

AZ ÖNKORMÁNYZATI SZOLGÁLTATÁS- SZERVEZÉS ÉS SZABÁLYOZÁS LEHETŐSÉGEI¹

(Possibilities for the Organisation and Regulation of Local
Governmental Services)

FINTA ISTVÁN

Az önkormányzatok klasszikus szolgáltató tevékenysége elsődlegesen az alapfokú egészségügyi, szociális ellátás, oktatás, közművelődés területén valósul meg. E feladatok ellátását a különböző jogszabályok részletesen előírják az önkormányzatok számára. Jelen tanulmány célja nem az, hogy bemutassa és értelmezze ezeket a jogszabályokat, hanem, hogy megvilágítsa azokat a közgazdasági indíttatású elképzeléseket, amelyek eredményeként különböző szabályozási típusok alakultak ki az önkormányzati szolgáltatások tekintetében. A szabályozási típusok gazdasági, gazdálkodási tevékenységhez kötődnek, ezért a szolgáltatási tevékenységek megértéséhez szükségesnek tűnik a konkrét szolgáltatás gazdasági szempontú vizsgálata is. Az ilyen típusú elemzés elsősorban nem a jogtudomány által alkalmazott vizsgálati módszerekre épül, hanem főként a közgazdaságtudomány körében használt fogalmakkal operál.

Az egyes szolgáltatások szervezeti formái

Elméleti alapok

A szolgáltatások, illetve bármilyen gazdasági tevékenység, alapvetően három szervezeti formában jelenhet meg:

- profitorientált szervezeti forma (gazdasági társaságok, vállalkozások),
- nonprofit szervezet (egyesületek, alapítványok),
- költségvetési intézmény.

Léteznek olyan szolgáltatási formák (tevékenységi körök), amelyek (piacgazdaságban) leginkább jellemeznek egy adott szervezeti formát. (Pl. a szórakoztató ipari tevékenység a profitorientált szervezetek tevékenységi körébe tartozik, míg az alapfokú oktatás túlnyomórészt valamilyen költségvetési intézmény keretei között működik.) A szolgáltatások többsége viszont olyan jellegű, hogy nem minden esetben dönthető el egyértelműen, az adott tevékenység milyen formában valósítható meg optimálisan. Ez a bizonytalanság folyamatosan fennáll, hiszen újabb és újabb szolgáltatások jelennek meg a szolgáltatók (eladók) oldaláról, illetve újabb és újabb igények fogalmazódnak meg a lakosság, mint igénybevevő oldaláról. Hazánkban a helyzetet csak nehezítette, hogy a rendszerváltással egyidejűleg el kellett dönteni, melyek azok a tevékenységi körök és tárgyak, amelyek sokkal jobban működtethetők a profit szektor keretein belül, illetve melyek azok, amelyek nehezen piacosít-

hatók, vagy állami, önkormányzati kézben való tartásukhoz közösségi érdek fűződik. Ez a folyamat azonban még most sem tekinthető lezártnak és a pillanatnyi helyzet kiforrotttnak.

Az imént vázolt probléma eldöntéséhez – az önkormányzatok milyen területeken, miként vállalhatnak gazdasági, szolgáltató tevékenységet – két egymástól igen eltérő indíttatású gazdaság-filozófiai elmélet is segítséget kíván nyújtani. Az egyik szerint (angolszász modell) az önkormányzatok bármilyen gazdasági, szolgáltatási tevékenységet végezhetnek, mindenféle kötöttségek nélkül, míg a másik esetben (germán modell) az önkormányzatok gazdasági tevékenységet csak meghatározott feltételek esetén (erős korlátok között) folytathatnak. Az első megoldás mögött az a fajta (neoklasszikus) gondolatmenet áll, mely szerint az állam beavatkozása a gazdaságba szükségtelen, a szabad versenyben a piac elvégzi azt a szelekciót, ami alapján kialakul, mely szereplő, milyen tevékenységet képes optimálisan ellátni. A másik elmélet szerint a piac működése nem tökéletes, így nem képes a tökéletes szelekció biztosítására sem. A piac működési zavarait tovább növelheti egy nem piaci törvényszerűségek alapján működő (köz)hatalommal rendelkező szereplő részvétele. Ezért – az utóbbi elmélet szerint – az önkormányzatok gazdasági, szolgáltató tevékenységben való részvételét minimálisra kell csökkenteni.

Ez a filozófia jelenik meg a jelenlegi német szabályozásban, ahol a gazdasági tevékenység első feltétele a *közcél*. Ez azt jelenti, hogy a gazdasági vállalkozások létesítésének, átvételének, illetve bővítésének elengedhetetlen követelménye, hogy a vállalkozást közérdek tegye feltétlenül szükségessé. A közcél azonban nehezen definiálható fogalom, így az önkormányzatok számára a szabad értelmezési lehetőség viszonylag nagy mozgásteret biztosít. Közcélról akkor beszélhetünk, ha a vállalkozási tevékenység községi feladatkörbe esik, és célja a lakosság ellátása. A közcél fennállását önmagában nem zárja ki az, hogy a vállalkozás egyben profitszerzésre is törekszik. Sőt, az egyes tartományi törvények rendelkeznek arról, hogy a gazdasági vállalkozásoknak nyereségre is törekedniük kell feltéve, ha ez nem gátolja azt a tevékenységet, amellyel a közcél megvalósul. Ugyanakkor a profitszerzés kizárólagos szándéka nem tekinthető közcélnek. Az olyan gazdasági vállalkozás, amelynek kizárólagos vagy elsődleges célja a profitszerzés, nem egyeztethető össze a községek által követendő közérdekkel.

A közcél jelleg megítélése végeredményben a helyi döntéshozók feladata. Az adott eset mindig meghatározza azt, hogy a tevékenység szükséges, ésszerű, illetve kívánatosnak tekinthető-e.

A második feltétel a *teljesítőképeség, kapacitás és igény*. E feltétel tartalmilag megegyezik a magyar önkormányzati törvényben is ismert rendelkezésekkel, amelyeknek célja, hogy megóvja az önkormányzatot az erejükön felüli vállalkozásoktól. A német jogban talán többtelelemként említhető, hogy a vállalkozáshoz szükséges forrásoknak szerepelnie kell a képviselő-testület által elfogadott befektetési programban, amely az ötéves pénzügyi terv alapját képezi. Emellett a gazdaságtalan működést a költségvetési gazdálkodás előírásaiban a takarékosági és gazdaságossági kötelezettség is tiltja. Elvben tehát minden esetben vizsgálandó, hogy a

gazdasági tevékenység termel-e profitot, illetve a megfelelő megtakarítások mellett a saját tőke piaci kamatozását biztosítja-e.

A harmadik feltétel a *szubszidiaritás*. E feltétel azt jelenti, hogy az önkormányzat vállalkozást csak akkor üzemeltethet, ha nincs olyan magánvállalkozás, amely az adott feladatot gazdaságosabban el tudná látni. (Ez a feltétel Baden-Württemberg, illetve Szászország alaptörvényeiben nem található meg.) Tehát a magángazdaság előnyt élvez abban az esetben, ha a közcélnek eredményesebben tud megfelelni, mint az önkormányzati vállalkozás. Ez jelzi azt a gazdasági ideológiát, amely azt célozza, hogy az önkormányzati gazdálkodás a német gazdaság szervezetébe ésszerűen épüljön be.

Ez a feltétel tartalmilag a közcélhoz hasonlóan – az önkormányzatok megítélésére bízva, hogy egy vállalkozás miként üzemeltethető gazdaságosabban. Ennek indoka, hogy a helyi döntéshozók rendelkeznek olyan ismeretekkel, amelyekkel megalapozott döntés hozható.

Mégis van néhány olyan objektív szempont, melyek a döntések kiindulópontjának tekinthetők. Ilyenek főként: a lakosság folyamatos és kiegyensúlyozott ellátása, a fogyasztók szükséglete, és az ennek megfelelő ésszerű mértékű díjazás, a magánversenytársak megbízhatósága, a gazdaságos üzemeltetés, az adott szolgáltatás vagy termék minőségi kritériumai.

A hazai jogalkotás – némi megszorítással – a német modellel szemben az angol-szász mintát fogadta el.

Szervezeti formák, szerződéses kapcsolatok

A hazai szabályozás viszonylag széles körű döntési szabadságot ad az önkormányzatoknak a tekintetben, hogy eldöntsék, az adott szolgáltatási tevékenységet milyen szervezeti formában kívánják végezni. Ezt a szabadságot főként az oktatási-nevelési feladatok ellátása esetiül korlátozzák jogszabályok, amelyek részletesen meghatározzák, hogy a feladat ellátása milyen formában történjék.

A német szabályozás meghatározott szervezeti formához meghatározott feladatkört rendel. E szerint létezik költségvetési vállalat, saját üzem, valamint köztulajdonú társaság.

A szervezeti formák és a feladat típusok összefüggéseit az 1. táblázat kívánja bemutatni.

A francia gyakorlatban a szervezeti formákhoz képest némileg nagyobb jelentőségű az a jogi keret (közszolgáltatási szerződések), melyen belül az adott szolgáltatások megvalósulnak. A szerződések típusai a következők:

- A menedzsment-szerződés esetén tisztán arról van szó, hogy az önkormányzat menedzsert alkalmaz, aki viszont nem alkalmazotti státuszban van, és közvetlenül érdekelt a szolgáltatás-szervezés eredményességében.
- Megosztott érdekelttség (Régie intéressée). E szerződési forma alapján az önkormányzat részt vesz az olyan szolgáltatás finanszírozásában, ahol tisztán piaci alapon a rentabilitás nem biztosítható.

1. TÁBLÁZAT

*A leglényegesebb gazdasági vállalkozások és önkormányzati üzemek közti különbségek
(The Most Important Differences Between Economic Enterprises
and Works of Local Governments)*

	Feladatok	Szervezeti forma		
		Költségvetési vállalat	Saját üzem	Saját társaság
<p>GAZDASÁGI VÁLLALKOZÁS</p> <p><i>Feltételek:</i> (Sürgető) közcél</p> <p>Szubszidiaritás a magángazdasággal szemben.</p> <p>Teljesítőképességgel és a község előrelátható szükségleteivel való összeegyeztethetőség.</p>	<p><i>Közüzemek:</i> víz, gáz, elektromosság és távfűtés.</p> <p><i>Közlekedési üzemek:</i> villamos, busz, vasút, metró, fogaskerekű, kikötők, repülőterek, parkolóházak.</p> <p><i>Őstermelő és feldolgozó üzemek:</i> tejgazdaságok, homokbányák, téglagyártók.</p> <p><i>Egyéb:</i> vásárcsarnokok, gyógyfürdők.</p>	<p>Csak kivételes esetekben, főként ekkor is kisebb városokban, illetve településeken.</p>	<p>A legáltalánosabb szervezeti forma.</p>	<p>Általánosan elterjedt szervezeti forma.</p>
<p>ÖNKORMÁNYZATI ÜZEMEK</p>	<p><i>Iskolák, tudományos és kutatóintézetek, kulturális intézmények:</i> pl. múzeumok, színházak, népfőiskolák, könyvtárak.</p> <p><i>Szociális intézmények:</i> öregek otthona, fogyatékosok intézményei, átmeneti szállások hajléktalanoknak.</p> <p><i>Egészségügyi, sport és szabadidős létesítmények:</i> pl. kórházak, sportlétesítmények, uszodák és strandok.</p> <p><i>Környezetvédelmi létesítmények és intézmények:</i> szennyvízel távolítás, szemét- és hulladékgazdálkodás, temetők.</p>	<p>Rendszeres és a gyakorlatban túlnyomóan alkalmazott szervezeti forma.</p>	<p>Jogilag csak néhány tartományban engedélyezett forma, az utóbbi évek gyakorlatában elsősorban a szennyvíz eltávolítás területén alkalmazott forma.</p>	<p>Csupán egyes esetekben, főként a szemét és hulladék gazdálkodás területén alkalmazott forma.</p>

Forrás: Cronaue (1992) Kommunale Unternehmen. Berlin, Erich Schmidt Verlag. 118. o.

- Bérleti szerződés (Affermage). Az önkormányzati közművet a bérlő működteti, de a fejlesztés nem feladata.
- Koncesszió (tartalma megegyezik a magyar jogi szabályozással).

Angliában a szolgáltatások közelmúltban megindult szerződésbe adásának köszönhetően elvált egymástól az önkormányzat megbízói és vállalkozói része. Bár a vállalkozói rész továbbra is önkormányzati tulajdonban maradt, azonban a profit, vagy nonprofit szervezetekkel való versenyeztetés a legmegfelelőbb s egyben költségtakarékos megoldások alkalmazását jelentette, ahol a szolgáltatás ellátását az esetek 10-30%-ában a versenytársak vették át.

Szervezési elvek, megoldások a profit és nonprofit szférában

A külső szervezeti formák léte vagy hiánya csupán az egyik, bár kétségkívül igen fontos alkotóelem, amely megteremti azon külső feltételeket, melyek alapján szolgáltató önkormányzatokról beszélhetünk. Ezen túlmenően szükséges biztosítani azokat a belső (tartalmi) szervezési elveket, megoldásokat, amelyek épp azt hivatottak szolgáltni, hogy az önkormányzatokat (rossz esetben intézményeiket is) jellemző közhatalmi jelleggel szemben az igénybevevő és a szolgáltatást nyújtó (profit szektorra jellemző) mellérendeltségi helyzete legyen domináns. A profitorientált szervezetek esetén a vállalkozás célja (haszonszerzés) és a verseny folyamatosan kikényszeríti, hogy a belső szervezet és működési rendszer a versenytársaknál hatékonyabban legyen képes kielégíteni a szolgáltatást igénybevevők kívánalmait. Ennek megfelelően a közgazdaságtudomány szakterületei újabb és újabb elméleteket és gyakorlati megoldásokat keresnek és kínálnak a forprofit szervezetek számára. Ezek a megoldások természetesen változtatás nélkül nem alkalmazhatók és nem ültethetők át egy nonprofit jellegű és a közigazgatás intézményrendszeréhez kapcsolódó szervezetre, ám egyes megoldások alapul szolgálhatnak a szervezetek belső működési rendszerének, elveinek megújítására, valamint a piac (igény szerinti) konformabbá tételére. Különösen tanulságos lehet az önkormányzati intézményekkel legtöbb rokon vonást mutató nonprofit szervezetek belső működésének tanulmányozása.

Legintenzívebb fejlődés talán a profitorientált társaságokra, vállalatokra vonatkozó elméletek tekintetében tapasztalható. Emellett azonban létrejött – és hazánkban is fokozatosan tért hódít – a nonprofit menedzsment, és az e szférát szervezeti formák szerint tanulmányozó tudomány. A forprofit és a nonprofit szervezetek közé helyezhetők az állam, illetve az önkormányzatok által fenntartott ún. költségvetési intézmények. Ezen intézményrendszer tekintetében nem tapasztalható olyan irányú és mértékű érdeklődés, amely új szervezeti formák, szervezési elvek kidolgozását eredményezte volna. Ez a probléma napjainkban különösen aktuális, hiszen – egy példával élve – nem feltétlenül az intézmények bezárása, összevonása jelenthet egyedüli megoldást akkor, amikor a meglévő (és változatlan formában fennmaradó) intézmények struktúrája önmagában pazarló gazdálkodást eredményezhet.

A megállapítások nem érvényesek a tisztán közigazgatási közhatalmi szervekre (pl. rendőrség, tűzoltóság, polgármesteri hivatalok), a vizsgálódás körébe a különböző szolgáltatást nyújtó, főként az állami költségvetés által finanszírozott intézmények (oktatási–egészségügyi intézmények) tartoznak.

Ezen intézmények szervezeti kereteire vonatkozóan a jogszabályok nagyrészt nem tartalmaznak kötelező előírást. Épp az önkormányzatok számára biztosított többnyire az a széles döntési lehetőség, hogy feladatukat maguk lássák el, akár költségvetési intézményi keretekben, akár a nonprofit szférához kapcsolódó közalapítvány formájában, vagy ellátási szerződést kössenek, amelyben a kötelezett a feladatot – szélső esetben – akár piaci körülmények között is elláthatja.

Jelen pillanatban az önkormányzatok nem minden esetben használják ki azt a széles választási lehetőséget, amely alkalmat nyújtana arra, hogy az általuk fenntartott intézmények működési kereteit megváltoztassák. A profit szférában a piaci érdek, a társasági törvény és az egyes adó jogszabályok alakítják a tevékenységnek megfelelő szervezeti keretet. A nonprofit intézmények esetében az alapítók és a jogszabályok (a Ptk., valamint a társadalmi szervezetekről szóló törvény) határozzák meg, hogy tevékenységüket milyen formában folytatják. A szervezeti forma megválasztása alapvető hatást gyakorol a végezni kívánt tevékenység gazdaságossági fokára. A költségvetési intézményekre vonatkozó jogszabályok amennyiben említést tesznek a szervezeti keretekről, főként szakmai szempontok szerint teszik azt. Úgy tűnik, a jogalkotás nem veszi figyelembe a gyakorlatban a profit és nonprofit szférában működő szervezési elveket, amelyek célja a leggazdaságosabb termelés, szolgáltatás nyújtása. A jogszabályok, mint külső környezeti tényezők igen nagy mélységben befolyásolják a költségvetési intézmények működését.

A profit és nonprofit szervezetek szintén a külső környezeti hatásokra adott válaszok alapján különíthetők el egymástól (2. táblázat).

Tevékenységi körüket tekintve a költségvetési intézmények inkább a nonprofit szervezetekhez állnak közelebb. A nonprofit szervezetek – az ún. viselkedési elméletek egyik csoportja (Alchian–Demsetz 1972, Hansmann 1989) szerint – több negatív tulajdonsággal is rendelkeznek. E szerint a szervezetek profitorientált tulajdonosok hiányában aránylag alacsony hatékonysággal dolgoznak. A szervezetet vezető menedzserek a nyereségből nem részesednek, így legfeljebb presztízsük növelése érdekében igyekeznek a költségeket csökkenteni, a ráfordításokat optimalizálni. Nagy valószínűséggel állítható, hogy hatékonyságuk gyenge, épp ezért működnek olyan ágazatokban, ahol a piac működése nem optimális. Ezek a vonások ugyanígy fellelhetők a költségvetési intézményeknél, függetlenül attól, hogy azok jó részében még menedzsment sem működik.

Ugyanakkor a nonprofit szervezetek kedvező vonása, hogy differenciálni tud az egyedi emberi igények szerint. A szolgáltatás annál értékesebb, minél mélyebb a differenciálódás foka. A szervezeti méret növekedésével a bürokratikus vonások erősödhetnek, amelyek gyengíthetik a szervezetek imént vázolt előnyeit. Megfigyelhető az is, hogy a nagyobb szervezetek inkább utasításokkal irányíthatók, mint közvetett szabályozással, s ez a fejlődés ellenében hat.

2. TÁBLÁZAT

A profit és nonprofit szervezetek ismertetőjegyei
(*Characteristics of Profit and Non-profit Organisations*)

Ismertetőjegyek	A vállalatoknál	A nonprofit szervezeteknél
1. Fő célkitűzések	Biztosítani a befektetett tőke hozamát (rentabilitás/haszon).	Olyan szolgáltatások élvezetéhez juttatni a tagokat, amelyek specifikus igényeket elégítenek ki. Szokásos elnevezés kooperációs vagy kollektív gazdálkodás.
2. A vevőkör igényeinek ki-elégítése	Lefedni a piaci igényeket.	Lefedni a tagok specifikus igényeit. Azonosság van a tagok és a kliensek, azaz a nonprofit szervezet szolgáltatásait élvezők között.
3. A döntések irányítottsága	A döntéseket a piac, a vevőkör magatartása és a konkurencia irányítja.	A szolgáltatásokról maguk a tagok döntenek demokratikusan, akár közvetlenül, akár a választások és a szervek megválasztása, a pénzügyi döntések, a csatlakozás vagy a lemondás révén. A nonprofit szervezetek teljes egészében vagy részben nem piaci helyzetben működnek.
4. Előállított javak	Magán és egyéni javak, amelyek csak kereskedelmi forgalomba hozhatók, és amelyeket csak a vevő tud felhasználni.	Kollektív javak (amelyekkel élhet pl. egy szakmai csoport összes tagja, még azok is akik nem fizetnek tagdíjat). Inkább csak kivételesen, de előfordulhatnak egyéni szolgáltatások is, amelyeket a tagok eladhatnak.
5. Pénzeszközök	Befektetett tőke és az eladásból származó jövedelem (árak által történő finanszírozás).	Tagdíjakból vagy adókból származó jövedelem (ez utóbbiakat úgy tekintve, mint átalánydíjas hozzájárulásokat az előállított kollektív javakhoz). Jövedelmet biztosítanak a kínált és eladott szolgáltatások is.
6. A munkafaktor	A munkatársak zömét teljes munkaidőre alkalmazzák.	Nagymértékű a tagok önkéntes részvétele a különféle szervezetekben (bizottságok, alcsoportok stb.).
7. Hatékonyság	A hatékonyságot minde előtt az üzleti forgalom, a piaci részesedés, a haszon tükrözi.	Nincs olyan mutató, amellyel a globális hatékonyság mérhető lenne. Nehéz konkretizálni a célkitűzéseket és értékelni a teljesítményt.

Forrás: Farkas Ferenc (1995) A modern menedzsment elemei a nonprofit szektor szervezetiben. 42. o.

Az előző gondolat már átvezet a profit és nonprofit szervezetekben működő szervezési, vezetési elméletekhez. Ennek egyik legfontosabb eleme napjainkban a koordináció. Ennek oka, hogy „rendkívül diverzifikálódott és differenciálódott környezetet kell a vállalatoknak egy rugalmas, ugyanakkor relatíve stabil működést megvalósítaniuk” (Dobák 1992, 18). E cél elérését leginkább a koordináció képes biztosítani (3. táblázat).

3. TÁBLÁZAT

A koordinációs eszközök típusai
(Types of Instruments for Co-ordination)

Koordinációs eszköz típusa	Koordinációs eszköz
Technokratikus	Szabályok, szabályzatok, eljárások Tervek, programok, menetrendek Költségvetés, pénzügyi tervek, elszámoló árak
Strukturális	Hierarchia (vertikális koordináció) Ad hoc és állandó bizottság, team, közvetlen kapcsolat Termékmenedzserek, stratégiai üzleti egységek, mátrix-szervezet
Személyorientált	Konfliktusfeloldás Vezető kiválasztás Szervezeti kultúra, belső értékrend, (tovább)képzés

Forrás: Dobák (1992) Szervezeti formák és koordináció. 20. o.

A koordinációs eszközök típusai közül a személyorientált típusra szükséges felhívni külön a figyelmet, amely a humán menedzsment tudományával szoros kapcsolatban áll. Ez azért is fontos, mert a költségvetési intézmények esetén az adott szolgáltatás minősége legnagyobb hányadban az emberi tényezőtől (tehát nem a gépek hatáskörétől) függ. Adott szervezetben többek között a dolgozók optimális munkavégzésére (beleértve a továbbképzéseket stb.) a szervezési elméleteken túl épp a humán menedzsment kíván választ adni. Ez a törekvés még az egyes vállalatok olyan egysége esetén is tetten érhető, ahol az emberi tényező szerepe (a nagyfokú automatizáció következtében) egyre csekélyebben mutatható ki. Ezzel kapcsolatosan olyan elméletek születtek, mint a Total Quality Management, ahol a teljes, totális minőség elérése a cél. A dolgozókat újfajta mérési és jutalmazási rendszerrel ösztönzik a minél jobb minőség elérésére. A selejtet szankcionálják. Cél, a 99,997%-os minőségi szint elérése.

Hasonló a just in time rendszer, ahol a termelés nem raktárra történik, hanem a terméket igen rövid időn belül megrendelésre szállítják. Itt a dolgozókat a gyors és pontos munkára ösztönzik, de legfontosabb a határidő betartása.

Az egyértelműnek tűnik, hogy a költségvetési intézmények esetén a közigazgatásban alkalmazott személyzeti politika nem alkalmas a dolgozók tevékenységeinek optimalizálására, a racionálisabb működés elérésére. Ugyanakkor a szervezéstudo-

mány és a humán menedzsment által alkotott – és a gyakorlatban is alkalmazható – elvek, nézetek még csak nyomokban sem fordulnak elő a költségvetési intézmények többségében.

Emiatt szükség van a költségvetési intézményekben alkalmazható szervezési elvek kidolgozására, az ehhez esetlegesen kapcsolódó szervezeti keretek kialakítására, az ágazati jogszabályok (pl. közoktatásról szóló törvény) felülvizsgálatára, kibővítésére.

Jelen pillanatban a szolgáltatások túlnyomó részét állami, önkormányzati intézmények látják el, a szervezeti keretek csaknem teljes érintetlenül hagyása mellett. Ez az intézményi struktúra kevésbé eredményezi a humán erőforrással és az anyagi eszközökkel történő hatékony gazdálkodást. Ennél feltehetőleg jobb megoldást mutatna a nonprofit szervezetek által történő feladatellátás. Ennek okai többek között az alapítók erőteljesebb érdekeltsége, ráhatása a szolgáltatásokra, a menedzsment léte, az igénybevevők és a szervezet közötti szorosabb közönség kapcsolat.

Gazdasági, szolgáltatás minőségi oldalról optimális keretet természetesen csak a tisztán piaci alapon működő intézmények (pl. magániskolák) nyújthatnak. Ez a forma viszont a fizetőképes kereslet hiánya miatt nem válhat általánossá.

A szolgáltatás-nyújtás egyik lehetséges formája lehetne, ha az üzemeltetés egy részét a nonprofit szféra venné át, vagy a jelenlegi intézményekben meghonosítanák az olyan szervezési elveket, amelyek – esetleg újabb szervezeti keretek között – az igények hatékonyabb kielégítését szolgálják.

A közszolgáltatási szerződések szerepe a szolgáltatások szervezésében

A közszolgáltatási szerződés – melynek angol tükörfordítása a kiserződés (contacting out) – a gazdaságpolitika olyan eszközének tekinthető, amely azt a célt szolgálja, hogy az állam szerepvállalását a gazdasági életben minimálisra szorítsa. Az ilyen típusú eszköz létét, illetve gyakorlati alkalmazását az a tapasztalati tény indokolja, hogy a forprofit (és részben a nonprofit) szervezetek piaci környezetben sokkal inkább képesek hatékony gazdálkodásra, mint az állami szervezetek. A közszolgáltatási szerződés esetén a gazdasági értelemben vett köz- és magánszféra együttműködéséről van szó, ahol a közösségi javak képviselője meg tudja őrizni a szolgáltatások feletti uralmát azáltal, hogy a szolgáltatás teljesítéséért nem közvetlenül ő felel.

Az állam – azon túl, hogy akceptálja a főbb gazdaságelméletek erre vonatkozó megállapításait – különböző formában segítheti elő vagy hátrálthatja a kiserződések alkalmazását. Az állam – illetve jogalkotó – felhatalmazást adhat, vagy akár direkt formában előírhatja, hogy az önkormányzati feladatok mely típusaira nézve köthet (vagy kell kötnie) az önkormányzatnak közszolgáltatási szerződést. A kiserződés tárgyának – általános vagy taxatív – meghatározásán túl az állam meghatározhatja a szerződés további elemeit, mint pl. a pályázatadás formáját, a teljesítés mérhetőségét vagy mérési módszerét, a szerződés futamidejét, illetve az ellenőrzést.

Így pl. Franciaországban az állam kiadott a közszolgáltatási szerződésekre vonatkozó követelményekről egy listát, melyet a szerződő feleknek tárgyalási alapként kell kezelniük, továbbá az aktuális elemeket be kell építeni a konkrét szerződés szövegébe.

A jogszabályi (alaki) kereteken túlmenően külön figyelmet szükséges fordítani a konkrét működést meghatározó tényezőkre, amelyek leginkább a közgazdasági kategóriák közé sorolhatók. Ezek közül a legfontosabbak:

- a szolgáltatás fajtája,
- az igény,
- a teljesítés mérhetősége,
- a költséghatékonyaság,
- a verseny,
- az ellenőrzés,
- a teljesítés biztosítása.

A *szolgáltatás fajtái* oly módon közelíthetők meg, hogy az önkormányzati szolgáltatásokat két részre osztjuk. A szolgáltatások egyik részét az ún. humán szolgáltatások képezik, ezeket az oktatási, a szociális és az egészségügyi intézmények biztosítják.

A másik részt a reálszolgáltatások képezik, mint pl. a közvilágítás, közútfenntartás, köztisztaság stb. A profitorientált szervezetek szerepvállalására, illetőleg a közszolgáltatási szerződések megkötésére elsődlegesen ez utóbbi szolgáltatási kör tekintetében kerülhet sor. Kérdés, hogy e körön belül melyek azok a szolgáltatási formák, amelyeket célszerű szerződés alapján profitorientált szervezetekre bízni. Legáltalánosabb megközelítés szerint az olyan tevékenységi körök esetén érdemes mérlegelni a szerződésbe adás lehetőségét, melyeknek munkaerő- és tőkeigénye jelentős. A tapasztalat azt mutatja, hogy annál könnyebb egy szolgáltatást kiszerezni, minél inkább közelebb áll a szolgáltatás a hagyományosan piaci körülmények között folyó szolgáltatások fajtáihoz. Ezen túlmenően az ellátandó feladat további jellemzői is befolyásolhatják a szerződésbe adás lehetőségét. (Pl. a szezonális, vagy periodikusan visszatérő feladatokat célszerű külső vállalkozásokra bízni.)

Fontos meghatározni, hogy a szolgáltatás iránti *igény* csökkenni fog-e, vagy elegendő-e az éppen rendelkezésre álló kapacitás.

A *szolgáltatás mérhetősége és költsége* két szorosan összetartozó tényező. A teljesítés oly módon mérhető, hogy összehasonlíttuk az inputok és outputok költségét (a szolgáltató szempontjából az árát), valamint a kettő különbözetét adó hozzáadott értéket, melyek összege adja a szolgáltatás költségét. Ez a módszer jól alkalmazható a reálszolgáltatások esetén, viszont rendkívül nehéz, vagy lehetetlen ilyen módon mérni a humán szolgáltatások teljesítését, különösképpen a teljesítés minőségét. A szociális vagy oktatási szolgáltatások esetén alapvető jelentősége van az egyes emberhez kötődő szubjektív értékítéletnek. Ezáltal bizonyos fokú objektivitást tükröző mérési eredmény csak nagyszámú vélemény értékelése után alkotható. Az ilyen típusú mérési módszer időigényes és költséges (kérdőíves felmérés stb.).

A kiszereződések legfontosabb indítéka a költségek csökkentése. Ugyanakkor a teljesítés, valamint a költségek nagysága nem minden esetben mérhető egzakt módon. Éppen ezért Nagy-Britanniában külön olyan szervezetet hoztak létre, amely a helyi önkormányzatok számára végez becsléseket arra nézve, hogy az adott szolgáltatás, ellátás különböző formákban mennyibe kerülhet. A becsült költségek képezik az alapját az önkormányzat és a potenciális szolgáltatók közötti áralkunak. A szerződésbe az ellenőrzés költségeit is belevesszük, Németországban pedig figyelemmel vannak a szerződő fél költségeire, hiszen a profitorientált szervezeteket olyan további költségek is terhelhetik (pl. adók), amelyek az önkormányzatoknál nem jelentkeznek. A költségekhez – illetve a költségek csökkentéséhez – kapcsolódik (az igénybe vevők oldaláról felmerülő) díjak meghatározása is. A díjrendszerek kidolgozása során három fő elvet lehet figyelembe venni:

- 1) diszkrimináció (életkor stb. alapján az átlagnál magasabb árat határoznak meg az adott szolgáltatást igénybevevő kör számára),
- 2) pozitív diszkrimináció (az átlaghoz képest alacsonyabb díj meghatározására kerül sor),
- 3) egyáltalán nincsen díj (ekkor a szolgáltatást ellátó számára az önkormányzat térítést vagy egyéb kedvezményeket – pl. adókedvezmény – állapíthat meg).

A közszolgáltatási szerződések megkötése során figyelemmel kell lenni arra, hogy a szerződés létrejötte milyen módon érinti a *versenyhelyzetet* az adott szolgáltatási körben. Egyes szolgáltatások esetén nehezen vagy egyáltalán nem lehet elkerülni, hogy a szerződő fél ne kerüljön monopolhelyzetbe (pl. vízszolgáltatás). Ennek egyik oka, hogy a szolgáltatás nem bontható részekre, és/vagy a megkövetelt minimális üzemméret alatt nem látható el gazdaságosan, és/vagy a tevékenység ellátása, illetve a piacra jutás rendkívül tökeigényes. Ilyen esetben a szerződési kötelezettségek megfogalmazásakor figyelembe kell venni, hogy a monopolhelyzetben levő cégek kevésbé flexibilisek, hatékonyak és (önszántukból) kevésbé alkalmazkodnak az igényekhez.

A *szerződés teljesítésének biztonsága* többféle módon szavatolható. A legegyszerűbb megoldások közé sorolható, pl. a szolgáltatótól megkövetelt bankgarancia. Más esetben az önkormányzat fenntarthatja tulajdonjogát vagy annak egy részét azokon az eszközökön, amelyek a szolgáltatás teljesítését biztosítják. (Ez különösen akkor indokolt, ha a berendezések nem érhetőek el könnyen a piacon, vagy legyártásuk sok időt vesz igénybe.) Ezen túl a szerződésekben azt is ki lehet kötni, hogy nem teljesítés esetén az önkormányzatnak joga van üzemeltetni a szolgáltatást biztosító eszközöket.

Az önkormányzat saját üzemével is részt vehet a szolgáltatás teljesítésében, ezzel részben *ellenőrzést* gyakorolhat a teljesítés felett, továbbá jobban képes felmérni a szolgáltatás költségeinek jogosságát. Az önkormányzat kötelezheti a szolgáltatót, hogy készítsen éves pénzügyi és műszaki beszámolót, ennek elmulasztása esetén jogosult arra, hogy a szerződésben rögzített összeg erejéig beszédési megbízást bocsásson ki a szolgáltató számláját vezető pénzügyintézet részére.

A téma szakértői szerint (Horváth M.–Péteri 1996) a közszolgáltatási szerződések gyakorlati bevezetését az alábbi tényezők indokolták:

- a korrupció megelőzése,
- a közpénzekkel való takarékos gazdálkodás,
- nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettség (az EU-hoz való csatlakozás feltétele).

A témakör rövid áttekintése után a szolgáltató önkormányzat funkcionálásához, a szolgáltatások színvonalas ellátásához mérten az alábbi célok fogalmazhatók meg:

- Meg kell határozni azokat a szolgáltatásokat, amelyek ellátása csak önkormányzati költségvetési intézmény keretében képzelhető el.
- Felül kell vizsgálni, és szükség esetén módosítani kell azon külső szervezeti kereteket és belső szervezési elveket, amelyek között jelen pillanatban a költségvetési intézmények működnek.
- Mérlegelni szükséges, hogy (elsősorban a humán szolgáltatásokon belül) mely szolgáltatások ellátásába vonhatók be nonprofit szervezetek, illetve mely esetben vehetik át a szolgáltatás biztosításának egészét.
- A reálszolgáltatások esetén célszerű a profitorientált szervezetek bevonása, melyben nagy segítséget nyújthat a közszolgáltatási szerződések részletesen kidolgozott feladathoz és települési szinthez igazodó belső feltételrendszere.

Jegyzetek

¹ A tanulmány az OTKA T022997 nyilvántartási számú pályázat támogatásával készült.

Irodalom

- Alchian, A.–Demsetz, II. (1972) Production, information costs and economic organisation. – *America Economic Review*. 775–795. o.
- Darázs I. (1992) A helyi önkormányzatok gazdálkodása. – *Magyar Közigazgatás*. 3.
- Dobák M. (1992) *Szervezeti formák és koordináció*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Farkas F. (1995) *A modern menedzsment elemei a nonprofit szektor szervezeteiben*. Pécs–Budapest, Nonprofit Kutatócsoport Egyesület.
- Hansmann, H. B. (1989) De role of nonprofit enterprise. – *Yale Low Journal*. 835–901. o.
- Horváth M. T.–Péteri G. (1993) *Új változatosság: politikai keretek és gazdálkodási stratégiák az önkormányzatokban*. Budapest, Helyi Demokrácia és Újítások Alapítvány.
- Horváth M. T.–Péteri G. (1996) A településüzemeltetési szolgáltatások megszervezése. *Piac-versenyszerződés*. 15–35. o. Budapest, Helyi demokrácia és újítások Alapítvány.
- Kara P. (1994) Az önkormányzati gazdálkodás néhány súlyponti kérdése. – *Magyar Közigazgatás*. 2.
- Mádi Z. (1992) Önkormányzati gazdálkodás és a nagyvárosok. – *Magyar Közigazgatás*. 8.
- OECD (1987) *Managing and Financing Urban Services*. 50–55 o. Paris, OECD.
- Pálfi A. (1995) Feladatfinanszírozás az önkormányzatok gazdálkodásában. – *Magyar Közigazgatás*. 9.
- Péteri G. (1991) Az önkormányzatok és oktatási intézményeinek viszonya, finanszírozási kérdések. *Önkormányzat és iskola*. – Kozma T. (szerk.), Budapest, Oktatókutató Intézet.
- Péteri G. (1995) *Önkormányzati gazdálkodás: Új lehetőségek, gyakorlati módszerek*. Budapest, Helyi Demokrácia és Újítások Alapítvány.
- Cronaue, U. (1992) *Kommunale Unternehmen*. Berlin, Erich Schmidt Verlag.
- Vogler I. (1990) Önkormányzatok költségvetési joga és gazdálkodása Bajorországban. – *Pénzügyi Szemle*. 8–9.

POSSIBILITIES FOR THE ORGANISATION AND REGULATION OF LOCAL GOVERNMENTAL SERVICES

ISTVÁN FINTA

The classical service activities of the local governments are primarily the following: basic health care, social supply, education and public culture. The types of regulation are linked to the given economic activities, so in order to understand the service activities, it seems to be necessary to examine the given service from an economic aspect, too.

1. The organisational forms of the individual services

Services, and in general any economic activity, can basically belong to three organisational forms:

- profit-oriented forms of organisation (economic companies, businesses)
- non-profit organisations (associations, foundations)
- budgetary institutions

The German type of regulation orders specific tasks to the specific forms of organisation. According to this classification, there are budgetary organisations, own businesses or public companies.

In the French practice, the legal framework (public service contracts), within which the given services are realised, are slightly more important compared to the forms of organisation.

2. Principles and solutions of organisation in the profit and the non-profit sector

In the profit-oriented sector, there are theories such as the Total Quality Management or the Just in Time system. In the case of the latter, they do not produce for inventory, the products are transported to their destinations within a short time. Generally we can say that the principles of the market organisations are not adapted in the non-profit sector.

3. The role of public contract services in the organisation of services

The public service contracts (whose synonym is “contracting out”) is a tool of economic policy which aims at minimising the role of the state in the economic life. The existence and use in practice of such a tool is justified by the experience that the profit-oriented (and partly the non-profit) organisations are much more capable of an efficient management in an economic environment than the state organisations are.