondents, the picture is depressing in relation to the preparedness of employees. According to the responses, if a cyberattack actually occurred, local governments would have only a few employees they could rely on who are fully trained and motivated to over-come the threat. Usually we only have such employees at every twentieth office. This ratio is ap-proximately the same for each local government status. Office workers with training are located at every fifth office, mostly within headquarters.

Nonetheless, awareness raising trainings for employees is not typical.

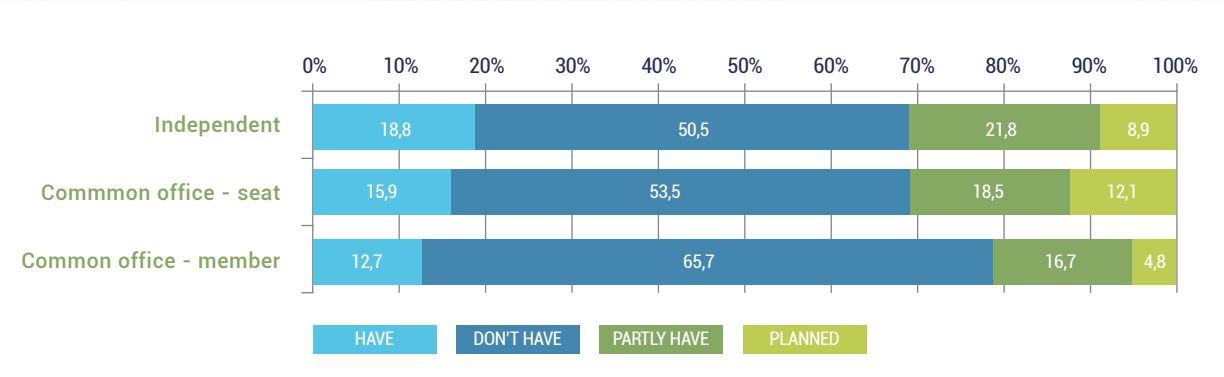


FIGURE 4 Existence of regular threat awareness training for employees (Source: [3 p. 108])

On average, 60% of the offices did not report any regularly organised training aimed at raising awareness of cyber threats and personal motivation to combat them. Within this finding, half of the autonomous agencies and the offices acting as headquarters (50.5% and 53.5%) and, to a lesser extent, two-thirds of the branch offices (65.7%) were affected by missing trainings.

Organised, managed and regular thematic training can only be observed on average for every sixth or seventh organisation (14.9%). This is the most characteristic of autonomous agencies (where it is true for almost every fifth organisation: 18.8%), and least characteristic of the smal-lest offices (where every eighth organisation indicated this: 12.7%).

Megállapítások

Általános megállapítás, hogy az önkormányzatok nem a megfelelő helyen és szinten kezelik az információbiztonságot.

Informatikai kérdésként kezelik, miközben a megfelelő működés érdekében az információbiztonságnak a szervezeti kultúra részének kellene lennie, vagyis tudatosság szükséges. Ez nem működik a munkatársak motivációja és a vezetők elköteleződése nélkül. A kialakított központi képzések nem illeszkednek megfelelően az önkormányzatok belül az információbiztonság biztosítása érdekében kialakítandó szerepekhez. Az online felmérés alapján az önkormányzatok vagy nem tartják fenyegetettnek, sebezhetőnek az önkormányzatok adatait és rendszereit, vagy nem gondolják, hogy célkeresztben lennének. A kiberbiztonsági kérdések kapcsán a tudatosság nagyon alacsony szintet mutat, ami a kiberbiztonsági trendeket, irányokat és technológiai fejlődést figyelembe véve (például: olyan támadások várhatók, amelyek célzottak, emberi beavatkozást már nem igényelnek) hatalmas kockázatot hordoz.

A települési önkormányzatok közül csak a legnagyobbak rendelkeznek valamelyest védekezési képességgel és információbiztonsági kompetenciákkal. A kisebb települések jellemzően nincsenek felkészülve, és szélmalomharcnak gondolják, míg a nagyok túlzottan bíznak a saját képességeikben. Az 1001–50 000 fő lakosságszámú települések értelmezik leginkább helyén a kiberfenyegetettséget.

Felhasznált irodalom

1. European Union Agency for Network and Information Security: ENISA Threat Landscape Report 2017. Top 15 Cyber-Threats and Trends; <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-report-2017> (letöltve: 2018. 02. 24.)
2. Panda Security: 2017 Cybersecurity Trends; 2017. <https://www.pandasecurity.com/mediacenter/pandalabs/annual-report-cybersecurity-predictions-2018/> (letöltve: 2018. 03. 18.)
3. Számadó R.: Önkormányzatok kiberbiztonságának és online képességének vizsgálata, figyelemmel az emberi tényező fejlesztésének kérdéseire Budapest, BTDI 2018. Doktori értekezés [https://bdi.uni-obuda.hu/sites/default/files/Doktori_\(PhD\)_ertekezes_-_Szamado_Roza.pdf](https://bdi.uni-obuda.hu/sites/default/files/Doktori_(PhD)_ertekezes_-_Szamado_Roza.pdf) (letöltve: 2018. 09.12.)

Findings

It is a general observation that local governments do not manage information security in the right location or at the right level.

They are treated as an IT issue, while information security should be part of the organisational culture for proper operation, i.e. awareness is required. It does not work without the motivation of employees and the commitment of managers. The central trainings developed do not fit well with the roles that need to be established to ensure information security within the local government. Based on the online survey, local governments either do not consider the data and the systems of local governments to be under threat or vulnerable, or do not think they would be a target. The awareness of cybersecurity issues is very low, which is a huge risk in terms of cybersecurity trends and tendencies and technological developments (e.g.: attacks that are targeted and no longer require human intervention are expected).

Of the local governments, only the largest ones have some level of defensive capabilities and information security competencies. Smaller settlements are typically unprepared and consider it a constant struggle, while the larger ones are over-confident in their abilities. Settlements with a population of 1,001 to 50,000 are the most likely to interpret cyber threats correctly.

Literature

1. European Union Agency for Network and Information Security: ENISA Threat Landscape Report 2017. Top 15 Cyber-Threats and Trends; <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-report-2017> (downloaded: 24.02.2018)
2. Panda Security: 2017 Cybersecurity Trends; 2017. <https://www.pandasecurity.com/mediacenter/pandalabs/annual-report-cybersecurity-predictions-2018/> (downloaded: 18.03.2018)
3. Számadó, R.: Analysing cyber security and online capabilities of local governments, considering questions of developing the human factor Budapest, BTDI 2018. Doctoral thesis [https://bdi.uni-obuda.hu/sites/default/files/Doktori_\(PhD\)_ertekezes_-_Szamado_Roza.pdf](https://bdi.uni-obuda.hu/sites/default/files/Doktori_(PhD)_ertekezes_-_Szamado_Roza.pdf) (downloaded: 12.09.2018)

A MAGYAR HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TUDÁS ÁLLAPOTÁRÓL ÉS A VÁLTOZTATÁS SZÜKSÉGESSÉGÉRŐL

Zongor Gábor

A magyar önkormányzati rendszer állapotáról

Az 1990-ben kialakított magyar önkormányzati rendszer mind hazai, mind nemzetközi megítélése meglehetősen pozitív volt, olyannyira, hogy a szocialista tábor új demokráciái számára példaként állították a magyar modellt. Ugyanakkor már a rendszer keletkezésekor magában hordozta azokat a belső ellentmondásokat és feszültségeket, amelyek az évek múlásával, a kormányzati ciklusról ciklusra haladva egyre inkább nyilvánvalóvá tették, hogy az önkormányzati rendszer fenntarthatatlan. Csaknem 3200 helyi önkormányzat jött létre és a települési önkormányzatok túlnyomó többsége alacsony lakosságsszámmal rendelkezett. A későbbiek során a függetlenség megélésével felszínre került belső erőforrások és energiák fokozatosan elapadtak és a kormányzatok által az önkormányzatokra bízott széleskörű, az életviszonyok csaknem egészét felölelő közszolgáltatások ellátásának feltételei csak részben voltak biztosítottak. Az önkormányzatok az ígért működtető vagyonhoz nem, vagy csak részlegesen jutottak, miközben a finanszírozás tekintetében nem történt érdemi elmozdulás. A normatív finanszírozás hatásának mérése és értékelése elmaradt. Ugyancsak nem történt meg a feladatok, hatáskörök elemzése, az önkormányzati mozgástér bővítése is mindvégig kormányzati ígérvény maradt. Szétaprózódott települési struktúra, széles felelősségű feladat és hatáskör, valamint fokozatosan csökkenő és gyakran kiszámíthatatlan finanszírozási rendszer jellemezte az önkormányzatok világát.

Miközben a szervezetalakítás szabadsága, a jogi függetlenség valóban széles körű volt, aközben a kötelező önkormányzati feladatok differenciálatlan szétterítése a rendszerben nagyon eltérő minőségű végrehajtást eredményezett. Az alulfinanszírozott önkormányzati feladatellátás következtében az önkormányzatok konfliktus konténerekké váltak, miközben elmaradt a feladatellátó képesség objektív mérése. A rendszer egyre inkább növelte a különbségeket a települések által nyújtott közszolgáltatások minősége tekintetében és igazságtalanná vált.

Ebben a folyamatban tovább növelték az önkormányzati terheket az Európai Unió csatlakozással összefüggésben a szolgáltatási minőségjavításra vonatkozó kormányzati vállalások. Az uniós csatlakozás ugyanakkor a fejlesztéspolitika területén új helyzetet és tudásbővülést eredményezett. Megtanultak az önkormányzatok együttműködni, tervezni és pályázni.

THE LEVEL OF KNOWLEDGE OF HUNGARIAN LOCAL GOVERNMENTS AND THE NEED FOR CHANGE

Gábor Zongor

The state of the Hungarian local government system

The Hungarian and international assessment of the Hungarian local government system established in 1990 was rather positive, so much so, that the Hungarian model was the role model for several new democracies in the former Soviet bloc. However, even at the time of establishing the system, it carried the inner contradictions and tensions that, over the years, from government's cycle to government's cycle, made it increasingly clear that the municipal system was unsustainable. Nearly 3200 local governments were established and the vast majority of local governments were small in terms of population. Subsequently, the internal resources and energies that had surfaced with the independence gradually decreased and also, the conditions for the provision of public services covering almost the all areas of life that were entrusted to the local governments by the government were only partially ensured. Municipalities did not or only partially gain access to the promised funds for their operation, while there had been no step forwards concerning their financing. The impact of normative funding has never been measured or evaluated. Also, the analyses of tasks and powers have not taken place and the expansion of the local governments' room for manoeuvre remained an empty promise. The local government system was characterised by fragmented settlement structure with a wide range of responsibilities and competencies as well as by a gradually declining and often unpredictable financing system.

While the freedom of organisation and legal independence was indeed wide, the non-differentiated distribution of mandatory local government tasks resulted in a very varied quality of implementation. As a consequence of the underfunded municipal task performance, local governments became some sort of conflict containers while the task delivery capability of municipalities has never been objectively measured. Within the system, the differences in the quality of public services provided by various municipalities constantly increased and became unjust.

In this process, the burdens of local governments were further increased by the governmental commitments concerning the increase of the quality of services as part of the EU accession process. However, the accession to the EU resulted in a new situation in the field of development policy and triggered the expansion of knowledge. Local governments learnt to cooperate, plan and apply for grants.

A szubszidiaritás gyakorlata a megyei önkormányzatoknak történő közép fokú közszolgáltatást nyújtó intézmény átadási lehetőséget kivéve nem alakult ki. Csupán egyes, esetenként felszínre kerülő botrányos ellátási hiányok következtében történt az adott helyzet „rendezése”, de átfogó, érdemi kiegészítő, a megfelelő minőségű feladatellátást garantáló rendszerek nem alakultak ki, vagyis nem volt meg a törvényi szabályozott rendje az el nem látott feladatok pótlásának.

Tíz év elteltével nyilvánvalóvá vált, hogy a rendszer igazságtalan, finanszírozhatatlan és fenntarthatatlan. Tekintettel arra, hogy az önkormányzás alkotmányos védelme következtében a sarkalatos törvény módosítása kétharmados parlamenti támogatottságot igényelt és ez a kormányok részére nem állt rendelkezésre vagy a kormányzat parlamenti támogatásának aránya, vagy a kormányzó pártok belső ellentéte következtében. Így még tíz esztendőn keresztül maradt a rendszer változatlanul, miközben egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy az önkormányzati rendszer kettészakadt. Kialakult a „kétsebességű” magyar önkormányzati rendszer. A túlnyomó többség, érdemi helyi bevétel hiánya miatt kiszolgáltatottjává vált a mindenkori központi költségvetésnek és napi túlélésért küzdött. A leszakadó települések és térségek köre ciklusonként fokozatosan bővült. Ugyanakkor kialakult egy kedvezőbb helyzetű kisebbség, az önkormányzatoknak mintegy 10 százaléka, amely kör valódi önkormányzó képességgel rendelkezett. Ezek közé elsődlegesen a fővárosi kerületek és a megyei jogú városok, valamint a jelentősebb mértékű helyi iparűzési adóbevételel rendelkező települések tartoztak.

A finanszírozási bizonytalanság is szerepet játszott abban, hogy az önkormányzatok kétharmada kisebb nagyobb mértékben – a gazdasági világválsággal párhuzamosan – eladósodott és sok önkormányzat számára a jellemzően deviza alapú sajátos hitel, a kötvény törlesztése lehetetlenné vált.

Húsz év elteltével a változás és változtatás szükségessége nyilvánvalóvá vált. A 2010-es országgyűlési választások eredményeként megalakult második Orbán kormány jelentős kétharmados támogatottsággal rendelkezett. Az átalakítás ténye nem volt kérdéses, csak annak jellege, módja és mértéke.

A kormány jelentős támogatottságot élvezve nekilátott a közjogi berendezkedés átalakításának. A korábbi Alkotmányt leváltó Magyarország Alaptörvénye a húsz esztendővel korábban kialakított és megkezdett rendszert alapjaiban írta át. Az állam szerepe mindenhatóvá vált, az önkormányzatok pedig lényegében a végrehajtó hatalom sajátos és részleges önállósággal rendelkező szervezeti egységeivé váltak. Az önkormányzathoz való korábbi alkotmányos alapjog is leértékelődött. Az állam belenyúlt a közszolgáltatási rendszerbe, egyrészt feladatokat vont ki az önkormányzati körből a közoktatás, az egészségügy és a szociális ellátás területén, másrészt korábban az önkormányzati hivatalok által ellátott feladatokra új intézményrendszert hozott létre, így jöttek létre a megyei kormányhivatalok járási hivatalai. Az egyes közszolgáltatások ellátásában kettősség és párhuzamosság alakult ki azáltal, hogy bizonyos feladatrészeket az állam, míg másokat az önkormányzatok látnak el. A kettős ellátási rendszerben az uralmi pozícióban az állam szervezetei állnak, míg az önkormányzatok kiegészítő szerepet kapnak.

The practice of subsidiarity was not developed except for the transfer of some public service tasks to the county municipalities. In some ad hoc cases, when as a result of some serious situations caused by scandalous shortages in service provision, the situation was “handled”, however, no substantial systems were established that could guarantee an appropriate quality of services, that is, there was no statutory regime available to substitute undelivered tasks.

After ten years, it became apparent that the system was unfair, not financeable and unsustainable. But, due to the constitutional guarantees to the self-government system, the amendment of the cornerstone law required two thirds parliamentary support which was not available for any of the governments either because of their parliamentary support or because of internal tensions between governing coalition parties. Thus, the system remained unchanged for another ten years while it became increasingly clear that the municipal system was divided. The “two-speed” Hungarian local government system was formed. Due to the lack of substantial local revenue, the overwhelming majority of them became dependent on the central budget and struggled for their survival. The number of disadvantaged settlements and regions gradually increased in each governmental cycle. Parallel to this, a smaller circle of municipalities, (about 10 percent of all local governments) were in a better position, with a real self-governing capacity. Primarily, districts of Budapest, towns with county rights and other settlements with significant revenues from local business taxes belong to this category.

Financing uncertainty also contributed to the fact that two thirds of local governments became indebted to at least some extent; and also hit by the global economic crisis, the repayment of foreign currency-based bonds became impossible.

After twenty years, the need for change became painfully apparent. The second Orbán government which was formed after the 2010 parliamentary elections received a substantial, two-thirds support. It was obvious that transformation will take place, but its nature, way and extent was unclear.

The government, with considerable support, started to reform the public law system. The Basic Law of Hungary, that replaced the former Constitution, redefined the system that had been established twenty years earlier. The state became omnipotent, and the local governments have essentially become the organisational units of the executive power, with partial autonomy. The former constitutional right to self-government has also depreciated. The state interfered with the public service delivery system; on the one hand, it took tasks away from local governments in the fields of public education, health care and social care, on the other hand, a new institutional system was established that carried out tasks that formerly belonged to the competence of local governments, thus, the district offices of the county government offices were established. Due to the fact, that elements of certain tasks are now taken over by the state but some other parts of the same tasks remained in the competence of local governments, there are dualities and parallelisms in the provision of some public services. In this newly established dual delivery system, the state's organisations are in the dominant position while local governments have merely an auxiliary role.

Különösen látványos változtatás történt a megyei közigazgatás szintjén. Egyrészt kiépült egy integrált kormányhivatali rendszer, amely a hatósági ügyek és a törvényességi felügyelet ura, valamint a kormányzati akarat területi letéteményese lett. Másrészt a megyei önkormányzatok nem látnak el közszolgáltató szerepet, hanem elvileg a területfejlesztés (területrendezés, vidékfejlesztés és koordináció) intézményei. A megyei önkormányzás kiürült. Jelenleg a megye az állami igazgatás és a kormányzati akarat terepe.

Az új önkormányzati világban megváltozott a finanszírozás rendszere is, azáltal, hogy bevezették a feladat alapú finanszírozást. A kialakított új rendszer azonban nem vált az alapjává a benchmark képzésének és az összemérésnek, valamint az átláthatóságnak. A feladatalapú finanszírozás merev pénzügyi korlátok közé szorította a kötelező önkormányzati feladatellátást.

Ezzel párhuzamosan a kormányzat gyorsan és határozottan megszabadította az önkormányzatokat az adósságterhüktől, ugyanakkor nem vizsgálta az adósság keletkezéstörténetét és szerkezetét sem. Ennek következtében a szabálytalanul és felelőtlenül gazdálkodók is megmenekültek, miközben a hitel és a hitelfelvétel bűnös tevékenységgé minősült.

Napjainkra egy csökkentett hatáskörű és autonómiájú önkormányzati rendszer működik Magyarországon, amelyben a különbségek a tehetős és hátrányos helyzetű önkormányzatok között fokozatosan növekszenek.

Az önkormányzati szereplők helyzetéről

Az 1990 óta egyre bővülő számú települési önkormányzatok, az egyes választási ciklusokban változó feladat és hatáskörrel, valamint finanszírozással rendelkező önkormányzatok választott vezetői folyamatosan szervezett képességfejlesztésben, tudásépítésben nem részesültek. Az önkormányzatok képessé tevésében a kormányzatok nem, az egyes önkormányzati érdekszövetségek változó intenzitással és sikerrel igyekeztek szerepet vállalni. A tudás elsajátítás nem rendszerszerűen, hanem eseti jelleggel történt.

A 2011-ben megalkotott új önkormányzati törvény a szabályozás szintjét kedvező irányú változtatást tartalmaz azáltal, hogy az önkormányzati képviselőket képzésre kötelezi. A 2014-ben megvalósított képzés viszont nem tekinthető érdemi áttörésnek, vagyis jelentős mértékben szükséges lesz változtatni a képzés tematikáján és lebonyolításának módján 2019-ben.

A települési önkormányzatok meghatározó szereplője a polgármester. A polgármesterek felkészültsége, képessége és hozzáállása sorsdöntő az adott település számára. Ennek következtében az első számú településvezető kiemelt figyelmet érdemel.

There was a particularly spectacular change in the county level public administration. On the one hand, an integrated government office system was established that is responsible for public affairs and judicial review and for the territorial execution of the government's will. On the other hand, county municipalities do not provide public services but, theoretically, are institutions responsible for territorial development (spatial planning, rural development and coordination). County municipalities became empty. At present, the counties are the field of state administration and governmental will.

In the local government system, the funding has also changed by introducing task-based financing. However, the new system has not become the basis for benchmarking, comparisons and transparency. The task-based financing has placed rigid financial constraints on the mandatory municipal tasks.

At the same time, the government quickly and firmly freed local governments from their indebtedness burden but in doing so, it did not investigate their debt history and structure. As a consequence, those managing their finances in an irregular and irresponsible way were also saved while taking loans were classified as a sinful activity.

Today's self-government system has reduced competence and autonomy in Hungary where the differences between the wealthy and the disadvantaged local governments steadily increases.

The situation of local governments

Since 1990, the number of municipalities has been constantly increasing and their tasks, competencies and funding kept changing from governmental cycle to governmental cycle. Their elected officials have never received any organised skill development training or knowledge building. The government did not play any role whatsoever in empowering local governments; and the various municipal interest groups have contributed at varying intensity and success. Knowledge was acquired on an ad hoc basis, rather than systematically.

The new Act on Local Governments introduced in 2011 contains a positive change as it obliges municipal representatives to participate in trainings. However, the training held in 2014 cannot be considered as a breakthrough; it will be necessary to change the syllabus and the implementation of the training in 2019.

The mayor is a decisive municipal player. The capability, skills and attitudes of mayors are crucial for the settlement. Therefore, the settlement's most important leader deserves special attention.

A polgármesterség tekintetében is különféle időszakok, korszakok rajzolhatóak fel az elmúlt 28 esztendő vizsgálva. A polgármesterek társadalmi és egzisztenciális megbecsülése elengedhetetlenül szükséges lenne. E tekintetben még jelentős adóssággal tartozik a központi hatalom, hogy a helyi hatalom első számú képviselőit helyzetbe hozza.

A polgármesteri szerep jellegéből adódóan politikai szerep, még akkor is, ha nem pártpolitikai szerepről és szerepvállalásról beszélünk.

A magyar önkormányzati választási szabályok következtében a tízezer lakos alatti településekre a független településvezetés a jellemző, míg a nagyobb lakosságszámú települések esetében a pártpolitikai befolyás mindennapossá vált. A politikához való igazodás elvárása ciklusról ciklusra erőteljesebbé vált. Jelenleg, elsődlegesen a fejlesztési források elosztása tekintetében a térségi, választókerületi pártvezetés befolyása a meghatározó. A jogon kívüli, direkt pártszempontok érvényesítése következtében jelentős mértékben gyengült a települések közösségének és a településvezetők személyi autonómiája.

Az átlátható, kiszámítható és nyilvános pályázati rendszert gyakorta felváltja a kijárás és a háttér megállapodások rendszere. A települési érdekeket sokszor felülírja a kormányzati, illetve a kormánypárti érdek, aminek hatására az önkormányzatiság csorbul.

Ebben a folyamatban különösen nagy a jelentősége, hogy hogyan, milyen mértékben és szakmaisággal képes az önkormányzati hivatal, élén a jegyzővel segíteni a választott önkormányzati szereplők munkáját. E tekintetben is jelentős átalakításra került sor 2013-tól kezdődően. A járási hivatali rendszerrel párhuzamosan új önkormányzati hivatali struktúra jött létre. A kétezer lakos egyenértéknek köszönhetően ma a településeknek 40%-ban van hivatali székhely, a változtatást megelőző 60%-hoz képest. Ugyanakkor elsődlegesen az aprófalvas térségekben a sok településes közös önkormányzati hivatalok és a hozzájuk tartozó falvak kerültek nehéz helyzetbe. Gyakorta a hivatali kapacitás hiánya miatt nem kapják meg a nem székhely községek azokat a szakmai és szervezeti, szervezési támogatásokat, amelyekre szükség lenne a feladat korrekt ellátásához.

A jegyző jogállásának változtatása és a polgármester alá rendelése következtében a szakmai függetlenség is csorbát szenvedhet adott esetben. Így e tekintetben a közigazgatási szakma autonómiája sérül.

Mindezek következtében az önkormányzati választott és kinevezett szereplőknek a képessége, felkészültsége és elhivatottsága is meglehetősen differenciált, ami viszont maga után vonja, hogy az érintett lakosok is differenciált ellátásban részesülnek, vagy nem részesülnek.

Ebben a folyamatban jótékony hatást gyakoroltak a jó önkormányzati gyakorlatok feltárására és bemutatására, versenyeztetésére irányuló programok, amelyek révén kialakultak laza hálózatok, együttműködések az önkormányzati vezetők között. A szervezetlenség következtében nagyon sok megélt és bevált tudás veszett és veszik el.

Over the past 28 years, various periods could be distinguished in the context of the position of mayors. The social and existential appreciation of mayors would be indispensable. In this respect, the central government still has a lot to do to create an appropriate situation for the top representatives of local governments.

The mayor's role is a political role even if it is not related directly to party politics.

As a consequence of the Hungarian local government election rules, settlements with less than ten thousand inhabitants tend to have independent leaders while in the case of towns with larger population party political influence has become increasingly common. The expectation of political alignment has become stronger with each governmental cycle. At present, the regional, constituency party leadership has a significant influence on the distribution of development funds. As a result of enforcing the interests of political parties, the autonomy of local communities and settlement leaders has diminished considerably.

A transparent, predictable and open tendering system is often replaced by background agreements and nepotism. The interests of local councils are often overruled by governmental or government party interest as a result of which the principle of local governance is compromised.

In this context, it is very important to see how (to what extent and with what kind of expertise) the work of the elected local government actors can be supported by the municipality headed by the notary. There have also been significant changes in this respect since 2013. In parallel with the establishment of the district office system, a new municipal office structure was established. As a result of the so-called *"equivalence of two thousand inhabitants"* principle, only 40% of settlements have a municipal office today compared to the 60% before the change. Furthermore, regions with micro villages with joint municipal offices are in a difficult position. Often as a result of scarce capacities, villages do not have an office and do not receive the professional and organisational support they would need to appropriately perform their tasks.

As a result of the changing legal status of notaries and by subordinating them to the mayor, their professional independence may also be compromised. Thus, in this respect, the autonomy of the public administration profession is restricted.

Consequently, the capabilities, preparedness and commitment of the elected and appointed municipal actors are very varied which, in turn, implies that the population also receives mixed quality of services.

In this situation, the exploration, dissemination and comparison of good municipal practices had a very positive impact as it resulted in loose networks and cooperation between municipal leaders. Due to the absence of disorganisation a huge amount of proven knowledge and experience has been lost.

Mindezek ellenére időnként mégis jelentős nemzetközi sikereket értek el a hazai önkormányzatok. A tudás megszerzésének, a bevált és kipróbált jó gyakorlatok megismerésének, a tapasztalati hálózatok létrehozatalának az igénye az innovatív és kreatív önkormányzati vezetők részéről egyértelműen megfogalmazódott.

Az önkormányzati szereplők tekintetében is megragadható a kétsebességes önkormányzati rendszer, bár a polgármesterek és önkormányzati vezetők személyes elkötelezettsége, képessége következtében a leszakadó települések vezetői között is találunk szép számmal olyan polgármestert, aki megkíséreli átvinni a települését a nyertes oldalra.

A változtatás szükségességéről

A KÖFOP kutatás⁶² bizonyította, hogy a magyar önkormányzati rendszer az elmúlt évtizedekben „kétsebességűvé” vált, valamint az önkormányzatiság fejlődésében a recentralizáció hatására törés következett be. A centralizáció erősödésével egyidejűleg a pártpolitikai befolyás fokozódása a jogon kívüli beavatkozás veszélyével jár.

A 2010-et követően létrejött paradigma váltás időszaka még nem ért véget. A kialakult önkormányzati rendszer még nem tekinthető stabilnak és a fenntarthatósága is kérdéses. Az önkormányzás gyengülése miatt nincsen az önkormányzatok többségében olyan belső erő és felkészültség, amely lehetővé tenné az önszervező önkormányzást, az öntevékenységet és a belső erőforrásokra épülő autonómiát. Az önkormányzás területén is szükség van váltásra és változtatásra. Az 1990-es álom véget ért, ugyanakkor addig, ameddig vannak választások és választott önkormányzati szervezetek és a közösség által választott településvezetők, addig van lehetőség az új típusú önkormányzás kialakítására.

Ebben a folyamatban kiemelkedően fontos, hogy az önkormányzat vezetői a helyi közösség szervezésre, a helyi demokrácia fejlesztésére és a települési érdekek határozott képviselésére fókuszáljanak. Erősíteni kell a településközi együttműködést, a társulást és a partnerséget.

Miután számtalan közszolgáltatási feladat végrehajtását az állam a saját szervezetrendszerének keresztül valósítja meg, így az önkormányzatoknak a szolgáltatást igénybevevők érdekvédőiként kell fellépniük. Erre az elmúlt időszakban már több példával is rendelkezünk, de a szemléletváltás még nem következett be széles körben. Ehhez azonban szükség van differenciált központi és helyi szabályozásra és támogatási rendszerre a leszakadó településeknek és az önkormányzók képességgel rendelkező keveseknek egyaránt.

⁶² A kutatás „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú projekt keretében zajlott.

Despite this, however, Hungarian local governments have achieved significant international successes from time to time. The need to acquire knowledge, to get acquainted with tried and tested good practices and the necessity to create networks was clearly formulated by innovative and creative self-government leaders.

Local government actors are clearly impacted by the two-speed municipal system, but due to the commitment and personal skills of some mayors and municipal leaders, there are plenty of mayors in disadvantaged settlements who attempt to guide their settlement to the bright side.

The need for change

The research financed by the Public Administration Operational Programme⁶² has shown that the Hungarian local government system has become a “two-speed” system over the past decades, and as a result of recentralisation, the development of the municipal system was disrupted. Parallel to the enforced centralisation, the increased party policy influence bears the risk of illegitimate interventions.

The shift in paradigm initiated in 2010 has not yet come to an end. The newly established municipal system is not yet stable and its sustainability is questionable. Due to the weakening of municipalities there is no internal force and capability in the majority of local governments that would allow for self-governance, self-organised activities and autonomy based on internal resources. There is a need for change and restructuring also in the field of self-government. The dream of 1990 has come to an end but as long as there are elections, elected municipal organisations and settlement leaders elected by local communities, there is a chance to create a new type of self-governance.

In this process, it is of utmost importance that municipal leaders organise their local community and focus on the development of local democracy and on representing the interest of the settlement. Collaboration, partnership and associations between settlements must be strengthened.

As a number of public services is now delivered in the framework of the institutional system of the government, local governments should act as guards of the interest of the recipients of these services. We have seen several examples of this in the past but the change in attitude has not yet taken place. However, this requires a differentiated central and local regulatory framework and support system for the lagging settlements and for the few that have the capability for self-governance.

⁶² The research was conducted in the framework of the KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 project titled „Public service development to enhance good governance”.

Mindezen nehézségek ellenére úgy vélem, hogy jelentős szellemi tartalékkal rendelkezik a rendszer. Úgy gondolom, hogy eljött az ideje, hogy a kormányzati, az önkormányzati és a tudományos szféra együttműködésével, a közigazgatás és a közszolgáltatások iránt fogékony civil szervezetek kontrollja mellett fokozatosan jöjjön létre egy olyan platform, amely alkalmassá válhat arra, hogy a tudásbázis folyamatosan fejlődjön, széles körben elérhető legyen és a tudás birtokosok, valamint az elsajátítók közötti tudásátadás szervezett, intézményesített keretek között történjen. Szükséges létrehozni széles körű együttműködéssel az Önkormányzati Tudásközpontot.

Az önkormányzás és az önkormányzatiság jövője múlik azon, hogy sikerül-e belátható időn belül megkezdeni az önkormányzati szereplők képessé tételét, folyamatos felkészítését, tanítását és szakmai támogatásokkal való ellátását. Amennyiben erre nem kerül sor, akkor tovább mélyül a kétsebességes magyar önkormányzati rendszeren belüli feszültség és a magukat nyertesnek tekintő kevesek fejlődése is lassulni fog, valamint az ország egészének versenyképessége, élhetősége és széles értelemben vett fenntartható fejlődése kerülhet veszélybe.

Despite these difficulties, I believe that the system has a substantial intellectual reserve. I think the time has come to gradually build a platform to develop the knowledge base and to create an institutional framework for the knowledge transfer between the knowledge holders and learners; this requires the cooperation between the government, the local governments and the academia as well as the control of civil organisations. It is important to establish a Local Government Knowledge Centre with the support of a wide range of cooperation.

The future of municipalities and the idea of self-governance depend on the ability to empower, train, prepare and support the municipal actors in the foreseeable future. If this objective is not achieved, the tension within the two-speed Hungarian local government system will be further deepened and the development of the few who consider themselves as the winners of the system will also slow down and the competitiveness, liveability and even the sustainable development of the entire country can be endangered.

EGYBEN HATÉKONYABB? LAKOSSÁGI PERCEPCIÓK AZ ÁLLAM ÉS ÖNKORMÁNYZAT KÉRDÉSKÖRÉHEZ

Prof. Dr. Kákai László

Az önkormányzat és az állam hatáskörének határai, a két szereplő szerepének és feladatainak elosztása, a centralizáció-decentralizáció kérdésköre az elmúlt évek és napjaink egyik gyakran előkerülő kérdése. Ez a téma nem egyszerűen csak egy közigazgatási, államszervezési kérdés, a közszolgáltatásokon keresztül mindezek az állampolgárok mindennapjait közvetlenül befolyásoló döntések. (Kákai and Vető 2019)

A 2011-ben életbelépő új önkormányzati rendszer alapjaiban rendezte át a helyi önkormányzatok szolgáltatási és pénzügyi viszonyait. Az új kormányzati gondolkodás a decentralizációs kísérlet után egy neo-weberi⁶³ filozófia jegyében megmutatkozó erős centralizáció jegyeit vette fel.⁶⁴ A folyamat a megyei kormány megbízottak kinevezésével kezdődött, majd az új alkotmány megalkotásával, az új önkormányzati törvénnyel, az állami-önkormányzati feladatrendszer átszabásával, végül pedig a finanszírozási rendszer reformjával teljesedett ki.

Az átalakítás pénzügyi hátterét a 2013-tól bevezetett új, feladatfinanszírozási szisztéma kötött felhasználású kiadásorientált rendszere jelentette. A feladatfinanszírozásra való átállás, a törvény megszületése pillanatában nem volt teljeskörű. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a korábbi inkább szabad felhasználású támogatásokra építkező normatív finanszírozási rendszer helyett egy kötött felhasználású, kiadásorientált rendszerre való áttérés következett be. Az önkormányzat kötelező feladataihoz igazodó általános támogatások 2013-ban a hivatali feladatellátás, a településüzemeltetés (közvilágítás, köztemetők, közutak fenntartása, zöldterület- gazdálkodás), a szociális szakellátás (intézményi ellátás), valamint a köznevelési feladatok területén valósult meg (Tállai, 2014). Ugyanakkor a feladatfinanszírozást 2013-ban a szociális- és gyermekjóléti alapfeladatok és kulturális feladatok esetén még nem alkalmazták. 2014-től a feladatfinanszírozás rendszere a gyermekétkeztetés bevonásával egészült ki. A jogszabályi változásoknak köszönhetően a nagyobb települések több hatáskörrel rendelkeznek.⁶⁵

^{63.} Ennek lényege és különbsége a New Public Managementtől (NPM) abban ragadható meg, hogy míg az NPM a piac működési elveire akarja az államot átállítani, addig a neo-weberi modell az állam szerepének újragondolását az állam megerősítésének fényében helyezi középpontba.

^{64.} Ennek jegyében a korábbi kormányzati ciklusokhoz képest az állami szerepvállalás megerősítését, a szolgáltatások minőségének és a professzionális nyújtásának követelményét, az állampolgári és közigazgatási konzultációk kiterjesztését, eredményalapú szemlélet elterjesztését hangsúlyozta.

^{65.} Pálné Kovács Ilona és munkatársainak modellszámításai visszaigazolták a „nagyobb település-több ellátott feladat” kapcsolatot, mely a 2000 fős és a 10000 fős népességekategóriáknál mutat egy-egy nagyobb ugrást, ami az önkormányzati kötelező feladattelepítés szabályaihoz igazodóan rajzolódik ki (Mezei, 2014: 5.). <http://docplayer.hu/5950391-Zarotanutmany-a-hazai-onkormanyzatok-finanszirozasi-helyzeterol.html> (letöltés dátuma: 2018. Július 2.)

MORE AND MORE EFFECTIVELY? THE PEOPLE'S PERCEPTIONS IN TERMS OF THE STATE AND LOCAL GOVERNMENT ISSUES

László Kákai Prof.

The bounds of responsibility of local government and the state, the distribution of the roles and tasks between the two stakeholders and the question of centralization and decentralization are issues regularly debated during recent years and still debated today. These topics are not merely administrative or state organizational issues, through public services these are decisions influencing citizens' everyday lives. (Kákai and Vető 2019)

The change of the government in 2010 brought about the reorganization of the former model of local governance from its very root. After the decentralization experiment, the new central approach showed token strong centralization in the spirit of a neo-Weberian⁶³ philosophy.⁶⁴ The process started with the appointment of government commissioners at county level, and was later completed with the creation of the new constitution, the new act on local governments, the re-tailoring of the central and local governments' task system and the reform of the finance system.

The Act on local governments, which was passed in 2013, made considerable changes to local public service structures and municipal responsibilities. One of the main financial elements of the transformation was a switch over to task financing. Although the shift over to labelled financing was not total, the process meant a switch from the earlier normative financing system built mainly on unrestricted spending to a cost-oriented system of restricted spending. In 2013, general support adjusted to the obligatory tasks of local governments was provided in the fields of municipal administration, settlement operations (street-lighting, public cemeteries, maintenance of public roads and green area management), specialist social care (institutional care) and public education (Tállai 2014). In the cases of social, children's welfare and cultural functions, task financing was not applied. From 2014 on, the system of task financing was extended to children's catering, as well. Owing to the changes in the legal regulations, larger settlements have greater authority.⁶⁵

^{63.} The core of this and its difference from New Public Management (NPM) is that while NPM strives to make the state switch over to market operation principles, the neo-Weberian model focuses at reconsidering the role of the state in terms of making it stronger.

^{64.} In this spirit, the requirement of qualitative services and their professional provision, the extension of citizen and public administration consultations and the dissemination of result based attitudes were given a stronger emphasis than in the previous governmental periods.

^{65.} The model calculations made by Ilona Pálné Kovács et al. proved the „bigger settlement-more services provided” connection that shows bigger leaps in the population categories of 2000 and 10 000 people; this picture is in line with the rules of the obligatory responsibilities allotted to local governments (Mezei 2014: 5.). <http://docplayer.hu/5950391-Zarotanutmany-a-hazai-onkormanyzatok-finanszirozasi-helyzeterol.html> (downloaded: 2. July 2018.)

Megjelent a „járasszékhely” települések kategóriája, amelyek a járás egésze számára látnak el – alapvetően kistérségi közszolgáltatási – feladatokat.

Az átalakítás eredményeként az energia-, a víz- és közcsonna-ellátási, a hulladék- és a településgazdálkodási, közútfenntartási, valamint a helyi tömegközlekedési feladatok ellátásában az állami szerepvállalás meghatározóvá vált. Ezzel párhuzamosan csökkent az önkormányzatok által ellátandó kötelező feladatok köre. Ez lényegében mind a két önkormányzati szinten (megye és település) megfigyelhető. Egyrészt a megyei önkormányzatokat a területfejlesztési feladatkör megerősítésén kívül az összes közszolgáltatási funkciótól (művelődési központok, könyvtárak, múzeumok, levéltárak stb.) megfosztották. A települések esetében pedig 2013. január 1-jétől központi szervezésbe került az önkormányzatok korábbi legnagyobb kiadási csoportja az alap- és középfokú oktatás teljes rendszere. Ugyancsak elkerültek az egészségügyi szakellátó intézmények, azaz a kórházak valamint az integrált járóbeteg-szakellátást nyújtó intézmények. Az iskolák és kórházak átvétele jelentősen csökkentette a helyi szinten ellátott feladatok pénzügyi arányát. 2012-ben az önkormányzati kiadások nagysága a GDP-hez viszonyított már csak 9,3 százalék volt szemben a 2010. évi 12,8 százalékkal (Horváth–Péteri–Vécsei, 2014: 125.).

A kérdés az, hogy ebből mit érzékelt a lakosság? Milyen percepciói maradtak az önkormányzati rendszerrel kapcsolatban? Ennek vizsgálatára a Nemzeti Köszolgálati Egyetem megbízásából egy lakossági felmérésre került sor.⁶⁶ A program a magyar önkormányzati rendszer térbeli optimalizálásáról, a települések feladatainak méret szerinti differenciálásáról, a középszint szerepéről és az állami-önkormányzati szerepvállalás finomhangolásáról szólt. A vizsgálat egy 1500 fős lakossági megkeresésen alapult, mely reprezentatív a településméret, iskolaivégzettség, nem és korcsoportok szerint.⁶⁷

Az Önkormányzati törvény 2011-es változtatásáról a polgárok kis része (31%) hallott csak (1. ábra). Az iskolázottsági szint emelkedésével az informáltság is erősödik ezen kérdés kapcsán: még a legfeljebb 8 általánost végzettek körében csak 19 százalék, addig a diplomások esetében már 54%. Településtípus szerint csak a községekben élők ismeretei maradnak el az átlagtól, itt jóval kevesebben (26%) hallottak a törvényi változásról, mint a nagyobb településeken. Érzékelhető egy generációs eltérés is a tájékozottságban: a középgenerációk (40-49 évesek, 50-59 évesek) hallottak leginkább a törvény módosulásáról.

66. A kutatás a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálatfejlesztés” című kiemelt projekt keretében készült. A lekérdezés ideje: 2018. június 18-2018. július 18.

67. A kutatás alapvetően közpolitikai (policy) típusú kérdéseket vizsgált, pártpolitikai (politics) kérdések nem szerepeltek benne. Az elsődleges cél az volt, hogy megismerjük az állampolgárok véleményét a közszolgáltatások minőségével és működésével, az önkormányzatok szerepével, helyzetével kapcsolatban.

The new category of “*district town*” appeared; these settlements fulfil – mainly small regional public service – tasks for the whole district.

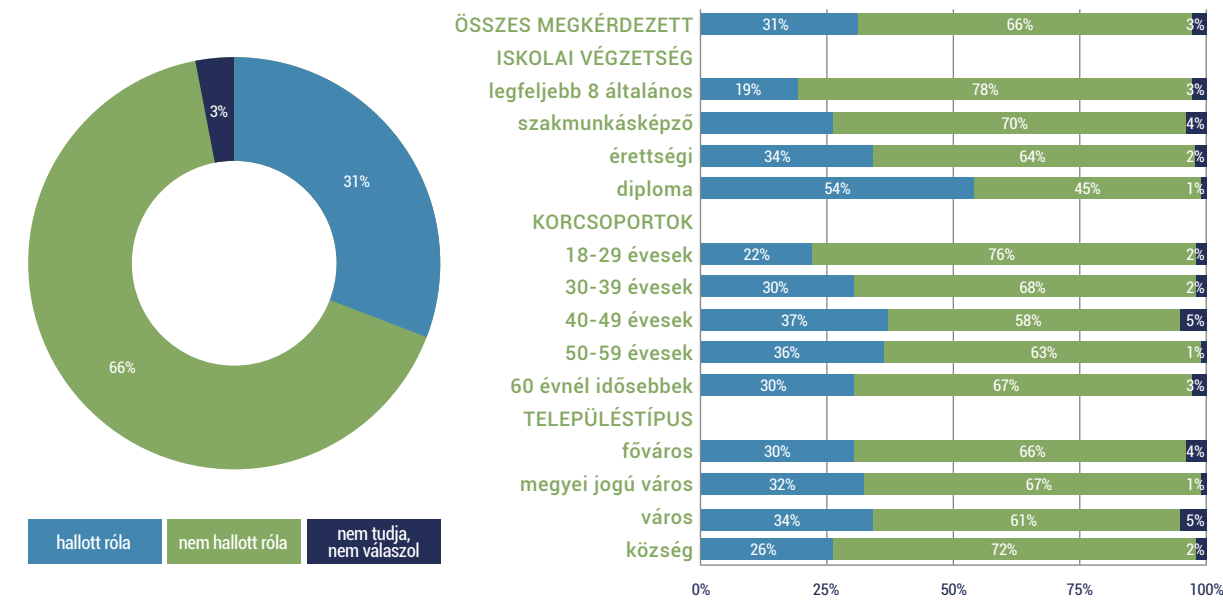
To sum up the changes, in the fields of energy, water and public sewer supply, in waste and settlement management, the operation of public roads and local public transport, state contribution has become dominant. As a result of the reorganization of the competences, the range of tasks that local governments are obliged to fulfil, has considerably narrowed. This phenomenon can clearly be seen at both municipal (county and settlement) levels. County municipalities were deprived of all of their public service functions (cultural centres, libraries, museums, archives etc.), except for the task of regional development, which was strengthened. As for the settlements, from January 1st 2013, the main expenditure group of local government, the total system of primary and secondary education was drawn under central organization. The specialist health care units, i.e. the hospitals and the institutions offering integrated outpatient specialist health care were also centralized. The centralization of the schools and the hospitals substantially decreased the financial rate of the locally implemented functions. In 2012, the amount of municipal expenditure was only 9.3% of the GDP, while it was 12.8% in 2010 (Horváth, Péteri and Vécsei 2014: 125).

The question is what the population recognized of all this. What perceptions of the municipal system did they preserve? In order to research this, a population survey was ordered by the National University of Public Service.⁶⁶ The program concerned the spatial optimization of the Hungarian municipal system, the differentiation of the functions of the settlements according to their sizes, the role of the medium level and the harmonization of governmental and municipal contribution. The survey was based on a sample of 1500 inhabitants that was representative in terms of the settlement size, level of education, gender and age groups.

Only a minor part (31%) of the citizens who have heard about the enactment of the Law on local governments in 2011 (see Figure 1). With the increase in the level of education, the number of those informed in this issue grows: while amongst people with an 8-grade primary level education as a maximum this rate is 19%, in the case of those with a degree it is 54%. In terms of the settlement type, the knowledge of the people living in villages lags behind the average, far less (26%) of them have heard about the legal changes than of those living in larger settlements. A generational difference is also perceivable in the level of being informed: it is the middle generations (40-49 and 50-59) that are most likely to have heard of the changes.

66. The research was implemented within the frames of the flagship project no. KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001, titled “Public service development basing good governance”.

67. The focus of the research was basically the public policy type problems, but political (party) themes were not included. The primary goal was to identify citizens' opinions about the quality of public services and its functioning, and about the role and position of local governments.



1. ÁBRA Hallott Ön arról, hogy 2011-ben új Önkormányzati törvényt fogadtak el?

Azok többsége, akik tudnak a törvény változásáról, egyértelműen úgy emlékeznek, hogy az csökkentette az önkormányzatok hatáskörét a helyi szolgáltatások terén (lásd 2. ábra).

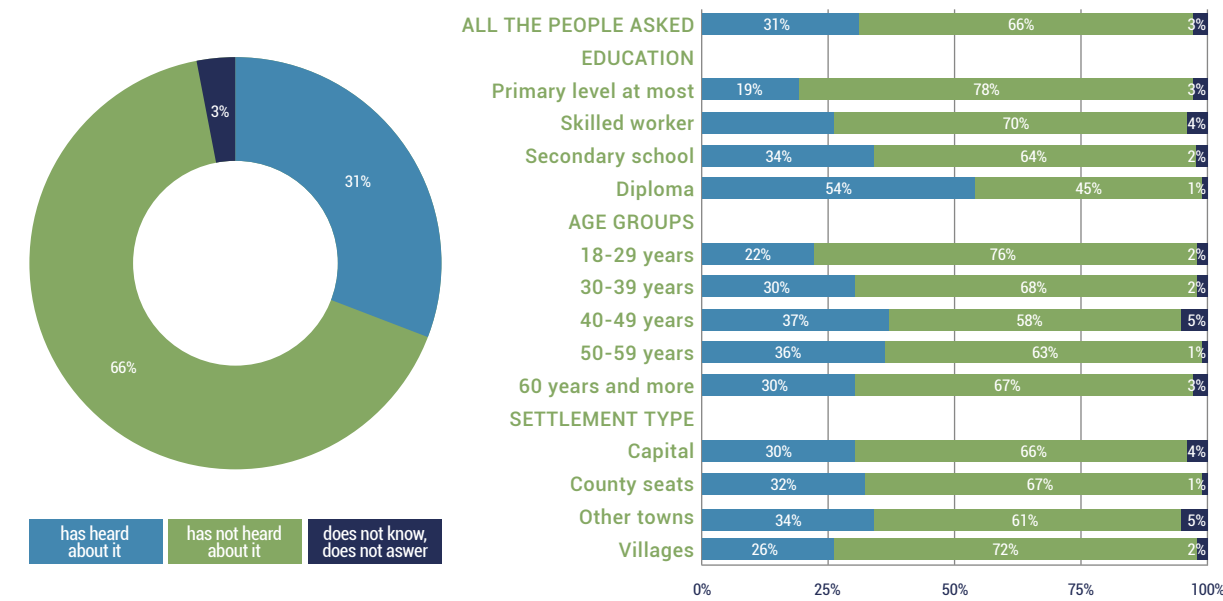
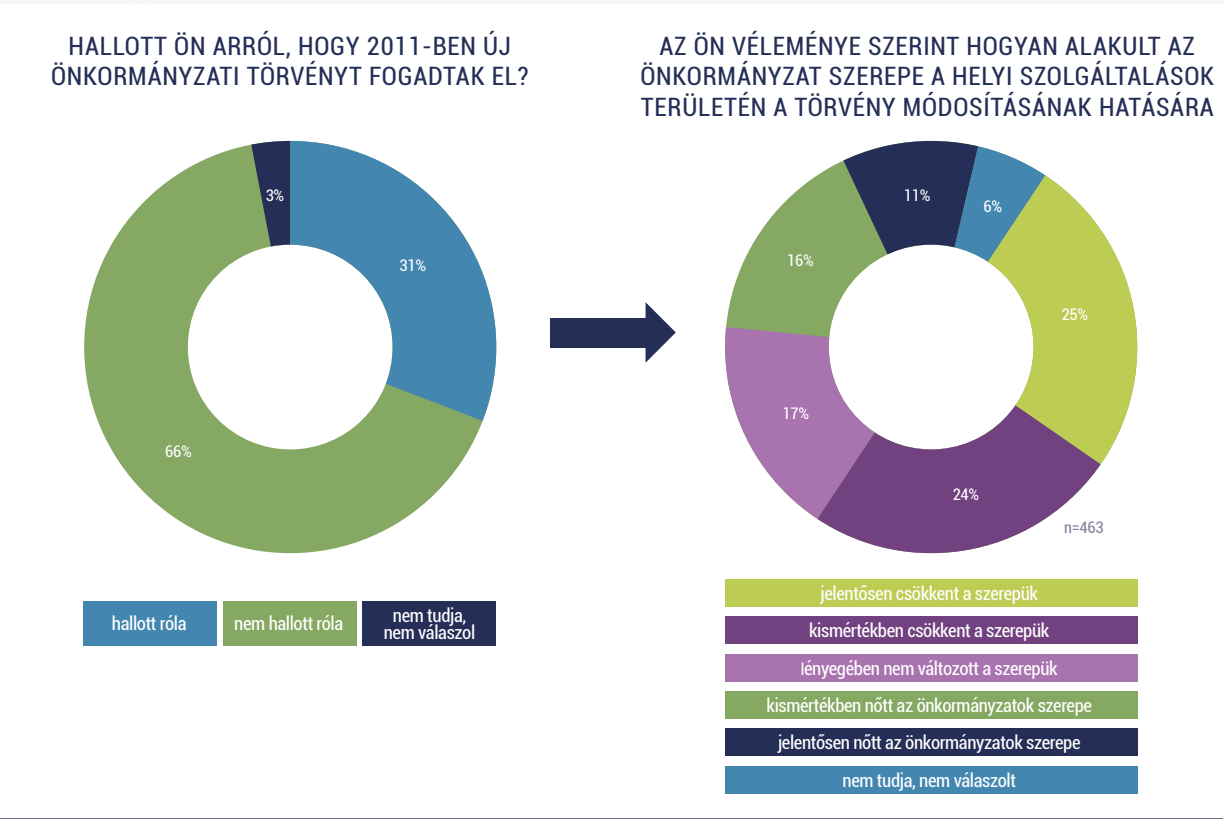


FIGURE 1 Have you heard that a new law on local government was passed in 2011?

Most of the people who have heard about the modifications, definitely remember that these have lessened the authority of local governments in relation to local services (see Figure 2).



2. ÁBRA

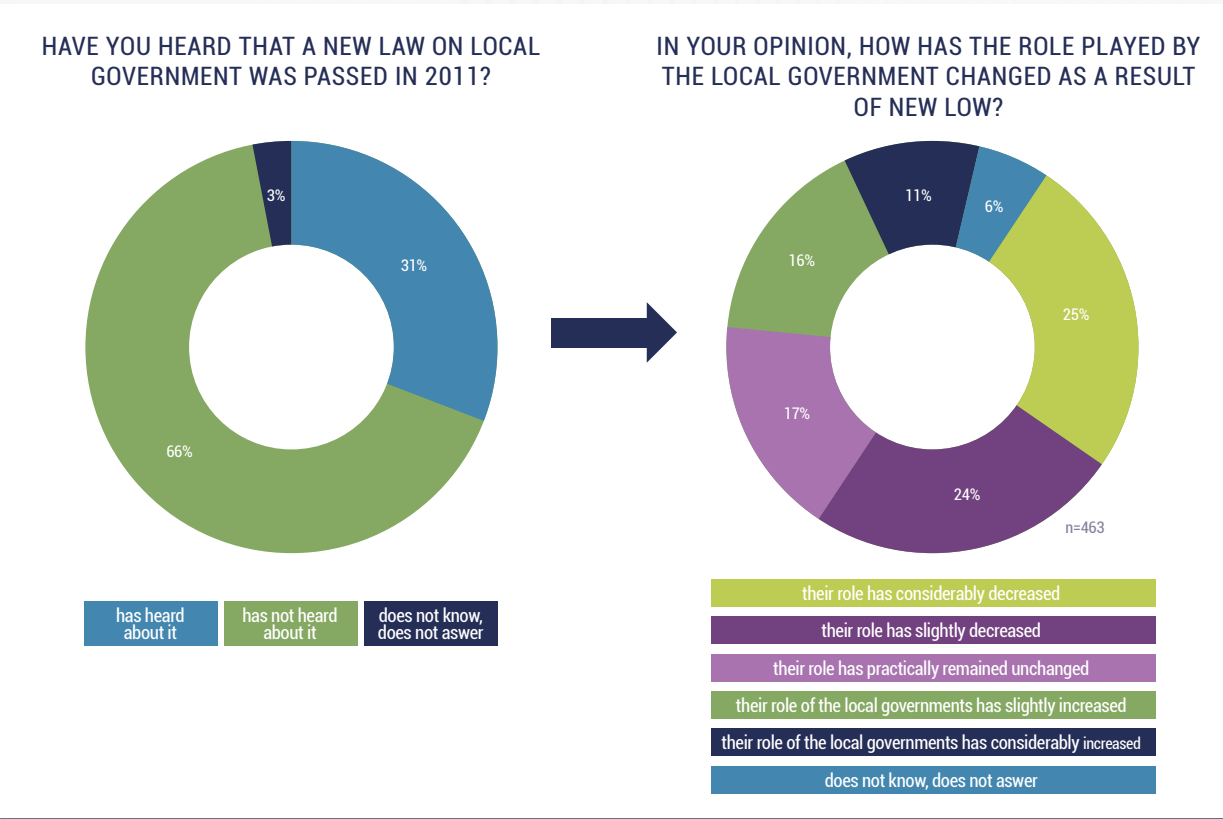
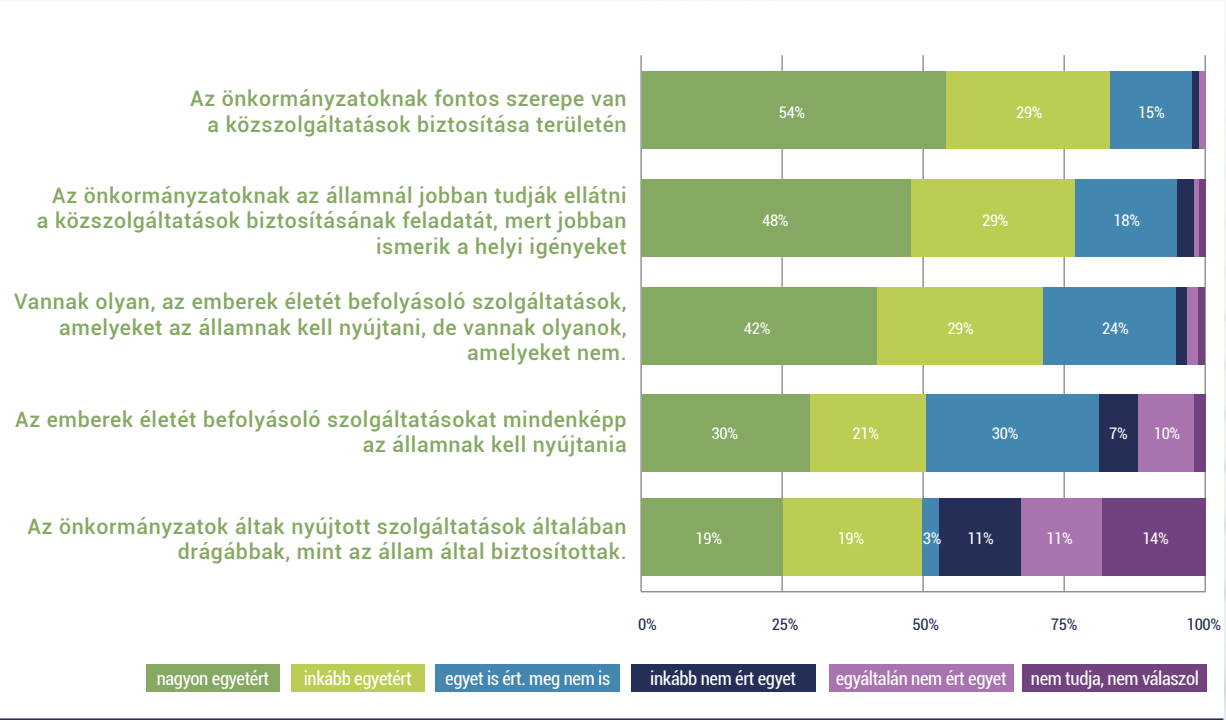


FIGURE 2

Egynegyedük úgy tudja, hogy a módosítás hatására növekedtek az önkormányzatok lehetőségei ezen a téren. Az érettségizettek és a diplomások ebben az esetben is jobban tájékozottak, körükben egyértelmű többségben vannak azok, akik szerint az önkormányzatok szolgáltatási köre szűkült a 2011-es változtatás során. Ugyanez a helyzet a fővárosban élők körében is. Ez érthető jelenség hiszen a fővárosi, illetve a kerületi önkormányzatok szerepével kapcsolatban van a legtöbb vita a kormány, a törvényhozás és az önkormányzatok között.

Az információ hiánya azonban nem jelenti azt, hogy az embereknek a napi tapasztalataik, a megélt élethelyzetek alapján ne lenne véleménye, ne lenne határozott elképzelése arról, hogy mit gondolnak az önkormányzatok és az állam szerepvállalásának határaitól.

Ha arról kérdezzük őket, hogy az önkormányzatoknak milyen szerepe van a közszolgáltatásokban, illetve, hogy az állam vagy az önkormányzat lát-e el jobban feladatokat, akkor a nagy többség az önkormányzatok irányába húz (3. ábra). A többség úgy látja, hogy fontos szerepük van a közszolgáltatások biztosításában. Jobban tudják ellátni ezeket a feladatokat, mivel ismerik a helyi igényeket. Mindemellett persze elismerik azt is, hogy vannak olyan feladatok, amelyeket az államnak kell megoldania és a két szereplő közötti feladatmegosztást nagyon körültekintően kell végrehajtani (4. ábra). Az állami túlterjeszkedésről, az önkormányzati feladatok centralizálásáról pedig egyértelműen negatív véleménnyel vannak.



3. ÁBRA Önkormányzat vagy állam?

One quarter of them, however, are convinced that the possibilities of the municipalities have grown in this field. The people with secondary or higher level of education are better informed, most of them say that the range of the services provided by the local governments has narrowed as a result of the changes in 2011. This applies to the inhabitants of the capital, as well. The reason for this is clear: it was the effects influencing the capital and its district municipalities that were given the most publicity. And currently, it is the role of the district municipalities that generates the most debates between the government, legislature and the municipalities.

However, the lack of information does not mean that people lack opinions and definite ideas formed according to their daily experiences and the life situations they face in relation to the limits of the contribution of the local governments and the state.

When we ask them what role the local governments play in public services or whether tasks can be fulfilled better by the state or the municipality, in most cases they vote for the local governments (see Figure 3). Most of them think that municipalities play an important role in providing public services. They are better at fulfilling these tasks since they are aware of local needs. Nevertheless, the respondents acknowledge that some tasks must be performed by the state, and that responsibilities must carefully be distributed between the two agents. Also, they have definitely negative opinions about the overextension of the state and the centralization of municipal tasks.

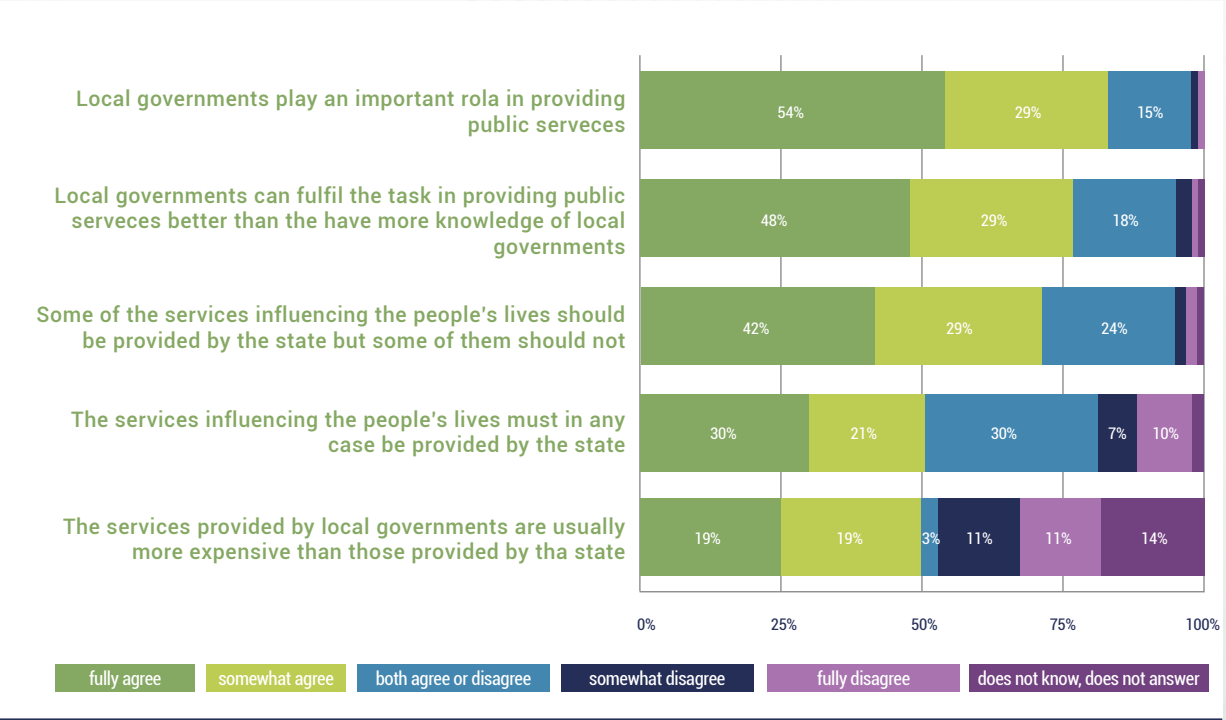
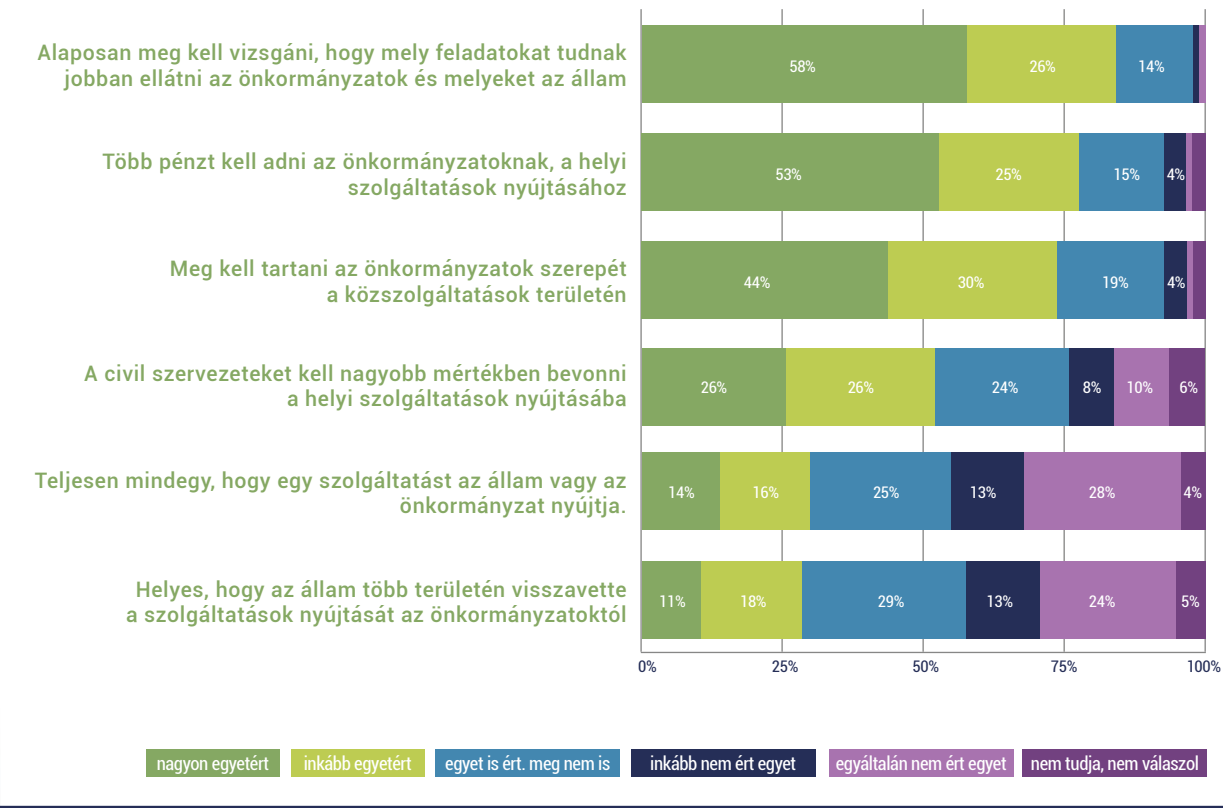


FIGURE 3 Local government or state?



4. ÁBRA Önkormányzat vagy állam?

Ezen jelenségek mögött két egyértelműen azonosítható szociodemográfiai mintázat bontakozik ki. A diplomások körében egyértelmű többségben (62%) vannak az önkormányzatpártiak, de a többi végzettségi csoportban is kiegyenlített az önkormányzatpártiak és az ingadozók aránya (5. ábra). Jelentős mértékű egyértelmű állampártiság egyik csoportban sem tapasztalható. Hasonló mintázat látható a településtípusok szerinti bontásban is: a megyei jogú városokban, illetve a községekben élők körében egyértelmű az önkormányzatokhoz húzás túlsúlya (55-55%), míg a fővárosban és a városokban kiegyenlített a helyi szintet támogatók és az ingadozók aránya. A centralizáció támogatása egyik települési szinten sem jelenik meg lényeges mértékben.

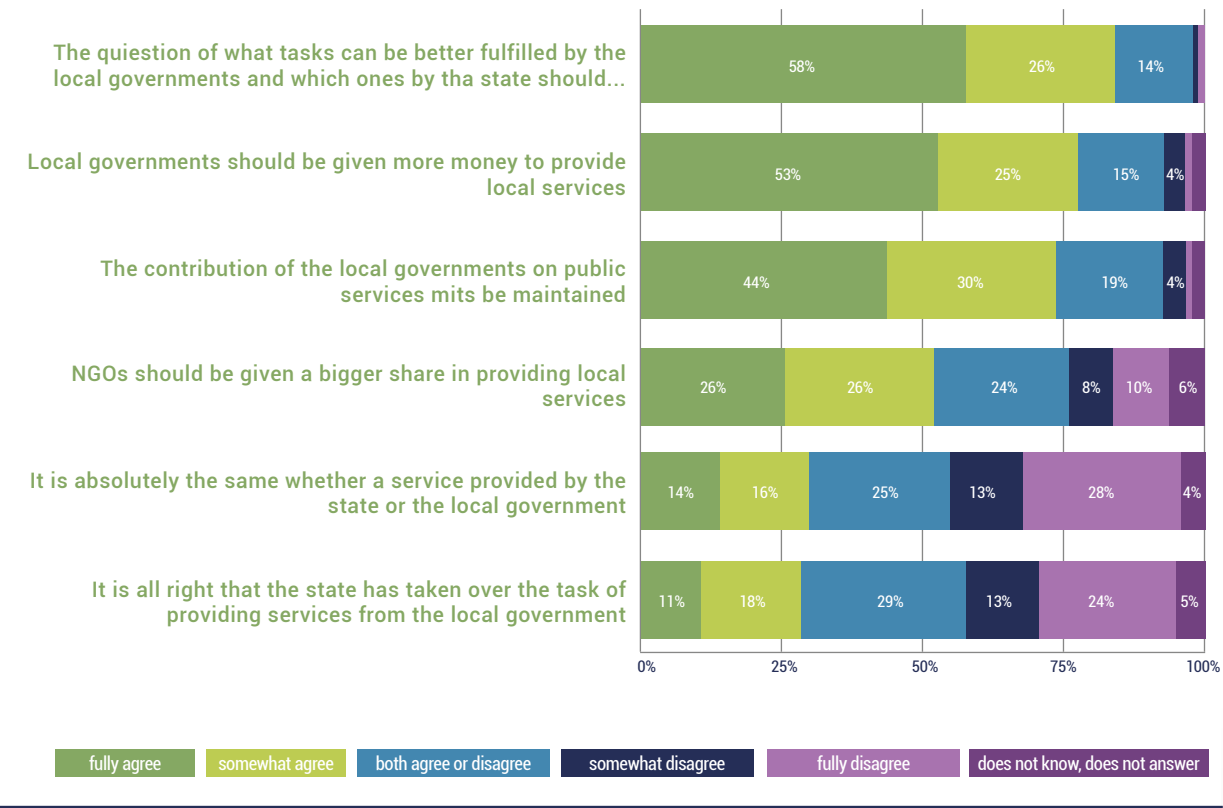
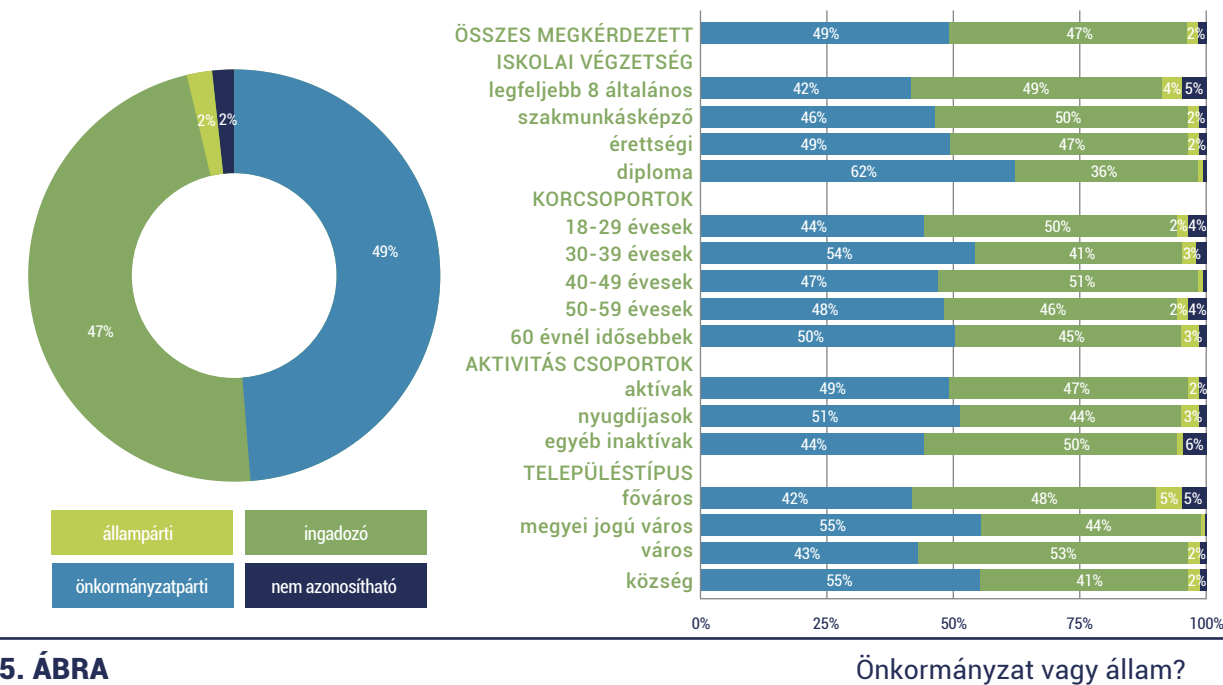


FIGURE 4 Local government or state?

These phenomena show two clearly noticeable socio-demographical patterns. In the group of the people with degree-level education, pro-municipality opinions have a strong majority (62 %), but the number of those preferring municipalities and of those hesitating is balanced in the rest of the educational groups, as well. There is no considerable and clear pro-state opinion in any of the groups. The pattern in terms of settlement types shows a similar picture: while in the main county cities and the villages pro-municipality opinions have a clear predominance (55-55%), in the capital and the smaller towns the rate of those supporting local solutions and those hesitating is balanced (see Figure 5). Centralization has no significant support in any of the settlement types.



5. ÁBRA

Ha a kérdésekben megfogalmazott véleményeket egy Likert-skála állításainak tekintjük és ezt egyszerűen összegezzük, akkor azt találjuk, hogy a centralizáltságnak, az egyértelmű és erőteljes, mindenhol jelenlévő állami szerepvállalásnak nagyon kis támogatói bázisa (2%) van a közszolgáltatások ellátásával kapcsolatban. Az állampolgárok fele (49%) viszont egyértelműen az önkormányzatokhoz helyezné a mindennapokat érintő szolgáltatások ellátását. Közel ugyanennyien vannak azok, akik ingadoznak a kérdésben, vagyis azonos mértékben vallanak önkormányzati és centralizációs nézeteket.

Ez az elemzési mód egyenlő súllyal kezeli a tizenegy állítást, jól mutatva ezzel a primer hangulatot a vizsgált téma kapcsán. A nagyszámú ingadozó miatt érdemes azonban megvizsgálni a háttérben meghúzódó finomabb véleménystruktúrákat, összefüggéseket. Faktorelemzés segítségével a tizenegy attitűdkérdés mögött, két jól elkülöníthető véleménydimenzió fedezhető fel. Az elsőbe azok az állítások tartoznak, amelyek minőségi, hatékonysági szempontból vizsgálják azt, hogy az állam vagy az önkormányzat nyújtsa-e inkább a helyi szolgáltatásokat. A másodikba azok, amelyek pénzügyi, költséghatékonysági szempontból vizsgálják a feladatmegosztást.

A két így kialakított faktor segítségével már lehetőség nyílt klaszterelemzéssel arra, hogy megvizsgáljuk azt, hogy egy ezen véleménydimenziók mentén milyen mintázatok fedezhetők fel a magyar társadalomban, illetve, hogy ezek a mintázatok milyen és mekkora csoportokra jellemzők.

Az egyértelműen decentralizációs pártiak, mind a minőségi, mind a hatékonysági szempontból egyértelműen az önkormányzatokat részesítik előnyben a közszolgáltatások nyújtása kapcsán. Ők a megkérdezettek 39 százalékát teszik ki (6. ábra).

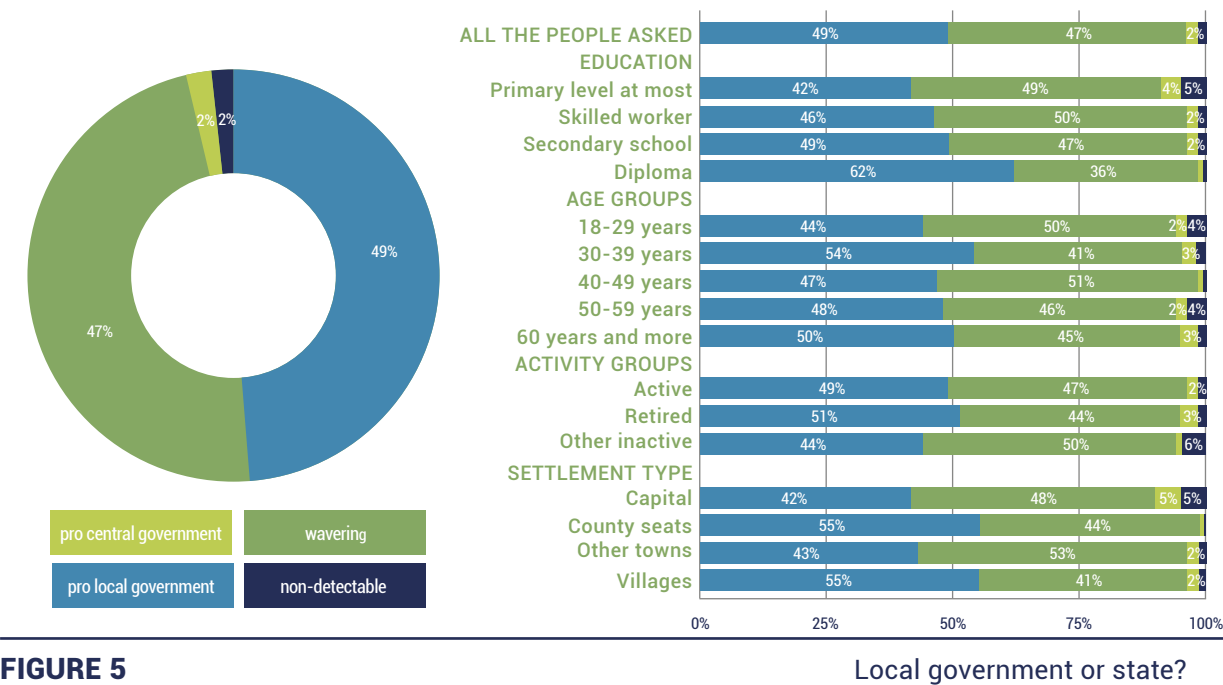


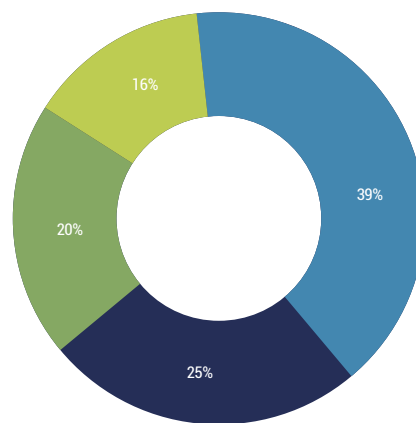
FIGURE 5

If we consider the opinions included in the questions as statements on a Likert scale and simply summarize them, we will find that centralization, the explicit and strong presence of state contribution has a very small supporter base (2%) in terms of public service provision. Half of the respondents (49%) would definitely assign the tasks connected with everyday public services to local government. The number of those hesitating over the question, i.e. being for the local governments and for centralization at the same time, is nearly as great.

This analysis method treats the eleven statements as having equal importance, showing the primary atmosphere in connection with the examined topic. However, because of the high number of hesitant persons it is worth investigating the finer opinion structures and interconnections hiding in the background. Doing a factor analysis, we have discovered two, clearly separated opinion dimensions behind the eleven attitude questions. The first one includes the statements examining from a quality and efficiency perspective whether it is the local government or the state that should provide the local services. The second group includes the questions concerning task division from the financial and cost efficiency aspects.

With the help of the two factors created this way, we were able to do cluster analysis and examine the patterns appearing along these opinion dimensions in the Hungarian society, and the type and size of the groups characterized by these patterns.

Regarding quality and efficiency aspects, those explicitly voting for decentralization clearly prefer local municipalities in terms of public service provision. These make 39% of the people asked (see Figure 6).



egyértelműen decentralizáció pártiak a szolgáltatások nyújtásában decentralizáció párti, de a közszolgáltatások pénzügyi kérdései esetén inkább az állapot preferálja
 pénzügyi, illetve minőségi és hatékonysági kérdésekben is az államhoz húz nem azonosítható

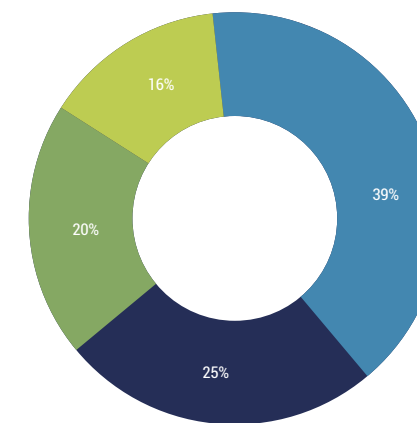
6. ÁBRA Önkormányzat vagy állam? – faktor és klaszterelemzésével kialakított csoportok

Az ingadozók korábbi jelentős tömegét ez az elemzési mód több részre bontotta. Az egyik ilyen csoport a szolgáltatások nyújtásában decentralizáció párti, de a közszolgáltatások pénzügyi kérdéseiben esetén inkább az államot preferálja. Ők a megkérdezettek 25 százalékát jelentik.

A másik csoport egy olyan centralizációpárti csoport lett, amely pénzügyi kérdésekben mindennél erősebben bíz az államban, ha közszolgáltatásokról van szó, és – ha nem is erősen – de a minőségi és hatékonysági szempontok esetében is inkább az államhoz húz. Ez a gondolkodás a megkérdezettek 20 százalékára jellemző.

A megkérdezettek 16 százalékának válaszai vagy hiányosak voltak – ezért nem lehetett őket egyértelműen besorolni –, vagy nem illeszkedtek tisztán egyik csoport véleménystruktúrájához sem.

Ezen véleménycsoportok mögött ugyanaz a két egyértelmű szociodemográfiai mintázat bontakozik ki, mint az összevont skálás elemzésnél (7. ábra). A diplomások körében többségben (52%) vannak az egyértelműen decentralizációpártiak. Ezen véleménycsoport aránya az iskolai végzettségi szintekkel párhuzamosan csökken, de sehol sem kerül relatív kisebbségbe, vagyis egyértelmű, nagyarányú centralizációpártiság egyik csoportban sem tapasztalható. Hasonló mintázat látható a településtípusok szerinti bontásban is: a megyei jogú városokban, illetve a községekben élők körében egyértelmű a decentralizációhoz húzás relatív túlsúlya (45-43%), de a fővárosban és a városokban is ez a véleménycsoport jelenik meg a legnagyobb arányban.



explicitly pro-decentralization pro-decentralization in service provision but prefers the state in the financial issues of public services
 prefers the state in terms of financial, quality and efficiency issues, as well non-identifiable

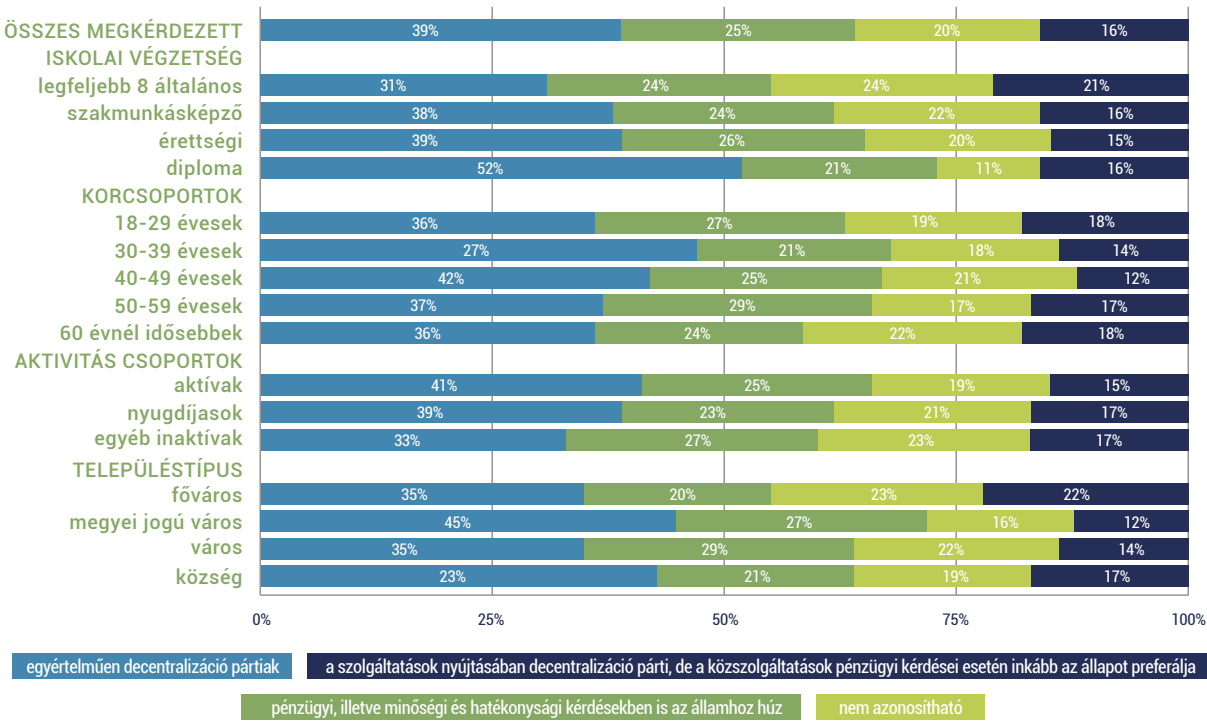
FIGURE 6 Municipality or state? – groups created by means of factor and cluster analysis

The analysis method divided the originally very large group of hesitant persons into several parts. One of these groups was for decentralization in service provision but preferred the state in terms of the financial issues of public services. This constituted 25 percent of those asked.

The other group was a pro-centralization group that trusted the state more than any other entity in terms of the financial issues of public services, and – although not very strongly – favoured the state in terms of quality and efficiency aspects, as well. This type of thinking characterised 20 percent of those interviewed.

The answers of 16 percent were incomplete and thus impossible to categorize explicitly, or did not match clearly the opinion structures of any of the groups.

Behind these opinion groups we can find the same socio-demographic patterns as we did with the summary scale analysis (see Figure 7). Within the circle of people with a diploma, the majority (52%) is explicitly for decentralization. The rate of this opinion group decreases in parallel with the level of education but does not turn into a relative minority at any of the levels so it is clear that no major preference for centralization is present in any of the groups. A similar pattern shows in terms of the settlement types: in the main county cities and the villages the relative dominance of the preference for decentralization is rather clear (45-43%), but this opinion group bears the greatest share in the capital and the towns, as well.



7. ÁBRA Önkormányzat vagy állam? - faktor és klaszterelemzésével kialakított csoportok

Az egyik magyarázata az erős állami szerepvállalással való szembenállásnak a rossz tapasztalatok lehetnek. A 2011-es Önkormányzati törvény változtatás, az állam önkormányzatoktól való feladatelonása mind az oktatás, mind az egészségügy terén negatív véleményekkel terhelt (8. ábra). Az alap- és középfokú oktatás szervezésének államhoz kerülés miatt 21 százaléknyan érzik úgy, hogy romlottak a körülmények, a többség változatlanságot lát (ami az oktatás helyzetének régóta tartó negatív megítélése miatt szintén problémás). Javulást csak 13 százaléknyan érzékelnek. A kórházak fenntartásában bekövetkezett változás ennél rosszabb megítélés alá esik. Itt 40 százaléknyan látják úgy, hogy egyértelmű romlás tapasztalható a 2011-es változás óta. 43 százaléknyan érzékelnek változatlanságot, amely szintén problémás az egészségügy évtizedes rossz megítélése miatt.

Az egyetlen terület, ahol valamennyire pozitív a változtatás mérlege, az a hatósági ügyintézés. Itt 35 százalék beszél javulásról, de a válaszadók abszolút többsége (54%) itt is a változatlanságot látja (8. ábra).

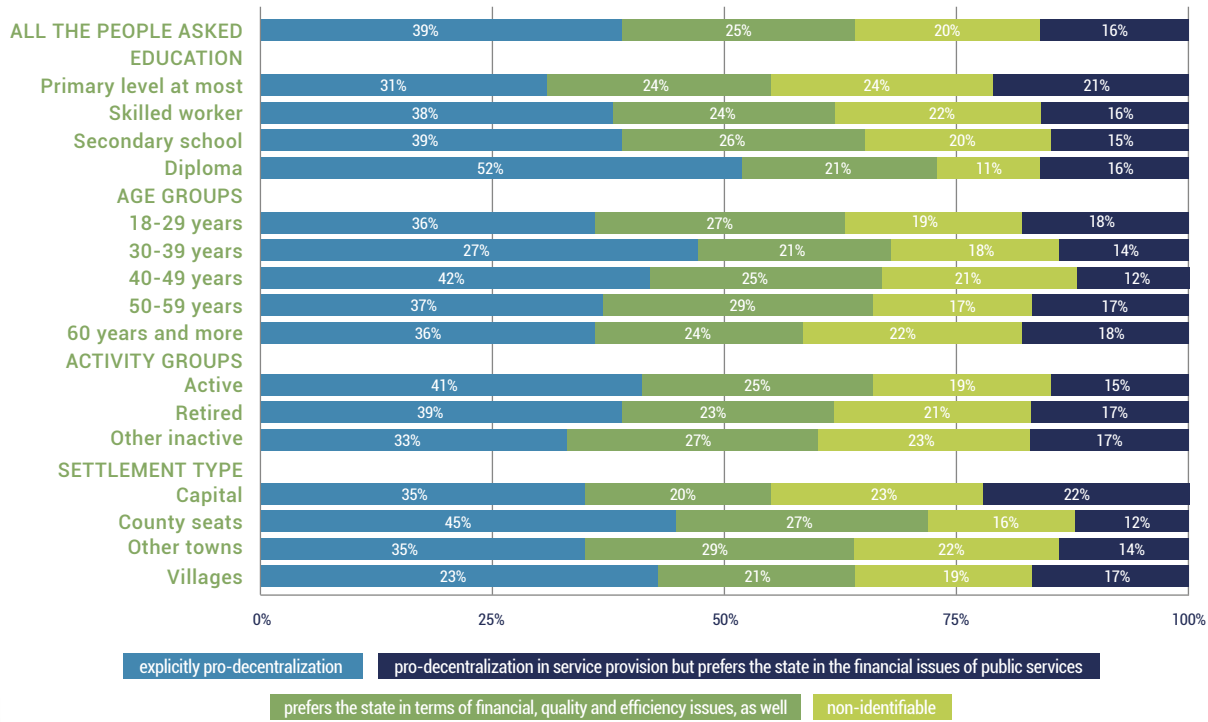
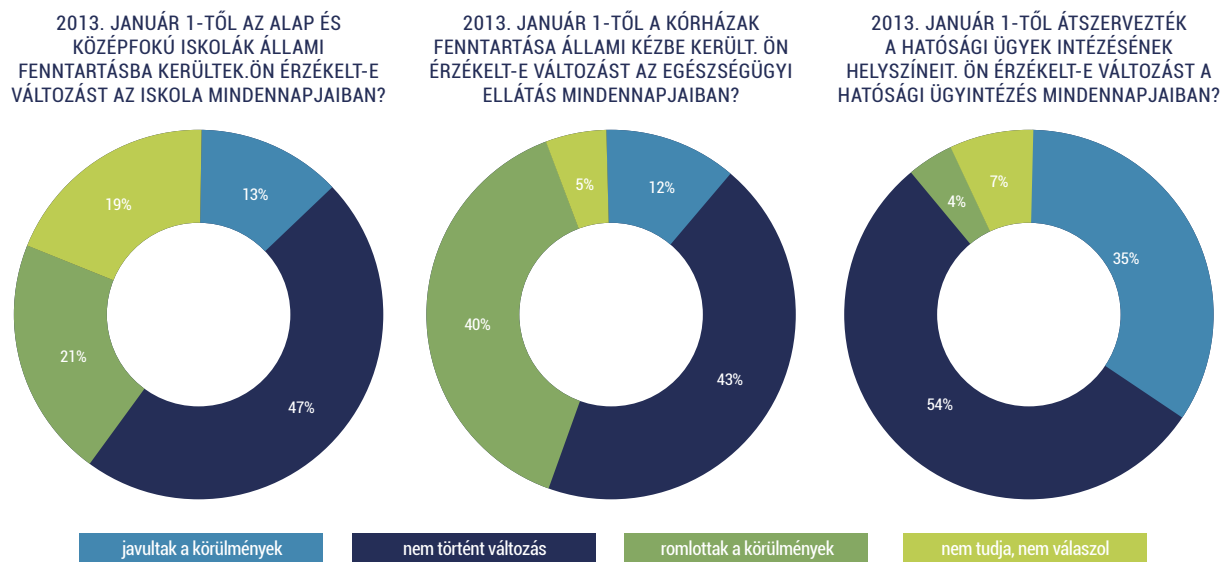


FIGURE 7 Municipality or state? – groups created by means of factor and cluster analysis

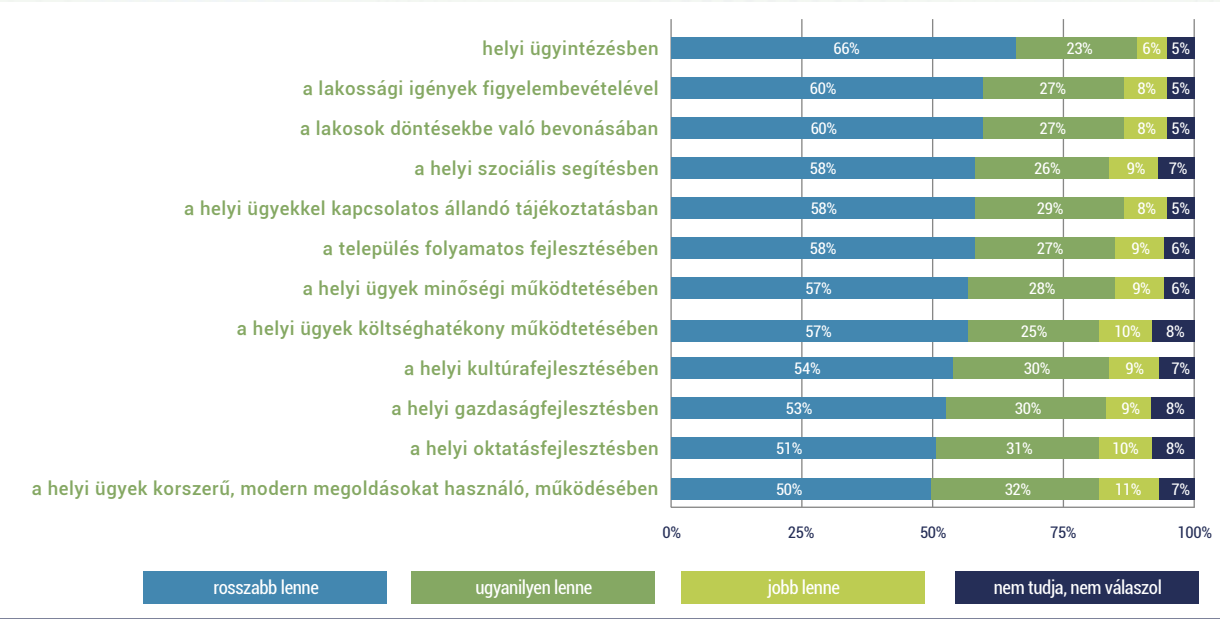
One of the reasons for rejecting strong state contribution may be bad experiences. Since the Law on local governments was passed in 2011, and the state withdrew tasks from the local governments, both education and health care has been seen in a negative light (see Figure 8). 21% think that the circumstances have declined since the organization of primary and secondary level education was taken over by the state, and the majority thinks conditions have remained the same (which, with regard to the long-lasting negative judgement of education, is also problematic). Only 13% think there has been improvement. The changes having taken place in the operation of the hospitals have been judged even worse. Here, 40% think that conditions have definitely declined since 2011. 43% think that there have been no changes, which is also problematic regarding the fact that health care had long been judged rather poor.

The only field where the balance of changes is somewhat positive is public administration. Here, 35% sees improvements, but the absolute majority of the respondents (54%) see unchanged conditions in this field, as well (see Figure 8).



8. ÁBRA 2013. január 1-től az állami fenntartásba kerültek. Ön érzékelt-e változást a mindennapjaiban?

Ezek a múltbeli negatív tapasztalatok egyértelműen magyarázzák azt, hogy miért vélekednek elutasítóan az emberek az állam további, önkormányzatoktól funkciókat elvonó terjeszkedéséről (9. ábra). Ugyanis amikor arra kérdeztünk rá, hogy ha a jövőben az önkormányzatoknak nem lenne szerepe a különböző közszolgáltatások terén, akkor hogyan változna az adott szolgáltatás minősége elsöprő negatív véleményekkel találkoztunk. Minden területen a romlásról szóló vélemények voltak abszolút többségben. Lehetséges javulást csak elenyésző mértékben feltételeztek. A további centralizációnak a megítélése egyértelműen negatív, a többség úgy látja, hogy ha egy területen az állam átveszi az irányítást, ott romlani fog a szolgáltatás minősége.



9. ÁBRA Sokat beszélnek mostanában az önkormányzatok szerepének átalakításáról. Ön szerint, ha a jövőben, az önkormányzatoknak nem lenne szerepe a következőkben, akkor jobb, rosszabb vagy ugyanilyen lenne annak minősége?

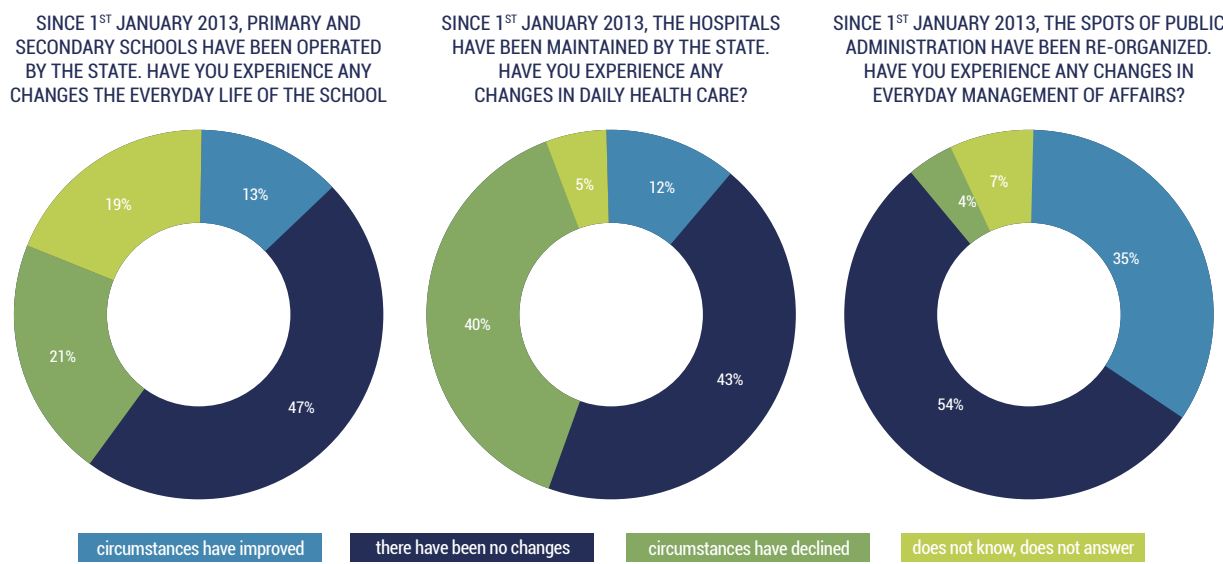


FIGURE 8 Since 1st January 2013 have been operated by the state. Have you experience any changes in the everyday life?

The negative experiences from the past give a clear explanation of why people reject further extension of the state withdrawing functions from the local governments (see Figure 9). When we asked the people how the quality of the given service would change if the local governments had no authority in public services, we met overwhelmingly negative opinions. Those envisioning decline had absolute majority in each field. Only an insignificant portion thought improvement was possible. Further centralization is definitely seen in a bad light; the majority of the respondents thought that if the state took over the management of a certain field, the quality of the relating services would decline.

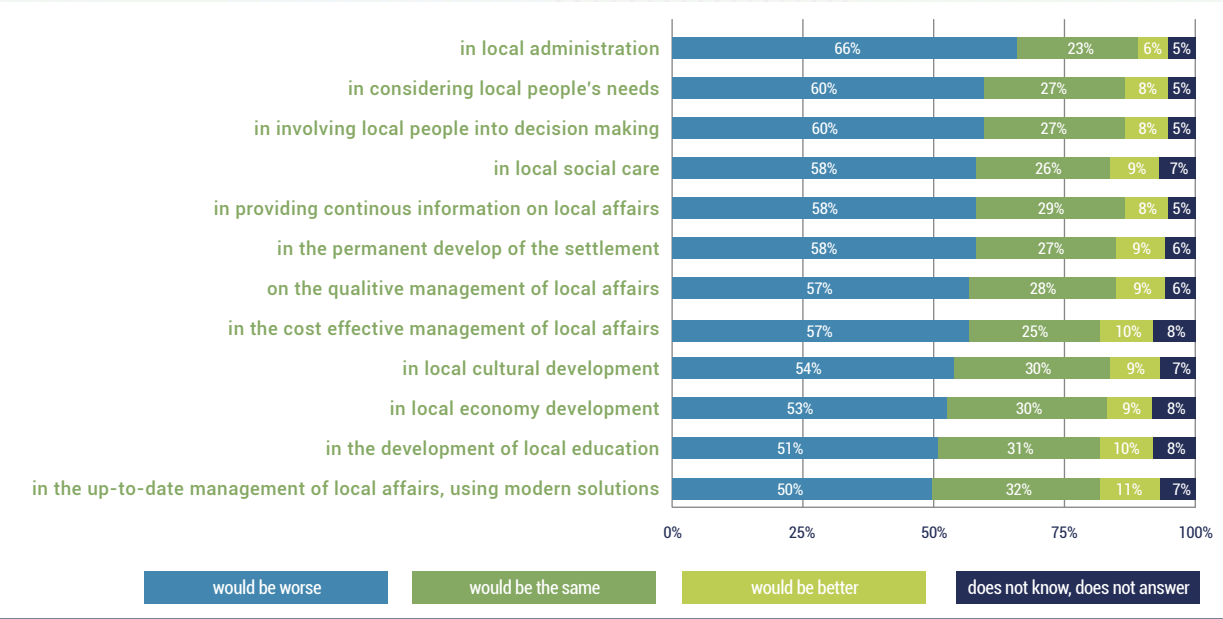


FIGURE 9 The transformation of the role of the local governments is a popular topic in our days. In your opinion, if the local governments did not play any role in the fields listed below, would their quality be better, worse or the same as it is today?

Faktoranalízis segítségével ennél a kérdésnél is megpróbáltuk a kérdésben szereplő tizenkét terület megítélésében valamilyen látens struktúrát azonosítani. Ez azonban nem volt lehetséges, mivel mind a tizenkét szempont egységesen egy dimenzióhoz tartozóként jelent meg az elemzésben. Összességében ez azt jelenti, hogy a polgárok gondolkodásában nincs különbségtétel ezekben a kérdésekben. A klaszterelemzés is ezt erősítette meg: aki pesszimistán tekint az ilyen változásokra (a megkérdezettek 50 százaléka) az minden területről egységesen így gondolkodik. Aki nem vár változást (27%), az egyik területen sem gondol mást. Aki szerint javulás várható (9%), az minden területen erre számít. Ezek között a csoportok között szociodemográfiai háttérük tekintetében szinte semmilyen különbség nincs, egyedül a lakóhely tekintetében fedezhető fel összefüggés. A megyeszékhelyen és a községben élők körében szignifikánsan magasabb (55% és 70%) a pesszimista nézőponttal rendelkezők aránya.

Összegzés

A centralizációs tendencia a 2008-as gazdasági válság kezelésének egyik bevált gyakorlata szerte Európában. Számos országban jelentős megszorítások, hatásköri átcsoportosítások zajlottak le. Ebben a tekintetben Magyarország nem különbözik más európai országoktól. Ugyanakkor rá kell mutatni arra a tényre, hogy az önkormányzati rendszer ilyen gyors és mélyreható átalakítása nem csak a gazdasági válság okozta kényszerek egyik megnyilvánulási formája volt Magyarországon, hanem a kormány részéről a nemzetközi szabályokkal való összhang figyelembevételével mellett egy jogilag alaposan előkészített folyamat. A rendszer átalakítása igazából nem ütközik tételelesen egyetlen nemzetközi kötelezettséggel, így pl. a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával sem (Horváth, 2014: 9.). A kétharmados parlamenti többséggel elfogadott alaptörvény és az új önkormányzati törvény egy következetes politikai folyamat részeként értelmezhető, melyben az állam az önkormányzatokra, mint a kormányzati politika végrehajtójaként tekint. Így mozgástere, költségvetése és közszolgáltatási felelősségi területe is szorosabban kötődik az államhoz.

Hatalmi szempontból nézve sikeresnek (Gajduschek, 2012: 70.) tekinthető a magyar önkormányzati rendszer átalakítása. Siker alatt értve egyrészt azt, hogy a rendszerváltástól egészen 2010-ig lényegében egyetlen kormánynak sem volt kellő bátorsága arra, hogy az önkormányzati rendszerben az egész szerkezetet illetően változtatásokat vigyen keresztül. Másrészt pedig, hogy ez a döntés sem a helyi önkormányzatok, sem azok érdekszövetségei sem pedig a helyi lakosság ellenállását nem váltotta ki.

A kormány egyfajta választ adott az önkormányzati rendszert 1990-től feszítő problémáira. A válasz egyértelműen az önkormányzati autonómia jelentős mértékű csökkentése és az állami kompetencia erősítése.

By means of factor analysis we tried to identify some latent structure in the attitudes concerning the twelve opinions in terms of this question, as well. This, however, was not possible since all twelve aspects appeared in the analysis as belonging to the same dimension. All in all, this means that these citizens do not distinguish between these issues. Cluster analysis proved this as well: those being pessimist about such changes (50% of the people asked) are pessimist in terms of each field. Those not expecting any changes (27%) think the same about the other fields, too. Respondents predicting improvement (9%) expect the same in all the fields. Concerning the socio-demographic background of these groups, there is practically no difference, the only interconnection can be revealed in terms of the place of residence. Within the group living in the main county cities and villages, the rate of those with a pessimist approach is significantly higher (55 and 70%).

Conclusions

Centralization tendency has been a tried and tested practice of managing the economic crisis of 2008 across Europe. In several countries, considerable restrictions and the reorganization of competences have taken place. In this respect, Hungary does not differ from other European countries. However, we have to point at the fact that the deep and very rapid transformation of the municipal system was not only a manifestation of the constraints caused by the economic crisis in Hungary, but a process carefully prepared by the government in line with international regulations. Thus, the transformation of the system does not in effect conflict with any international obligations, including the European Charter of Local Self-Government (Horváth 2014: 9). The basic law passed with a majority of two-thirds and the new act on local governments are parts of a consequent political process in which the state takes the municipalities as the executors of the government's policy. Thus, their scope of activity, budget and public service functions are connected to the state more tightly.

All in all, the government reorganized the Hungarian municipal system very successfully from the perspective of power (Gajduschek 2012: 70). By successful, I mean that on one hand, from the transition until 2010 no Hungarian government had the necessary courage to initiate changes affecting the whole structure of the municipal system. On the other hand, this decision did not elicit the resistance of either the local governments, their associations or the local people.

The government gave a specific response to the problems having pressed the municipal system since 1990. The response was undoubtedly the significant reduction of municipal autonomy and the strengthening of state competences.

A változásokkal a kormányzat eldöntötte a centralizáció és decentralizáció rendszerváltás óta fennálló kérdését is az előbbi javára. Az esetleges önkormányzati „*ellensúly*” kialakulásának lehetőségét pedig azzal gyengítette, hogy az önkormányzati feladatok jelentős részét kormányzat alá rendelte és erősítette a felügyeletet az önkormányzati gazdálkodás felett. Ugyanakkor látható, hogy a kormányzati centralizációval és az erős állam mindent megoldani szándékozó filozófiájával szemben a lakosság szkeptikus. Nem gondolják és a lakossági vizsgálat eredményei is visszaigazolták, hogy az önkormányzatoktól visszavett feladatok és szolgáltatások jobb kezekben lennének az állam, mint az önkormányzatok esetében.

Felhasznált Irodalom

Gajduschek György (2012): *„Változások az önkormányzati rendszerben: egy értelmezési kísérlet”*. Fundamentum, Vol. 16., No. 2., 81-73. pp.

Horvát M. Tamás (2014): Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, Law Working Papers, No. 4., 1-12. pp.

Horváth M. Tamás–Péteri Gábor–Vécsei Pál (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012. Közgazdasági Szemle, Vol. 61., No. 2., 121-147. pp.

Kákai László (2015): Helyi és területi önkormányzatok, helyi politika. In Körösenyi András (szerk.): Magyar politikai rendszer - negyedszázad után. Budapest, Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 203-229. pp.

Kákai László–Vető Balázs (2019): Állam vagy/és önkormányzat? Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához. Politikatudományi Szemle, No. 1. (megjelenés alatt)

Mezei Cecília (szerk.) (2014): Zárótanulmány a hazai önkormányzatok finanszírozási helyzetéről. Pécs, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Intézete. http://arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/17_finanszirozás.pdf

Tállai András (2014): Egy év tükrében – Önkormányzati feladatfinanszírozás 2014 – Országos Önkormányzati és Közigazgatási Konferencia. Előadás. (Budapest, 2014. január 16.).

With these changes the government also gave an answer to the question of centralization and decentralization that had been present since the transition, to the advantage of the previous one. It also weakened the possibility of the awakening of a possible municipal “*counterbalance*” by ordering a great part of the municipal responsibilities under the central government's authority and by strengthening control over the economic operation of the local governments. At the same time, it is clear that the population is sceptical in terms of governmental centralization and the philosophy of the strong state willing to solve everything. According to the surveys, they do not think that the state can manage the tasks and services withdrawn from the local level any better than municipalities can. So far, we have no proof of the presumption that the centralization of the financing and management of a wide range of public services have resulted in more effective and higher quality services (Kákai and Vető 2019).

Bibliography

Gajduschek György (2012). 'Változások az önkormányzati rendszerben: egy értelmezési kísérlet', Fundamentum, Vol. 16., No. 2., 81-73. pp.

Horvát M. Tamás (2014). 'Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása', Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, Law Working Papers, No. 4., 1-12. pp.

Horváth M. Tamás–Péteri Gábor–Vécsei Pál (2014). 'A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012', Közgazdasági Szemle, Vol. 61., No. 2., 121-147. pp.

Kákai László (2015). 'Helyi és területi önkormányzatok, helyi politika', in Körösenyi András (szerk.): Magyar politikai rendszer - negyedszázad után. Budapest, Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 203-229. pp.

Kákai László–Vető Balázs (2019). 'Állam vagy/és önkormányzat? Adalékok az önkormányzati rendszer átalakításához', Politikatudományi Szemle, No. 1. (megjelenés alatt)

Mezei Cecília (szerk.) (2014). Zárótanulmány a hazai önkormányzatok finanszírozási helyzetéről. Pécs, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Regionális Intézete. http://arop.rkk.hu:8080/Dokumentumok/17_finanszirozás.pdf

Tállai András (2014). Egy év tükrében – Önkormányzati feladatfinanszírozás 2014 – Országos Önkormányzati és Közigazgatási Konferencia. Előadás. (Budapest, 2014. január 16.).

