

DECENTRALIZÁCIÓ A SZOLGÁLTATÁSSZERVEZÉSBEN

A HATALOM DECENTRALIZÁCIÓJA FONTOS SZEREPET JÁTSZOTT a volt szocialista országok társadalmi berendezkedésének átalakulásában. A rendszerváltások országos szintű átalakulását nem sokkal lemaradva követték a helyi változások. Az első fázisban rendszerint *politikai decentralizációt* valósítottak meg. Választásokat tartottak, lecserélték a települési és a regionális testületek tagjait, a választott tisztségviselőket. Az új parlamentek egyik legsürgősebb feladata volt a helyhatósági rendszerek átalakítása. A kommunista korszak tanácsait polgári önkormányzatok váltották föl.

Jellemzően csak ezután valósult meg a *gazdálkodási decentralizáció*. Az önállóság pénzügyi és finanszírozási feltételeit bizonyos késéssel teremtették meg (Baldersheim et al., 1995:24). *Magyarország* némileg kiválik a közép-európai országok sorából, mivel itt a finanszírozási reformot lényegében még a régi rendszer utolsó éveiben, a nyolcvanas évek második felében végrehajtották.

Az ördög "a részletekben" lakozik. Bár a területi önkormányzatok politikusai szerették volna befejezettnek tekinteni a decentralizációs folyamatot, azért az továbbhaladt.

A következő szakasz a *szolgáltatási decentralizáció*. Az önkormányzatok strukturális felépítése után, egy időigényesebb fejlődés eredményeként fokozatosan átalakulnak a helyi szolgáltatási viszonyok. A szolgáltatók egyre inkább versenyhelyzetbe kerülnek. Az állampolgárok pedig a piaci fogyasztó pozíciójába jutnak, akiknek az ellenértéket meg kell fizetniük, amiért is nagyobb átlátást és beleszólást igényelnek maguknak. Ez az új hozzáállás, különösen a humán szolgáltatások területén egyúttal a különböző önkormányzati formákkal való kísérletezés körének bővítését jelenti.

Az oktatási, a szociális, az egészségügyi ellátások alap- és középfokú szolgáltatásokat nyújtó területi szintjein megannyi kísérlet szemtanúi lehetünk. Mindezek visszahatnak a politikai átalakulásra, magára a választott önkormányzatokra, amelyek pluralizálódnak, és közöttük is interaktív kapcsolatok keletkeznek. A képviselőtestületek egyre kevésbé sajátíthatják ki maguknak a települési érdekek képviseletét. A különböző szolgáltatási érdekközösségek szempontjait szervezeti, finanszírozási és működési formák hálózata hivatott érvényre juttatni. *A településeken az egyetlen, átfogó felhatalmazással bíró önkormányzat helyét tehát egyre inkább az önkormányzás sokcsatornás rendszere veszi át.*

A folyamat korántsem ellentmondásmentes. Könnyű vakvágányra tévedni, amikor is az önállóság intézményei csupán névlegesek maradnak. Vagy ellenkezőleg, a közösségi szabadság azért marad illúzió, mert egyes szűk oligarchiák maguknak sajátítják ki a közösségi akarat kizárólagos megjelenítésének jogát.

A következőkben ennek a helyi demokrácia alakulásában döntő szerepet játszó fejlődési fázisnak a tartalmát, a kommunista rendszerből polgárivá változó közép-európai országokban, mindenekelőtt Magyarország példáján keresztül tekintjük át. Az elemzés alapjául

összehasonlító elemzés, statisztikai feldolgozások, továbbá [empirikus adatgyűjtés és feldolgozás](#) szolgálnak.

A politikai decentralizáció folyamata és ellentmondásai

A kilencvenes évek elején bekövetkezett rendszerváltások keretei között a politikai decentralizáció kezdetben sehogyan sem, vagy legfeljebb nagyon primitíven képződött le az egyes szolgáltatási területekre. Az általános iskolai oktatás szolgáltatásaiban érdekeltek közösségi jogait például az új, demokratikusan megválasztott önkormányzatok voltak hivatottak megjeleníteni.

Jó példa erre a megközelítésre a magyar önkormányzati törvény, amelyet az átalakulás első évében, 1990-ben fogadott el a parlament. Ebben a humán szolgáltatások szervezésének minden problémája területi közigazgatási kérdésként merült föl. Így:

- a) intézményirányítási problémaként;
- b) a területi közigazgatási szintek feladatmegosztásának problémájaként;
- c) az önkormányzatok közötti társulási problémaként.

ad a) A települési önkormányzat a lakossági szolgáltatást nyújtó intézményeket, például általános iskolákat, kórházakat, szociális otthonokat *irányítja*, azaz saját költségvetésében gondoskodik fenntartásáról és fejlesztéséről, kinevezi és munkáltatja az igazgatókat, meghatározza az intézmények tevékenységének főbb területi, szakma-politikai irányait. Dönthet például az iskolai képzés profiljáról, hogy mely szakokat vagy speciális képzést nyújtó kurzusokat tartsanak, fejleszthet kórházi osztályokat stb.

Ebben a felállásban az önkormányzat a letéteményese a helyi demokráciának, az ő működése fejezi ki a választói akaratot. Szerveik önállóan nem alanyai az állampolgári akarat kifejezésének. Legfeljebb a vezetés támaszkodik az érintett közösségek, például az iskolában a szülők, diákok, tanárok képviselőire a szervezet belső életének alakításában.

ad b) A humán szolgáltató intézmények iránti felelősség szintek közötti megosztásában sajátos elsődlegességet élveznek a települési önkormányzatok a regionális területi egységekkel szemben. A magyar megoldás ezzel a preferenciával nem áll egyedül a közép-európai országok között. A településnél nagyobb ellátási körzet igényeit kielégítő intézmények vonatkozásában a szolgáltatást nyújtó *székhelye szerinti település önkormányzata több tekintetben prioritást élvez* az ellátási terület egésze iránt egyébként felelősséggel tartozó megyei hatósággal szemben. Így:

- a település önkormányzata átvállalhatja – a megyei önkormányzat egyetértésével – az intézmény fenntartását, fejlesztését és irányítását;
- a település saját elhatározásával olyan új, szélesebb körzet igényeit kielégítő intézményt alapíthat, amelynek létrehozása és fenntartása egyébként megyei feladatkörbe tartozna;
- a megyei önkormányzat egyébként is köteles átadni az intézmény székhelye szerinti önkormányzatnak az irányítás jogát annak kifejezett kérésére, ha a megelőző négy év átlagában az ott állandó lakosok közül kerül ki a szolgáltatást igénybe vevők többsége.

E feljogosításoknak azonban az az ellentétele, hogy a székhelytelepülés a megyei önkormányzattól, illetve az állami támogatásból nem igényelhet többletfeladatára tekintettel

további kiegészítő támogatást, és nem utasíthatja el az általa működtetett közszolgáltatás iránt nem helyben, hanem más településről jelentkező igények kielégítését.

Később további szabályozások részletezték az önkormányzati szintek közötti [feladatmegosztás szabályait](#). A logika végig ugyanaz maradt, miszerint a humán szolgáltatások fölötti demokratikus kontrollt a helyi önkormányzatokon keresztül gyakorolják. A szintek közötti munkamegosztás is lényegében ehhez az elvhez igazodik.

ad c) Az önkormányzati felelőségek telepítésének másik megnyilvánulása az intézményfenntartás *társulási formában való ellátásának lehetősége*. A kisebb kapacitású helyhatóságok együttesen intézményfenntartó társulásokat hozhatnak létre, különösen iskolák fenntartására.

Az önkormányzati feladatok ellátására létrehozható efféle együttműködés azonban inkább csak lehetőség maradt. A széleskörű felhatalmazással bíró képviselőtestületek nem szívesen mondanak le autoritásukról. Az intézmények székhelye szerinti települések önkormányzatai pedig ragaszkodnak saját irányítói szerepükhöz. A szomszédos, bejáróként igénybe vevő lakosság önkormányzatai viszont ilyen körülmények között szívesen szabadulnak meg a többlet-finanszírozás kötelezettsége alól - a székhely-település rovására. Társulás hiányában ugyanis a *spillover hatások* költségei kizárólag a feladatot felvállaló önkormányzatot terhelik.

A humán szolgáltatásoknak a területi önkormányzatokat *egyoldalúan középpontba állító felfogását* azonban az élet kezdte túlhaladni. Eleinte a válasz amolyan *helyi önkormányzati sovinizmus* volt, amikor is az általános választással nyert legitimációra hivatkozással nem nagyon akarták elfogadni még az intézményi szolgáltatások fogyasztóiként fellépő lakosság kritikáját sem.

A következő reakció az ellenkező oldalra történő - tipikus - *túlkompenzáció* volt. Törvényi úton, kötelezően hozták létre például az iskolaszékeket: minden iskolában az érdekeltek közösségeinek képviseléből felállított, a vezetésben közreműködő testületeket. Rövidesen kiderült azonban, hogy egy tetszetős szervezeti konstrukció önmagában, a megfelelő jogosítványok és garanciák hiányában nem képes betölteni rendeltetését.

E bukdácsolások közepette azonban valóban *új perspektívát hordozó folyamatok* is beindultak. A decentralizáció új tartalmi kezdenek kialakulni. A politikai mellett a valódi *szolgáltatási decentralizáció* megoldásai, garanciái formálódnak.

Szolgáltatási decentralizáció

A szolgáltatási decentralizáció új folyamatai a humán területeken látványosan törnek előre, s reakcióra kényszerítik a sztereotípiákban való gondolkodásra hajlamos hagyományos közigazgatást. A kihívások a társadalmi szerveződések és a szolgáltatásnyújtás finanszírozási feltételeinek alapvető változásai formájában bontakoztak ki. A következő jelenségekről van szó:

- *a nonprofit szervezetek tevékenységének áttérése a helyi szolgáltatási szektorra;*
- *az egyházak és karitatív szervezetek közhasznú tevékenységének helyreállítása;*
- *az állami szektorsemleges finanszírozás rendszerének fokozatos kiépítése;*
- *a közösségi fogyasztás részleges piacosítása.*

Mindezek a jelenségek a humán szférában egyre inkább újraformálják az önkormányzatok közfeladatokat ellátó szerepét. Döntő, hogy a területi önkormányzat egyre kevésbé egyedüli megrendelője, még kevésbé kizárólagos biztosítója a lakossági közösségi szolgáltatásoknak. Mind a szolgáltatói, mind a megrendelői oldalon több szereplő található. Másfelől ebben a helyzetben az önkormányzati viszonyulás tartalma is szükségképpen megváltozik.

A nonprofit szervezetek helyi szolgáltatási szerepe

A nonprofit szervezetek száma a rendszerváltás óta dinamikusan növekedett. Az alapítványok száma az 1989. évi 400-ról 1994-re 14 ezer fölé emelkedett, míg az egyesületek ugyanebben az időszakban 8 ezerről 26 ezerre szaporodtak (KSH, 1996:7.).

A nonprofit szervezetek többsége egy településen belül működik (KSH, 1996:54-56.). Tevékenységeik szinte teljesen egybevágnak a helyi önkormányzatok humán szolgáltatási feladataival (KSH, 1996:10-11., Horváth, 1997:46).

A nem állami szerepvállalás elsősorban nem önálló intézményfenntartás formájában valósul meg. A közoktatási intézmények körében például az 1995-96. tanévben az összes iskola és óvoda csupán 2,4 %-a volt nem állami fenntartású. Egyébként a különböző társadalmi szerveződések általában kiegészítő és speciális szolgáltatási tevékenységeket látnak el. Gyakran az állami intézmények működéséhez kapcsolódva valósítják meg céljukat. Máskor kifejezetten olyan ellátásokat biztosítanak így, amelyeknek egyszerűen nem lenne helye a meglévő hálózatokban. Ilyenek például a kábítószeres és szenvedélybeteg fiatalok rehabilitációjára szerveződő önszervező mozgalmak; továbbá a betegségekkel való, ugyanakkor a lehetőségekhez képest teljes életre törekvő beteggyesületek (cukorbetegek stb.) egyre inkább terjedő működése.

A helyi szolgáltatások biztosításához ezen az úton magán erőforrásból hozzáadott pénzeszközöket realizálnak hozzájárulások, bevételek, magántámogatások formájában. A nonprofit szervezetek bevételi forrásainak megoszlását a következő táblázat mutatja.

A nonprofit szektor bevételi forrásainak megoszlása 1994-ben (%)

	<u>Hét ország</u> átlaga	Magyarország
Állami támogatás	43	21
Magántámogatás	10	21
Tevékenység bevétele	47	58

(Forrás: KSH, 1996: 28.)

A fejlett országokkal való összevetésben a szektor állami támogatásának aránya Magyarországon viszonylag alacsony. Miközben tehát a szektor kiterjedése - a dinamikus fejlődés ellenére is - bizonyonnyal mérsékeltebb a fejlett országokénál, a magán természetű hozzáadott források jelentősége nagyobb. Mindez nyilvánvaló összefüggésben áll a közösségi pénzeszközök szűkösségével.

Az állami támogatásokon belüli arányok a következők:

- 12 % normatív költségvetési támogatás;
- 67 % nem normatív költségvetési támogatás;
- 21 % önkormányzati támogatás.

Az önkormányzati hányad tehát egyelőre viszonylag alacsony. Fontos azonban a léte, és az, hogy itt is kezdenek próbálkozni a normatív, garantált támogatási lehetőségek biztosításával.

Összességében tehát elmondható, hogy a nonprofit szervezetek szerepe a helyi humán szolgáltatások biztosításában határozottan érzékelhető. A szektor, amelyet az állami és a piaci szféra mellett *harmadik szektornak* is neveznek, szintén önkormányzatiságot testesít meg, hiszen a szolgáltatáshoz valamilyen módon (fogyasztóként, érdekeltként, érzelmileg vagy szakmailag) kötődőket kapcsolja össze saját szerveződésű és öngazgatási megoldások útján.

A fejlődési perspektíva nyilvánvaló. Ebben a központi és az önkormányzati ösztönzéseknek is nagy szerepe lesz. Ez a fajta decentralizáció azonban, szemben a területi önkormányzatok által megtestesített alakzattal, nem a politikai hatalom, hanem a *szolgáltatásszervezés demokratizálásán* alapul. Lényege az a társadalmi felismerés, amelyik a közösségi érdekeltséget helyezi a közfeladatok ellátásának tengelyébe.

Az egyházi, karitatív szolgáltatások restitúciója

A közép-európai országokban a egyházak a második világháború előtt számos közszolgáltatást végeztek. A rendszerváltást követően elhárultak az ideológiai akadályok, amelyek ezt a tevékenységet több, mint negyven évig jóformán kizárták, de legalábbis a minimálisra korlátozták. Az egyházak különböző eljárások keretében fokozatosan hozzájutnak a működtetéshez szükséges anyagi feltételrendszerhez: vagyonhoz és támogatáshoz, amely lehetővé teszi társadalmi szerepvállalásuk újjáélesztését.

Az új demokratikus berendezkedések hajlandóságát az együttműködésre látványosan bizonyítják a nagypolitikai események, például az ismétlődően a térségbe irányuló hivatalos pápai látogatások. Természetesen kiemelkedik a római katolikus egyház szerepvállalása Lengyelországban, ahol az elnyomatás éveiben is jelentős vallási mozgalom volt. Figyelemre méltók azonban a más államok életében bekövetkezett fordulatok, amilyen például az orosz állami vezetés nyitása a pravoszláv egyház irányában.

Mindezen folyamatok leképeződése a kisközösségi szerveződések kiterjedése. Magyarországon a közszolgáltatások terén a humánszociális egyházi tevékenység újraéledését kell kiemelni. [Reprezentatív felmérés](#) alapján tudjuk, hogy a magyar településeken az egyházak részéről leginkább jellemző az általános iskolai oktatásban való részvétel. Feltűnő viszont a szociális gondoskodás jelenlétének viszonylag alacsonyabb aránya, főleg a kistelepüléseken (Horváth és Kiss, 1996: 73-75.). Az egyházi önálló intézményfenntartás viszont a gimnáziumok körében már most is számottevő: [csaknem 11 %!](#)

A hálózatok megléte fontos potenciális előny. Az egyházak, Magyarországon főleg a katolikus és a református egyház a kistelepüléseken is jelen vannak. Intézményként, épülettel, alkalmazottakkal – tehát infrastruktúrával. Mindez alapvető a közszolgáltatási tevékenység folytatásához, vagy az abban való közreműködéshez.

Milyen formában nyilvánul meg a felekezetek tevékenysége a szóban forgó közellátási területeken? – Elsődleges a hitélettel kapcsolatos tevékenység, mint amilyen az iskolai

hitoktatás. Kisebb jelentőségű az ad hoc akciók szervezése, például ruhagyűjtés, adományosztás.

A területi önkormányzat e szolgáltatásokért "cserében" támogatja az egyházakat. Elterjedtebbek az eseti, természetbeni támogatási formák. Ez talán érthető, hiszen az önkormányzat eszközei ilyen formában állnak rendelkezésre. Arányát tekintve a természetbeni átadás számottevő lehet. A rendszeres támogatások léte a hosszabb távra szóló, kidolgozottabb és gazdagabb szolgáltatásszervezési együttműködés kezdeti stádiumát mutatja. Az állami támogatás azonban nagyobb részben központi forrásokból származik.

Az egyházak által szervezett vallási közösségek helyi szolgáltatásszervezési tevékenységének újjáéledését ugyancsak a szolgáltatási decentralizáció és a *tágabb értelemben vett önkormányzatiság* megnyilvánulásának tekinthetjük.

Szektorsemleges finanszírozás

A szolgáltatási decentralizáció fontos garanciája az állami feladatvállalás erejéig történő költségvetési finanszírozásnak a szolgáltatást nyújtó szektorális hovatartozásától független, egyenlő mértékű biztosítása. A támogatási rendszer efféle átalakítása folyamat eredménye, amely Magyarországon még nem zárult le. A rendszer főbb elemei azonban már működnek a gyakorlatban.

Alanyi jogon járó támogatás

A parlament a nem állami humán szolgáltató intézmények fenntartói részére normatív támogatást állapít meg, amely igazodik a helyi önkormányzatok hasonló feladatellátásának alaptámogatásához. A kiinduló tétel szerint a támogatás nem jelenti feltétlenül a feladat teljes finanszírozását. A kiegészítő eszközöket más források terhére kell biztosítani, miként az a helyi önkormányzatok esetében történik.

A támogatás átutalása szolgáltatási megállapodás alapján

A helyi önkormányzat a közszolgáltatási feladat gazdája marad akkor is, amikor megállapodást köt a nem állami intézménnyel meghatározott tevékenységi kör ellátásának átadásáról. Így

- az oktatási feladatok ellátására közoktatási megállapodást,
- a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményekkel finanszírozási szerződést,
- a háziorvosi ellátásra vállalkozási szerződést,
- és a társadalombiztosítással finanszírozási megállapodást kötnek.

A megállapodás tartalmazza a szolgáltatási feladatot, és az ehhez nyújtott támogatás mértékét.

Hozzáadandó források

A költségvetési támogatás, amit normatív alapon folyósítanak, nem feltétlenül fedezi az átadott feladat ellátásának teljes költségigényét. Tulajdonképpen ebben van a szolgáltatási decentralizáció finanszírozási szempontból nagy jelentősége. Lehetővé, sőt, kötelezővé teszi más társadalmi erőforrások mobilizálását. Másképpen fogalmazva: az állam bizonyos

értelemben szűkebbre vonja saját tevékenysége határait, miközben bizonyos befolyásolási funkciókat átalakított formában megtart.

A hozzáadható források rendelkezésre állásáról adott esetben a költségvetés gondoskodik, amikor másfajta támogatásokat, pályázati és egyéb források megszerzésének lehetőségét biztosítja. Közülük az egyik lehetőség – amelyet az 1997. évre alkalmaztak először – a személyi jövedelemadó egy százalékaról való adófizetői rendelkezés, amikor is az adózó maga dönthet adója e hányadának felhasználásáról: följánlhatja azt közhasznú tevékenységet folytató nonprofit szervezeteknek.

A szolgáltatási decentralizáció tehát tagadhatatlanul összefügg az *állami költségvetési megszorításokból* fakadó kényszerekkel. Ugyanakkor a jó megoldások alkalmazása egyben lehetővé teszi az *államháztartás szerepének átalakulását, változtatását* kiterjedésében és működési tartalmában egyaránt.

Decentralizációs kollíziók

A szolgáltatási decentralizáció finanszírozási elemei rámutatnak a különböző decentralizációs törekvések ütközésére is. A szektorsemleges támogatás, melynek tartalma szerint kötődnie kell a finanszírozott feladathoz, ellentétbe kerülhet az egyösszegű támogatási rendszerrel. Az utóbbit éppen azért alkalmazzák helyi önkormányzatok állami hozzájárulási technikájaként, hogy fenntartsák az önkormányzati döntés lehetőségét, azaz a források rendeltetéséről, felosztásáról viszonylag szabadon lehessen dönteni.

A feladatok szektorsemleges finanszírozása általánosan feléleszti a rendszerben a feladatfinanszírozás iránti reminiscenciákat, ami viszont végeredményben az önállóság csökkenése irányában hatna. Az ilyen vita nem szerencsés, mert *ellenérdekelte teszi a különböző fajta decentralizációk szereplőit*. Mégis logikus, hogy az elv többirányú alkalmazása szembeállítja, egymással szembeni versenyre (zéró összegű játszma) kényszeríti a különféle önkormányzati szerveződések. Vannak azonban a szolgáltatási decentralizációs folyamatnak további ellentmondásai is.

Deficit a közösségi fogyasztásban

Nem csupán a decentralizációs folyamatok kerülhetnek egymással szembe, hanem maga a szolgáltatási átalakulás is hordoz konfliktusokat. "Természetes" az az ellentmondás, amit a szolgáltatási decentralizáció szándékoltan idéz elő, amikor piacosít, mechanizmusában ténylegesen előtérbe állítja a verseny környezetét. Így például a közfeladat ellátására irányuló megállapodások rendszere lehetővé, sőt, kötelezővé teszi az ajánlattevők összemérését, teljesítménykritériumok alkalmazását.

A hozzáadott források iránti verseny a fogyasztó állampolgároknak kiindulásképpen többletköltséget jelent, ami a szolgáltatások ingyenessége után nehezen emészthető probléma. *A társadalmi egyenlőtlenségeket ez a szituáció kétségkívül jelentősen gerjeszti.*

A szolgáltatások fölötti *kontrollok sem feltétlenül erősödnek* az átmenet időszakában. A piaci feltételek érvényesülésével az *állami szerep visszaszorulóban* van, befolyása a színvonalra korlátozottá vált. Ugyanakkor a piaci hatások önszabályozó szerepe *még nem érvényesül*

minden tekintetben. Mindez a közösségi szolgáltatások nyújtása során is átmenetileg a fogyasztók kiszolgáltatottságának erősödéséhez vezethet.

További szükséglet a célzott érdekképviselőt érvényesítése a szolgáltatási decentralizációs folyamat előrehaladtával. A helyi önkormányzat "fennhatóságának" gyengülése fokozottabban hívja életre azokat a speciális felelősségű formákat, amelyek a humán szolgáltatások majd minden típusában már ma is működnek. A közép-európai átalakulásokra jellemző a *speciális felelősségű önkormányzati formák* - némileg késleltetett - kialakulása.

Speciális felelősségű önkormányzatok

A szolgáltatási decentralizációval párhuzamosan Magyarországon tendencia a speciális felelősségű önkormányzatok kialakításával való kísérletezés. *Egyes humán szolgáltatási területeken*, meghatározott feladatok ellátására, a szolgáltatásban érdekelt beleszólási jogának biztosítására jönnek létre a törvény rendelkezésével önkormányzati testületek. Másfelől, *egyed-érdekcsoportokat* jogosítanak fel öngazgatásra, beleértve nem egyszer a helyi humán közszolgáltatási tevékenységek menedzselését is.

Az eddigi tapasztalatok nagyon ellentmondásosak. A gyakorlatban egyidejűleg sikeres és kevésbé eredményes megoldások működnek. A nem megfelelő önkormányzati formáknak az a kockázata, hogy formálisan működnek, illetve szűk elitek kezébe kerülnek át a közösségi kihatású döntések. Ha viszont a feladatok meghatározása helyes, a döntési jogok ténylegesen biztosítottak, megvannak a feltételek a célszerű és hatékony működéshez, akkor az önkormányzás gyakorlata mindenképpen gazdagodik. Érdemes röviden áttekinteni az eddigi tapasztalatokat.

a) *A szolgáltató szervezetek önkormányzati testületei* a fogyasztók, a szolgáltatást nyújtók, az intézmény működésében egyébként érdekelt vezetékben való részvételét biztosítják.

Az iskolaszékekbe például a szülők, a nevelők, a diákok, az intézményfenntartó és más érdekelt szervezetek küldenek képviselőket. Részt vesznek a különböző belső szabályzatok kialakításában, a vállalkozás alapján folytatott iskolai tevékenységek feltételeinek meghatározásában, véleményezik az iskola pedagógiai programját stb.

A rendszerváltást követően először kötelezővé tették minden iskolában iskolaszék felállítását. Később ez túlzásnak bizonyult. A pedagógus szervezetek például tiltakoztak a testület szakmai kérdésekbe való beleszólása ellen. Ezért ma már nem kötelező a felállítás, de az érdekeltnek elvonhatatlan joga a kezdeményezése. A testület által ellátható feladatok körét és tartalmát törvényben pontosították.

Kevésbé kiterjedtek a *szociális intézményekben működő érdekképviselői fórumok*, amelyek az ellátásban részesítettek, hozzátartozóik, a dolgozók (ápolók és mások), valamint az intézményt fenntartó helyi önkormányzat vagy más fenntartó szervezet képviselőiből állnak. Az érdekképviselői fórum dönt a panaszok elbírálásáról, intézkedéseket kezdeményezhet a fenntartó szervezetnél vagy az ellenőrzésre jogosult hatóságnál. Gyengéje azonban ennek az ugyancsak önkormányzást végző szervezettípusnak, hogy működési szabályait részleteiben maguk az intézmények állapítják meg saját házirendjükben.

A hivatalban lévő kormány programjában szerepelt *kórházvezetésben közreműködő tanácsok* létrehozásának terve, amely hasonló elvek alapján működne. Erre vonatkozóan azonban a törvényi szabályozás még nem született meg.

b) *A kisebbségi önkormányzatok* általános választásokon nyerték mandátumukat. Számuk eléri a helyi önkormányzatok számának egynegyedét. Megoszlásukat az alábbi táblázat mutatja.

A kisebbségi önkormányzatok megoszlása Magyarországon, 1995

Kisebbség	Száma	Az összes százalékában
Bolgár	4	0,5
Cigány	466	57,8
Görög	6	0,7
Horvát	57	7,1
Lengyel	7	0,9
Német	162	20,1
Örmény	16	2
Román	11	1,4
Ukrán	1	0,1
Szerb	19	2,4
Szlovák	51	6,3
Szlovén	6	0,7
Összesen	806	100

(Forrás: Belügyminisztérium, 1995.)

A kisebbségi önkormányzatok a kisebbségi jogok védelmén túl az etnikai közösségek sajátos szükségleteinek kielégítésében is közreműködnek. Így jellemzően különösen a kisebbségi nyelv tanítása, az anyanyelven történő óvodai nevelés, alapfokú oktatás, nemzetiségi kulturális közösségek szervezése tartoznak feladatkörükbe. Központi forrásból e tevékenységekre külön kiegészítő támogatást biztosítanak.

A kisebbségi önkormányzatnak meghatározott jogaik vannak más önkormányzati testületekben is. Így mindenekelőtt a helyi önkormányzat működése során kaptak garanciális jogokat. Az iskolaszékekben, amennyiben létrehozták, ugyancsak helye van delegáltjaiknak. Mindazonáltal a kisebbségi önkormányzatok szolgáltatásszervezési szerepének feltételei még korántsem kellően kiépítettek. Különösen igaz ez a legnépesebb cigány etnikum esetében. Nekik mindenképpen speciális szükségletek kielégítésére kellene lehetőséget és megfelelő feltételeket kapniuk.

c) Az egészségügyi ellátás szervezése a társadalombiztosítás keretében történik. Az *Egészségbiztosítási Önkormányzatot* országosan, általános választások keretében választják, illetve a munkaadók delegáltjai foglalnak abban helyet. Ez az önkormányzati szolgáltatásszervezési megoldás, amelyik nagyon ellentmondásosan működik. Létrehozása már magában hordozta a későbbiekben kiteljesedő konfliktusokat.

Miközben az önkormányzat felelős az egészségügyi intézmények, kórházak finanszírozásáért, továbbá a biztosítottak által befizetett járulékokkal való gazdálkodásért, a működéshez szükséges induló feltételeket nem kapták meg. Ráadásul a járulérendszerrel kapcsolatos döntések alapvetően nem ennek a testületnek, hanem a parlamentnek a hatáskörébe tartoznak, amely e kérdésben kormány-előterjesztés alapján határoz.

A végrehajtási típusú feladatokat tehát önkormányzati mérlegelés körébe utalták. Ennek folytán a kulcsfontosságú döntések során amolyan patthelyzetek sorozata alakult ki. Itt tehát valóságos szolgáltatási decentralizáció nem valósult meg, az érdekviszonyok a testületi struktúra ellenére még áttekinthetlenebbé váltak.

d) Regionális képviseleti megoldások törtek utat a térségi gazdaságfejlesztés különböző funkcióiban. Ezek esetében lényegesen kedvezőbbek a tapasztalatok, bár a rendszer még korántsem kiforrott. A *területfejlesztési tanácsok* a térségi gazdaságfejlesztésben érdekelt társadalmi szereplőket tömörítik. Az önkormányzatok mellett ilyenek a gazdasági kamarák, a továbbiakban ugyancsak említendő munkaügyi tanácsok, a munkavállalók érdekképviselése, a kistérségi szövetségek képviselői.

Ez a testület azért jelentős, mert a térségi fejlesztésekben érdekelt különböző aktorokat egyesíti azzal a céllal, hogy az állami pénzeszközöket sikerrel egyesítse a privát forrásokkal, a vállalkozói tőkével. Önkormányzatnak azért mondható ez a formáció, mivel különböző társadalmi szereplők, testületek képviselétét jeleníti meg.

Hasonló szerepet játszanak a *munkaügyi tanácsok*, amelyek a munkavállalói és munkáltatói, valamint a területi önkormányzati képviselést a térségi munkaerőgazdálkodás és foglalkoztatáspolitikai céljainak megvalósítása érdekében egyesítik. Ez a testületi szerv adekvát módon telepszik rá a társadalmi érintettség különböző oldalaira, és megkísérli egységesen képviselni az érdekeltek különböző közösségi köreit.

A területfejlesztés és a munkaügy ugyan nem kifejezetten humán szolgáltatási területek, kapcsolódásuk azonban nem tagadható. A munkaügyi kérdések különösen a szakképzéssel összefüggésben, annak fejlesztésével kapcsolatban humán szolgáltatási természetűek. Különösen az átalakulásban lévő gazdaságokban kérdés a szakképzés rendszerének átalakítása. Az átstrukturálódó gazdaságokban a továbbra is hagyományos szerkezetben kibocsátó szakiskolák nyilvánvalóan csak a munkanélküliséget termelik újra. A térségfejlesztés ugyan elsősorban szintén műszaki beruházásokra orientált, ugyanakkor sokszor humán szolgáltatási menedzselési összetevőt is tartalmaznak. Ilyen eset például a térségi információs rendszerek fejlesztésre, amely aligha csupán infrastrukturális kérdés. A területfejlesztési tervezésnek pedig nyilvánvalóan komplexen kell számításba vennie a technikai és a humán ellátási feltételeket.

Összefoglalva, a humán szolgáltatási területek példája a közép-európai országokban azt mutatja, hogy a területi önkormányzatokon túl az *önkormányzatiság* tágabb formációja iránt *helyi politikai* igény mutatkozik. A különböző önkormányzati formák egymás mellett élésére azért van szükség, mert a helyi önkormányzatok önmagukban éppen úgy lehetnek a hatalom kisajátítói, mint a monolit hatalmak önkényeskedői. A hatalom lokális belső pluralizmusától tehát el kell jutni a *különböző hatalmi szerkezetek* életképes szimbiózisáig.

Az önkormányzati pluralizációra, a különböző formák egymás mellett élésére szükség van *szolgáltatásszervezési* okokból is. A hatékony megoldások ugyanis elképzelhetetlenek a

társadalmi erőforrások szélesebb körének bevonása, a hozzáadható eszközök maximalizálása nélkül.

Az út idáig azonban meglehetősen rögzös. Relatívén könnyű engedni a különböző érdekcsoportok nyomulásának és önállósodási hivatkozásainak. Bonyolultabb azonban az önállóság feltételeinek megteremtése és a hatalmi kizárólagosságok korlátozásának biztosítása. A magyar példa azt bizonyítja, hogy a próbálkozások nem egyszer zsákutcába jutnak. A demokratikusan vélt decentralizációs intézmények valójában működésképtelenséghez közeli döntési viszonyokat teremtenek. A tartós sikerhez folyamatos kontrollra és korrekciókra van szükség.

Ugyanakkor nem célszerű engedni egyetlen önkormányzati forma kizárólagossági törekvésének sem. A modern piaci társadalmak szerveződése ugyanis több csatornás. A specifikusan célorientált közösségek és mozgalmak sokkal jobban vonzzák az embereket, mint a szokásos, baloldali vagy jobboldali pártok által kínált alternatívák (Chandler and Clark, 1995:771-772). Egyik felosztás szerinti kategorizálás sem foghatja át ezért a közösség egészének képviselőjét. A humán szolgáltatások területi szervezése ékesen bizonyítja az érdekeltségek sokszínűségét.

A közép-európai átalakulások fontos jövőbeli leckéje, hogy teret engednek-e az önkormányzatiság sokszínűségének, kialakítják-e az ehhez szükséges sokcsatornás intézményrendszert, finanszírozási megoldásokat, segítik-e a társadalmi tér ilyen irányú kibontakozását. A *kezdeményezések*, még ha sokszor ellentmondásos formában is, *megvannak*. A piactudomány és a demokratikus berendezkedés nyújtotta lehetőségek között az újabb közösségi igények szinte automatikusan megjelennek. Az intézmények építésének, a támogatási rendszereknek követniük kell a társadalmi szükségletet, mégpedig olyképpen, hogy az közösségi formájában valóban kielégítést nyerjen.

Az önkormányzás ördöge nem szorítható be egyetlen legitim szervezet keretébe: mindig tovább terjed.

HORVÁTH M.
TAMÁS

IRODALOM

CHANDLER, JAMES A. – CLARK, TERRY NICHOLS: *Local government*. In: The Encyclopedia of Democracy, Volume III, pp. 767-773. Congressional Quarterly Inc., Washington, 1995.

HORVÁTH M. TAMÁS: *Közszolgáltatások magánszervezésben. Privatizáció a településeken*. In: Magyar Közigazgatás, 1997/4. és 5. sz.

HORVÁTH M. TAMÁS – KISS JÓZSEF (szerk.): *Aréna és otthon. Lakóhelyi szolgáltatások, városesetek és a "köz" véleményei. Írások önkormányzati rendszerünk első fél évtizedéről (1990-1995)*. Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány, Budapest, 1996.

Nonprofit szervezetek Magyarországon, 1994. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 1996.

SALAMON, LESTER M. – ANHEIER, HELMUT K.: *Szektor születik. A nonprofit szektor nemzetközi összehasonlításban*. Nonprofit kutatások 4. Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 1995.

A tanulmány az Open Society Institute Research Support Scheme OSI/HESP grant No.: 1554/1997. támogatásával, továbbá a Magyar Közigazgatási Intézetnek A helyi közszolgáltatások változásairól szóló kutatási programja keretében készült.

Négyszáz önkormányzat szolgáltatási viszonyainak felmérése Magyarországon (Horváth és Kiss, 1996).

L. erre különösen a közoktatásról szóló 1993:LXXIX. törvényt.

Amerikai Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Franciaország, Japán, Magyarország, Németország, Olaszország (Salamon-Anheier, 1995).

A felmérést reprezentatív mintán, négyszáz önkormányzatban végeztük 1994-ben. A munkát Péteri Gábor és a szerző vezette.

Forrás: Közoktatás-statisztikai adatok, MKM.