



**Kulcsár László:**

**Az önkormányzatok szerepe a Községi Kezdeményezésekben**

Az EU Községi Kezdeményezésekben való részvétel nem nélkülözheti az összefogást, melyben a helyi társadalmi szervezeteknek, formális és informális civil szervezeteknek, a piaci szereplőknek, az államigazgatásnak és az önkormányzati oldalnak a megjelenése egyaránt fontos. Az eltérő szereplők eltérő feladatokat láthatnak el a programban, s vannak olyan feladatok is (pl. humán erőforrás biztosítása, koordinációs feladat), melyet elvileg többféle szereplő is biztosíthatna.

**1. Döntési szerepkörben**

Az önkormányzati munka elsősorban azért nélkülözhetetlen a községi kezdeményezések megvalósításában (és különösen a Leaderben), mert valamennyi kistérségi szereplő közül az önkormányzatoknak van megfelelő döntéshozói jogosítványa ahhoz, hogy a teljes helyi társadalomra kiterjedő folyamatokat irányítson, s mint a helyi autonómia megtestesítői felelősséggel is tartoznak a kistérség megfelelő fejlődéséért. Ezen kívül a gyakorlati tapasztalat azt mutatja, hogy a kistérségi stratégia alkotás - mely munkaanyag bármely helyi községi programhoz hivatkozási alapul szolgálhat - koordinációját egyetlen más szereplő sem vállalja fel szívesen, hiszen a megnövekedett feladathoz sem a piaci, sem pedig a civil szektor nem tud/akar megfelelő humán és technikai erőforrást biztosítani. Ezek az erőforrások az önkormányzati munkát segítő, támogató hivatali háttérben rendelkezésre állnak, adottak.

Az átgondolt, megfelelő helyzetképre alapozott községi programozás nem történhet csupán egy-egy településre fókuszálva, szükséges az adott földrajzi, gazdasági, kulturális értelemben szerves egységet alkotó települések együttműködése. A települések közötti együttműködés szintén nem nélkülözheti az önkormányzatok közötti együttműködést, a leghatékonyabban ezen a fórumon lehet összehangolni a különböző fejlesztési szándékokat, terveket.

A helyi autonómiák szerepe a vidékfejlesztési munkában is jelentősen megnövekedett az elmúlt évtizedben. Ez együtt járt a helyi autonómiák általános szerepvállalásának növekedésével, és így az

élet legtöbb területéhez hasonlóan a vidékfejlesztésben is utat kapott a decentralizáció. A helyi autonómiák növekvő szerepvállalásának szempontjából negatívumok és pozitívumok egyaránt vannak.

növekvő helyi autonómia növekvő helyi szolidaritás civil szektor újbóli szerepvállalása helyi kezdeményezések előtérbe helyezése	<b>POZITÍVUMOK</b>
<b>NEGATÍVUMOK</b>	több évtizedes kihagyás, rossz beidegződések további felülről történő kezdeményezések a kezdeményezések felülről várása dezintegráció politika, mint „szakértő” elem

Mindenképpen pozitívumnak tekinthető, hogy a növekvő helyi autonómiával együtt járt a helyi szolidaritás, a lokálpatriotizmus növekedése is (utóbbinak természetesen vannak negatív hajtásai is). A civil szektor újbóli fokozott szerepvállalása és a helyi kezdeményezések előtérbe kerülése szintén a pozitívumok körébe tartoznak. Ez a két fontos ismérv egyben egymást kölcsönösen erősítő jelenségnek mondható, s a sikeres közösségi kezdeményezésnek alapfeltétele.

A negatívumok között mindenképp a több évtizedes kihagyásnak köszönhető rossz beidegződések továbbélését kell megemlíteni, közülük is elsőként a kezdeményezések „felülről” várását. Ennek leküzdését a kilencvenes évek magyar kormányzatai egyáltalán nem segítették, sőt inkább gátolták, fenntartva az állami akarattól függő, paternalista – elsősorban – anyagi gyámkodást, melyet mindenkor a politikai széljárás alakított. Problémaként jelent meg a dezintegráció, mivel a gyámkodás mellett a szakmai elem hiánya is fokozottan jelentkezett, hiszen az új ismeretek adaptálása és az új szakértők tapasztalatszerzése hosszú éveket vett igénybe, a régi szakértők egy részére eleve bizalmatlanul tekintettek, míg egy másik részüket felszívta a politika. Sajnálatos módon éppen ez a politika volt, amely magát szakértő elemnek álcázva próbált – sokszor sikerrel – bejutni a helyi autonómiák érdekérvényesítő mechanizmusába, sőt a kilencvenes évek közepétől egyértelművé vált, hogy még a jó szakmai programokat is legtöbbször lehetetlen megvalósítani a „szakértő” politika támogatása vagy megvásárlása nélkül.

## 2. Vidékfejlesztés vs. Területfejlesztés

Ahhoz, hogy az önkormányzatok megfelelő módon és kompetensen vehessenek részt a közösségi kezdeményezések megvalósításában, különösen a 2007-2013 közötti időszakban is hangsúlyosan

jelenlévő vidékfejlesztési célterületre (Leader+ szemlélete), hogy jobban látható legyen szerepük az egyes pontokon, szükséges bemutatni a területfejlesztés és a vidékfejlesztés közötti alapvető különbségeket. Az alábbi táblázatból kiolvasható, hogy a kétféle tervezési-fejlesztési munka gyökeresen eltérő alapállásból képzeli el a fejlesztési folyamatot, még akkor is, ha vannak közös kapcsolódási pontok.

A két legfontosabb eltérés a fejlesztési munka irányultságában és tárgyában van. A területfejlesztés alapvetően nagyléptékben gondolkodik (pl. országban, régióban, megyében), s ez magával hozza azt is, hogy irányultságában nem lehet alulról építkező folyamat, jellegét tekintve tipikusan fentről lefelé irányuló. Ezzel szemben a vidékfejlesztés és az ilyen jellegű EU közösségi kezdeményezés (Leader+) tipikusan helyi léptékben gondolkodik (adott kistáj, kistérség), s mivel a lokális igények kielégítést célozzák, mindennek előtt a szubszidiaritás elvének megfelelően helyi folyamatokat takar, s jellegét tekintve a helyi igényeken alapuló tervek szinkronitásának megteremtésével alulról fölfelé irányul.

	<b>Területfejlesztés</b>	<b>Vidékfejlesztés</b>
<b>Lépték</b>	Nagyléptékű (ország, régió, megye)	kisléptékű (kistérség, táj)
<b>Jellege</b>	fentről lefelé irányuló	alulról fölfelé irányuló
<b>Tartalom</b>	Nagyterületi közlekedési és egyéb infrastruktúra-hálózatok nagy volumenű beruházások	Helyi erőforrások aktivizálásával a helyi adottságok hasznosítása (struktúra váltás, minőségi termékek, infrastruktúra, kulturális örökség, népesség)
<b>Társadalmi hatás</b>	közvetett módon érvényesül közép- és hosszútávon	közvetlen módon hat az emberekre rövid távon belül is hat
<b>Állami szerepvállalás</b>	döntő, meghatározó	orientáló, kezdeményező, támogató
<b>Finanszírozás</b>	döntően állami centralizált forrás és társfinanszírozás is	döntően helyi, illetve decentralizált állami forrás, társfinanszírozás
<b>Megvalósítás</b>	program központi döntés	program partnerség

forrás: Jávor Károly: Gondolatok alámerülés előtt in: Falu Város Régió 1999. 1-2 szám

Mindez természetesen hatással van a stratégia-tervező, fejlesztő munka tartalmára is. Míg a területfejlesztés tipikusan nagytérségi közlekedési és egyéb alapvető infrastruktúra-hálózatok fejlesztésében, nagy volumenű beruházásokban gondolkodik, addig a közösségi alapú vidékfejlesztési program a helyi erőforrások aktivizálásával a helyi adottságok hasznosítását tartja szem előtt, s olyan mikro projektekre fókuszál, amelyek az adott kistérségben élők életminőségére közvetlenül hatnak. Így tipikusan ilyenek a mezőgazdasági és/vagy ipari termék-struktúra váltása, a minőségi termékek előállítás, a lokális humán és vonalas infrastruktúra fejlesztése vagy a kulturális örökség védelme. Ezek a programok általában már rövid távon is hatnak, míg a makroberuházások társadalmi hatása gyakran csak közvetetten és késleltetve jelentkezik.

A felmerülő helyi igények kielégítésében a legfontosabb szerepet az önkormányzatok játsszák (több ilyen lakossági igény kielégítésére törvény is kötelezi a helyhatóságokat), így az állami szerepvállalás ezekben a fejlesztési programokban inkább csak kezdeményező vagy támogató, de semmi esetre sem döntő, s különösen igaz ez az EU közösségi kezdeményezésekre. Ezzel szemben a területfejlesztési munka forrásigénye és a beruházások földrajzi kiterjedése igényli a hangsúlyos állami szerepvállalást és a koordinációt. Finanszírozásuk tehát centralizált pénzből valósul meg, s központi döntések hatására indulnak a beruházások, fejlesztések. A vidékfejlesztési programok döntően helyi, EU-s alapokhoz vagy programokhoz kötődve, illetve decentralizált állami forrásokból valósulnak meg.

A lokális vidékfejlesztési programok és a területfejlesztési programok tervezése és megvalósítása között döntő különbség, hogy míg az utóbbit egy központi döntés nyomán hajtják végre, alapvetően hierarchizált szervezeti rendszerben, addig a közösségi kezdeményezéshez igazodó vidékfejlesztési munka kulcsfogalma a partnerség, az egyenrangú és tisztázott viszonyok és az átláthatóság.

### **3. Az önkormányzat szerepe a fenntarthatóságban**

A helyi közösségi kezdeményezések megvalósításában az önkormányzat tudja érvényesíteni legkönnyebben a fenntarthatóság elvét is, s ez kiterjed egyrészt a folyamatos koordinációra (állandó pont), a természeti erőforrások használatának szabályozására, a környezetminőség fenntartására, fejlesztésére, valamint az átgondolt települési humán-politikára.

Általában akkor sikeres egy helyi közösségi kezdeményezési program, ha az érintett térségben élőkre, a családokra, az egyes ember szintjéig közvetlen pozitív hatással van, s ezt a szempontot a helyi autonómia képviselői tudják – a civil társadalommal szorosan együttműködve - a legnagyobb eszköztárral képviselni, hiszen település életének legtöbb dimenziójával szakapparátussal (is) foglalkozik.

A közösségi kezdeményezésekre épülő program tartalmazza a megvalósítás feltételeit, a konkrét feladatokat, a pontos költségvetési ütemezést, a lehetséges forrásokat, felelősöket, határidőket. Ezek olyan menedzsment ismereteket igényelnek, amelyek a helyi társadalmi szervezeteknél hiányosak, de a helyi vállalkozók sem alkalmasak az ilyen jellegű stratégia megvalósításának koordinálására. Különösen nehéz feladat - s ebben az önkormányzatoknak is komoly lemaradásuk van - a folyamatos monitoring (megfigyelés, ellenőrzés, értékelés, korrekció) munka szervezett és hatékony kialakításában, pedig ez utóbbi nemcsak a hatékony fejlesztési munka elemi követelménye, hanem komoly EU-s kényszer, előírás is.

#### **4. A szerepvállalás két arca**

Ha az önkormányzatok részt vállalnak a közösségi kezdeményezések tervezéséből (pályázat) és a programok megvalósításából, az a fejlesztési munka előnyére válik, de éppen az önkormányzati részvétel miatt nehézségek is felmerülnek. A szakértői munka előnyére válik, hogy az önkormányzatnak általában naprakész adatai vannak a legtöbb helyi kérdésben, az átlagnál jobban ismerik a valós helyzetet, így hatékonyabban tud reagálni a problémákra, bár a konkrét célcsoportot a település méretének növekedésével egyre alacsonyabb határfokkal éri el. Bizonyos értelemben ez előny is lehet, hogy el tud rugaszkodni az egyéni sorsoktól (de nem távolodik el tőlük), és települési vagy térségi szinten képes gondolkodni. Az sem elhanyagolható szempont, hogy bizonyos szakigazgatási ágazatokban speciális szakismeretekkel bíró munkatársakat alkalmaznak.

	<b>ELŐNYÖK</b>	<b>HÁTRÁNYOK</b>
<b>SZAKÉRTŐI MUNKA</b>	<p>ismerik a valós helyzetet konkrét problémára tudnak reagálni térsgégi szinten tudnak gondolkodni helyi fejlesztési tervek kerülnek előtérbe rendelkeznek szakértőkkel van döntési kompetenciája</p>	<p>ellenérdekeltségek lehetnek, konfliktusok túlzott feladatvállalás helyi sajátosságok figyelmen kívül hagyása megvalósításból adódó nehézségek folytonosság esetleges hiánya a ciklusonként változó összetétel miatt személyhez kötött döntéseknél a szakértelem nem mindig biztosított gyakori a szakmai motiváció hiánya</p>
<b>KOORDINÁCIÓ</b>	<p>sok információ hivatalból eljut hozzájuk részben felkészültek a pénzügyi és technikai koordinációra képesek egyeztetni a települési elképzeléseket, így a kistérségi terv szerves egésszé válhat interszektoriális kapcsolatrendszer</p>	<p>korlátozott a humán erőforrása rugalmatlanság bürokratikus nincs kiépített kontroll rendszere nehézkés információáramlás menedzsment ismeretek hiányosak</p>
<b>FORRÁS</b>	<p>könnyebben juthat anyagi támogatáshoz a fejlesztésekhez, mint a civil szektor vagy a piaci szféra hatékonyabban lobbizhatnak, mert a lakosok egészét képviselik</p>	<p>önrészek előteremtése korlátozott együttműködési és összefogási szándék hiánya vagy problémái partikularizmus</p>

A programkoordináció szempontjából előnyére válik a közösségi kezdeményezési programnak, hogy sok - elsősorban ágazati és térségi - információ hivatalosan eljut hozzájuk, rendelkeznek olyan pénzügyi szakapparátussal, amely képes nagyobb volumenű programok korrekt számviteli lebonyolítására, van - vagy viszonylag könnyen tud - humán erőforrást biztosítani a koordinációs munkához, ehhez technikai feltételeket (iroda, fax, internet) tud teremteni, és képesek egyeztetni a

települési elképzeléseket a szomszédos önkormányzatokkal, így a kistérségi terv szerves egésszé válhat.

A programok lebonyolításához megfelelő forrásokra van szükség, s bár egyedül nem tudja az önkormányzat sem kidolgozni, sem megvalósítani az adekvát közösségi programot vagy részprojekteket, könnyebben juthat anyagi támogatáshoz a fejlesztésekhez, mint a civil szektor vagy a piaci szféra, különösen, ha együttműködik az összes lehetséges helyi partnerrel.

Ha az önkormányzat bekapcsolódik a közösségi kezdeményezést célzó programozási munkában, abból problémák is adódhatnak. A szakmai munkát nehezítik a felmerülő érdekellentétek, illetve lassítják a folyamatokat a konfliktusok kezelése. A program által megkövetelt átláthatóságot és partnerséget is nehezítik a személyes konfliktusok. A szakmai munka rovására mehet az is, ha az önkormányzat - más jelentkező hiányában - túl sok mindet vállal magára konzorciumon belül, vagy ha figyelmen kívül hagyja a helyi sajátosságokat, s olyan közösségi kezdeményezéseket, programokat szorgalmaz, amely más településeken sikeresek, ám megvalósításuk az adott településen lehetetlen. Az önkormányzati munka előnye, hogy lehet tudni, kiknek milyen kérdésekben van döntési kompetenciája, ám a személyekhez kötött döntéseknél a szakértelem nem mindig biztosított, továbbá ezekben az esetekben a szakmai motiváció sem hat maradéktalanul.

Talán a legnagyobb veszély az idő. A közösségi kezdeményezések, programok hosszabb időtávra szólnak, ideális esetben tartós együttműködések hívatára, ám a szakmai fluktuáció miatt és a négyévenkénti választások eredményétől függően a pályázati tervek is módosulhatnak az eredetihez képest, még mielőtt kiderült volna, hogy végül is, hogyan is hasznosul az eredeti projekt.

A közösségi kezdeményezés helyi koordinációját nehezíti az önkormányzat rugalmatlansága, bürokratikus eljárásrendje, illetve hivatalok között, valamint a hivatal és a többi szereplő közötti a nehézkes információáramlás. Az is jellemző probléma, hogy az önkormányzatoknak a kapcsolatrendszere gyakran beszűkült, s különösen a piaci szereplőkkel esetleges. A rendelkezésre álló humán erőforrás gyakran korlátozott (de legalább van), ahol a programokkal kapcsolatos menedzsment ismeretek, különösen a közösségi kezdeményezésekhez igazadó ismertek hiányosak. Végezetül a koordinációs munkát nehezíti, hogy az önkormányzati munkában egyelőre nincs kiépített kontroll rendszer, és a helyi nyilvánosság is korlátozott.

## **Összegzés**

Összefoglalva az eddigieket, látható, hogy a meglévő nehézségek ellenére az önkormányzatok részvétele a közösségi kezdeményezésekben kikerülhetetlen, ám csak akkor lehet sikeres a fejlesztési folyamat, ha egyrészt a partnerség elvére épülve, egymást kölcsönösen kiegészítve, együttműködik a civil szektor, a helyi piaci szféra és önkormányzat, s ez utóbbi nem akar paternalisztikus mini államként

fellépni a többiekkel - és a lakosokkal - szemben. A sikeres együttműködés kulcsa pedig a letisztázott szerepek, a döntési kompetenciák és a felelősségi határok pontos kijelölése.

Az önkormányzati részvétel a közösségi programokban nem mentesek helyi érdekkülönbségektől, súrlódásoktól. Azokban a helyzetekben, mikor eltérés van saját szándék és más helyi szereplők érdekei között, az önkormányzatnak alapvetően problémamegoldó magatartást kell követnie, azon belül is elsősorban kompromisszum-keresőként kell tevékenykednie, még akkor is, ha a versengés az alkalmazkodás esetleg kényelmesebb vagy egyszerűbb lenne. Amit azonban semmiképpen nem tehet meg egy felelősen gondolkodó önkormányzat, hogy a konfliktusos helyzeteket úgy oldja meg, hogy elkerüli azokat, hiszen neki a település lakosságának egészének érdekeit kell szem előtt tartania.