

Pécsi Tudományegyetem
Interdiszciplináris Doktori Iskola
„A kormányzás területi, történeti és társadalmi dimenziói”
Politikatudományi Doktori Program

**Döntéshozatali folyamatok és dimenziók
a települési önkormányzatoknál**

PhD értekezés tézisei

Készítette: Zsebéné Dobó Marianna

Témavezető: Dr. habil Kákai László

Pécs, 2012.

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés.....	5
II. A disszertáció fókuszai	5
III. A kutatás módszertana és mintavételi eljárásai	8
IV. Döntéshozatali folyamatok és dimenziók a települési önkormányzatoknál	11
IV.1. Döntésméletek és módszerek.....	11
IV.2. A döntéshozatal szervezeti és működési területei	12
IV.3. Szerepek és szereplők a döntéshozatali folyamatban	16
IV.4. Célok – stratégiák - politikai döntések	20
V. Összegzés	22
VI. Felhasznált irodalom.....	27
VII. A szerző publikációi az értekezés témájában	35
VIII. A szerző konferencia-előadásai az értekezés témájában	36

I. Bevezetés

Az önkormányzatiság szakmai és politikai diskurzusok központi témája, amelyekben eltérő hangsúlyokkal, érvekkel emelik ki az önkormányzatok működésének pozitívumait, vagy éppen a hiányait: mit képes tenni a helyi kormányzat, vállalják-e a politikai befolyást, vagy igyekeznek - akár látszólagosan is - a függetlenséget biztosítani (Stewart, 2005; Osborne, 1998; Pálné Kovács, 2008; Kákai, 2004; Horváth, 2005; A. Gergely, 2005). A települések magukon hordozzák azokat az egyedi jellemvonásokat, amelyek a múlt eseményeiből, a környezeti sajátosságaikból stb. táplálkoznak, azonban az egyediségek mellett kimutathatóak a döntési folyamatokban manifesztálódó azonosságok és a hasonlóságok is.

A disszertációban a települési önkormányzatok döntéshozatali folyamatainak elemzésére vállalkozom a helyi önkormányzat viszonyrendszerét közpolitikai szemlélettel, és alapjaiban a döntéshozatali folyamatok – és alkufolyamatok oldaláról megközelítve. Témaválasztásomat az motiválta, hogy a települési döntéshozatal valójában egy olyan rejtett világ, központjában azok az alkufolyamatok állnak, amelynek mélyszerkezetével, annak módszereivel, valamint a szereplőinek indítékaival, a tervezés döntéshozatalt befolyásoló módozataival kevesen foglalkoztak. A disszertációban ezért célul tűztem ki azt, hogy a helyi kormányzással – helyi politikával, mint döntéshozattal, azok elméleteivel, valamint a több, de azonos gondolati kiindulóponttal rendelkező empirikus felméréseken alapulva bemutassam a magyar települési önkormányzati rendszer döntéshozatali állapotának rejtett metódusait.

II. A disszertáció fókuszai

A döntéshozatali folyamat elemzése érdekében a dolgozatot az elméleti háttér bemutatása mellett három csomópont köré építem fel: (a) a döntéshozatal szervezeti és működési területe, (b) a szerepek és szereplők, (c) valamint a célok és a stratégiák meghatározása számítanak a vizsgálat fő területeinek.

(a) A döntéshozatal szervezeti és működési területei

Az első téma az önkormányzat szervezeti és működési területe. Vizsgálom a szinterek (testületi és bizottsági ülések, fogadóórák, közmeghallgatás, kerekasztalok, lakossági fórumok, ad hoc jellegű megbeszélések, egyéb társadalmi egyeztetések stb.) használatát, eredményességét, hatékonyságát különböző helyzetekben és a döntéshozatal különböző fázisaiban.

Fontosnak tartom annak a feltárását, hogy az önkormányzat szervezeti és működési területeinek használata, kiválasztásuk módja milyen hatással van a helyi (szak)politikai döntésekre, és azt, hogy vajon az itt használt döntési módszerek már kiválasztásukkal hatnak-e a döntéshozatal végeredményére.

Vizsgálom továbbá, hogy mely szabályok határozzák meg a szinterek használatát, a helyi szakpolitikai döntésekre gyakorolt hatását, milyen mértékben van jelen a formális és az informális döntések terepe.

(b) Szerepek és szereplők a döntéshozatali folyamatban

A második nagy témakörben a döntési folyamat belső és külső szereplőit vizsgálom (belső: polgármester, képviselő és képviselőtestület, jegyző, bizottság, pártfrakció; külső: állampolgár, civil szervezet, egyéb érdekcsoport) az önkormányzati szerepek köré csoportosítva. Mindemellett a köztük lévő kapcsolati hálót elemezve, a szereplői csoportok intézményesülésének szintjét és erejét, központba helyezve az önkormányzati szerepek három funkcióját: az *irányítást*, a *szolgáltatást*, és a *koordinációt*.

Az önkormányzati döntések egy folyamat eredményei, amelyben a döntéshozó testület szerepe meghatározó ugyan, de nem egyedülien és nem kizárólagosan. Fontosnak tartom a döntéskezdeményező és az adott problémát a döntési folyamatig eljuttató szereplők, valamint a különböző aspektusok (a döntéshozók mozgásterének, a szabályok meghozatalának, a szereplők szociometriájának) elemzését is.

Prioritást élvez a vizsgálat során, hogy a képviselők hogyan reagálnak az állampolgárok vagy az egyéb csoportok tevékenységére, valamint az, hogy eltérő-e a különböző szakpolitikákban az egyes szereplők döntésbefolyásolása, illetve nyomásgyakorlása (kisebbségek, ifjúság, civil szervezetek, pártok, gazdasági szereplők) – szereplők, településtípusok, -nagyságok, szakpolitikák stb. függvényében.

Lényegesnek tartom annak a vizsgálatát is, hogy milyen mértékű ez az érdekbefolyásolás, az együttműködés és a feladatátvállalás, valamint azt, hogy érdekérvényesítési folyamatok közpolitikai döntéshozatalra gyakorolt hatásai milyen legitimációs problémákat eredményezhetnek.

(c) Célok – stratégiák - politikai döntések

A települési önkormányzatok döntéshozatalának a célok, stratégiák oldaláról való megközelítése, annak belső és külső szereplői oldalról történő befolyásolásának elemzése a harmadik nagy vizsgálati területem. A helyi társadalom irányítása megköveteli az önkormányzati vezetőktől, hogy célokat szabjanak meg, programokat, stratégiákat készítsenek, döntéseket hozzanak, amely a célok és a végrehajtás között jelent kritikus kapcsolódási pontot, és sok esetben válik konfliktussal terheltté. Az önkormányzatok vezetőinek nagyon fontos feladata van a döntési célok kijelölésében, a stratégiák elő- és elkészítésében.

A részletesen elemzett terület: (a) Hogyan készül a helyi stratégia, milyen elveket követ, mennyiben igazodik az elvárásokhoz, mely technika / taktika erősíti meg a helyi politika szereplőit. (b) Hogyan viszonyul a készülő és / vagy elkészült tervekhez a döntéshozó (testület). (c) Mi alapján készülnek a stratégiai tervek és ciklusprogramok. (d) A döntéshozatali folyamatot milyen mértékben határozzák meg a szereplők érdek- és értékpreferenciái.

A három nagy témakör megválaszolásának és a közpolitikák vizsgálati fókuszában a döntéshozatal (policy making) áll, amelynek lényeges szegmense a döntések eszközrendszere, stratégiái és terepe.

Ezeket a fókuszokat alapul véve a dolgozat II. fejezetében összegzem a döntéshozatalra folyamatként tekintő elméleteket, valamint azokat a megközelítésmódokat és szemléleteket, amelyek az eltérő gondolati kiindulópontjuk miatt a döntéshozatal során különböző módszerek indukálását vizsgálják. A III. fejezetben az önkormányzati szféra döntéshozatalának formális és informális színtereit mutatom be. Ezekben a polity vizsgálatokban a létrejött intézményrendszer működésében megtalálható azonosságokat és különbözőségeket tárom fel. A policy vizsgálatokat a sokszereplős döntési folyamatok (IV. fejezet), illetve a stratégiai és akciótervek elemzésében végzem el,

végül a szereplők és szerepek, valamint a célok – stratégiák bemutatását szakpolitikák elemzésével egészítem ki (policies), amelyek valójában a policy-k konkrét megvalósulásai (V. fejezet). A szakpolitikák kiválasztásának motiváló ereje az volt, hogy egyrészt olyan területek döntéshozatali folyamatait mutassam be, amely minden település esetében központi jelleggel bír, mint a *költségvetési politika*, illetve az *oktatáspolitiká*. Másrészt olyan politikákat vizsgáltam, amelyek gyakran konfliktushelyzeteket teremtenek, mint a *kisebbségpolitika* és az – elhanyagolt – *ifjúságpolitika*.

III. A kutatás módszertana és mintavételi eljárásai

A dolgozatban szerepeltetett adatok a 2007 – 2009 közötti saját kutatásaimból származnak, amelyeknek közös pontja a *döntéshozatal folyamatként történő vizsgálata*. Lehetőségem nyílt a mintába került településeken a döntések tartalmának befolyásolását, az érdekek érvényesítésének lehetőségeit, a folyamat szereplőit és a döntéshozatal terepeit mérni.

A vizsgált önkormányzatok döntéshozatali folyamatának és befolyásolásának megfigyelése 2007-től 2009-ig folyamatosan történt. Testületi, bizottsági üléseken, munkaértekezleteken vettem részt, valamint a meghirdetett közmeghallgatásokon, fórumokon, fogadóórákon és falugyűléseken, illetve munkaértekezleteken. Minden esetben feljegyzés készült a szereplők, a döntés-előkészítés, a döntési folyamat, a döntési modellek, illetve konfliktusok elemzéséről. A döntéshozatal elméleti kérdéseinek, feltevéseinek tisztázása után a települési önkormányzati törvényhozási, rendeletalkotási folyamat települési, kistérségi szintű szervezeti döntéshozatali és konzultációs folyamatának megfigyelése alapvető módszer volt a kutatás során.

A kutatás során több kérdőíves vizsgálatot is végeztem, egyrészt a szervezetek döntéshozatali folyamatát és annak szereplőit, másrészt a szervezetek és a tagok szerepeinek, státuszhelyzeteinek kialakításához vezető utat mértem. Emellett interjúkat készítettem a különböző településtípusokon működő önkormányzatok mozgásterének összehasonlítása céljából a kérdőívesen mért települések vezetőivel, illetve képviselőivel. Lehetőségem nyílt a szakpolitikai döntések vizsgálatára, majd ezekből esettanulmányok elkészítésére. (Önkormányzatok ifjúságpolitikája, Önkormányzatok költségvetési döntéshozatala, Oktatáspolitikai döntések, Kisebbségi önkormányzatokhoz való viszony) Az elemzés kiterjedt a keresztmetszeti vizsgálat és a

magyarázó vizsgálat eredményeire is, tartalmazta a döntéshozatali folyamatok hatásvizsgálatát szervezeten belül, a szervezetek egymáshoz viszonyított rendszerében, illetve az önkormányzatok tágabb környezeti rendszerében.

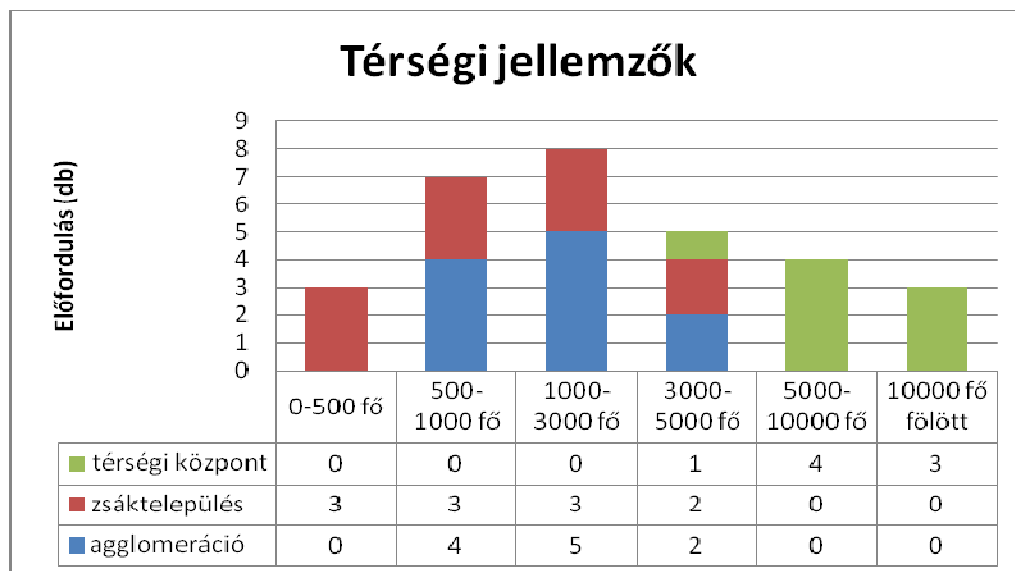
Mindemellett a disszertációhoz dokumentumokat gyűjtöttem a települési, kistérségi együttműködést szabályozó kiadványokból, szabályzatokból, testületi ülések határozatairól, azaz a fellelhető dokumentumokból. Fontos terület volt a Szervezeti és Működési Szabályok vizsgálata, valamint az önkormányzatok jegyzőkönyveinek, egyéb dokumentumainak vizsgálata is. Ide sorolom azokat a hírleveleket, települési önkormányzatok saját kiadványait, internetes weblapjait is, amelyekben a döntések (határozatok, rendeletek) közreadása történt meg. Ezek felhasználása érdekes aspektussal szolgált az önkormányzat nyilvánosság/bezárkózás kérdésének vizsgálatában.

A kutatásaim során megtartott fórumok és megbeszélések, valamint az esettanulmányok kapcsán a döntéshozatali csapdákra, hibákra, problémák megoldásának lehetőségeinek bemutatására is mód nyílt. 2007-től a fent felsorolt szempontok alapján különböző szakpolitikai (kisebbségpolitikai, oktatáspolitikai, ifjúságpolitikai, költségvetési) döntéshozatali folyamatokat kísértem végig.

A 2007 előtt végzett kutatásaim egyrészt *elméleti háttérként* szolgáltak a disszertációhoz, másrészt alapvetően befolyásolták a kérdésfelvetéseimet, szemléletemet, illetve a választott módszerek komplexitását is. A kutatás és a disszertáció készítése során mindemellett nagy segítségemre voltak azok a megbízatásaim és feladataim, amelyek önkormányzati képviselői, bizottság elnöki, bizottság tagsági, illetve egyéb települési és kistérségi döntés-előkészítői, döntéshozói szerepeimből adódtak.¹ Így a döntéshozatali elméletek és módszerek bemutatása nem kívülről történik, hanem lehetőség nyílik a gyakorlatban megjelenő döntési technikák összetevőinek komplex bemutatására és elemzésére.

¹ 2006 – 2010 közötti ciklusban képviselő voltam Ostoroson (Heves megye), vezettem az Oktatási és Ifjúsági Bizottságot, tagja voltam a Szociális Bizottságnak és a térségi Szociálpolitikai Kerekasztalnak. Tagja voltam az Eger-Ostoros Többcélú Mikrotársulás Konzultatív Testületének és egyéb ad hoc bizottságoknak: kulturális rendezvénysorozat összeállítása, értékelő és minőségbiztosítási rendszerek létrehozatali, valamint pályáztatási és pályázat-elbírálási testületeknek. Civil szervezet által életre hívott önkormányzati döntés-előkészítő, véleményező és stratégiai terveket kidolgozó munkacsoport (Fiatalok Egerért) tagja voltam 2008-2009.

Az adatbázis alapjául szolgáló településeket – szám szerint harmincat, - az Észak-Magyarországi régió települései közül választottam ki, a településméret, a települések térségi jellemzői és a településtípus a reprezentativitása alapján.² (1. ábra)



n= 30 település

1. ábra: A települések térségi jellemzői

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

Sajátos volt a mintavétel a kisebbségpolitikai kutatásnál. Olyan települések kerültek a mintába, ahol 2006-os választások előtt is legalább egy kisebbségi önkormányzat működött. (A települések lélekszámukat tekintve reprezentatívak voltak.) A teljes mintából (a 30 település közül) a kisebbségpolitikai elemzést azokon a településeken – szám szerint 11 településen - végeztem el, amelyekben a cigány kisebbségi önkormányzaton kívül más kisebbségi önkormányzat is működik.

² A mintába került 30 település vizsgálata ugyan nem adhat teljes képet a magyar önkormányzati rendszer működéséről, de mindenképpen alkalmas arra, hogy bemutasson metódusokat, eljárásokat, „szokásrendet”, amely alapján következtetni lehet az azonos településméretnél, -típusnál megjelenő döntési folyamatokra.

IV. Döntéshozatali folyamatok és dimenziók a települési önkormányzatoknál

IV.1. Elméletek és módszerek

Az önkormányzati érdekérvényesítés számos kérdést vet fel, amelyet az elméleti háttér feltárásakor figyelembe vettem: *a közösségi érdek hogyan jelenik meg az önkormányzati döntésekben, milyen a települési érdekszféra, milyen módszereket és modelleket használnak a döntéshozatali folyamatban. Az önkormányzat szervezeti és működési területeinek használata, kiválasztásuk módja milyen befolyással van a helyi (szak)politikai döntésekre, és az itt használt döntési módszerek már kiválasztásukkal hatnak-e a döntéshozatal végeredményére?* A hatalmi erőviszonyok befolyásolása az érdekérvényesítés sarokköve, amelyben társadalmi támogatottság megszerzése prioritást élvez. A szakirodalmak eltérő aspektusból elemzik az önkormányzati döntéshozatali folyamatot: a public choice a szereplők döntéseiben a racionális választásokat hangsúlyozza, míg a leadership elméletben a befolyásolás a központi elem. A közösségi döntések hangsúlyos területe a társadalmi hálózatok, a szociális interakciók és a társadalmi támogatottság biztosítása, hiszen az önkormányzat nem képes a települést hatékonyan irányítani, ha a helyi erőfeszítések nem találhatók meg.

A döntéseméleti modellek és módszerek központi kérdése, hogyan lehet egy szervezet sikeres, hogyan tudja a keletkezett problémákat hatékonyan kezelni. (Horváth, 2005; Blanchard – Carlos - Randolph, 2007; Lőrincz, 2006). A döntéshozatali szemléletek és prioritások vizsgálatával bizonyítottá vált az, hogy nem a megoldási alternatívák képezték a vita tényleges alapját, hanem maguk a megközelítések, ami azt igazolta, hogy az önkormányzatok működésében a szereplők értékrendszere elsődleges. A problémák megközelítései/artikulációi kijelölték a használható módszereket, ennek legjobb bizonyítékaként megjelent, hogy a prioritások meghatározása után – amelyeket a vezetők szemlélete jelölt ki - a megoldási alternatívák jelentősen szűkültek, és rendre ugyanazon folyamat mentén alakultak. Az új alternatíva bekerülése konfliktussal terhelt volt, vagy patthelyzet esetén a probléma megoldása igényelt új szemléletet. A szakpolitikai döntések vizsgálatával is az igazolódott be, hogy a szereplők közötti konfliktus ezekből az eltérő megközelítésmódokból származtak. Nehezítette a folyamatok eredményes végig vitelét az, hogy az alternatívák teljes körű számbavétele

nehézkés, a szereplők a nem kívánatos alternatívákat háttérbe szorították, vagy egyáltalán meg sem említették, és a legjobbnak tűnő megoldási módot tüntették fel egyedüli támogathatóként.

IV.2. A döntéshozatal szervezeti és működési területei

Az önkormányzati döntéshozatal olyan hatalmi erőternek bizonyult, amelyben a szereplők a kapcsolatrendszerükből, információikból adódóan a külső hatásokra reagálva meghatározott mozgástérrel rendelkeztek. Az önkormányzatok a döntéshozatali folyamatukhoz különböző szintereket használtak. A jegyzőkönyvek vizsgálatával, illetve a különböző terek (testületi ülés, bizottsági ülés) megfigyelésével tártam fel a szabályok és elvek használatát. Lényegi terület volt az SZMSZ-ek vizsgálata is - a képviselőtestület működési terének meghatározása miatt -, valamint a napirendi pontok tárgyalásának módja, a határozatok típusa. A településnagyság, illetve a településtípusok vizsgálatával azokat jellemzőket foglaltam össze, amelyek meghatározzák a helyi önkormányzatok döntéseinek sajátos csomópontjait.

A testületi ülések / közgyűlések formájában a települések nagyságát, vagy típusát tekintve nem találtam eltéréseket, a rendes ülések számában sem voltak tapasztalható szignifikáns különbségek, ahogyan a rendkívüli ülések esetében sem. Minden településen rendkívüli ülésnek jelent meg a költségvetés módosítása, amelyet rendre a nyári időszakra *terveztek*.

3000 fő alatti község <i>n= 18</i>	3000 és 5000 fő közötti város <i>n= 5</i>	5000 fő fölötti város <i>n= 7</i>
Testületi ülések		
rendes ülések száma 11, rendkívüli ülések leggyakoribb témája a költségvetés és az oktatás	rendes ülések száma 12, rendkívüli ülések leggyakoribb témája a költségvetés és pályázatok, közbeszerzések	rendes ülések száma 12 rendkívüli ülések leggyakoribb témája a költségvetés, pályázatok, közbeszerzések
Helyi társadalom bekapcsolása		
konfliktusfelmérések nem jellemzőek, a helyi közvélemény-kutatások ritkák, társadalom bevonása látszólagos és témafüggő. Civil szervezetek atomizáltak, pártok szerepe csekély, de erősödő tendenciát mutat 2009-ig	konfliktusfelmérések, és a helyi közvélemény-kutatások ritkák, társadalom bevonása témafüggő, nem szervezett. Civil szervezetek atomizáltak, pártok szerepe erősödő tendenciát mutat 2009-ig	konfliktusfelmérések jellemzőek, a helyi közvélemény-kutatások rendszeresek, társadalom bevonása több területen elindított, szervezett, tapasztalatai később stratégiában használt. Civil szervezetek jelen vannak, de súlytalanok, rétegérdekeket képviselték leginkább, pártok szerepe erős.
Döntés-előkészítések, előterjesztések gyakorisága		
Polgármesteri előterjesztés jellemző, ezen kívüli sorrend: bizottság, jegyző, képviselő	Polgármester bizottság, jegyző, képviselő (pártfrakció), köztisztviselő, civil szervezetek, állampolgárok	Polgármester, pártfrakciók, bizottság, képviselő, köztisztviselő, jegyző, állampolgár, civil szervezet

Sürgőséggel tárgyalt előterjesztések témája: vis mayor, egyéb témák: napi működtetés Eredménye elfogadás)	Sürgőséggel tárgyalt előterjesztések témája: vis mayor. Eredménye elfogadás. Egyéb esetekben módosítás utáni elfogadás	Sürgőséggel tárgyalt előterjesztések témája: vis mayor (eredménye elfogadás), egyéb esetekben elnapolás, illetve módosítás utáni elfogadás.
Tárgyalás módja		
jellemzően egyedi tárgyalás (oktatás esetén folytatólagos a külső környezet változása miatt) Egyedi tárgyalás gyakorisága: ifjúságpolitika* – *ahol megjelent – 100%, kölségvetési 84%, kisebbségpolitika 70%, oktatáspolitika 60%	egyedi tárgyalás, folytatólagos tárgyalás fennálló konfliktus esetén Egyedi tárgyalás gyakorisága: ifjúságpolitika 93%, kisebbségpolitika 88%, kölségvetési 77%, oktatáspolitika 69%	egyedi tárgyalás az oktatáspolitikai döntéseknél is Egyedi tárgyalás gyakorisága: kisebbségpolitika 93%, ifjúságpolitika 88%, kölségvetési 74%, oktatáspolitika 55%
Egyéb döntéshozatali terek használata		
Közmeghallgatáson alacsony létszámban vesznek részt. Fórum témája fejlesztés, illetve konfliktus-helyzet megoldása Fogadóórák (polgármestert kivéve) nincsenek.	Közmeghallgatáson növekvő létszámban vesznek részt, alkalomszerű fogadóórák Fórumok témája fejlesztés, illetve konfliktus-helyzet megoldása	Közmeghallgatáson jelentős mértékben növekedett meg a résztvevők száma, Fórumok témája fejlesztés. Kezdeményezői: leggyakrabban pártok frakciói

1. táblázat: A döntési terek települési sajátosságai

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n=30 település

Láthatóvá vált a kutatás során, hogy a társadalmi egyeztetési folyamat a helyi társadalom rétegződéséből, hálózatosodásából, civil szervezetek és a pártok jelenlétéből adódóan különbözőek. (1. táblázat) A döntés-előkészítés minden településen lényegi

feladatként volt jelen, ezt az is bizonyította, hogy a lélekszámtól és a településtípustól függetlenül elsősorban polgármesteri indítvánnyal történtek meg az előterjesztések. A pártok számára is egyre lényegesebbé vált a döntés-előkészítés, az 5000 fő fölötti településektől a határ áttevődött az 5000 fő alatti város kategóriájához. Változó volt a sürgőséggel tárgyalt napirendek esetében azok eredménye is, a városokban ez nem hozott egyértelműen elfogadást a vis mayor helyzeteket kivéve, míg a községek ezzel az eszközzel gyakrabban tudták a döntést kikényszeríteni.

Az önkormányzat tevékenységének nyilvánosságát alapvető demokratikus értéként kezeljük, azonban számos területen tetten érhető volt az önkormányzatok bezárkózására és láthatatlanságára tett kísérlet.

3000 fő alatti község <i>n= 18</i>	3000 és 5000 fő közötti város <i>n= 5</i>	5000 fő fölötti város <i>n= 7</i>
A döntések nyilvánossága		
zárt ülés tartásának oka: felmentés, vezetői kinevezés, ingatlan-fejlesztés Állampolgárok nem vettek részt a testületi üléseken. Hangfelvételek készítése Tartalom szerinti jegyzőkönyv	zárt ülés tartásának oka: közbeszerzés, személyi ügyek Állampolgárok alacsony számban, ad hoc jelleggel vettek részt az ülésen. Hangfelvételek készítése, esetlegesen helyi tv számára is. Tartalom szerinti jegyzőkönyv	zárt ülés tartásának oka: közbeszerzés Állampolgárok alacsony számban rendszeresen vesznek részt az ülésen. A részvétel megnőtt bizonyos témák hatására. Az ülések televíziós rögzítése, közvetítése. Tartalom szerinti jegyzőkönyv a jellemzőbb.

2. táblázat: A vizsgált szakpolitikák nyitásainak modelljei

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n=30 település

Tapasztalatom alapján az állampolgári ellenőrzést és a befolyásolás lehetőségeit az állampolgárok nem használták ki megfelelően, viszont ennek változtatására nincs készítés sem részükről, sem az önkormányzati szereplők részéről. A helyi társadalom

aktivitását az önkormányzati döntéshozatali folyamatban több tényező befolyásolta, bizonyos témák hatására erősödtek és más témákkal erősítették a helyi társadalom részvételét.

A vizsgálatok (dokumentum-elemzések, megfigyelések) igazolták azt, hogy az önkormányzati érdekképviselői szintek használata, kiválasztásuk módja jelentős hatással volt a helyi (szak)politikai döntésekre, és az itt használt döntési módszerek már kiválasztásukkal befolyásolták a döntéshozatal végeredményét.

IV.3. Szerepek és szereplők a döntéshozatali folyamatban

A helyi közösségek és az állampolgárok felértékelődése az önkormányzati szerepek sokféleségét igénylik, amelyeknek fontos része a döntések meghozatala, amelyben a település irányítása és a közigazgatási munka hatékony megszervezése és ellenőrzése prioritást élvez (Józsa, 2006). A dolgozat az önkormányzati szerepek és szereplők kérdéseinek vizsgálatokor feltárta annak komplexitását. A kutatás során megtartott fórumokon és megbeszéléseken, valamint az esettanulmányok kapcsán a döntéshozatali csapdákra, hibákra, problémák megoldási lehetőségeinek bemutatására is mód nyílt. Bizonyítottá vált az, hogy a település szereplőinek összetettségét és pártosodottságát mind a település mérete, mind a település típusa befolyásolja.

Az, hogy a döntések egy *folyamat* eredményeként születtek meg, egyértelműen igazolást nyert, és axiómaként volt jelen. Változó volt viszont, hogy a folyamatban hány szereplő vett részt, és ehhez kapcsolódva egyéni, csoportos, vagy szervezeti szinteken jöttek-e létre a döntések. Optimálissá akkor vált a döntéshozatal, amikor a kommunikáció zavartalan volt a szereplők között, illetve a szerepek is átadhatóknak bizonyultak. Az önkormányzat belső szereplői számára a döntéshozatalban betöltött funkciók szerepeket indukáltak, amelyek közül az irányítást tekintették a legfontosabbnak, és itt öltött egyértelműen testet a polgármesterek hatalmi dominanciája. A képviselőtestület, a polgármester és a köztisztviselői kar kapcsolata ennél a funkciónál egyrészt nagyon szorosnak, másrészt sajátos módon egymás kiegészítéseinek bizonyultak. Az erős polgármester – gyenge képviselőtestület, illetve a gyenge polgármester – erős képviselőtestület formációban jelent meg a szereplők szabályozó ereje, azonban a szakpolitikák rendszerében ezek eltérhettek, ekkor láthatóvá váltak a kialakult erőviszonyok időleges átalakulásai. A szakpolitikák közül a polgármesterek leginkább a költségvetési folyamatban voltak meg meghatározók,

azonban, ha a helyzet a helyi társadalom számára vészhelyzetként definiálódott, a többi szakpolitikában is elsődleges irányítókká léptek elő. Beigazolódott az a feltevés is, miszerint a szereplők magukat a szakpolitikákat is hierarchiába rendezik, és eszerint választják ki saját szerepeiket. A 4 szakpolitika közül – és a 4 bizottság közül – minden településen a költségvetési / pénzügyi bizottság volt a legerősebb. Egy-egy kérdés kapcsán változhatott a testületi „hierarchia” időlegesen, de az „eredeti egyensúly” a probléma megoldása után, vagy a probléma megoldhatatlanságának / elhúzódásának észlelése után visszaállt.

Az ellenőrző szerepet több probléma nehezítette meg: egyrészt nagyfokú polihisztorságot kellett a szereplőknek tanúsítaniuk, másrészt ezt a szerepet távolították maguktól leginkább, mert kényelmetlennek tartották azt. Gyakori volt, hogy az ellenőrzés során megtalált hiátusok miatt újabb döntéshozatali folyamatot indítottak el az előzőt függőben hagyva, jelentős mértékű végrehajtási úr generálásával. A koordináló funkcióban a partnerség elősegítése és a helyi közösség építése egyaránt megtalálható volt. A szereplőknek eltérő módon volt lehetőségük bekapcsolódni a döntéshozatali folyamatba. A döntésbefolyásolás mozgásterét az érdekérvényesítő képességének ereje, és a szereplők egymáshoz való viszonya jelölte ki. Az előfeltevéssel ellentétben az vált bizonyítottá, hogy az egyes csoportok érdekeik érvényesítéseikkel alapvetően az intézményes mechanizmusban jelentek meg, bár érezték az intézményes keretek között gyakorolható technikák hiányos voltát. Más esetben, akik érezték alacsony befolyásolási képességüket, és rendszerint alulmaradtak a korábbi mechanizmusokban, jelenlegi helyzetüket szinte reménytelennek ítélték meg. A korábbi szerepek pozitív eredménye meghatározta a jelen teljesítményét azáltal, hogy erőteljes érdekbefolyást tett lehetővé.

A közpolitikai folyamatokban rejtett konfliktusok is munkáltak, amelyek különböző mechanizmusok következtében nem tudtak a felszínre törni. Ez a konfliktus áthatotta a választópolgár – képviselőtestület, képviselők - köztisztviselők közötti aktív kapcsolatrendszeret. Mindezt tovább árnyalta az a tény, hogy az érdekek partikuláris jellegéből adódóan másként jelentek meg a célok a döntési szereplők és az érintett csoportok számára.

Az önkormányzat vezetői aktív szerepet játszottak abban, hogy döntéshozatali folyamatokat indítottak el és vittek végig. A települési döntéshozatal szereplőinek szociometriájával azonosíthatóvá vált a döntések központi szereplőinek csoportja. A

vizsgálat alapján a településtípustól és nagyságtól függetlenül a polgármester bizonyult a központi szereplőnek, viszont az őt követő tényleges „erőrangsort” nehezebb megalkotni. A szereplők tényleges mozgásterét az adott politikai helyzet és a működés hagyományai is meghatározták. A település nagysága, típusa és a többi szféra hálózatosodása jelenős hatással volt az önkormányzati döntéshozatalra, hozzájárult a közösségi tervezésben és végrehajtásban szereplők mozgásterének növeléséhez és a társadalmi aktivitás igényének alakításához. (3. táblázat)

3000 fő alatti község <i>n= 18</i>	3000 és 5000 fő közötti város <i>n= 5</i>	5000 fő fölötti város <i>n= 7</i>
Szereplők szociometriája		
<p><i>szervezeti sűrűség</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • centralizált szervezeti rendszer, központban a polgármester • civil szervezetek száma alacsony, kapcsolódásuk egymáshoz elhanyagolható • eseti szövetségek • polgármesteri hivatal koordinációja jelentős • külső szereplők érdekképviselése a gazdasági döntéseknél jelentős. 	<p><i>szervezeti sűrűség</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • centralizáció (polgármesteri középponti szereppel), dekoncentráció elemeivel • civil szervezetek, differenciált érdekképviselési szándék • egymáshoz kapcsolódásuk az azonos érdekek alapján történt • közvetlen információs rendszer használata • polgármester mellett tanácsadó szerep megjelenése • külső szereplők érdekképviselése a gazdasági és ifjúságpolitikai döntéseknél jelentős 	<p><i>szervezeti sűrűség</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • erősödő decentralizáció a feladatoknál, a dekoncentrációt a pártok frakciói és a polgármesterek is igénylik • Civil Háló létrehozatala, ebben az önkormányzat katalizátorként történő jelenléte • szektorok közötti közvetítés szándékával tanácsadó-hálózat létrejötte • polgármester mellett tanácsadó szerep megjelenése • külső szereplők érdekképviselése mind a 4 vizsgált szakpolitikai döntésnél jelentős

<p><i>társadalom aktivitása</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • lakossági vélemények azonnali, spontán megnyilvánulásai jelentősek • a fórumok, eszközök csekély használata • politikai pártok hatása az állampolgárok alapértékeinél érzékelhető, ez a helyi politikában nem aktivizál • önkormányzat konzultációs szándékai döntést igazolóak 	<p><i>társadalom aktivitása</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • pártok aktivizáló tevékenysége • lakossági vélemények differenciáltak • a média növekvő szerepe 	<p><i>társadalom aktivitása</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • pártok aktivizáló tevékenysége és érdekkonvergenciája • spontán lakossági reakciók ritkák, • információforrás: média
--	---	--

3. táblázat: A szereplők szociometriája

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n=30 település

A települési önkormányzatoknak a katalizátori szerepe azáltal volt erősíthető, hogy a belső és külső kapcsolatrendszerét milyen értékben stabilizálta. Kisebb település esetén ez egyszerűnek és ugyanakkor bonyolultnak is bizonyult, mert a döntéshozatal belső szereplői összefonódtak a helyi társadalommal. Az önkormányzati vezetők több módon is hozzájárultak a szférák együttműködéséhez, a vállalkozások, pártok szerepe is erősebbé vált a településeken, a városok (a lélekszámtól függetlenül) egyértelműen a pártok érdeklődésének középpontjába kerültek. Az önkormányzatok egy-egy kérdés kapcsán igényelték a külső szereplők jelenlétét, a hatékonyság érdekében néha kényszerűségből ugyan, de fenntartották kapcsolati hálót.

Az önkormányzat szereptipológiáját több szempont alapján határoztam meg. A módszertan, a döntéshozatal szemlélete, a prioritások rendszere és az azokhoz való ragaszkodás mértéke, a döntéshozatal dinamikája, a kapcsolódások, valamint a döntések során tapasztalható konfliktusok jelentették azokat az aspektusokat, amelyek hozzájárultak a szereptipológiákat kijelölő dimenziók létrehozatalához. A 3-K tipológia

alapján – konszenzusra, kompromisszumra, koalícióra törekvés - koncentráltak az önkormányzati döntéshozatali folyamatok szereplői. (4. táblázat)

3000 fő alatti község <i>n= 18</i>	3000 és 5000 fő közötti város <i>n= 5</i>	5000 fő fölötti város <i>n= 7</i>
Szereptipológiák		
<p>Jellemzően kompromisszumra törekvés, a konzultáció esetleges és témafüggő. Az önszerveződések lobbijereje alacsony, megoldandó problémák esetén szerepük felerősödik. A döntés célja a hatékony működtetés, szemlélete közgazdasági és a filozófiai egyvelege. Akut döntési helyzetben a normatív szemlélet, túl sok információ esetén a szemeteskosár szemlélet. Külső szereplők elsősorban a csekély számú vállalkozásokból adódtak.</p>	<p>Jellemzően kompromisszumra törekvés, témafüggően koalíció kiépítésével. Önszerveződések az informális döntésbefolyásolásban jelennek meg, prioritásokban a közösségi érdekek hangsúlyozásával. Szemlélet közgazdasági, racionális és normatív. A legitimáció biztosításának szándéka folyamatosan jelen van, döntési folyamatot generál.</p>	<p>Jellemzően konszenzusra törekvés, kommunikációban is ezt jeleníti meg. A döntéshozatal hagyományos szereplőin túl külső szereplők (tanácsadók, szakértők, civil szervezetek) kapcsolódása jelentős. Megközelítésmód, szemlélet: közgazdasági. A kapcsolati rendszerben a polgármester inkább integrátorként és koordinátorként jelent meg. Legitimációt a kapcsolódó külső szereplőkön keresztül tartja fenn. Informális egyeztetések jelentősek.</p>

4. táblázat: Szereptipológiák települési sajátosságai

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n=30 település

IV.4. Célok – stratégiák - politikai döntések

Az önkormányzati célokat és terveket a szereplők érdek- és értékpreferenciái, valamint a társadalomnak való megfelelés igényei befolyásolták. Az önkormányzatok célja a döntéshozatali folyamatban a törvények betartásán túl az integráció és a konszenzus ösztönzése volt, amelyekben különböző érdekekre összpontosítottak, egyre nagyobb teret engedve a társadalmi támogatottságot generáló döntéseknek. A képviselőtestület

döntése a célokat tették törvényessé és megszabták a cselekvés módjait, a választott testületek legalizálták a hosszú távú elképzeléseket, ez adta meg a keretet a fejlesztési és politikai célmeghatározásokhoz. Az önkormányzatok esetében a tervezés lényegi pontja a célterület besorolása volt: a szükséges, a lehetséges és a fejleszthető kategóriába. A szükséges teljesítésének fontosságáról nem nehéz meggyőzni a külső és belső szereplőket, azokat a jogi és az elvárt erkölcsi normák is segítik.

3000 fő alatti község <i>n= 18</i>	3000 és 5000 fő közötti város <i>n= 5</i>	5000 fő fölötti város <i>n= 7</i>
Stratégiai folyamatok jellemzői		
<p><i>Gazdasági:</i> prioritás a hatékonyság és a költségvetési egyensúly biztosítása. Pénzügyi/költségvetési bizottságok szerepe a stratégiaalkotásban nagy.</p> <p><i>Oktatási:</i> Szakbizottság mellett pénzügyi bizottság dominanciája a stratégiaalkotásban. Hosszú, visszatérő döntési folyamat.</p> <p><i>Ifjúsági:</i> Szemlélet: „szükséges rossz”, ifjúságpolitikai stratégiák nem készültek, koncepció az esélyegyenlőségibe épített.</p> <p><i>Kisebbségpolitikai:</i> A döntéseknél a kisebbségi önkormányzatokra való hagyatkozás. Koncepció, stratégia hiánya. Konfliktusmentességre való törekvés.</p>	<p><i>Gazdasági:</i> Operatív tervek és a stratégiák kapcsolata. Döntési alapelv a hatékonyság, jellemzően megjelenik a normatív szemlélet is.</p> <p><i>Oktatási:</i> Bizottságok és szakértők szerepe nagy. Térségi központ jellegűből adódóan oktatási stratégiák megalkotásában a környező településekre is figyelemmel vannak.</p> <p><i>Ifjúsági:</i> Fiatalok bekapcsolása a stratégia készítésébe, de a folyamat nem következetesen végigvitt. A stratégia monitoringja és az operatív tervei nem biztosítottak.</p> <p><i>Kisebbségpolitikai:</i> Feladatok és mérőszámok meghatározásának hiánya.</p>	<p><i>Gazdasági:</i> Gazdasági stratégia koncepcióra alapozott és operatív tervekre bontott. Gazdasági stratégia meghatározza a többi szakpolitikai stratégiát is.</p> <p><i>Oktatási:</i> Oktatási bizottságot szakelőadók segítik a döntéshozatali folyamat teljes hosszában. Agglomerációban lévő településekkel folyamatos egyeztetés a stratégiára jelentős hatással van, a koncepciót azonban nem változtatja meg.</p> <p><i>Ifjúsági:</i> A koncepció, a stratégia és az operatív tervek nem válnak el egymástól. Végrehajtási garancia hiányzik. Szemléletük: róluk és nem nélkülük.</p> <p><i>Kisebbségpolitikai:</i> Külső szereplők jelenléte a stratégiák megalkotásában, kutatások alkalmazása.</p>

5. táblázat: Stratégiai folyamatok jellemzői

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala (2007-2009) kutatás

n= 30 település

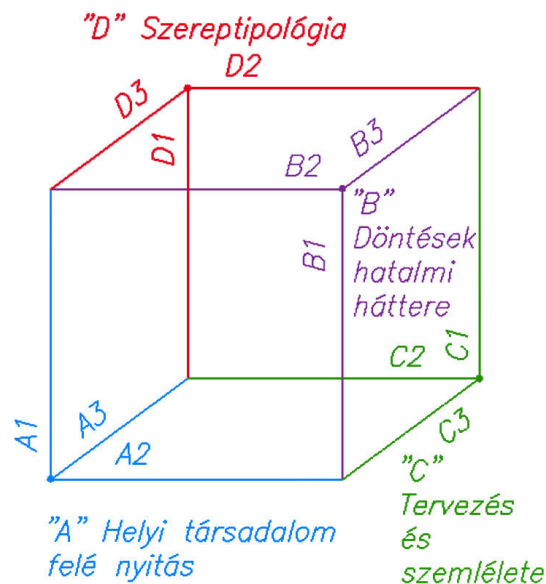
A települések nagyságával és típusával nem függött össze a *célok kijelölésének* módszertana, azonos módon a képzelte és az elvárt távoli jövőben érhető el. Azonos volt a célok *tartalma* is minden településtípuson, de eltérő volt a célokhoz való ragaszkodás mértéke és a tervek készítésének módszertana is. A stratégiai tervek készítése a vizsgált szakpolitikáknál némiképp eltérést mutattak a célok, a szakpolitika külső környezet általi meghatározottságában és a szereplők értékrendszerének a döntési prioritásai közötti relációban. Az elkészült szakpolitikai tervekhez is eltérően viszonyultak a külső szereplők: minden településen magasan meghaladta a többi vizsgált szakpolitikai tervezési folyamat iránt tanúsított érdeklődést és a róluk szóló ismeretet is.

A tervezés során az addicionális erőforrásként kapcsolták be a civil szervezeteket, csoportosulásokat. A stratégiaalkotás és tervezés több szálon és több szinten folyt, amelynek alapját a közösségi felhatalmazás adta. A tervek alapján elkészített előterjesztések vizsgálata igazolta, hogy a konkrét teljesítmények és az eredmények hatottak a szereplők legitimitációjára, erősítették vagy éppen gyengítették őket, ezért a tervezés során és azok végrehajtásának folyamatában is igényelték a társadalmi egyeztetést. Annak hasznát eltérően ítélték meg, leginkább a bizalom növelését és a konfliktusok megelőzését látták benne, és kevésbé az ellenőrzést. A döntési helyzet strukturálásával, a jövőbeni lehetséges események feltárásával a döntés eredménye, hatékonysága fokozható, mindezekkel a döntések legitimitása növelhető.

V. Összegzés

Ambivalens az a működés, amely az önkormányzatoknál jelen van, egyszerre a kényszerpályával – hiszen folyamatosan ki van téve központi döntéshozatalnak -, és autonómia szemléletükkel, igényekkel. A disszertációban elemzett témakörök alapján egy térbeli dimenzionálásra vállalkoztam, amelyben a sarokpontok kijelölését azok a lényegi pontok adták, amelyek a döntéshozatali folyamatban leginkább meghatározónak találtam. Az egyik ilyen a helyi társadalom felé nyitás (A), a másik a döntések hatalmi háttere (B) – III. fejezetben, a tervezés és annak szemlélete – IV. fejezetben (C), végül a szereptipológia – V. fejezetben (D). A 2. ábra mutatja be a térbeli modellezés keretét, sarokpontjait és irányait.

Az (A) szempontnál három irányt alkothatunk, amelyekben a modellezés alapja az, hogy az önkormányzat mennyire nyit a helyi társadalom felé, mennyire igényli a döntések legitimációját.



2. ábra: A döntéshozatal modellezési módszere

Forrás: Önkormányzatok döntéshozatala 2007 – 2009. Saját szerkesztés

n= 30 település

A1. csoportban a kötelező közmeghallgatáson túl előre tervezett lakossági fórumot nem szerveztek, amennyiben mégis, annak témája lakossági csoportokat érint közvetlenül, ebből következőn gyakori volt, hogy az kikényszerített. Az önkormányzatok kommunikációja kétirányú volt: (a) legitimációhoz szükséges egyik gyakorlatban szűk körű információadása érezhető. Ez a témákban és a bevont csoportban egyaránt megjelent. (b) A sikerként megélt helyzetek kommunikálása tölti ki az információkat.

A.2 csoportban az önkormányzatnak vannak olyan döntési folyamatai, amelyről tájékoztatja a helyi társadalmat. Ennek formái eltérőek, de a tájékoztatás nem teljes körű, és minden esetben sikerorientált.

A.3 csoportban az állampolgárok a legtöbb kérdést a döntéshozatalon keresztül a végrehajtásig figyelemmel követhetik, azok alakulásáról véleményt formálnak. A településeken ennek egyik eszköze a határozatok és rendeletek egységes rendszerbe foglalása, illetve a határozattervezetek interneten való megjelenítése még a bizottsági szakaszban is tapasztalható. Az e-önkormányzatok lehetőségeit használják, az interneten nyomtatványtár és szerződéstár elérhető.

A B) szempont alapján a döntések hatalmi háttérét vizsgálhatjuk. Ennek alapján megválaszolható, hogy a döntések során a helyi szintre jellemző részvételi és a képviseleti demokrácia között egyensúly (B.2), vagy dominancia a részvételi demokrácia javára (B.1), vagy éppen a képviseleti demokrácia javára (B.3). A döntések során megnyilvánult az is, hogy a hatalomnak érdekében áll azok erősítése. Fontos volt a dominancia vizsgálatában, hogy az önkormányzati döntések terepeit hogyan használják.

A C.1-ben a prioritások megfogalmazása korrekt, világos, és településméretéhez igazított. Helyi társadalom tud a tervekről, léteznek egyeztetések, a média segítségével is akár, de nem válnak automatikusan elfogadottá ezek. Helyi intézmények érdekeik alapján elfogadják a terveket, konfliktusmentesnek tűnő kapcsolat a döntéselőkészítővel. Külső szereplőkkel partneri viszony, de sérül a mellérendeltség a multinacionális vállalat esetén. SWOT és PESTLE elemzéseket készítenek, megjelenik a koordináció az egymásra fűzött stratégiák esetén, és jellemző a megvalósulás ellenőrzése is. C.2 csoportban a középtávú tervezés a jellemző, némely esetben párhuzamosak a költségvetés és az akciótervek sorozata, ezért sokszor konfliktussal terhelek. Ágazati stratégiák léteznek, de kevés a kapcsolat, koordináció közöttük. Kommunikációja hiányos, többször sérül a társadalmi támogatottsága. Készülnek megvalósíthatósági / hatástanulmányok, gyakori a SWOT-elemzés elkészítése is. A HR-átvillágítások kényszerítettek költségvetés miatt. C.3 irányban a jövőkép nem meghatározott, konzultáció jelen van, de nem karakteresen és nem rendszeresen. Jellemzően rövid (egyéves) távon gondolkodtak, mérföldkövek/felelősök nem pontosan meghatározottak. Egy-egy terület kidolgozott, de a szemlélet nem vihető át egyik területről a másikra.

A szerepeket különböző szempontok alapján csoportosíthatjuk: a módszertan, a szereplők döntéshozatali szemlélete, az értékek és prioritások rendszere, valamint az azokhoz való ragaszkodás mértéke lényeges volt. Mindemellett a döntéshozatal dinamikája, a kapcsolódások, valamint a döntések során tapasztalható konfliktusok jelentik azokat az aspektusokat, amelyek hozzájárultak a szereptipológiákat kijelölő dimenziók létrehozatalához.

Ez alapján a döntéshozatali dimenziók negyedik sarokpontja a szereptipológia. (18. ábra) A döntéshozatali dimenziók kockájának harmadik szempontrendszer a szereptipológiák voltak, amelyeket a fent nevezett szempontok alapján csoportosított

kategóriákat alkottak. A D1 irányban koalíciós, a D2-ben a kompromisszum a választott szerep alapja. A koalíciós szerep során a konzultáció gyakran kényszerített, a kompromisszum során pedig ritkán azok jelenléte, és erősödik azok ad hoc jellege. D3 a konszenzusra törekvés, illetve annak kényszerűségéből való létrejötte. Az elfogadás természetesen kétirányú, hiszen a szemlélet elfogadása és elfogadtatása egyszerre tud jelen lenni. Ez akkor jelenik meg, ha a konzultáció erős és folyamatos.

A disszertációban bemutatott 4 vizsgálati pont a különböző irányjaival számtalan döntési modellt és elemzési lehetőségét biztosította. Az önkormányzatokról ezek alapján egyedi rajzolatokat – helyüket a térben alkothatjuk meg. A vizsgált önkormányzatok ezen a képzeletbeli kockán belül szórtan jelentek meg, a sarokpontok és az azokhoz tartozó jellemzők nem adtak számukra egy-egy vagy több pontban megjelenő koncentrációt, csupán enyhén sűrűsödő halmazoknak lehettünk tanúi: A.2 – B.3 – C.3 - D.2 koordinációban. Ezeknél a településeknél nem teljes körű a lakosság tájékoztatása, és a képviseleti demokrácia dominál – ez a kettő jellemző gyakran járt együtt. Mindemelllett a jövőkép nem hosszú távra meghatározott, egyéves időtávokra szól, sokszor a vis mayor helyzetek ezt is felülírják. Mindezek alapján a kompromisszumok segítik a döntéshozatalt. A másik sűrűbb megjelenési hely az A.1 – B.3 – C.2 – D.1 területen tapasztalható. Azaz a legitimitáció biztosítása miatt a tájékoztatás gyakoribb, lényegi különbség abban volt a települések között, hogy mi adja meg a „végső készletet” a pl. lakossági fórum megrendezéséhez – ahogy ezt láttuk az oktatáspolitikai döntéseknél. A képviseleti demokrácia itt is dominált, míg a tervezés már középtávra is terjedt – de ezek mindig konfliktusokkal terhelték voltak, ahogy ezt a költségvetési politikánál láttuk. Ezekhez hozzájárult a szereplők koalícióra való törekvésük (kényszerük), amely azért lesz szinte törvényszerű, mert a döntési folyamatot így tudták biztosítani.

Ez csupán néhány a több száz lehetséges típus közül, amelyben a felsorolt négy tényező (és a hozzájuk tartozó 3-3 irány) alapján a koordinátahelyzetük meghatározható. Véleményem szerint ez a modellezési módszer az önkormányzat döntéshozatalának típusait megadhatják általában is, de akár a szakpolitikákra nézve is – az idő egy adott szeletében.

Az önkormányzatok a túlzott bizonytalanságot és a kockázatokat, valamint a legitimitás elvesztésének veszélyét nehézkesen kezelik, helyette a rövid távon is megmutatkozó eredményekre összpontosítanak, ezért a helyi társadalom nyomásgyakorlása a helyi

döntéshozatalra sikerrel jár. A vizsgálat éveiben erősödött, hogy a folyamatosan változó támogatási keretek, a feladatok decentralizációja és a jövedelem-elvonás egyre nehezebb helyzetbe hozta az önkormányzatokat. Két érdek ütközött markánsan: önkormányzati – amely az elvonások csökkentését szeretné – és a központié – amely az elvonások további emelését hozná magával.

A kormányzat részéről 2010-től megmutatózó, 2011-ben erősödő önkormányzatok átalakítási szándéka fragmentált viszonyok között jelentkezett. Az önkormányzatok a nehéz gazdasági helyzetet, a túlzott feladatokat, a beszűkült anyagi mozgásteret problémának tekintették, mindemellet ragaszkodtak az autonómiájukhoz. Másik közös pont egyben az eltérésük is, ez az egyediségükben, a település sajátosságaiban ölt testet: eltérőek a földrajzi, a gazdasági, a szociokulturális adottságaik, az etnikai összetételük, a helyi társadalom rétegződése és a gazdasági aktivitásban betöltött szerepük. Amíg a döntési terepek leginkább a keretet jelölték ki, láthatóvá vált, hogy a legnagyobb különbség a döntéshozatali folyamatban az önkormányzati szereplők, vezetők értékrendszerében és szemléletében kereshetők, amelyek a döntés összes aspektusára jelentős hatással vannak.

VI. Felhasznált irodalom:

1. A. Gergely András (1996): *Identitás és etnoregionalitás*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete.
2. Aberbach, J. D.- Putman, R. D. and Rockman, B. A. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.
3. Ágh Attila (2000. április): A magyar önkormányzati rendszer és az EU követelmények. *Comitatus*, pp. 5-12.
4. Barakonyi Károly (1999): *Stratégiai tervezés*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
5. Bartal Anna Mária – Kákai László – Szabó István (2005): *Civil szervezetek és civil projektek szerepe Debrecen város fejlesztésében*. Budapest, Századvég Civil Akadémia.
6. Bartal Anna Mária (2005): *Nonprofit elméletek és modellek*. Budapest, Századvég Kiadó.
7. Beluszky Pál (1999): *Magyarország településföldrajza*. Budapest – Pécs, Dialóg-Campus Kiadó.
8. Berényi Sándor (2003): *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. (Autonómiák és önkormányzatok)*. Budapest, Rejtjel Kiadó, pp. 203.
9. Bernstein, Henry (ed.) (1978): *Underdevelopment and development: the third world today*. New York, Penguin Books.
10. Blanchard, Ken - Carlos, John P.- Randolph, Alan (2007): *Empowerment. A felelősség hatalma*. Edge 2000 Kiadó.
11. Bohman, Jon – Rehg, Write (1992): *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Massachusetts Institute of Technology.
12. Böhm Antal (2002): *Helyi társadalom, önkormányzatok, településfejlesztés*. Budapest. Vidékfejlesztők kiskönyvtára.
13. Buchanan, James M. (1992): *Piac, állam, alkotmányosság: válogatott tanulmányok*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Kvk.
14. Buis, Hans – Musch, Arne (2003): *Public participation processes in urban development projects in South Africa and in The Netherlands*. Den Haag: VNG International.

15. Butler, Glenys (2006): *Sustainable communities: the important role of local governments in building social capital*. Political Studies Association Annual Conference Papers.
16. Child, John (1982): *A szervezetről vezetőknél: útmutató gyakorlati problémák megoldásához*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Kvk.
17. Coleman, James S. (1990): *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Belknap.
18. Coleman, James S. (1994): Társadalmi tőke. In: Lengyel György – Szántó Zoltán (szerk.): *A gazdasági élet szociológiája*. Budapest: Aula Kiadó. pp. 99–129.
19. *Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage.
20. Connolly, William, E. (1984): *Legitimacy and the State*. New York: New York University Press. pp. 20.
21. Corpus, C.- Bottom, K. (2007): Independent politicians: Motivations for seeking election to council. ESRC Seminar Series (3): *The Future of Political Parties in Local Government*. Conference Papers.
22. Corpus, C. (2010): *Do hung councils in English local government really mean coalitions exist? The role of party politics were no overall majority exists*. 61st Political Studies Association Annual Conference Papers.
23. Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (1993): *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról*. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja.
24. Csefkó Ferenc (1997): *A helyi önkormányzati rendszer*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus.
25. Dahl, Robert (1996): *A pluralista demokrácia dilemmái*. Budapest, Osiris Kiadó.
26. Dahrendorf, Ralph (1994): *A modern társadalmi konfliktus*. Budapest, Gondolat Kiadó.
27. Evaluating Public Sector Organizational Network, *Public Administration Review* 61(4): pp. 414-423.
28. Faragó László (1997): Tervezéselméleti alapvetések. *Tér és Társadalom* 3. pp. 1–15.
29. Faragó László (2005): *A jövőalkotás társadalomtechnikája: a közösségi tervezés elmélete*. Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
30. Fogarasi József (1995): Egy modern önkormányzati menedzsment körvonalai. *Comitatus* 3. pp. 21–35.

31. French, Jim (1992): *Reflections on public office*. Texas Town and City.
32. G. Fekete Éva (1997): A kistérségi tervezés néhány sajátossága. *Tér és Társadalom* 3. pp.101–105.
33. Gábor Kálmán (1993): *Civilizációs korszakváltás és az ifjúság*. Budapest. Oktatáskutató Intézet.
34. Gáspár Mátyás (1995): *Helyi önkormányzati menedzsment*. Helyi önkormányzati know-how program. Csákberény.
35. Gázsó Ferenc – Stumpf István (1995): *Vesztések. Ifjúság az ezredfordulón*. Budapest, Hungaropon.
36. Gázsó Ferenc - Laki László (2004): *Fiatalok az újkapitalizmusban*. Budapest, Napvilág Kiadó.
37. Gulyás Gyula – Jenei György (2002): *Összehasonlító közpolitika*. Budapest: Aula Kiadó.
38. Hajnal György – Gajdusчек György (2002): *Hivatali határok – társadalmi hatások*. Magyar Közigazgatási Intézet. pp. 142.
39. Hajnal, György (2008): *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz* (“Advancing available knowledge on Hungarian policy failures”). Budapest, KSZK
40. Horváth Gyula – Rechnitzer János (2000): *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja.
41. Horváth Gyula (1998): *Európai regionális politika*. Dialóg Campus szakkönyvek. Studia regionum. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
42. Horváth Imre (1999): *Közigazgatási szervezés – és vezetéstan*. Budapest – Pécs. Dialóg-Campus Kiadó.
43. Horváth M. Tamás (1994): *Helyi önkormányzati szabályozás és újítások*. Közigazgatási füzetek. 12. Különszám. Magyar Közigazgatási Intézet.
44. Horváth M. Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Dialóg Campus szakkönyvek. Dialóg Campus tankönyvek. Studia regionum. Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
45. Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Dialóg Campus tankönyvek. Institutiones juris. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
46. Horváth M. Tamás (1999): A magánszektor és a decentralizáció szerepe a közszolgáltatások szervezésében. *Jogtudományi Közlemény*. pp. 30.

47. Hudon , Raymond –Hébert, Benoit Paul: Miért kellene a fiataloknak a politika iránt érdeklődniük? Im. *Politikai szocializáció*. Szerk.: Szabó Ildikó és Csákos Mihály. pp. 247-265.
48. Huelsberg, Nancy A. –Lincoln, Wiliam F. (1985): *Succesful Negotiating in Local Government*. ICMA International City/County Management Assotiation.
49. Ifjúság 2000 és Ifjúság 2004, 2008 kutatás Gyorsjelentései
50. Jenei György (2006): Adalékok a „public policy” szemlélet értelmezéséhez. In: *Politikusok és köztisztviselők a közpolitikai döntéshozatalban*. T047043 OTKA kutatás alapján. Eger, Grafotip. pp.17-32.
51. Jenei György - Ráczné dr. Horváth Ágnes - Zsebéné Dobó Marianna (szerk.) (2007): *Politikusok és köztisztviselők a közpolitikai döntéshozatalban*. EKF.
52. Jenei György (2008): *Közüntézményi menedzsmnt*. Századvég Kiadó.
53. Jones, G. and Stewart, J. (1983): *The Case for Local Government*. London, George Allen and Unwin.
54. Józsa Zoltán (2006): *Önkormányzati szervezet, funkció, modernitás*. Dialóg-Campus.
55. Kákai László (2003): A civilek által létrehozott fórumok, kerekasztalok. *Comitatus*. 1-2.sz.
56. Kákai László (1996): Egy nagyvárosi önkormányzat működési mechanizmusai. In: Horváth M. Tamás – Kiss József (szerk.): *Aréna és otthon*. Budapest, Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány.
57. Kákai László (1997): Hatalomváltás dimenziói a helyi politikában. *Társadalmi Szemle*. 6. sz. pp. 71-85.
58. Kákai László (2003): Helyi koalíciók elméletben és gyakorlatban. *Comitatus*. 4.sz.
59. Kákai László (2004): *Önkormányzunk értetek, de nélkületek*. Századvég Kiadó.
60. Keményné Koncz Ildikó (2005): PPP projektek önkormányzati területen. In: Vigvári András (szerk.): *Félúton: tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. Budapest, Települési Önkormányzatok Szövetsége. pp. 169–184.
61. Kenneth, Thomas (1975): *Conflict and conflict management*. The Handbook of Industrial and Organizational Psychology. Vol. II. Chicago. IL.: Rand McNally.
62. King, Desmond S. –Pierre, Jon (ed) (1990): *Challenges to Local Government*. SAGE Modern Politics Series Volume 28.

63. Kooiman, Jan – Eliassen, Kjell (1997): *Managing Public Organization*. SAGE Publications. London.
64. Kozma Gábor (2002): Az önkormányzatok költségvetésében megfigyelhető sajátosságok és főbb időbeli változások az 1990-es évtizedben. *Pénzügyi Szemle* 5. pp. 439–463.
65. Lackó László (1988): *Területi fejlődés, politika, tervezés*. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja. Területi és Települési Kutatások 2. Budapest, Akadémiai Kiadó.
66. Lidblom, Charles (1959): *The science of mudding trough* „*Public Administration Review*”.
67. Lipset, Martin (1995): *Homo politicus*. Budapest, Osiris Kiadó.
68. Lőrincz Lajos: A kormányzás modernizációja. *Magyar Közigazgatás* 2006/11.szám.
69. Lőrincz Lajos (1996): *Közigazgatás-tudományi antológia*. 1-2 kötet. ELTE. Budapest.
70. Lőrincz Lajos (szerk) (2009): *Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet. pp. 300.
71. Luhman, Niklas (1987): *Válogatás írásaiból*. Szociológiai Füzetek.
72. Mabileau, Albert – Moyser, George – Parry, Gareth – Quantin, Parry. (ed.) (1989): *Local Politics and Participation in Britain and France*. Published by the Press Syndicate of the University of Cambridge.
73. Mead, George Herbert (1934): *A pszichikum, az én és a társadalom*. Mind, Self, and Society.
74. Molnár Péter: Hagyományos és modern jövőkép mint pedagógiai érték. *Új Pedagógiai Szemle* 2002/11.
75. Naisbitt, John (1982): *Megatrends: The New Directions Transforming Our Lives*. New York.
76. Némedi Dénes (szerk) (1991): *Talcott Parsons a társadalmi rendszerről*. Budapest: ELTE Szociológiai Intézet és Továbbképző Központ.
77. Osborne, David. –Gaebler, Ted (1994): *Új utak a közigazgatásban*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
78. Page, Edward - Goldsmith, M. J. (eds) (1987): *Central and Local Government Relations*.

79. Page, Edward (1992): *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*. Harvester Wheatsheaf.
80. Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus.
81. Pálné Kovács Ilona (1997): Helyi önkormányzatok és a végrehajtó hatalom. In: Glatz Ferenc (szerk.): *A demokrácia intézményrendszere Magyarországon az ezredfordulón*. Budapest.
82. Pálné Kovács Ilona (2005): Önkormányzatok és hatalommegosztás. In: Gallai Sándor – Török Gábor (szerk.): *Politika és politikatudomány*. Aula Kiadó.
83. Pálné Kovács Ilona (1999): *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus szakkönyvek. Területi és települési kutatások. *Studia regionum*. Budapest – Pécs: Dialog Campus Kiadó.
84. Pápay Zsuzsa (szerk) (1987): *Helyi hatalom, helyi társadalom*. Művelődési Minisztérium Vezetőképző és Továbbképző Intézete.
85. Parker, John –Bradley, Greta (2003): *Social Work Practice: Assessment, Planning, Intervention and Review .Transforming Social Work Practic*. Learning Matters Ltd.
86. Perry, James - Kraemer, Kenneth (1986): *Research Methodology in the "Public Administration Review," 1975-1984*. *Public Administration Review*. Vol. 46. No. 3. pp. 215-226.
87. Péteri Gábor (1995): *Önkormányzati gazdálkodás: új lehetőségek, gyakorlati módszerek*. Budapest: „Helyi Demokrácia és Újítások” Alapítvány.
88. Pratchett, Lawrence (2002): *Location: democracy and place in metropolitan governance*. ECPR. pp. 22-27.
89. Pratchett, Lawrence: *Towards a separation of local autonomy and local democracy* ECPR 6-11 April 2001Press.
90. Provan, Keith & Milward, Brinton (2001): *Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks*. www.jstor.org/stable/977503. A letöltés dátuma 2008. október 10.
91. Putnam, Robert (1993): *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
92. Rogers, Steve (1990): *Performance Management in Local Government*. LONGMAN. LGTB.
93. Somlai Péter (1997): *Szocializáció*. Corvina Kiadó.

94. Somlyódy Edit (2003): *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Dialóg Campus szakkönyvek. Területi és települési kutatások. 21. Studia regionum. Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
95. Soós Gábor – Tóka Gábor – Wright, Glen (eds.) (2002): *State of local democracy in Central Europe*. Initiative: *Open Society Institute*. LGI books. Budapest: Local Government and Public Service Reform.
96. Stewart, John (1986): *The New Management of Local Government*. *Institute of Local Government Studies*. University of Birmingham.
97. Stoker Gerry (1996): *Introduction: Normative Theories of Local Government and Democracy*. in King D., and Stoker G., (Ed) *Rethinking Local Democracy*, Macmillan
98. Stone, Deborah, Kuttner, Robert: (2002) *The Economic Illusion: False Choices Between Prosperity and Justice* (Boston: Houghton Mifflin, 1984.) 267.p.
99. Stone, Deborah: *A közpolitika paradoxona*. Közszolgálati Tanulmányi Központ. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem. 3.fejezet. pp. 1.
100. Stumpf István: Politikum, alternativitás - önszerveződő közösségek. *Ifjúsági Szemle*. 11. pp. 87-93.
101. Stumpf István: Generációk és pártok. *Társadalmi Szemle*. 12.szám. pp. 44-53.
102. Szabó Andrea, Bauer Béla, Laki László (2002): *Ifjúság 2000*. Tanulmányok. Budapest: Nemzeti Ifjúságkutató Intézet.
103. Szabó Máté: Alternatív társadalmi mozgalmak és reformok Magyarországon. *Ifjúsági Szemle*. 6. pp. 24-37.
104. Szabó Máté (2004): *Globalizáció, regionalizmus, civil társadalom*. Budapest, Századvég Kiadó.
105. *The Benefits to Your Municipality*. *Professional Local Government Management*. ICMA (International City / County Management Association) 2007.
106. Woodhouse, Edward (ed) (1993): *The Policy-Making Process*, 3rd. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
107. Thomson, Ann Marie – Perry, James (2007): *Conceptualizing and Measuring Collaboration*. *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access*.
108. Tóbiás László (szerk) (1999): *Együttműködési lehetőségek civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között*. Demnet Kiadó. pp. 210.

109. Tönnies, Ferdinand (2000): *Gemeinschaft und Gesellschaft*. In: Felkai – Némédi – Somlai (szerk): *Szociológiai irányzatok a XX. Század elejéig*. Budapest: Új Mandátum Kiadó. pp. 441-459.
110. Verebélyi Imre (2001): Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, különös tekintettel el a megyék regionális célú megerősítésére. In: Szigeti Ernő (szerk.): *Régió, közigazgatás, önkormányzat*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet. pp. 145–177.
111. Verebélyi Imre (1996): *Public Administration Reform Program*. Government Commissionr for Modernisation of Public Administration. Budapest.
112. Weber, Max (1967): *Gazdaság és Társadalom*. KJK. Budapest. pp. 257.
113. Wilson, Wodrow (1987): *The Study of Administration*. *Political Science Quartly*.
114. Würtenberger, Thomas (1982): Legitimitat und Legalitat. In: *Geschickkichte Grundbegriffe*. pp. 43.
115. Zinnecker, Jürgen (1993): *A fiatalok a társadalmi osztályok terében*. Szeged: Szociológiai Műhely.
116. Zlinszky János (1994): *Ius Publicum*. Osiris Kiadó.
117. Zoltayné Paprika Zita (2000): *Döntésemélet*. Budapest: Alinea Kiadó.
118. Zupkó Gábor (2002): *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón*. Budapest: Századvég Kiadó.

VII. A szerző publikációi az értekezés témájában

Tanulmányok:

- A kisebbségi és a települési önkormányzatok együttműködésének szabályozása és menedzselése Magyarországon In: Politikusok és köztisztviselők a közpolitikai döntéshozatalban Eger, 2006. 119-134.
- The regulation and the management of the cooperation among minority and local governments in Hungary. 2006. EGPA www.egpa.com
- Diszkriminatív viszonyulások? – települési és kisebbségi önkormányzatok. In: Lejtős pálya. – L'Harmattan Kiadó, 2008.
- Opportunities of new towns – the effects of gaining town status on the settlement-system in Northern Hungary. – Transylvanian Review of Administrative Sciences No. 29. E. 2010.
- The standards of regionalism. No. 105. en la Revista Carta Economica Regional. Departamento –INESER de la Universidad de Guadalajara, Mexiko
- The new Towns - Central European Political Science Review. Vol. 10. No. 38. Summer 2010.
- Principles of European regionalism. Central European Political Science Review. Vol. 10. No. 36. Spring 2010.
- A jó köztudat katalizátorai? – avagy a kulturális politikai döntéshozatal és annak adósságai. Agria, 2010. decemberi száma
- Stratégiák és politikai döntések a helyi önkormányzatoknál. Modern Minerva Alapítvány. Budapest, 2011.
- „Mert övök a jövő...” – önkormányzatok ifjúságpolitikája (Civil hálózatok katalizátori szerepben – OFA – kötet. Eger, 2011.

Szerkesztői munkák:

- Dr. Horváth Ágnes – Zs. Dobó Marianna (szerk.): Helyi demokrácia az önkormányzatok felelőssége. Tenk Községért Közalapítvány, 2002.
- Dr. Jenei György, Ráczné dr. Horváth Ágnes, Zsebéné Dobó Marianna (szerk): Közpolitika az EU csatlakozás küszöbén. Eger, 2004.
- Dr. Jenei György, Ráczné dr. Horváth Ágnes, Zsebéné Dobó Marianna (szerk): Politikusok és köztisztviselők munkamegosztása Eger, 2006.

VIII. A szerző konferencia-előadásai az értekezés témájában

- Községek szerepe a kisebbségi létben címmel a Közpolitika az EU csatlakozás küszöbén I. konferencia (2003. márciusa)
- Döntéshozatali konfliktusok a cigány kisebbségi önkormányzatoknál címmel Közpolitika az EU csatlakozás küszöbén II. konferencia (2004. márciusa)
- „Mert övök a jövő...”? – önkormányzatok ifjúságpolitikája címmel Közéleti szerepek: tudás és felelősség konferencia (2005. november, Eger)
- Ifjúságpolitikai koncepciók Magyarországon címmel a Társadalmi felelősség – társadalmi kapcsolatok konferencia (2006. április, Eger)
- The regulation and the management of the cooperation among minority and local governments in Hungary (2006. ősze) EGPA konferencia – Milánó, Bocconi Univ.
- The impact of multinational companies on the functioning of civil organizations (2007. tavasza) IRSPM konferencia - Potsdam, Potsdami Univ.
- Kisebbségi és települési önkormányzatok kapcsolata – (2007. június) – XIII. Politológus Vándorgyűlés, Pécs
- Önkormányzatok döntéshozatala a költségvetésük tervezésekor (2007. szeptember) – EGPA konferencia, Madrid
- Helyi demokrácia programok tapasztalatai (2008. október) EU és a civil szervezetek konferencia, Eger
- Helyi közélet – tudással vagy anélkül? (2008. november) - Magyar Tudomány Napja ünnepi konferenciája, Eger
- Önkormányzatok ifjúságpolitikája (2008. január) – Pécsi Akadémiai Bizottság konferenciája
- Önkormányzatok láthatósága és átláthatósága –(2008. július) XIV. Politológus Vándorgyűlés, Noszvaj
- Teljesítmény-értékelés az önkormányzatoknál (2009. július) XV. Politológus Vándorgyűlés, Miskolc
- Célok és tervek a települési önkormányzatoknál – Születésnap avagy halotti tor? 2010. március, Pécs
- A települési önkormányzatok döntéshozatali folyamata. - Pécsi Akadémiai Bizottság, 2011. június