

Horváth M. Tamás és Bartha Ildikó (szerk.)

GYŰRŰK ÉS SUGARAK
Mit nyújt egy magyar város?

DIALÓG CAMPUS SZAKKÖNYVEK
KÖZSEKTOR-OLVASMÁNYOK

A sorozat eddigi kötetei a kiadó gondozásában
Horváth M. Tamás (szerk.)

Kilengések. Közszolgáltatási változások (2013)

Jelenségek. A városi kormányzás köréből (2013)

Külön utak. Közfeladatok megoldásai (2014)

Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar
város? (2014) Társszerkesztő: Bartha Ildikó

www.dialogcampus.hu

GYŰRŰK ÉS SUGARAK

MIT NYÚJT EGY MAGYAR VÁROS?

Szerkesztette:
Horváth M. Tamás és Bartha Ildikó



DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ Budapest–Pécs

A kötet a
MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA
és a DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARÁNAK
a „Területi közszolgáltatások szabályozásai” című kutatási projektje (2012–16)
keretében készült.

A kutatási projektet végző MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport vezetője:
Horváth M. Tamás

Általános lektor:
Józsa Zoltán

Kutatásszervező:
Andrási Tünde
kozzolg.kut@law.unideb.hu

© Dialóg Campus Kiadó, 2014
© Horváth M. Tamás és a kötet szerzői, 2014

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalomjegyzék

Táblázatok jegyzéke	7
Ábrák jegyzéke	9
Keretes írások jegyzéke	11
<i>Sugaras-gyűrűs szerkezet és városigazgatás [I.] (Horváth M. Tamás)</i>	13
Első rész VÁLLALATI KÖRÖK	17
1. Önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok térnyerése a közszolgáltatások biztosításában (Lévai Antal)	19
2. Közvállalati és közintézményi pályák az egységesítés útján (Horváth M. Tamás)	37
3. Kettős kötés. Kulturális közfeladatok szervezésének alakulása (Nagy Emilia)	55
4. Az egészségügyi ellátás szervezése (Fónai Mihály)	75
5. Helyi költségvetés: élni a lehetőségekkel (Péteri Gábor)	91
<i>Külső erők [II.] (Horváth M. Tamás)</i>	107
Második rész KIFORDULÓK	113
6. Szegregációs problémák és kezelési eszközök elemzése (Mező Barna)	115
7. Intézményi szociális szolgáltatások (Barta Attila)	137
8. Köznevelés: együttműködésre ítélve (Péteri Gábor)	153
9. Egyetemi kar szerepe a helyi feladatok ellátásában (Bartha Ildikó)	179
10. Hatósági szolgáltatások változása (Veszprémi Bernadett)	211
11. Feladatellátás a testületi működésen keresztül (Bordás Péter)	229
<i>Nincs a térképeken [III.] (Horváth M. Tamás)</i>	247
Harmadik rész NYALÁBOK ÉS ZUGOK	251
12. Az egyházak közszolgáltatásokban betöltött szerepe (Szilágyi Bernadett)	253
13. A köztemetők üzemeltetése és fenntartása, a kegyeleti közszolgáltatási feladatok ellátása (Lévai Antal)	267
14. A rendészeti közszolgáltatások helyzete (Madai Sándor)	281
15. Civilek a pályán (Bartha Ildikó)	295
16. A gyermekvédelem lokális rendszerének kapcsolat-hálózati szempontú megközelítése (Bertalan Imre)	321
<i>Hálózatok, hálók [IV.]</i>	341
Köszönetnyilvánítás	343

Táblázatok jegyzéke

1.1	Az önkormányzati támogatás mértéke 2009–2012	26
1.2	A HHG Kft. pénzügyi eredményei 2009–2012	32
2.1	[mell.] Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt. és tagvállalatai eredménykimutatása, 2011–2012	53
4.1	Az egészségügyi rendszer alternatív modelljei	76
4.2	A finanszírozási rendszerek előnyei és hátrányai	77
5.1	Hajdúböszörmény város költségvetési bevételei, 2008–2014	106
II.1	A városi önkormányzat által benyújtott pályázatok	109
II.2	A nyertes és a sikertelen benyújtott pályázatok száma	110
6.1	Bodaszőlő néhány társadalmi jelzőszáma, 2001	130
6.2	A szőlőskertek néhány társadalmi jelzőszáma, 2001	131
7.1	Hajdúböszörmény néhány alapvető demográfiai és szociális mutatószáma, valamint azok változása	139
7.2	Az SzSzK által ellátottak száma, 2007–2013	144
8.1	Álláskereső, 2014 március	157
8.2	Óvodai gyereklétszám, 2013	160
8.3	Köznevelési intézményhálózat átalakulása, 2007–2013	161
8.4	[mell.] Hajdúböszörményben működő köznevelési intézmények, 2010, 2013	176
9.1	Az önkormányzat és a DE-GyFK együttműködésének területei	186
9.2	A Bursa Hungarica ösztöndíjban részesítettek számának alakulása (év/fő)	189
9.3	Születések száma Hajdúböszörményben 2006 – 2012	191
9.4	Óvodai gyermekcsoportok száma Hajdúböszörményben, 2006–2013	191
9.5	Férőhelyek száma a DE kollégiumaiban	200
9.6	[mell.] A DE-GyFK területi vonzaskörzete	205
9.7	[mell.] Felsőfokú végzettségűek foglalkoztatása régióként és megyéként, 2008–2010	206
9.8	[mell.] Munkanélküliség a Debreceni Egyetemen végzettek körében	207
9.9	[mell.] Hajdúböszörmény önk. illetékességi területén lakóhellyel rendelkező, nappali tagozatos, felsőoktatásban résztvevő hallgatók viszonya a városhoz, 2012	208
10.1	A Hajdúböszörményi Polgármesteri Hivatal felépítése 2005 és 2013 között	214

10.2 A hatósági ügyek száma 2013-ban	214
10.3 [mell.] Hatósági ügyek a polgármesteri hivatalban, 2013-tól	226
10.4 [mell.] A Szociális Osztály hatósági statisztikája 2005–2012 között	227
10.5 [mell.] A vállalkozások száma 2005–2012 között	228
11.1 Központi támogatás az önkormányzat adóerő-képessége alapján	242
11.2 [mell.] Nem kötelező feladatok támogatása 2014. évben	245
III.1 Hajdúböszörmény Városi Tanács VB/Polgármesteri Hivatal felépítése 1951 és 2013 között	249
12.1 Népszámlálási adatok a vallásra, felekezetre vonatkozóan, 2011	254
12.2 Kimutatás a 2011. gazdasági évben az intézmény fenntartásához szükséges állami normatív és egyházi közoktatási kiegészítő támogatás arányairól	257
12.3 Szja 1%-áról történő rendelkezések a Szent Kamill Keresztény Egyház részére	261
12.4 Volt egyházi ingatlanok rendezése Hajdúböszörményben	264
15.1 Az önkormányzati, civil-, és egyházi szociális szolgáltatóinak adatai, 2012	301
15.2 Civil szervezetek egyszázalékos feljánlásból származó jövedelme	308
15.3 A Déli-Lucernás kiterjedése és lakosság száma összefoglalóan	341
16.1 A tartalomelemzést követően kirajzolódó intézményi térkép	332

Ábrák jegyzéke

1.1	Hajdúböszörmény „kifelé” irányuló törekvései a feladatellátásban	21
1.2	A Szabadhajdú Nonprofit Kft. szervezeti felépítése 2008-ban	25
1.3	A Hajdúsági Hulladékgazdálkodási Kft. tulajdonosi szerkezete az alakulás évében (2004)	29
1.4	A HHG Kft. szolgáltatási területének elhelyezkedése 2013-ban	31
1.5	A Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt. kapcsolati rendszere	34
2.1	Közfeladatok ellátását végző gazdálkodási-szervezeti formák	50
2.2	[mell.] A Hajdúsági és Bihari Víziközmű Szolgáltató Társulás működési területe	52
3.1	[mell.] Szabadhajdú Közművelődési Média és Rendezvényszervező Nonprofit Kft. szervezeti felépítése	74
4.1	Az egészségügy finanszírozási rendszere	76
5.1	Hajdúböszörmény költségvetési kiadásai, 1993–2000	93
5.2	Hajdúböszörmény helyi adó bevételei, 1993–2000	93
5.3	Költségvetési kiadások, 2008–2014	94
5.4	Működési és fejlesztési költségvetés, 2008–2014	95
5.5	Fő bevételi források alakulása, 2008–2014	96
5.6	Állami támogatások és megosztott adók, 2008–2014	96
5.7	Helyi adók, 2008–2014	97
5.8	Pénzügyi pozíció alakulása	98
5.9	Befektetett eszközök, 2007–2013	99
5.10	Pályázaton elnyert támogatások összege	101
5.11	Hitel és adósság	102
6.1	A debreceni településeggyüttes szerkezeti felépítése	116
6.2	Hajdúböszörmény településszerkezete és városrészei	117
6.3	Az Észak-alföldi régió (balra) és Hajdú-Bihar megye (jobbra) korfája (1990, 2010)	123
6.4	Hajdúböszörmény korfája, 2011	124
8.1	Népességszám változás és összetevői	155
8.2	Fiatal- és időskorúak aránya	155
8.3	Munkanélküliség	156
8.4	Tanulók, pedagógusok	158

8.5	Kollégium és bejárás	162
8.6	Intézményi saját bevétel, 2007–2014	164
8.7	Hátrányos helyzetű tanulók aránya, 2012	167
8.8	Hátrányos helyzetű gyerekek óvodánként, 2014	168
8.9	Hátrányos helyzetű gyerekek az általános iskolákban, 2014	168
8.10	Közoktatási kiadások, millió Ft	170
8.11	Foglalkoztatotti létszám	171
9.1	Képzési létszám alakulása a Debreceni Egyetemen	184
9.2	A Debreceni Egyetem állami támogatása, 2009–2013 (millió Ft)	197
9.3	[mell.] A DE-TEK gyakorló köznevelési intézményeinek támogatás-változása, 2008–2012	207
9.6	[mell.] A felsőoktatási intézmény helyi szerepét meghatározó célok, eszközök	209
9.7	[mell.] Egyetemi kar a helyi közfeladat-ellátási hálózatban	210
10.1	A hatósági ügyek alakulása 2010–2011 között	215
11.1	A költségvetési döntéshozatal szereplői térképe	232
11.2	Hajdúböszörmény költségvetésének kiadási oldalának változása az elfogadástól a zárszámadásig (ezer Ft)	237
11.3	[Ker. írásban] Költségvetési hiány 2004–2014 között	240
12.1	Egyházi kapcsolatok az önkormányzattal	256
13.1	A temetkezési közszolgáltatások szereplőinek viszonyrendszere Hajdúböszörményben	273
15.1	A civil szervezetek tevékenység szerinti megoszlása Hajdúböszörményben	296
15.2	Hajdúböszörményi civil szervezetek által az önkormányzattól várt szolgáltatások és támogatások köre	311
15.3	[mell.] A környezetvédelem és hulladékgazdálkodás szervezésének helyi aktorai	320
16.1	Hajdúböszörmény lakosságának alakulása	327
16.2	A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultsággal összefüggő mutatók	327
16.3	A jelzőrendszerrel érkező problémajelzések számának alakulása	329
16.4	A gyámhatóság által nyilvántartott veszélyeztetett kiskorúak és a védelembe vett kiskorúak számának alakulása	329
16.5	A bűncselekményt elkövető gyermek- és fiatalkorúak számának alakulása	330
16.6	Gondozott gyermekek száma Bodaszőlőn és a Szőlőskertekben	331
16.7	A lokális gyermekvédelmi jelzőrendszer szociogramja	335

Keretes írások jegyzéke

2.1	Az önkormányzati tulajdonú vállalatcsoportok tipizálása	42
2.2	Egységes irányítású önkormányzati tulajdonú társaságok	44
3.1	Hajdúböszörmény kulturális életére ható tényezők	64
3.2	Hajdúböszörmény kártya	67
4.1	Együttműködés a helyi egészségügyi ellátás szervezésében	85
7.1	Szociális célú városrész-rehabilitáció	148
8.1	Széchenyi István Mezőgazdasági Szakképző átváltozásai	165
9.1	A DE-GyFK és a Nagyváradi Egyetem SOCIALPROF projektje	187
9.2	A Roma Innovációs Központ	195
11.1	Az éves költségvetési hiány alakulása	240
12.1	A kiegészítő támogatás és annak alakulása a gyakorlatban	257
12.2	Gondoskodni megfosztottként	260
14.1	A bűnmegelőzés alternatív eszközei	289
15.1	Hajdúböszörmény Város Nulla Hulladék terve	303

Sugaras-gyűrűs szerkezet és városigazgatás

A magyar városok, települések közigazgatási feladatellátási keretei átalakulás alatt állnak. Kötetünk ezt a folyamatot követi egyetlen példán, Hajdúböszörmény esetén keresztül. Mint cseppben a tenger, úgy tükröződik a folyamatok sokszínűsége egy teljesen egyedi környezetbe való bepillantás révén. A kutatást a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának közös MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportja végezte a Helyi közszolgáltatások szabályozásai című nagyobb projekt (2012–2016) keretében.

Ha autópályán érkezünk, a bekötőútról a síkban mindjárt szembetűnik a város főterének református temploma. Így hát „toronyiránt” haladva, nyomban a városmagba érkezünk. Hajdúböszörménynek 32 ezer lakosa van, Debrecentől 19 km távolságra fekszik. Nagyméretű külterületébe a Hortobágy, a Hajdúság és részben már a Nyírség jelentős mezőgazdasági termőterületei tartoznak. A város jellegzetessége sajátos módon települési szerkezete. Bocskai István a hajdúkat a 17. században telepítette le. A böszörményiek Báthori Gábor erdélyi fejedelemtől kapták ideszóló kiváltságlevelüket 1609-ben. Ezt követően alakult ki a sugaras-gyűrűs településszerkezet, ami kezdetben védelmi célokat szolgált, de azután a tipikus alföldi mezőváros, ma úgy mondanánk, modellértékű mintája lett. Etnográfusként Györffy István írta le ezt a típust.

A sugarutas-körgyűrűs hálózat a telkek korabeli birtoklásának módjából következett. Az ún. kébeltelkes rendszerben a védelmi központ városmagot – benne az erődszerű templommal – belső lakótelkek övezték. Kijjebb, de ugyancsak koncentrikusan elhelyezkedve következtek az ólaskertek, amelyek jellemzően állattartást szolgáltak. Később e középpontosan szimmetrikus rendszerhez már kívülről kapcsolódtak az ún. kertségek, a belterjes mezőgazdasági művelés céljára rendelt területek.

A letelepített hajdúk életvitelét úgy fejezte ki ez a struktúra, hogy a katonai szemponthoz és a mezőgazdasági termelési funkciókat egyidejűleg szolgált. Később a településszerkezet módosuláson ment keresztül. Az ólaskertek egyre inkább építési telkek lettek. Épp csak kialakították a hozzájuk vezető bejárókat. Önálló utak sokszor nem jöhettek létre a már adott telekhatárok miatt. Rendre megtörték, szinte megakadtak így, pusztán a megközelítési funkciót szolgálva. Zsákutcák keletkeztek, amelyek elnevezésére stilszerűen ma is a „zugok” kifejezést használják.

A kertségek funkciója is megváltozott. Egy részük a belterülethez csapódott és viszonylag rendezetten beépült. Másik felük hagyományos szegregátum, azaz a bevándorló lakosság saját kultúrával rendelkező városrészei. A távolabbi kertségek a 20. században zártkeretek voltak, ténylegesen a pihenőkertek funkciójával, saját szükségletre szolgáló növénytermesztés céljára fenntartva.

Hajdúböszörmény egybefüggő belterületéhez földrajzilag közvetlenül nem kapcsolódó további belterületek tartoznak. Részben a korábbi tervezett tanyaközpontok ezek. Másfelől a később kialakult zártkeretek betelepüléssel érintett területei, korábbi külterületi lakott helyek. Közöttük több halmozottan hátrányos helyzetű térségnek minősül. Végül vannak olyan

ténylegesen lakott településrészek, amelyek semmilyen tekintetben nem minősülnek lakás céljára szolgálónak, infrastruktúrával alig rendelkeznek. Viszont van lakónépesség, amelynek szociális problémái térben itt sűrűsödnek össze.

A sugaras-gyűrűs településszerkezet tehát érdekesen tükrözi a város társadalmának egyik hagyományát. Természetesen azt is úgy, hogy az idők folyamán az életviszonyok alakulását a fizikai tér és annak tagolódása híven követte. Praktikusán mára ez azt jelenti, hogy a logikus rendszert megtörő zeg-zugok között az idegennek könnyű eltévednie. A meg-megtört körkörös szerkezetlenség nagyon megnehezíti a hagyományos tájékozódást: nincsenek egymást derékszögben keresztező utcák.

A városnak a hagyományos térképi struktúrája azonban mára afféle brand lett. A fejlesztési politika igyekszik helyreállítani a hagyományokat, ahol és ahogy csak lehet. Nem kis feladat ez, hiszen térképeket nehéz a valóságban „megmutatni”.

Miközben az ilyesmi, szerencsére, korszerű törekvés lett. Nyugat-Európában kifejezetten revitalizálásra szolgál az efféle rehabilitáció egyes háttérbe szorult térségek esetében. Például korábbi kimerült bányaterületeken a rekultivációval egybekötve az ipari műemlékek megőrzését és bemutatását célozzák meg a térségek eredeti állapotának helyreállítása ürügyén. Összekapcsolják az egészet azzal a törekvéssel, hogy új funkciókat telepítsenek, amelyek az idegenforgalmat vagy más munkahely-teremtő funkciókat vonzanak. Hajdúböszörményben hasonló célokat igyekeznek megvalósítani.

Mindez összekapcsolódik a hagyományok ápolásával és újjáélesztésével. Nem új törekvés ez, egybefonódva a térség többi városával, a régi hajdúkerület iránti nosztalgiával. Újjonnan a város centrális főtere, a Bocskai tér nagyszabású átépítésre és átrendezésre került, amit alapvetően európai uniós forrásból finanszíroztak. Az átalakítás egyik legfontosabb üzenete a településszerkezetre utal. Jelképesen is, amit az új térplasztika fejez ki, Henry Moore-szerű harmonikus köformákon a térképi fejlődést mutatva. Ténylegesen is ott a hatás, amennyiben a kapcsolódó városfejlesztési beruházások egyike a sugárutak helyreállítására irányul.

A településföldrajz számára ideális modell a központi mag és az egymásra boruló környező utcák héjainak rendszere. A helyi közigazgatás formája azonban nem feltétlenül támasztja alá ezt a képzetet. Nem mindig és nem mindenben belülről sugároznak kifelé a dolgok. Sokszor és sok tekintetben a külső behatások jelentősebbek vagy meglepő módon kitérítő erejűek.

A mi könyvünk kiinduló kérdése ez volt: mennyiben a helyi viszonyok változása határozza meg a szolgáltatásszervezés módjainak alakulását? Tulajdonképpen mindig fölvethető az ilyen szempont. Manapság azonban ez a felvetés különösen aktuálisnak tűnik hazánkban. Az önkormányzati rendszer nemrégiben jelentősen átalakult. A rendszerváltás után két évtizedig működő, hangsúlyosan decentralizált modellt egy kontrollált felelősségi körű struktúra váltotta fel. A közfeladatok ellátásában lényeges változás a központi kormányzati szerepek kiterjedése. A hatáskörök telepítése szintjén ez egyértelműen leírható. Ennek megfelelően több lépcsőben, a 2012, majd 2013 elejétől hatályba lépő átalakítások mélyen megváltoztatták a helyi közigazgatás rendszerét, megbontották és átszabták annak alapszövetét. Közben mindennek működnie kellett és működik is, tehát a reális megoldásoknak csak egyike lépett életbe, lecserélve egy másik, addig ismert megoldási formát. E folyamat vizsgálatához egy tipikus példát kerestünk, pontosabban egy sajátos esetben is a jellemző az, hogy az általánosítható

érvényű jellegzetességeket próbáltuk körbejárni a megfigyelés, a dokumentálás és az alapvető értelmezés eszközeivel. Tartózkodni akartunk azonban minden belemagyarázástól.

„Közigazgatási szociográfiai” tanulmánykötet készült, amelyik a feladatellátásban résztvevő szakemberek és más érintett szereplők értékelését, érveléseit igyekszik összegyűjteni, rendezni és továbbgondolni. Tizenöt fős kutatócsoportot alakítottunk ki a munkához egyetemi oktatókból, kutatókból és gyakorlati szakemberekből. Tematikus felosztás alapján interjúmódszerrel, dokumentumelemzéssel, résztvevő megfigyeléssel dolgoztunk. A különböző, helyben szerveződéssel bíró feladatok szerint osztottuk föl a szakterületeket.

Nem ragadtunk le a jogszabály szerinti önkormányzati feladatoknál. Minden olyan közszolgáltatási csoportot vizsgáltunk, aminek számottevő költségvetési, illetve államháztartási vonzata van, és ellátása közvetlenül a városban merül föl. Nem voltunk tekintettel az állam igazgatásszervezési feladatosztására. Tettük ezt azért, mert például az általános iskolák fenntartása mindenképpen helyi közösségi vonzatú kérdéskör. Vagy a városban működő felsőoktatási intézményi kar közvetlen hatásai a településre mindig is érvényesülnek.

Hajdúböszörmény említett települési felépítését jelképnek tekintettük a vizsgált probléma szempontjából. Mint ahogy az a város történetének is hű és ellentmondásoktól sem mentes kifejezője egyben. A zárt szerkezet a hajdúkor után fokozatosan fölbomlott, mert a parasztpolgári lét már másfajta birtokrendszert és a korábbtól eltérő társadalmi tagolódást követelt. Akkor és ott is fölvetődött, hogy a történelmi hagyományok belső ereje vagy a vele összefüggésben álló, de azért mégis külön értelmezést követelő polgári gazdasági szükségletek külső hatásai érvényesüljenek. Később a szocialista mezőgazdasági szövetkezesítés, a tanyák tagosítása ugyancsak megmutatta a törvényszerű külső hatások erejét.

A rendszerváltást követően kialakult önkormányzati szisztéma elvileg az erős belső kohézió képzetére épült. De a közeli Debrecennel való kapcsolat, a többi hajdúvárossal való társulási törekvések, a közösen szervezett közszolgáltatások, az egymásra utaltságot sokféle-képpen kifejező infrastrukturális ellátások lehetőségei és feszültségei sokoldalúan kifejezik a viszonyok kettős természetét ebben a korban is. Böszörmény kapcsán biztosak lehettünk benne, hogy témánk aktualitása mit sem változott – ha a szabályozási helyzetek jelentősen át is alakultak az új évszázad második évtizedére.

A ténymegállapító célzatú esettanulmányi munkát, mint említettük, inkább a külső szemlélő szemével végezte a kutatócsoport. De szerencsére nem nélkülöztük ehhez a belső erőforrásokat sem. A város vezetése a kutatást kezdettől elkötelezetten segítette, amiért köszönettel tartozunk. A polgármesteri hivatal munkatársai, közülük nem egy a mi egyetemi karunk korábbi vagy aktív hallgatója, sok támogatást adtak számunkra. A kutatók között többen szintén helyi feladatokat ellátó szakemberek, akik egyúttal a team különösen értékes tagjai. A városnak a különböző szolgáltatásokban szakmai, társadalmi vagy döntéshozó szerepet játszó, felelős beosztásban tevékenykedő szereplői osztották meg velünk tapasztalataikat, adtak információkat. Mindnyájukat, akiknek erre lehetőségük volt, és éltek is vele, elismerés illeti ezért.

Mindazonáltal most közzétett tapasztalataink, a helyzetleírások és elemzések csak egy részét képezhetik a valóságnak, amit ráadásul csakis egy bizonyos szemüvegen – egy téma kutatóién – keresztül nézhettünk. Ennyiben megfigyeléseink részlegesek és bizonyára szubjektívek is, noha természetesen tárgyilagoságra törekedtünk.

Az esettanulmány eredményei beépülnek nagyobb kutatási munkánkba is, amelyek a különböző kormányzati szintek közszolgáltatási tevékenységei jogi-gazdasági szabályozásainak elemzésére irányul. A böszörményi projekt közvetlen szervezője Bartha Ildikó volt, közvetlen helyi szakmai kapcsolattartónk pedig Lévai Antal.

Milyenek egy mai magyar város körei, milyen a kisugárzása, ha teljesített vagy teljesítendő funkcióit, terheit és teherkételeit vesszük? Íme, erre egy élő – a Hajdúságból való – példa.

Budapest–Debrecen, 2014. június

*Horváth M. Tamás
egyetemi tanár
kutatásvezető*

Első rész

VÁLLALATI KÖRÖK

1.

Önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok térnyerése a közszolgáltatások biztosításában

Lévai Antal

A 90-es években a KGST felbomlásával bekövetkező piacvesztés, összefonódva az elmélyülő általános gazdasági recesszióval, nehéz helyzetbe sodorta a helyi gazdasági szervezeteket Hajdúböszörményben. A város azonban alkalmazkodott a rendszerváltozást követően megváltozott gazdasági körülményekhez. A jelentős mértékű foglalkozási átrétegződés után is meghatározó maradt a mezőgazdasági tevékenység, amelynek alapja a település körülvevő 37.000 hektáros, jó minőségű termőföld. Napjainkban a város önkormányzata feladatainak ellátása során folyamatosan igyekszik megteremteni az összhangot a gazdaságfejlesztési stratégiájában lefektetett alapelvek és az intézményi feladatellátás között. Az infrastrukturális beruházások, a helyi adópolitika és az oktatási stratégia egyaránt egy közepes nagyságú mezőgazdasági település érdekeit szolgálják. Emellett igyekeznek olyan befektetőket vonzani a városba, amelyek a település által preferált ágazatokban tevékenykednek.

Hajdúböszörmény fejlődése történetileg kötődik a hajdúkerületi székhely funkcióhoz. A környező kisvárosokkal való együttélésnek, a társadalmi-politikai kapcsolatoknak komoly, több évszázados hagyományai vannak. A hosszú távú célok megvalósítása érdekében a jövőben is szükség lesz a szoros együttműködésre; közös infrastruktúrafejlesztési stratégia kidolgozására, valamint a fejlesztési elképzelések további összehangolására. A térségi feladatok ellátásában is az ésszerű munkamegosztásra kell törekedni. Bár a Hajdúböszörmény által ellátott feladatok körét az önkormányzati törvény behatárolja, a város funkcióit a kistérségi szerep következtében nem csupán a központi előírások szabják meg.

A harminckétezres város sokszínű életének megszervezését egy átfogó intézményhálózat segíti. 2012-ben a zárszámadás¹ szerint az intézményi működési kiadások 6.934.729.000 forintot tettek ki. Ebben az évben ez a város összes kiadásának a 64,27%-át jelentette. A maradék 3.854.243.000 forintot főleg európai uniós támogatási programok megvalósítására, valamint felújításokra, felhalmozási kiadásokra költötte a város. Az intézményi működési kiadásoknak ez a teljes költségvetéshez viszonyított alacsony aránya első látásra kiválónak tűnik, de ha a kiadási oldalról elvesszük a 2012-ben megvalósult uniós támogatások főösszegét, 1.330.002.000 Ft-ot, akkor 73% feletti rátáról beszélhetünk. Azért fontos ez a kitétel, mert az európai uniós beruházási és felújítási programok átmeneti jellegűek, néhány évig

¹ Hajdúböszörmény Város Önkormányzata Képviselő-testületének 15/2013. (IV. 24.) önkormányzati rendelete Hajdúböszörmény város 2012. évi költségvetési zárszámadásáról

tartanak. Ezek alapján a városi költségvetésből jól kiolvasható, hogy Hajdúböszörmény legnagyobb anyagi terhéért az intézményhálózat fenntartása jelenti.

A rendszerváltozáskor megalakult új önkormányzat a volt tanácsrendszertől az élet sok területéhez kapcsolódó, de bonyolult, átfedésekkel terhelt intézményi struktúrárt örökölt. Ez a struktúra magával hozta a szükségtelen vezetői szinteket és az elkerülhetetlen egyeztetési nehézségeket. A böszörményi intézményrendszer racionalizálása több mint húsz éve folyamatosan napirenden van. Gazdasági-ésszerűségi érvek, demográfiai szükségszerűségek indokolnák az átalakítást, míg az ellenzők történelmi okokra, hagyományokra hivatkoznak. Az átalakítás lassan halad, de már megvalósult néhány ésszerűsítés. Az önkormányzat költségvetési intézményein belül is történtek összevonások, például a korábbi 10 óvoda helyett jelenleg 3, összevontan működő önkormányzati óvoda van a városban. Súlyos konfliktusoktól sem mentes folyamat volt, amikor az önkormányzat demográfiai szükségszerűségéből kiindulva a közelmúltban egy korszerű, jól felszerelt általános iskolát megszüntetett, egyet pedig egy másikkal összevont. A városi intézményrendszer nagysága és rendkívüli költségigénye szükségessé tette, hogy a városvezetés és a közélet más szereplői alternatív utakat keressenek a feladatellátás megszervezése terén. Erre az önkormányzati törvény is lehetőséget biztosít.

1. Az alternatív szolgáltatásszervezés megjelenése Hajdúböszörményben

A változó kapcsolat- és feladatrendszer megköveteli az optimális ellátási-irányítási modellek kialakítását és üzemeltetését. „Kelet-Közép-Európában a közszektor decentralizációja a társadalmi rendszerváltás folyamatában zajlik. Ágazatpolitikai értelemben két alapvető tényezőt kell kiemelni. Az egyik az önkormányzati intézményrendszer alakulása, a másik az államháztartás kényszerű megszorításai, legalábbis az átalakulás kezdeti szakaszában. A két hatás látszólag ellentmondásban van egymással, mert a döntési szabadság a rendelkezésre álló eszközök mennyiségétől függ és ezt az államháztartási megszorításokkal csökkenteni, mérsékelni lehet. Az önkormányzatok nem csak az államtól, hanem az őket körülvevő társadalmi és gazdasági mikrokozmoszból is meríthetnek forrásokat funkcióik ellátásához. Az önkormányzatiság jóval tágabb fogalom, mint a helyhatósági szervezet maga, kiterjed a társadalom más szerveződéseinek működtetésére is.” (Ehleiter, 2007: 47–48.)

Ez az útkeresés, az interaktív önkormányzati modell az önkormányzatnak a hajdúböszörményi társadalom különböző szektoraihoz való viszonyában testesül meg. A közszektor növekedését úgy lehet visszafogni, ha az önkormányzat a feladatellátásba igyekszik bevonni a magánszektor, a civil szférát, az egyházakat, illetve átgondolja más helyi önkormányzatokhoz való viszonyát, az együttműködés kiépítésének lehetőségét. A közigazgatás belső megújulása mellett szükség van ezekre a „kifelé” irányuló törekvésekre is.

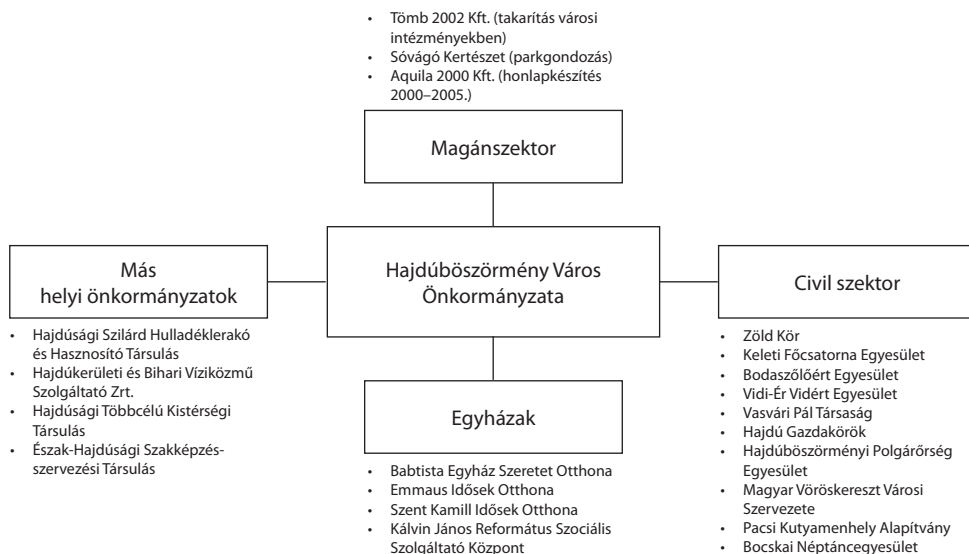
Néhány ismertebb alternatív szolgáltatásszervezési módra találhatunk példát Hajdúböszörményben. Az egykori, költségvetési szervként működő Sillye Gábor Művelődési Központ és Közösségi Ház napjainkra felváltotta a nonprofit gazdasági társaságként bejegyzett Szabadhajdú Nonprofit Kft.² A hulladékgazdálkodás hatékonyabb megszervezése

² Teljes nevén: Szabadhajdú Közművelődési Média és Rendezvényszervező Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság, Alapítva: 2007. szeptember 1.

érdekében 2004-ben létrejött a Hajdúsági Hulladékgyűjtési Kft. A vállalat mögött egy társulási megállapodás van, amelyben 15 település vesz részt. Feladatellátási megállapodás van érvényben Hajdúböszörmény Város Önkormányzata és a helyi Zöld Kör természet- és környezetvédő egyesület között: az önkormányzat a helyi jelentőségű természetvédelmi területekkel kapcsolatos önkormányzati feladatok részleges átadásáról kötött szerződést a civil szervezettel. Kiszervezésnek volt tekinthető egy korábbi, a város hivatalos honlapjának működtetésével és fejlesztésével kapcsolatos keret-megállapodás is. Itt a szerződő partner egy piaci szereplő, egy gazdasági társaság volt (Aquila 2000 Kft.), amely 2000 és 2005 között éves vállalkozói díjért látta el ezt a feladatot. Az önkéntesség, a karitatív tevékenységek több formában is megtalálhatók. A városi művelődés szolgálatában áll a Vasvári Pál Társaság értelmiségi köre, amely immár 24 éve végzi kultúraszervező tevékenységét. A korábban említett Zöld Kör szerteágazó feladatainak ellátását is több tucatnyi aktív önkéntes segíti. A költségvetési szervként működő Szociális Szolgáltató Központ alternatívájaként néhány év óta piaci szereplők és egyházak is tevékenykednek az idős- és beteggondozás területén. A Hajdúböszörményi Baptista Szeretetház 1910-es megalakulásától kezdve a szegény, magányos idősek otthona, ahol az elesettek gondoskodásra találnak.

1. ábra

Hajdúböszörmény „kifelé” irányuló törekvései a feladatellátásban



Forrás: Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzata

Tanulmányom következő fejezeteiben három, részletesen bemutatott és elemzett példán keresztül szeretném szemléltetni, hogy milyen, a közszektor növekedésének korlátozására irányuló törekvésekkel lehet találkozni egy magyar középvárosban a 2010-es évek elején.

2. Az egykori Sillye Gábor Művelődési Központ és Közösségi Ház, valamint a Szabadhajdú Nonprofit Kft. összehasonlítása

2.1 A régi művelődési ház feladatellátása

A Sillye Gábor Művelődési Központ és Közösségi Ház az 1950-ben alapított Művelődési Ház (a köznyelvben Petőfi-ház) jogutódja volt. A város a 80-as években a megyei tanács pénzügyi támogatásával új kultúrházat épített, amelyet 1984-ben adtak át. Az intézmény ekkor vette fel a Sillye Gábor nevet. A feladatellátást akkoriban 36 főállású dolgozó segítette, az igazgató mellett 6 népművelő vett részt a művelődésszervezésben. A rendszerváltozásig a feladatellátás és a gazdálkodás lényegében nem sokat változott, azonban az azt követő évek folyamatos átszervezéseket hoztak a működésben és a gazdálkodásban egyaránt. A végig önálló gazdálkodású és igazgatású közművelődési intézmény életében újabb markáns fordulat 2000-ben következett be, amikor a város vezetőinek elvárására az akkor frissen kinevezett intézményvezető jelentős átalakításokba fogott. Ennek során 6 fő teljes munkaidős foglalkoztatott elbocsátására került sor, valamint megindult a művelődési ház szabad kapacitásainak feltérképezése és gazdasági hasznosítása. Az átszervezés kapcsán új, stabil pénzügyi háttérrel rendelkező vállalkozót kerestek a földszinten működő koktélbár működtetésére, illetve egy nagyobb területű részt leválasztottak a házból, amelyet kiadtak egy alapfokú művészeti iskolának. Több kisebb helyiséget szintén átalakítottak és bérbe adtak.

A művelődési központ alaptevékenysége a TEÁOR-nak megfelelő besorolás szerint közösségi művelődési tevékenység volt. Vállalkozási tevékenységet az alapító okiratnak megfelelően nem folytatott, de kiegészítő tevékenysége során terméit, technikai eszközeit bérbe adta, programokat, termékbemutatókat, vásárokat, pénzdíjas hirdetéseket szervezett. Saját bevételei ez utóbbiakból származtak. Feladatai ellátásához rendelkezésre állt a székhelyén lévő ingatlan a rajta található épülettel, valamint a leltár szerint nyilvántartott eszközök. A vagyon feletti rendelkezés jogosultsága Hajdúböszörmény Város Önkormányzatát illette meg.

A Sillye Gábor Művelődési Központ és Közösségi Házhoz (rövidítve: SGMK) a székhelyen kívül a következő szervezeti egységek tartoztak 2006-ban³: hajdúvidi⁴ művelődési ház, Fürdőkerti Ifjúsági Szabadidőközpont, Szabadhajdú Közművelődési Intézmény (Városi Televízió, Szabadhajdú Városi Hetilap, városi honlap). Ekkoriban a ház a közművelődési és technikai-karbantartási feladatokat már csak 19 teljes munkaidős foglalkoztatottal látta el. Az szervezeti egységek egyes előirányzatai felett jogállásánál fogva a Sillye Gábor Művelődési Központ és Közösségi Ház, mint önállóan gazdálkodó költségvetési szerv rendelkezett. Ez a valóságban csupán annyiban jelentett igazi rendelkezési jogosultságot, hogy a művelődési ház igazgatója mindig saját hatáskörében döntötte el, hogy a kifizetésre váró számlák közül melyiket fizeti ki elsőnek. Ez különösen az alárendelt Szabadhajdú Közművelődési Intézmény terveivel és szándékaival volt ellentétes. A munkamegosztás és felelősségvállalás rendjét az önállóan gazdálkodó és a részben önállóan gazdálkodó költségvetési szerv között

³ A költségvetési szervként működő Sillye Gábor Művelődési Központ és Közösségi Háznak a 2006. év volt az utolsó teljes működési éve, ezért az ebből az évből származó adatok vettem össze a később felállt, új közművelődési szervezet működésével.

⁴ Hajdúvidi Hajdúböszörményhez tartozó külterületi településrész.

külön megállapodás szabályozta. A hajdúvidi művelődési ház és a Fürdőkeri Ifjúsági Szabadidőközpont költségvetése teljes mértékben a művelődési ház büdzséjébe volt integrálva, minden önállóság és részjogosultság nélkül.

2.2 Gazdálkodási és finanszírozási kérdések 2006-ban

A finanszírozás rendje szerint a fent felsorolt intézmények és szervek a következő mértékű önkormányzati támogatást kapták 2006-ban: közművelődési feladatokra 50.166.000 Ft, Fürdőkeri Ifjúsági Szabadidőközpontnak 12.108.000 Ft, Városi Televízióknak 18.104.000 Ft, városi honlap működtetésére 2.625.000 Ft, Szabadhajdú Városi Hetilap megjelenítésére 26.002.000 Ft.⁵ Ide kell még vennünk a Tourinform Irodának juttatott támogatást is, ami 3.479.000 forintot jelentett.⁶ Ez összesen 112.484.000 forintot tett ki.

Közösségi döntéseknél, különösen költségvetési döntéseknél együtt kell működni. Ez alapvető kérdés. A művelődési ház költségvetésének tervezésekor a mindenkori igazgatónak Hajdúböszörmény jegyzőjével kellett egyeztetnie a ház következő évre vonatkozó terveivel kapcsolatban, minden évben ősszel. Ilyenkor a jegyző ismertette a Kormány által rendelkezésre bocsátott költségvetési irányelveket, a városi költségvetési rendelettervezetet, majd a kultúrház igazgatója előadta saját számításait a következő évi feladatellátással kapcsolatban. Az érdemi szakmai-pénzügyi vita után a megállapodást írásban rögzítették. Így kerültek be a következő évi városi költségvetés-tervezetbe a művelődési ház működésére vonatkozó keretszámok. A bizottságok által megtárgyalt, a pénzügyi bizottság által véleményezett, valamint a törvény szerint szükséges könyvvizsgálói írásos jelentést is csatoltan tartalmazó rendelettervezetet a polgármester a képviselő-testület elé terjesztette. A testület ennek alapján alkotta meg az önkormányzati költségvetési rendeletet. Körülbelül ekkorra, a következő év februárjára a művelődési ház elkészítette az éves részletes szakmai programot, amely pénzügyileg a novemberi tervezet keretszámaira épült. Ha a művelődési ház saját költségvetése érdekében vívott „harcát” nézzük, akár tetszik, akár nem, be kell látnunk, hogy ezt a „harcot” a többi városi intézmény ellenében is vívta. A városi költségvetés tervezésekor nyilvánvalóan minden intézményvezető a saját intézménye érdekeiért és a jobb anyagi pozícióért lobbizik. Ez a gyakorlat a haszonmaximalizálás startégiájának felel meg. A közösségi döntések során az együttes hasznot a saját haszon maximalizálása fölé kellene helyezni. De ez kockázattal jár. Mert mi van, ha a másik intézményvezető nem így gondolkodik? Az együttműködés kulcsfontosságú lenne, mégis a közösségi döntések során az egyének (intézményvezetők) egyéni (intézményi) haszonmaximalizáló stratégiára törekcszenek.

„Gazdálkodni pénzből lehet, hiányból nem. Mi mindig a hiány után szaladtunk.” – mesélte a vele készített interjú során a művelődési ház egyik korábbi igazgatója. A képviselő-testület által is jóváhagyott éves pénzügyi terv végrehajtását több apróság mellett két nagyobb horderejű probléma nehezítette. Az egyik, hogy a ház az önkormányzat fenntartói

⁵ Szabadhajdú Közművelődési Kft. által ellátandó feladatok jelenlegi finanszírozási rendje, 2007., részlet az ügyvezetői posztra jelentkezőknek juttatott pályázati dokumentumokból, 1. old.

⁶ A médiaszervezetek és a Tourinform Iroda költségvetését azért kell hozzászámolnunk a művelődési ház költségvetéséhez, mert a 2007-es átalakítások során ezek működését is teljesen integrálták az új, alternatív feladat-ellátási formába, a Szabadhajdú Nonprofit Kft.-be. A későbbi összehasonlításhoz így kapunk adekvát mutatót.

támogatását – amely a bevételei számottevő részét jelentette – 12 havi egyenlő részletben kapta meg. Mindenki számára nyilvánvaló, hogy egy ekkora intézmény havi kiadásai hullámzóak. Év elején rendszerint a magas fűtésszámla és a kevés bevétel okozott gondot, ilyenkor a havi arányos támogatás kevésnek bizonyult. Az őszi, bevételben gazdag színházi szezonban, amikor a nyári csekély összegű gázzsámlák kifizetése volt soron, kevesebb támogatás is elég volt a működéshez. A szezonális költségtöbblet kifizetését a polgármesteri hivatal pénzügyi osztálya azonban rugalmasan segítette, a nagyobb közüzemi szolgáltatók számláinak kiegyenlítéséhez átmeneti segítséget nyújtott. A másik feladat-ellátási problémát az jelentette, hogy hiába volt több szakember által végzett, gondos szakmai és pénzügyi tervezés, mindig akadtak olyan, év közben keletkezett pluszfeladatok, amelyekhez nem volt eredetileg forrás rendelkezve. Az ilyen esetekben, ha volt többletbevétel, akkor a művelődési ház kifizette a költségeket. Ha a többletfeladatot nem tudták saját pénzügyi lehetőségeikből megoldani, akkor a városháza a saját kiadásai körébe vonta az adott feladat végrehajtását, és ennek ellenértékét később a művelődési központnak átutalta.

2.3 A költségvetési szervként működő művelődési ház megszüntetése

A Sillye Gábor Művelődési Központ és Közösségi Ház leépítése 2007-ben kezdődött el. A képviselő-testület az intézmény, mint költségvetési szerv teljes megszüntetése mellett határozott, de ezt átmenetileg megakadályozta, hogy a városi televízió által használt frekvencia a művelődési ház nevére szólt. Emiatt a kultúrház egy fő teljes munkaidős foglalkoztatottal tovább működött, a teljes feladatellátást és a hozzárendelt pénzügyi forrásokat évközben a Szabadhajdú Nonprofit Kft. vette át. Az ingatlanok felett továbbra is a város rendelkezett, de az ingóságokat az újonnan létrehozott közművelődési szervezet, a Szabadhajdú Nonprofit Kft. használatába adták. A művelődési központ megszüntetésére a pontot másfél évvel később az Országos Rádió és Televízió Testület jogi állásfoglalása tette fel. Ennek értelmében a frekvenciaengedély átruházható jog, így az átkerült a jogutód Szabadhajdú Nonprofit Kft.-hez. Az egykori költségvetési intézmény 2008. május 31-én szűnt meg.

2.4 Az új, alternatív közművelődési szervezet, a Szabadhajdú Nonprofit Kft.

A korábbi művelődési ház átszervezésének és az alternatív közművelődési feladatellátás megjelenésének célja egy eredményesebb munkát lehetővé tevő szervezet kialakítása volt. Ehhez társult a városi közösségi önszerveződések fokozottabb ösztönzésének és támogatásának szándéka, a hathatósabb tematikai rendszerek kiépítése, a technikai eszközrendszer korszerűsítése, a lakosság hatékony információ-ellátása. Emellett az új közművelődési szervezettől azt is várták, hogy „gondolja újra a köztájékoztatás rendszerét a városban, és valósítson meg egy, a város közönségének igényét jobban kielégítő intézményi formát.”⁷ Bár a képviselő-testület nem egyedül gazdaságossági és pénzügyi szempontokat kívánt érvényesíteni, a közpénzek iránti felelősségből az addigi gazdálkodási módot nem tartotta kívánatosnak. Az alapító határozott elvárása az volt, hogy az alternatív szolgáltatás-szervezési móddal a korábbi finanszírozási szinthez képest jelentős megtakarítást érjen el.

⁷ A város gazdaságfejlesztési programja. *Szabadhajdú Városi Hetilap*, 2007. XVII. évfolyam 13. sz. (4. 20.) 4-5. old.

Az új közművelődési és médiaszervezet 2007. szeptember 1-jén alakult Szabadhajdú Közművelődési Média és Rendezvényszervező Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság néven. A társaság alapítója (és 100%-os tulajdonosa) Hajdúböszörmény Város Önkormányzata, törzstőkéje 3.000.000 Ft. A társaság az akkoriban hatályos törvényi előírások⁸ szerint kezdte meg működését. Az önkormányzat az új szervezettől nagyobb hatékonyságot, jobb szervezettséget, integrációt és az önkormányzati támogatás tekintetében jelentős csökkentést várt el. Így a nyertes ügyvezetői pályázatnak fontos feltétele volt, hogy az integrált feladatellátáshoz a korábbi 112.484.000 Ft helyett „csak” 93.068.000 Ft-ot kért az önkormányzattól a pályázó.

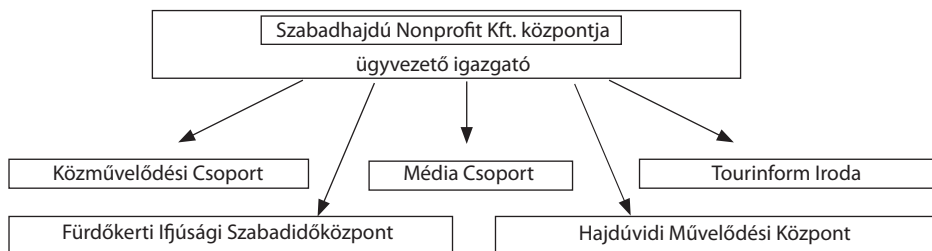
2.5 A feladatellátás jellemzői, szervezeti felépítés, az ellenőrzés rendszere

A nonprofit gazdasági társaság fő tevékenysége máshova nem sorolt egyéb szórakoztatás, szabadidős tevékenység, de tevékenységei egy részét közhasznú tevékenységként végzi. Alapfeladatai ellátása mellett vállalkozási (üzletszerű) tevékenységet is folytathat a létesítő okiratnak megfelelően. Ehhez rendelkezésére állnak a korábbi művelődési ház által használt ingatlanok, valamint a leltár szerint nyilvántartott eszközök. A vagyon feletti rendelkezés jogosultsága továbbra is Hajdúböszörmény Város Önkormányzatát illeti meg, a nagyobb értékű ingó és ingatlanvagyon feletti rendelkezést a társasági szerződés a képviselő-testület kizárólagos hatáskörébe utalta. Az alapító határozatairól az ügyvezetőnek folyamatos nyilvántartást kell vezetnie a Határozatok Könyvében, amelyből megismerhető az alapítói határozat teljes tartalma, időpontja és hatálya, valamint a döntést támogatók és ellenzők számaránya és személye.

Az intézményi integrációt a következő diagram szemlélteti. Ebből is látszik, hogy az alapítók célkitűzése egy olyan komplex szervezet létrehozása volt, amely egyszerre látja el a közművelődési, média- és turisztikai feladatokat, hangsúlyt fektet az ifjúsági szabadidős programok szervezésére, valamint az önkormányzat kiemelt partnereként bekapcsolódik annak városmarketing-tevékenységébe.

2. ábra

A Szabadhajdú Nonprofit Kft. szervezeti felépítése 2008-ban



Forrás: Szabadhajdú Közművelődési Média és Rendezvényszervező Kft. működtetésére beadott pályázati anyag, Készítette: V. Szabó Sándor, 2007. június 27.

⁸ A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény és a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény.

A gazdasági társaságként működő szervezet feladatellátását és gazdálkodását háromtagú felügyelő bizottság ellenőrzi. A számviteli törvényben meghatározott könyvvizsgálat elvégzéséről az alapító által választott könyvvizsgáló gondoskodik.

2.6 Gazdálkodás és finanszírozás

A Szabadhajdú Nonprofit Kft. a működése során keletkezett bevételeivel saját maga gazdálkodik, azt nem kell átadnia az önkormányzat számára, sőt, veszteséges működés esetén az önkormányzat kiegészíti azt. Az új szervezet megalakulása óta folyamatosan arra törekszik (és ez önkormányzati elvárás is), hogy a saját bevételeket jelentősen növelje. A korábbiakhoz képest szélesebb lehetőségek állnak rendelkezésre, ugyanis a társasági szerződés szerint jelentős az üzletszerű tevékenységek száma, mivel a feladatellátást vállalkozási tevékenységgel bővítette ki az alapító. A költségvetési tervezés az egykori művelődési házéhoz hasonlóan történik, az ügyvezető igazgatónak először a város jegyzőjével kell egyeztetni az integrált szervezet következő évre vonatkozó terveivel kapcsolatban. A novemberi költségvetési tervbe csak a működésre vonatkozó keretszámok kerülnek be, majd a következő év tavaszára kell elkészíteni az éves részletes szakmai programot, amely pénzügyileg a novemberi tervezet keretszámaira épül.

A vállalkozási tevékenységek megjelenése (több szempontból is) kitérés pontot jelentett. Az elmúlt években sikerült több bevételre szert tenni (például a városi lapnál növekedtek a reklámbevételek, illetve több irodát, termet adnak bérbe jelenleg, mint korábban). A bevétel-centrikusság miatt azonban minőségromlás is felfedezhető néhány területen (például a helyi lapban hihetetlen túlsúlyba kerültek a hirdetések a tartalom rovására). Egy másik kitérés pontot, újabb bevételi forrást jelent a különböző pályázati felhívásokon való részvétel. Az elnyert támogatások nagyban segítik az új szervezet foglalkoztatottságának megtartását, az intézmény szakmai csoportjainak megerősödését és a gazdasági értelemben vett több lábra állást.

Az első működési évben a Szabadhajdú Nonprofit Kft. önkormányzati támogatása az alapításkor vállaltakhoz és az egykori művelődési központ igényeihez képest megnövekedett. A gazdasági társaság 2008. évi működéséről⁹ szóló közhasznúsági jelentés szerint 94.300.000 Ft alapítói támogatásban részesült, de ezenkívül további 26.420.000 Ft támogatást biztosított részére az önkormányzat.¹⁰ Ha a külön rubrikában szerepeltetett számokat összeadjuk (120.720.000 Ft), láthatjuk, hogy ekkor még nem sikerült megfelelni annak az elvárásnak, hogy az önkormányzati támogatás összege csökkenjen. A következő évektől azonban fokozatos támogatásmegvonásnak lehetünk tanúi (1. táblázat). Ezzel párhuzamosan az üzleti bevételek és a pályázati úton elnyert támogatások örvendetes módon folyamatosan növekedtek.

1. táblázat

Az önkormányzati támogatás mértéke 2009–2012

	2009.	2010.	2011.	2012.
támogatás (eFt)	118.393	110.281	98.299	100.593

Forrás: A Szabadhajdú Nonprofit Kft. 2009. 2010., 2011. és 2012. évi közhasznúsági jelentései

⁹ A 2008. év volt az új közművelődési szervezet első teljes működési éve, így először ennek az évnek az adatait lehetett összehasonlítani a korábbi művelődési központ 2006-os adataival.

¹⁰ Szabadhajdú Nonprofit Kft, Egyszerűsített éves beszámoló, 2009. május 8.

2.7 Döntési jogkör, menedzserszerződés

„A gazdasági válságok, valamint az Európai Unió követelményeihez való igazodás kényszere jelentősen sűrgtet. A teljesítményelv érvényesítése elől, úgy tűnik, nem lehet kitérni, és megjelennek a menedzserszempontok és az ezek befogadásához elengedhetetlen intézmények.” (Horváth, 2007: 86). A helyhatóságok feladatellátása és felelőssége terén a menedzserszempontok mára teljesen kikerülhetlenné váltak. Az új közművelődési szervezet gazdasági jellegű döntései szempontjából is meghatározó jelentőségű a munkakört megbízási jogviszony keretében ellátó vezető tisztségviselő, az ügyvezető jogállása.

A „menedzserszerződés” kategóriába tartozó, vezető tisztségviselővel kötött munkavállalási szerződés atipikus munkaszerződésnek minősítendő, mert tartalmi elemei három különböző jogágból származnak: a társasági, a polgári és a munkajog területéről. A polgári jogi megbízáshoz annyiban hasonlít, amennyiben a szerződő felek között egy személyes jellegű, bizalmi jogviszony jön létre, mert a menedzser polgári jogi korlátlan felelősséggel hoz döntéseket a szervezet irányítása kapcsán. Ez jelentősen különbözik a korábbi művelődési ház igazgatóinak jogkörétől, bár 2008-tól a közszférában is megjelentek a menedzserszerződések. (A költségvetési szerveknél ez azonban erősen szabályozva van: az irányított szervezet méretétől, a pozícióval járó felelősség mértékétől és az elvégzett feladatok összetettségétől függ, ki mekkora garantált havi jövedelemre számíthat.) A társasági jog érvényesül abban, hogy az ilyen státuszú menedzser esetében hiányzik a munkaviszonyra jellemző munkavállalói alárendeltség, azaz a munkáltató (alapító önkormányzat) utasítási joga nem teljesül. Ezzel szemben az egykor önállóan gazdálkodó költségvetési szervként működő művelődési központ és annak vezetője szervesen betagozódott az önkormányzat intézményi és munkáltatói hierarchiájába. Az új ügyvezető fő feladata a megbízási szerződés speciális válfajaként megjelenő szerződéstípus alapján a szervezet hatékony és zavartalan működésének biztosítása, a lehető legmagasabb fokú versenyképesség elérésének elősegítése. A feladat ellátásáért járó díjazást, a munka elvégzésére fordítandó időt, a megbízási visszavonását, a végkielégítés megállapítását a tartós megbízási szabályai szerint kell rendezni, és nem a közalkalmazotti törvény szerint. „Az ügyvezetőt e minőségében megillető jogokra és az őt terhelő kötelezettségekre – a Gt.-ben meghatározott eltérésekkel – a munkaviszonyra irányadó szabályokat kell alkalmazni.

Az ügyvezető önállóan jogosult meghozni minden olyan döntést, amelyek a Gt. és a jelen alapító okirat alapján nem tartoznak az alapító kizárólagos hatáskörébe. A döntéshozatal során köteles az alapítói határozatok keretei között, azok tartalmát szem előtt tartva eljárni.”¹¹ Az alapító a részére írásban utasítást adhat, amit az ügyvezető végrehajtani köteles, de ez esetben az ügyvezető mentesül az ekként végrehajtott utasítás eredményeként esetlegesen bekövetkezett kárért való felelősség alól. Egyebekben az ügyvezető a polgári jog általános szabályai szerint felel a jogszabályok, az alapító okirat, illetve az alapító által hozott határozatok, valamint az ügyvezetési kötelezettségei felróható megszegésével a társaságnak okozott károkért.

¹¹ Szabadhajdú Közművelődési Média és Rendezvényszervező Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság többször módosított, egységes szerkezetbe foglalt, hatályos alapító okirata, 2012. január 20.

2.8 Közös és eltérő vonások a két szervezet működésében

A Szabadhajdú Nonprofit Kft. megalapítását és a korábbi művelődési ház megszüntetését megelőzően nem készült komoly, előzetes hatástanulmány az intézményi integrációra vonatkozóan. A közigazgatás fontos tevékenysége a tervezés, stratégiaalkotás. Ebben az esetben is szükség lett volna egy hosszú távú célkitűzésre, valamint egy adekvát stratégián alapuló közép- vagy hosszú távú koncepcióra. Egy ilyen nagyságrendű döntés meghozatala előtt érdemes lett volna egy széleskörű, az érintett területek szakembereiből álló fórumot létrehozni, ahol lehetőség lett volna egyeztetni, mérlegelni és közös álláspontot kidolgozni. Hasonló feladat-megjelöléssel rövid ideig dolgozott ugyan egy önkormányzati ad hoc bizottság, de ennek munkájában inkább aktuálpolitikai szempontok és érdekek játszottak főszerepet, mintsem szakmai felfogás.

Az önkormányzatnak nem sikerült maradéktalanul elérnie azon célkitűzését, hogy olcsó működtetésű, alternatív szolgáltató vegye át a korábbi művelődési központ feladatellátását. Pedig a feladatellátás átszervezését elsősorban hatékonysági szempontok vezérelték, nem pedig a gazdasági társasági formából származó előnyök. Bár az önkormányzati támogatások mértéke az elmúlt időszakban évi kb. 20.000.000 forinttal csökkent, a Szabadhajdú Nonprofit Kft. még mindig több önkormányzati támogatást használ, mint ahogyan az a saját korábbi vállalásában és az önkormányzat elvárásaiban szerepelt. Meg kellene vizsgálni a feladatellátás részleteit, az egyes szerződések tartalmát, és azt, hogy miből keletkezik többletkiadás.

Megállapítható, hogy az önkormányzat nem elég következetes, amikor figyelemmel követi a Szabadhajdú Nonprofit Kft. pénzügyi tervezését és gazdálkodását. A költségvetési alapelvek betartása feltétlenül szükséges ahhoz, hogy a helyi önkormányzat képes legyen eleget tenni a közpénzek felhasználásával kapcsolatos követelményeknek. A valódiság elve azt követeli meg, hogy az előirányzatokat mindig a ténylegesen szándékolt célokra irányozzák elő és használják fel, továbbá a költségvetési elszámolásokban úgy jelenjenek meg mind a bevételek, mind a kiadások, hogy a tényleges helyzetről adjanak képet. A kiadásoknál ez az elv azt diktálja, hogy csak olyan és annyi előirányzat kerüljön a költségvetésbe, amennyi a közfeladatok megfelelő színvonalon való ellátásához szükséges. A bevételeknél a valódiság mindenekelőtt az előirányzott bevételek közgazdasági megalapozottságát jelenti. A specifikáció elvének megfelelően a közművelődési szervezet költségvetésében az egyes előirányzatokat részletesen kellene megtervezni, előterjeszteni, elfogadni és elszámolni. Ezáltal az áttekinthetőség és az átláthatóság szempontjai is érvényesülnének. A Szabadhajdú Nonprofit Kft. 2007. és 2012. évek közötti gazdálkodásának elemzése alapján az látható, hogy egyes tételeket vagy az önkormányzat központi gazdálkodásához, vagy valamelyik másik városi intézmény költségvetéséhez vonnak. Ezzel mind a valódiság, mind a specifikáció elve sérül.

Az állami vállalatoknál történt nagy összegű kifizetések miatt 2009-ben és 2010-ben a politikai és társadalmi érdeklődés középpontjába került a vezetői juttatások kérdése, az állami vállalatok tulajdonosainak felelőssége, továbbá a nyilvánosság határainak problémája. Ezek nem magyar sajátosságok; a gazdasági és pénzügyi világválság következtében a fejlett világ országaiban szinte mindenhol napirenden voltak a vezetői juttatások, a tulajdonosi felelősség és az ellenőrzés eddig megoldatlan kérdései. A versenyszférában dolgozó menedzserek tevé-

kenységét, döntéseiket, teljesítményüket szigorú testületek ellenőrzik rendszeresen; jogilag, tartalmilag és a felelősség szempontjából is. Ez a fajta szigorúság – a rendelkezésre álló dokumentumok alapján – nem tapasztalható sem a Szabadhajdú Nonprofit Kft. felügyelőbizottsága, sem az alapító önkormányzat részéről.

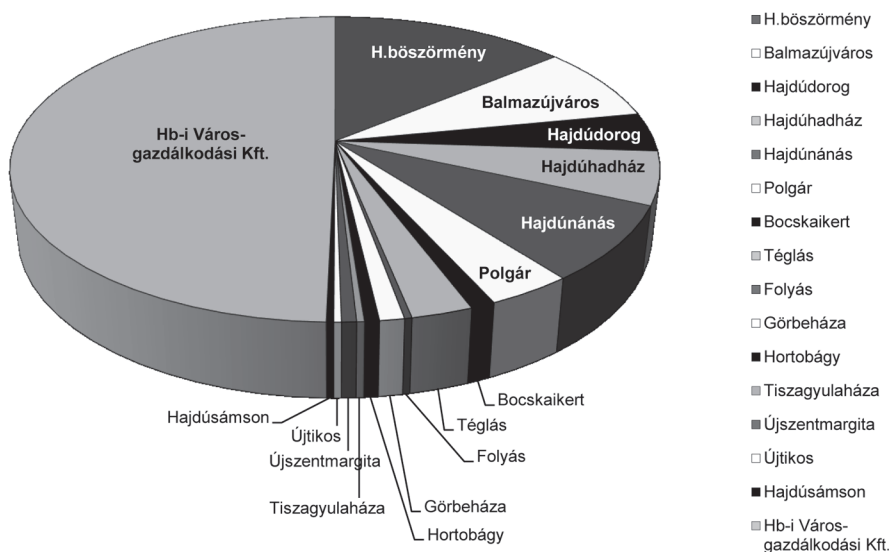
3. A Hajdúsági Regionális Hulladéklerakó és Kezelő Telep

3.1 A telep alapítása

A közigazgatási mellérendeltségen alapuló feladatmegoldás legjellemzőbb példái az önkormányzati társulások. Az önkormányzatok más piaci szervezetekkel köthetnek megállapodást, illetve egymással alapítanak együttműködési szerveződést valamely közfeladat közös ellátása érdekében. Ilyen együttműködésre példa a Hajdúsági Regionális Hulladéklerakó és Kezelő Telep működése. A Magyarországon elindult ISPA-finanszírozású¹² hulladékgazdálkodási projektek közül a Hajdú-Bihar megyei az, amelyik legelőször megvalósult, mintegy másfélmilliárd forintból.

3. ábra

A Hajdúsági Hulladékgazdálkodási Kft. tulajdonosi szerkezete az alakulás évében (2004)



Forrás: <http://www.hhgkft.hu>, letöltés: 2013. szeptember 1.

¹² ISPA, Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, az EU-tagjelöltek számára az előcsatlakozási stratégia keretében nyújtandó strukturális támogatást jelenti.

A megye északi részét lefedő hulladékgazdálkodási rendszer (eredetileg) 14 település hulladékkezelési problémáját volt hivatott kezelni. Hajdúböszörmény határában, a Cégényi útfélen¹³ felépült Hajdúsági Regionális Hulladéklerakó és Kezelő Telep, valamint a rendszerrel együtt érkező öt hulladékgyűjtő jármű a 14 település által alkotott önkormányzati társulás tulajdonába került. A társuláshoz csatlakozott települések által érintett terület mintegy 120.000 lakost, azaz kb. 42.000 háztartást fedett le.

2004 nyarán, a beruházás megvalósulásakor a társulás a rendszer üzemeltetésének feladatával állt szemben. Erre és a közszolgáltatói feladatok ellátására alapították a társult önkormányzatok a Hajdúsági Hulladékgazdálkodási Kft.-t (rövidítve: HHG Kft.). A HHG Kft. tulajdonosai 51%-ban a társult 14 település önkormányzatai voltak lakosságszám arányban, míg 49%-ban tulajdonosa a Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Kft. volt (amelynek 100%-ban Hajdúböszörmény Város Önkormányzata a tulajdonosa). Ez a vállalat nyerte el a létesítmények üzemeltetésének jogát, valamint a csatlakozott településeken a hulladékgazdálkodási közszolgáltatói feladatok ellátását az elkövetkező 20 évben. A szükséges környezetvédelmi engedélyek megszerzése, valamint a személyi állomány felépítése után 2005. január 1-jén elindult a rendszer. Ettől az időponttól kezdődően a közszolgáltatást a tizenegy településen a Hajdúsági Hulladékgazdálkodási Kft. végezte. 2012 őszén egy újabb település, Hajdúsámson csatlakozott a társuláshoz, így az érintett terület már 133.000 lakost, és kb. 44.000 háztartást fed le. 2013 novemberében a vállalat nonprofit gazdasági társasággá alakult, a nonprofit jelleget a cégnevében a társasági forma megjelölésénél feltüntetve immár Hajdúsági Hulladékgazdálkodási Nonprofit Kft.-nek hívják.

3.2 A Hajdúsági Hulladékgazdálkodási Nonprofit Kft. feladata és tevékenységi köre

A hulladékbegyűjtésen és szállításon kívül a vállalat feladata a Hajdúsági Regionális Hulladéklerakó és Kezelő Telep irányítása, a szelektív hulladékgyűjtés a településeken, ügyfélszolgálat működtetése; végeredményben egy európai színvonalú hulladékgazdálkodási rendszer fenntartása és szakszerű üzemeltetése a térségben. A vállalat megalakulása óta folyamatosan fejlődik. A 2005-ös év legfontosabb beruházásai közül említést érdemel az új, korszerű gyűjtőjármű beszerzése, a számítógéppel vezérelt üzemanyagotöltő állomás megépítése, valamint a GPS-rendszer beépítése a gyűjtőjárművekbe. Közel 60 fő fizikai és szellemi dolgozó foglalkoztatásával a Hajdúsági Hulladékgazdálkodási Nonprofit Kft. a térség fontos munkaadójává is vált.

A társuláshoz csatlakozott tizenöt településen mintegy 44.000 lakóingatlanról gyűjtik be a kommunális hulladékot, heti egy alkalommal, 120-, illetve 1.100-literes gyűjtőedényben. A begyűjtést nyolc nagytejesítményű járművel végzik. Évente két alkalommal (tavasszal és ősszel) a településeken a lakosság számára díjtalan lomtalanítást szerveznek. A HHG Kft. Polgáron és Hortobágy térségében alvállalkozó bevonásával végzi a hulladékgyűjtést, ezek a Polgári Városgondnokság és a Balmazújvárosi Városüzemeltetési Kft. cégei.

A vállalkozóktól és közületektől egyedi szerződés alapján történik a hulladék elszállítása. A Hajdúsági Hulladékgazdálkodási Nonprofit Kft. együttműködik a térségben lévő

¹³ 01329/4 hrsz.

gazdasági társaságokkal a keletkező hulladékok elszállításában, jelenleg mintegy 1.300 céggel van szerződéses kapcsolatuk. A közeljövőben legalább 20%-kal kívánják növelni partnereik számát, törekedve arra, hogy idővel minden gazdálkodó szervezet rendelkezzen hulladékszállítási szerződéssel. A konténeres hulladékszállítást 2005-ben még elsősorban Hajdúböszörményben és körzetében végezték, 2007-től azonban ezt a tevékenységet tovább bővítették, a szolgáltatási terület egészét lefedve ezzel.

4. ábra

A HHG Kft. szolgáltatási területének elhelyezkedése 2013-ban



Forrás: A HHG Kft. 2013. évi üzleti beszámolója

A szelektív hulladékgyűjtés a 2005 áprilisában kihelyezett háromfrakciós gyűjtőszigeteken valósul meg. Hajdúböszörményben jelenleg több mint 40 helyen lehet a műanyag-, papír- és üvegfракciókat elkülönítetten gyűjteni. A város ebben a tekintetben az országos átlagnál jóval jobb lefedettséggel rendelkezik, kb. 750 lakosra jut egy-egy gyűjtősziget. A begyűjtött másodnyersanyagok a regionális hulladékkezelő telepre kerülnek, ahol a kézi utóválogatást és előkészítést követően újrahasznosító cégeknek értékesítik azokat. A Hajdúsági Hulladék-

gazdálkodási Nonprofit Kft. civil szervezetekkel együttműködve rendszeresen népszerűsíti a szelektív gyűjtést helyi rendezvényeken és iskolai előadásokon.

3.3 A gazdálkodás adatai

A vállalat 2012-ben 58 főt foglalkoztatott teljes munkaidőben. Ezek közül 31 fő fizikai dolgozót a szállítás területén, 15 fő fizikai dolgozót a telepen, 12 főt pedig szellemi foglalkozásúként alkalmaztak. Mellettük 14 főt részmunkaidőben dolgoztatott a vállalat.

A Hajdúsági Hulladékgazdálkodási Nonprofit Kft. kizárólag a működési területén nyújtott szolgáltatási díjakból származó bevételekből működik.¹⁴ Bevételi köre négy fő területet ölel fel: lakossági hulladékszállítás, megrendeléses szemétszállítás (intézményektől és vállalkozásoktól), a hulladékkezelő telep önálló árbevétele (hulladéklerakás, hulladék-újraértékesítés), egyéb bevételek (edények, zsákok értékesítése, téli sósórázás, kamatbevételek, stb.). A következő táblázat adataiból láthatjuk, hogy a gazdasági társaság bevétele és profitja folyamatosan növekszik. Ezt a szép eredményt sajnos beárnyékolja az a tény, hogy a cég évek óta nagyon magas összegű kintlévőséggel rendelkezik, ami a 180 napon túli díjhátralékokból áll össze. Ez a lakosság által be nem fizetett díjtartozást jelenti. Ezt a súlyos problémát a cég menedzsmentje többször jelezte, kérték a települési önkormányzatokat, hogy tegyenek meg hatékony lépéseket a lakossági díjhátralékok rendezése érdekében. 2013. január 1-jétől új helyzet állt elő, a díjhátralékok behajtása ugyanis a NAV hatáskörébe került. A korábban felhalmozott kintlévőségek kezelése viszont továbbra is az önkormányzatok feladata maradt.

2. táblázat

A HHG Kft. pénzügyi eredményei 2009–2012

évek	mérlegfőösszeg	adózott eredmény	kintlévőség
2009.	813.923.000 Ft	165.303.000 Ft	112.000.000 Ft
2010.	1.028.090.000 Ft	118.535.000 Ft	126.103.000 Ft
2011.	1.280.646.000 Ft	145.841.000 Ft	195.775.000 Ft
2012.	1.280.646.000 Ft	145.841.000 Ft	226.500.000 Ft

Forrás: A HHG Kft. 2009., 2010., 2011. és 2012. évi üzleti beszámoló

3.4 Értékelés

A Hajdúsági Hulladékgazdálkodási Kft.-ről elmondhatjuk, hogy létrehozásával és működésével egy valódi, a közszektor átalakítására a nyolcvanas években megjelent elképzeléseknek megfelelő szolgáltatásszervezési mód valósult meg. A vállalat és a mögötte álló társulás hosszú távú, választási ciklusokon (is) átívelő hulladékgazdálkodási programot tud megvalósítani. Az intézmény hatékonyabban és főleg gazdaságosabban működtethető társulási formában, mintha mindegyik település önállóan próbálna meg hasonló rendszereket meg-

¹⁴ Hajdúsági Hulladékgazdálkodási Kft. 2012. évi üzleti beszámolója

valósítani. A telep és a közszolgáltató cég koncepciója egyúttal megfelel a hulladékról szóló törvényben¹⁵ megfogalmazott közelség és önellátás elvének is.

4. Egy új ernyőszerkezet a láthatáron – a Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt.

2011. szeptember 29-i testületi ülésén Hajdúböszörmény Város Önkormányzata úgy döntött, hogy önkormányzati tulajdonú, zártkörűen működő részvénytársaságot alapít és a holding rendszert alakít ki.¹⁶ A Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt. 2012. január 1-jétől kezdte meg működését. A holdingban 8 önkormányzati érdekeltségű gazdasági társaság tömörül. A városvezetés a 100%-os önkormányzati tulajdonban lévő cégeket beapportálta az új szervezetbe, ami azt jelenti, hogy a tulajdonosi jogokat az önkormányzat felügyeletével a holding igazgatósága gyakorolja a tagvállalatok felett. Ezek a következők: Hajdúböszörményi ESZ-V Egészségügyi Szolgáltató és Vagyonkezelő Nonprofit Kft., Hajdúböszörményi Ipari Park Üzemeltető Kft., Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Kft., Szabadhajdú Nonprofit Kft., Széchenyi István Tangazdaság Nonprofit Kft. és a Városi Sportszolgáltató Kft. Az új vállalat alaptőkéje 904.500.000 Ft, amely 5.000.000 Ft pénzbeli és 899.500.000 Ft nem pénzbeli betétből áll. Két gazdasági társaság esetében nem történt meg a beapportálás (Hajdúböszörményi CASTRUM Termálkemping Kft., Hajdúsági Hulladékgazdálkodási Kft.), mivel ezekben a város csak résztulajdonnal bír. Azonban ezek a cégek is ugyanúgy részesülnek a holding által nyújtott szolgáltatásokból, mint a többi tagvállalat.

A Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt. főtevékenysége vagyonkezelés és üzletviteli, egyéb vezetési tanácsadás. Alapításakor az önkormányzat legfőbb elvárása az volt, hogy történjen meg az erőforrások holdingszintű optimalizálása és a párhuzamosságok rendszerből való kivezetése. Az új gazdasági társaság feladata a transzparens működés, a kiemelkedő szakmai színvonal és a kontroll biztosítása. Az is célkitűzés, hogy a létrehozott rendszerben a holding piaci kedvezményeket szerezzen és hatékony vállalati-üzleti kapcsolatokat alakítson ki.

4.1 Szervezeti felépítés, az ellenőrzés rendszere

A Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt. legfőbb szerve Hajdúböszörmény Város Önkormányzat Képviselő-testülete. Kizárólagos hatáskörébe tartozik minden, a társaság működését, illetve szervezetét érintő alapvető kérdés. A holding ügyvezető és irányító szerve a Képviselő-testület által határozott időre megválasztott, 5 tagból álló igazgatóság. Az igazgatóság jogait és feladatait testületként gyakorolja, elnökét az alapító választja, határozott időre. A megválasztott igazgatósági elnök a megválasztását követően – a társasággal kötött munkaszerződés alapján – a társaság munkaszervezetében egyben az igazgatói tisztséget is betölti.

¹⁵ 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról, 3. §

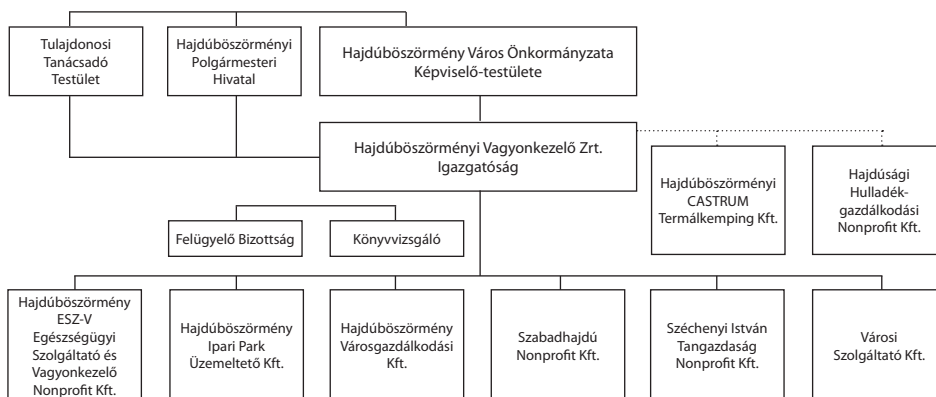
¹⁶ Hajdúböszörmény Város Önkormányzata Képviselő-testületének 326/2011. (IX. 29.) Önk. számú határozata

A holding feladatellátását és gazdálkodását háromtagú felügyelő bizottság ellenőrzi. A tulajdonosi és hitelezői érdekek törvényes védelméről könyvvizsgáló gondoskodik.

A Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt. munkáját tulajdonosi tanácsadó testület segíti, amely a társaság legfőbb részvényesének érdekeit képviselő személyekből áll. Emellett a Hajdúböszörményi Polgármesteri Hivatal, mint a társaság legfőbb részvényesének munkaszervezete szükség szerint segítséget nyújt, iránymutatást ad a társaság, valamint a társaság kizárólagos tulajdonában és irányítása alatt álló tagvállalatok működéséhez, és szakmai felügyeletet gyakorol tevékenységük felett.

5. ábra

A Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt. kapcsolati rendszere



Forrás: A Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt. Alapító Okirata és Szervezeti és Működési Szabályzata

4.2 A gazdálkodás jellemzői

Jelenleg a holding munkaszervezete szerződéses jogviszonyban biztosítja a tagvállalatok részére a könyvelési, bérszámfejtési, társadalombiztosítási, pénzügyi, jogi, adó-, beszerzési-közbeszerzési, humánerőforrás-, munkaügyi, követeléskezelési, informatikai és egyéb szolgáltatásokat. Ez komoly megtakarítást eredményez, hiszen ezeket a feladatokat egységesen, több mint 450 munkavállalóra, arányaiban lényegesen kevesebb költséggel végzik el. A tagvállalatok szakmai működése továbbra is önálló, ez a rendszer a nem szakmai feladatok ellátása alól tehermentesíti őket.

A 2012. évet szerény mérleg szerinti eredménnyel, 1.015.000 Ft-tal zárta a vállalat. Az értékesítés nettó árbevétele 78.838.000 Ft volt, amely a 6 tagvállalat, valamint a Hajdúböszörményi CASTRUM Termálkemping Kft. és a Hajdúsági Hulladék-gazdálkodási Kft.

részére szerződés alapján végzett gazdálkodási, pénzügyi és HR-szolgáltatási tevékenységekből folyt be.¹⁷

A Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt. más piaci szereplők számára is kínálja szolgáltatásait. 2013 óta 10 gazdasági társaság és 1 egyesület részére végeznek könyvviteli, bérszámfejtési, társadalombiztosítási-ügyintézési és humánerőforrás-szolgáltatást. Tervezik, hogy a holding égisze alatt inkubációs szolgáltatásokat fognak nyújtani a helyi vállalkozások fejlesztése érdekében. A minimális díjjal kínált szolgáltatások között könyvelés, bérszámfejtés, adótanácsadás, pályázatírás, projektmenedzsment és egyéb üzletviteli szolgáltatások szerepelnek.

A holding rövid működésének tapasztalatai azt sejtetik, hogy sikerül kiaknázni a cégformában rejlő gazdasági, pénzügyi előnyöket. Hajdúböszörmény Város Önkormányzata – más településekkel ellentétben – az emelkedő költségek ellenére sem kényszerül csökkenteni az általa nyújtott közszolgáltatások színvonalát. Az átszervezések révén a tagvállalatok alkalmassá váltak a projektszemléletű működésre, pályázati lehetőségek igénybevételére, valamint új önkormányzati befektetések feltételeinek megteremtésére.

Összegzés

Az alternatív szolgáltatásszervezés és a vállalkozói menedzsmentszemlélet önkormányzati feladatellátásba történő bevezetése a nyugati országokban számos pozitívumot eredményezett. Ennek köszönhetően több, korábban újdonságnak számító eszköz mára beépült a hétköznapi munkavégzésbe, és a közmenedzsment legfontosabb eredményei és hatásai már középtávon megmutatkoznak.

A közmenedzsment és az alternatív szolgáltatásszervezési módok bevezetése Magyarországon sokszor csak a retorika szintjén maradt, és a bürokratikus vezetési stílus lassan változik meg. A 80-as években megfogalmazott alapvető szempontok, amelyek a közkiadások drasztikus lefaragására törekedtek, hazánkban kevésbé érvényesülnek. Az egyértelmű előnyök ellenére egy-egy szervezet esetében több negatív tényező is akadályozhatja a kiteljesedést. Sok esetben egyfajta ellenállás fogadja a bevezetni kívánt szervezeti újításokat, politikai, vezetői és munkavállalói oldalon egyaránt. A hatékonyságot csökkentheti, hogy a politikai döntéshozók szerepe a folyamatban túlzottan hangsúlyos, és a politikai célok sokszor felülírják a hivatali reformcélokat. Az is probléma, hogy a közmenedzsment keretében kiemelt feladatnak tartott hatáselemzés egyfelől túlságosan költséges, másfelől a hatások számszerűsítésének és mérésének módszertana hiányos.

Bizakodásra ad okot, hogy Hajdúböszörményben bátran nekifogtak a szervezeti struktúra átalakításának. Az utóbbi években több kezdeményezés is született a közigazgatási, közszolgáltatási szervezetek széttöredezettségének megszüntetésére, ezzel is elősegítve az újítások előkészítését és bevezetését.

¹⁷ Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt. 2012. évi üzleti beszámolója

Felhasznált irodalom

- Ehleiter József (2007): *A településirányítás elmélete és gyakorlata*. Budapest: HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2007): *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Budapest: KSZK.
- A város gazdaságfejlesztési programja (2007). In: *Szabadhajdú Városi Hetilap*, 2007. 17. évf. 13. sz. (4. 20.) 4–5. old.
- Közös rendszer – felkészült irányítás (2011). In: *Szabadhajdú Városi Hetilap*, 2011. 21. évf. 42. sz. (12. 20.) 4–5. old.

Felhasznált jogszabályok és anyagok

- Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló többször módosított 20/2007. (IV. 26.) Önk. rendelete
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzat 2008., 2009., 2010., 2011. és 2012. évi zárszámadásai
- 2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról
- 1997. évi CLVI. törvény a közhasznú szervezetekről
- 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról
- Sillye Gábor Művelődési Központ és Közösségi Ház többször módosított, egységes szerkezetbe foglalt hatályos alapító okirata, 2004. október 28.
- Szabadhajdú Nonprofit Kft. többször módosított, egységes szerkezetbe foglalt hatályos alapító okirata, 2012. január 20..
- Szabadhajdú Nonprofit Kft. 2008., 2009. 2010., 2011. és 2012. évi közhasznúsági jelentései
- Hajdúsági Hulladékgyűjtő Kft. cégkivonata
- Hajdúsági Hulladékgyűjtő Kft. 2009., 2010., 2011. és 2012. évi üzleti beszámoló
- Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt. egységes szerkezetbe foglalt hatályos alapító okirata, 2013. december 31.
- Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt. 2012. évi üzleti beszámolója
- Hajdúböszörmény honlapja – <http://www.hajduboszormeny.hu>
- Központi Statisztikai Hivatal honlapja – <http://www.ksh.hu>

2.

Közvállalati és közintézményi pályák az egységesítés útján

Horváth M. Tamás

Az 1990-es években az önkormányzati tulajdonú vállalatok helyzetét általában azzal jellemezték, hogy privatizálták-e már őket, avagy „még mindig nem”. Az akkori várakozás, sőt talán elvárás szerint erre előbb-utóbb mindenképpen sor kerül, csak idő és alkalmas lehetőség kérdése, mikor. Jó egy évtized múltán azonban változott a kérdés megítélése. A tartósan önkormányzati tulajdonban maradást már nem tekintik „parkolópályának”, sőt, erre nézve különböző szervezési változatok és működési modellek nyertek polgárjogot.

Ami pedig az intézményeket: iskolákat, szociális és egészségügyi létesítményeket, ellátási hálózatokat illeti, korábban az önálló gazdálkodást, a szolgáltatásnyújtás módjának szabad megválasztását hirdették. Mára az egységes elveken való szervezést és az ennek révén elérhetőnek tartott megtakarítások jelentőségét hangsúlyozzák.

A közfeladat ellátásának felelőse, jellemzően a helyi önkormányzat, többfajta modellforma között választhat a települési szolgáltatások biztosítása érdekében. Alapíthat költségvetési intézményt, lehet százszázalékosan tulajdonában álló vállalata, részesedéssel bírhat vegyes tulajdonú gazdasági társaságban. Dönthet továbbá az ún. kiszervezés mellett, amikor szabályozott eljárással választja ki a megbízást teljesítő magánvállalkozást.

Kérdésünk ebben a tanulmányban az, hogy a városi önkormányzat törvényben rögzített kötelező feladatai ellátása, illetve az alapvető közösségi szükségletek kielégítése érdekében milyen munkaszervezeti struktúra szerint működik, és az milyen módon tölti be hivatását. Milyen utak vezetnek a kis egységek önálló gazdálkodásától a nagy integrációkig? A válaszhoz elsősorban az aktuális változási folyamatok lényeges tartalmának tisztázása szükséges. Úgy tűnik, mára minden szinten a „határtalan” egyberendezés a jellemző törekvés.

Az előzményekhez hozzátartozik, hogy 2006-tól kezdődően a korábban önálló költségvetési intézményként működő feladatellátó centrumokat társaságokba szervezték. Így alakult meg Hajdúböszörményben előbb a sportlétesítményeket üzemeltető központ helyében a Városi Sportszolgáltató Kft., majd a 2007-ig volt művelődési intézményből születő Szabadhajdú Nonprofit Kft., végül az egészségügyi ellátásban a költségvetési szervet váltotta 2011-től fel az ESZ-V Kft.

A helyi szintű egységesítést azonban hamarosan központosítás követte. 2013 eleji hatállyal az önkormányzati fenntartású iskolákat már nem a város integrálta egygé, hanem a központi szervezésű Klebelsberg Intézményfenntartó Központba olvasztották be őket. E két, ellentétes irányú folyamatban közös vonás a költségvetési intézmények meghatározott profilú részeinél az addig jellemző munkaszervezetek önállóságának elvesztése és az átalakításuk.

Az intézményi szolgáltatások tekintetében minden szinten egységesítő és összevonási törekvések jutottak érvényre.

A helyi, közösségi tulajdoni részesedésű gazdasági társaságok ugyancsak átalakultak. A legjelentősebb változás a 2011 végén megalapított vagyongazdálkodó holding létrehozása, amelybe a teljesen a város tulajdonában álló vállalatok apportálásra kerültek. Van azonban ebben a körben is még két további nagy közvállalkozási integrációs forma: egyikük a hulladékgyűjtésre, a másik a víziközmű-szolgáltatások ellátására szerveződött. Más települési önkormányzatokkal együtt működtetett társulási, illetve gazdasági társasági formák összekapcsolása ez. A központi jogszabályok változása folytán azonban jelentős újrarendezésre és átalakításokra került sor, és e folyamat ez idő szerint még mindig nem záródott le.

Mindezek mellett a különböző magánszolgáltatói formák általi feladatellátás jelentősége sem tűnt el. Különösen igaz ez egyes nonprofit társasági alakzatokra. Emellett némely feladatok beszerzési eljárásokon meghirdetésre kerülnek kifejezetten magánvállalkozások számára. Fontos esetek alapján ez a tendencia is jellemezhető úgy, hogy szintén az integrált szervezés került előtérbe.

A folyamat egészét, vagyis a 2010 előtti időket is tekintve, az egységesítés kiteljesedése mára töretlenné vált. Mind az önkormányzati tulajdonú részesedések és társaságok vállalatcsoportba szervezése, mind az intézmények uniformizáló irányítás alá vonása már akkor egyre inkább terjedő gyakorlatnak tűnt. Nem volt szó ugyan még általános tendenciáról, de a sokféle megoldási irány közül az egyik típusra jellemzővé vált az ilyen trend kialakulása.

Másik előzményként a kistérségi integráció említhető. E közigazgatási megoldás, egyelőre úgy tűnik, nem maradt tartós. A társuláson alapuló társasági integrációk jelentősége azonban meglehetősen magas képezt más megítélés alá esik majd a kései az utókor szemével nézve.

Az összevonásokról és a hozzájuk kapcsolódó szervezeti, személyi és elosztási változásokról tudvalevő, hogy mindig konfliktusokkal járnak. A nehézségek ellenében a hatékonyabb feladatellátást, a megtakarítási lehetőségeket és a szervezési előnyöket szokták fölhozni. Valójában stratégiai célok léte és azok elfogadottsága tudja alátámasztani a megoldások alkalmazásának célszerűségét és helyességét, amennyiben a megvalósulás valóban igazolja a választott irányt és a gyakorlati megfelelés kellően magas szintjét. A kérdés az aktuális átalakításokat illetően sem más.

1. Vállalati kör

A Hajdúböszörményi Vagyongazdálkodó Zrt. és tagtársaságai vállalatcsoportot alkotnak, amely ebben a formában 2012 elején kezdte meg működését. A város kizárólagos tulajdonában álló cégeit foglalja magába oly módon, hogy a tulajdonrészeket apportálták. A szakmailag közelebbi „holding” elnevezés informális. A hazai társasági jog nem ismer ilyen kategóriát.

a) A holdingba szervezett tagvállalatok, a 2012. évi nettó árbevétel nagysága szerint csökkenő sorrendben a következők:

- Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Kft.
- „Hajdúböszörményi ESZ-V” Egészségügyi, Szolgáltató és Vagyongazdálkodó Nonprofit Kft.

- Városi Sportszolgáltató Kft.
- Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt.
- Szabadhajdú Nonprofit Kft.
- Széchenyi István Tangazdaság Nonprofit Kft.
- Hajdúböszörményi Castrum Termálkemping Kft.
- Hajdúböszörményi Ipari Park Üzemeltető és Városfejlesztési Kft.

Közülük az utóbbi egyedüli, amelyik nem kizárólagosan, de azért így is túlnyomó részen a városi önkormányzat tulajdona (96%-ban).

A kft-k vezető tisztségviselője ügyvezető, míg igazgatóság csak a vagyonkezelő zrt-nél működik, amelyik a vállalatcsoport stratégiai döntéseit hozza meg. A városi önkormányzat a holding szintű vezető testületbe delegált tagokon keresztül érvényesíti befolyását. Természetesen a tagvállalati menedzsmenttel kapcsolatos személyzeti jogosítványok gyakorlása is ennek hathatós eszköze.

A holding „központjában” a Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Kft. (Vg Kft.) áll. 1994-ben alapították különböző városüzemeltetési ágazatokba tartozó feladatok ellátására, melyeket aztán az idők során többször átszerveztek. Jelenleg – egy jelentősebb feladatváltás után is – a Vg Kft. nettó árbevétele a legnagyobb és tevékenységi köre is a legszélesebb, a foglalkoztatottak száma messze kiemelkedik.

A vállalatcsoport központja szociológiai értelemben rászerveződik a kft-re. Jogilag természetesen a Vagyonkezelő önálló társaság, továbbá a stratégiai döntések tényleges meghozója is a vezető szervei által. A vállalatirányítás közgazdasági fogalmai szerint (Büchner et al., 2002) inkább ún. törzsház-konzernről van szó, ahol a központ saját tevékenységei között egyben az irányítási feladatokat is ellátja. (Szemben a holding-konzernnel, ahol a holding csak és kizárólag stratégiai feladatokat lát el.)

A Vg Kft. üzemelteti a városban a Bocskai Gyógyfürdőt. Idetartozik a strand, a fürdő, az uszoda és a gyógyászati ellátások biztosítása. Működteti a felújított városi piacot. Újonnan felfuttatott egy nagy élelmezési ágazatot is. A 6300 adagos konyha az önkormányzati óvodák, általában az általános iskolák és a szociális intézmények számára biztosít meleg ételt. A közösségi közlekedés városi feladatait ugyancsak a Kft. látja el: a Volán buszokhoz képest néhány helyi járat működtetésével, a buszváró fenntartásával. Az építési ágazat saját és külső vállalkozói kapacitással dolgozik. A Vg Kft. mindezek mellett pályázati forrásokból egyes beruházások kivitelezője. Ellát továbbá a város számára egyéb feladatokat, így például átvette a közvilágítás üzemeltetésének biztosítását.

A „Hajdúböszörményi ESZ-V” Egészségügyi, Szolgáltató és Vagyonkezelő Nonprofit Kft. (ESZ-V Kft.) üzemelteti a járóbeteg-szakellátás infrastruktúráját. Az ellátó terület kiterjed a környező térségre is. Pályázati forrásból teljes felújításra került egy épületkomplexum. Az e beruházásból származó ingatlanérték kezelése is idetartozó feladat. Az egészségügyi ellátásban a foglalkoztatás finanszírozása az OEP-et terheli. Az alapellátás körében az ESZ-V Kft. ugyancsak üzemelteti az infrastruktúrát azon körzeti orvosok tekintetében, akik szerződésben állnak az egészségbiztosítóval, de egyes orvosokat alkalmaz is. Az ügyeleti és sürgősségi ellátás működtetése a Kft. részéről az OEP-pel közösen történik.

A Városi Sportszolgáltató Kft. ugyancsak egyre inkább vállalkozásként működik. Az intézményi jelleghez képest az átalakulás, illetve az átmenet tartalmára jól rávilágít tevékenységeinek forrásoldala. Az önkormányzattól származó működési támogatás mellett a társasági adóra épülő pályázati pénzeszközök súlya most már meghatározó. Ebből többfunkciós be-

ruházás-fejlesztés valósul meg. A Kft. funkcionálisan szoros kapcsolatban áll a sportklubbal (HTE), ami többek között a pályázati források elérése szempontjából előnyös.

A Szabadhajdú Közművelődési, Média- és Rendezvényszervező Nonprofit Kft. indulásakor elsősorban a városi kulturális szolgáltatások infrastruktúrájának biztosítására volt hivatott. Az ilyen szerepfelfogás eltért a hagyományos intézményi gondolkodásmódtól, amelyik kimondva-kimondatlanul a helyi feladat ellátásának társadalmi szükségleti oldalára hivatkozott mindig. Az új alapon a működtetés körébe vont funkciók a következők: a Fűrdőkert üzemeltetése, a Tájházak, a művelődési ház, valamint a kiállításoknak otthont adó Maghy Galéria fenntartása. A korszakok változását láthatóan is kifejezi, hogy a hajdani emblemikus művelődési ház már régen nem intézmény, hanem különböző városi – de nem csak kulturális – funkcióknak teret adó létesítmény, vagyis az ezek működése érdekében biztosított és üzemeltetett „fizikai tér”. A Szabadhajdú Nonprofit Kft. azonban a továbbiakban egyre inkább kulturális vállalkozások keretévé is vált. A városi rendezvények szervezése, a városi televízió, a helyi újság, valamint a színházi programok telepítése került ebbe a körbe. A Kft. pályázati projekteket is viz. Jelentős változás 2011-től a HBCom üzletág kialakítása az előző cégtől való átvétel alapján, melynek keretében a digitális átállás, az internet-szolgáltatás, a telekommunikációs rendszerek fejlesztése bővítetten valósult meg.

A Széchenyi István Tangazdaság Nonprofit Kft. szerepe a 2013–14 évek során jelentősen változik. Hagyományosan a városban működő Széchenyi István Szakközépiskola tangazdaságának kerete volt. Most az iskola fenntartójának változásával szerepköre ebben az értelemben némileg átalakul. A 130 hektáron gazdálkodó üzem ugyanakkor a fentebb említett városi étkeztetés szállítója. Jelenleg ez a legnagyobb értékű szinergia, ami a holding-csoporton belül megvalósul. A nagy tételben történő, előre tervezhető vásárlások a városi feladatellátás szempontjából megtakarításként jelentkeznek.

Az egyetlen vegyes tulajdonú társaság a Hajdúböszörményi Castrum Termálkemping Kft., amelyik a kempinget üzemelteti. A kisebbségi részesedés Hajdúhadház város önkormányzatáé. A kemping a turizmus és idegenforgalom infrastruktúrájának eleme. A gyógyfürdő szolgáltatásaihoz kapcsolódva jórészt külföldi autós turistákat céloz meg, immár hagyományosan élénk forgalommal.

A Hajdúböszörményi Ipari Park Üzemeltető és Városfejlesztési Kft. projektcég, amelyik a város nyugati ipari parkjának, az M35 Business Parknak a hasznosítását menedzseli. Az autópálya-szakasz megépülése után a város kialakította, infrastruktúrával ellátta a területet. A befektetők keresése jelenleg folyamatos. A Kft.-nek ezen túlmenően még egy feladata van, az új, Káplár utcai szolgáltatóház üzemeltetésbe adása. A cég jövőjét és nagyságrendjének alakulását a befektetések tényleges beindulása határozza majd meg.

2. Hbholding.hu

A domainnévben feltűnő holdingforma informálisan igaz: a vállalatcsoport egységes irányításának tényét fejezi ki. A nevében vagyongazdálkodó, de ténylegesen vállalatcsoport központjaként működő társaság tevékenysége többértű. Stratégiai szerepe van, ezen túlmenően a tagvállalatoknak szolgáltatásokat nyújt, közösen teljesítendő feladatokat szervez, külső szolgáltatásokat lát el, és az önkormányzatnak külön megállapodások alapján meghatározott feladatokat végez.

a) A vállalatcsoport tekintetében stratégiai funkciót gyakorol. Biztosítja az önkormányzat mint tulajdonos szempontjainak az érvényre jutását a vállalatok gazdálkodásában. A vagyongazdálkodási szerep így közvetve is megvalósul, nemcsak a vagyon fölötti kifejezett rendelkezések során. A holding az egyes társaságok döntései tekintetében az alapító okirat szerinti hatáskörök gyakorlásával, az üzleti tervek elfogadásával, az önkormányzati képviselőtestület személyi döntéseire vonatkozó előterjesztés útján érvényesíti szerepét.

b) A holding különböző szolgáltatásokat is nyújt a tagvállalatok számára. A tevékenységi kör skálája széles: a könyvelési, bérszámfejtési, tb ügyintézési, pénzügyi, kontrolling, beszerzési, jogi, számviteli, közbeszerzési, humánerőforrás menedzsment, munkaügyi, követeléskezelési, informatikai és egyéb igénybevett szolgáltatásokig terjed. Valójában a holding befolyása ezeken keresztül jut érvényre. A „szolgáltatások” nyújtása csak szerződéses jogviszonyban lehetséges, különben az uniós transzferár-irányelvekbe ütközne a konstrukció. Az adóhatóság – eddig ismert gyakorlata szerint – elismeri az ilyen ügyletek konformitását a társasági és a forgalmi adó szabályaival. A holding működésének fedezete szempontjából ugyanakkor elengedhetetlen a megállapodások léte, mivel a szükséges források biztosítása ekképpen történik.

A tagvállalatok szakmai tevékenysége mindezzel együtt továbbra is önálló marad. A holding szakmai kérdésekbe nem szól bele. Csak üzletpolitikai szinten van erre lehetőség, azaz tulajdonosi és stratégiai értelemben. Gyakorlatilag az éves üzleti tervek elfogadása során, illetve azzal összefüggésében történhet ez meg.

A közösen biztosított szolgáltatások munkaszervezési értelemben a belső szinergiák kihasználását célozzák. Megtakarításokat eredményeznek a fajlagos költségek csökkenése útján. Ez előnyt jelent a működéshez szükséges közszolgáltatások igénybevételekor. Az energiaárak, a telefonköltségek, a közös szükségletű beszerzések nagyobb megrendelés esetén kedvezőbbek.

Az ilyen jellegű feladatellátási központosítás kapcsán szokott érvként fölmerülni, hogy az ezzel járó koordinációs többlet költségnövelő hatását jóval nehezebb számszerűsíteni. A városi holding tagjai esetében viszont ez nem tűnik akkora tehernek. A vállalatcsoportnak valójában egy központja van egyértelműen, amit már a nagyságrendek is diktálnak. Ebből következően a koordinációból eredő tranzakciós költségek problematikája valószínűleg nem akkora súlyú, hogy megkérdőjelezné a szinergikus előnyöket.

c) A közös szolgáltatásoktól el kell választani a stratégiaileg meghatározott együttes tevékenységeket, amelyek a szinergiáknak a fő üzleti tevékenység egészében való érvényesítését célozzák. Közülük a cash-pool rendszert, vagyis az átmenetileg szabad pénzeszközök holdingszintű rendelkezési rendszerét kell kiemelni, amelyik érdemi hitkezelési és más banki költségmegtakarítással, továbbá kamatbevételi többlettel jár – a tagvállalati vezetői rendelkezési jog korlátozása árán. Ugyancsak kiemelten fontos a közös informatika, ami egyben a döntési rendszer további integrációjának is alapja lehet. Hasonlóképpen, a közös jogi szolgáltatás valójában tartalmi és vállalat szervezési kérdés is, hiszen a jogi ügyek intézésén túl a képviselendő álláspontok tartalmára nézve is hatással lehet a vállalatcsoporti szemlélettel történő jogászai és vállalatvezetői hozzáállás.

A közösen szervezett stratégiai jelentőségű tevékenységek, a pályázatok szerepe további külön kiemelését érdemel. Már az eddigi működés során is jelentőségre tett szert ez

– a közzévalati feladatellátásban korábban nem annyira szokásos – tevékenység a maga hangsúlyaival. A tagvállalatok különböző uniós feladatellátási és fejlesztési-beruházási pályázatok alanyai. A holding új funkciót gyakorol ezek stratégiai és operatív koordinációjával. A 2014–20. évi uniós költségvetési ciklusra vonatkozóan ez a tevékenység kiterjedtté válik. Magában foglalja az elnyeréssel kapcsolatos menedzselést is. Olyannyira, hogy ez a szerep a városi szintű koordinációval, stratégiai fejlesztési tervezéssel is közvetlenül összefügg. A holding igazgatóságának szerepe így összekapcsolódik a városfejlesztési stratégia egészének alakításával.

1. Keretes írás

Az önkormányzati tulajdonú vállalatcsoportok tipizálása

Az önkormányzati tulajdonú vállalatcsoportokat többféleképpen tipizálhatjuk:

- a közfeladatok átvételének szélessége szerint,
- a tagvállalatok tevékenységébe való beavatkozás mélysége alapján, valamint
- az irányítás egységessége kialakításának módja szerint.

Az átvett közfeladatok jellege szerint lehet szó csak a tulajdonosi jogok gyakorlásáról, ami a vagyonekezelés szűkebb értelmezéseként is felfogható. Ehhez képest tágabb (a tevékenységi kör), ha közvetlenül közszolgáltatási feladatot látnak el vállalatcsoporti szinten.

A tagvállalatok tevékenységébe való beavatkozás mélysége szerint stratégiai, illetve operatív társaságirányítás között tehetünk különbséget. Az előbbi a szigorú értelemben vett tulajdonosi döntések képviselését, valamint a hatáskörök alapító okiratban való meghatározásának függvényében azok meghozatalát foglalja magában. Az operatív vállalatcsoporti irányítás a közvetlen tevékenység befolyásolást és az ahhoz kapcsolódó felelősségátvállalást jelenti.

Végül a csoportszintű irányítás módja szerint beszélhetünk törzsház-konzernről, mikor az anyavállalat maga is nyújt szolgáltatásokat külső piaci partnereknek. Ezzel szemben a holding-konzernben a jogilag önálló holding társaság csak a társaságirányítással foglalkozik.

A Hajdúböszörményi Vagyonekezelő Zrt.-t egy vállalatcsoport olyan anyavállalatának tekinthetjük, amelyik a tulajdonosi jogok érvényesítésén túl külső szolgáltatási feladatokat is végez; operatív (de a szakmai tevékenységekre nem kiterjedő) társaságirányítást is ellát; az irányítás módja szerint pedig törzsház-konzernnek tekinthető. Az utóbbi minősítésbe be kell számítani a Városgazdálkodási Kft. lényegében anyavállalati szerepeit is.

A fentiek alapján a holding stratégiai és operatív funkciókat egyaránt ellát vállalatcsoporti relációban. Az előbbi azt jelenti, hogy a tulajdonosi döntések meghozatala, érvényesítése lényeges funkciója. Ugyanakkor a vállalati tevékenységekbe való közvetlen beavatkozása, azok átszervezése is belefér a szerepfelfogás(á)ba. Az operativitás azonban szervezési értelemben veendő, nem jelenti a szakmai vagy szakmapolitikai döntések vagy az azok iránt való felelősség átvételét. Nem határozza meg például a művelődési ház színházi műsortervének prioritásait vagy tartalmát.

d) A holding különböző szolgáltatási szerződésekkel „külső” feladatokat is ellát. Tíz további gazdasági társaságnak és egy egyesületnek nyújtanak könyvviteli, bérszámfejtési, tb-ügyintézési és HR-szolgáltatást. Bár tárgyilag azonos tevékenységről van szó, mint

a holding tagvállalatai esetében, azonban ez a funkció egészen más. Ezt sokkal inkább a holdingkapacitásokkal és a városban betöltött foglalkoztatói súllyal és szereppel lehet összefüggésbe hozni, mintsem a közszolgáltatások nyújtásával és irányításával. A vállalatcsoportban különböző jogviszonyokban mintegy 470 fő dolgozik. A városban ezzel az egyik legnagyobb munkáltatónak minősül. Egyes feladatok ellátásának kiterjedtsége azonban ennél is nagyobb. Az említett külső megbízásos bérszámfejtési tevékenység további mintegy 700 főt érint. A holding formális és informális kihatása a munkaerőpiacra helyben meglehetősen kiterjedt.

e) A holding az önkormányzat számára is ellát bizonyos feladatokat. Idetartoznak mindenképp a városi önkormányzattal kötött megállapodások. A jövőben ennek jelentősége és volumene bizonyára növekedni fog. A jelenlegi gyakorlat szerint e kapcsolatnak szerződéses alapja van. Itt azonban nem a nagyságrendek számítanak, hanem a formalizált megbízási viszony. A következő ciklus pályázati rendszereiben a holding részéről az önkormányzattal való összehangolt fellépés tere és lehetőségei bizonyára az eddiginél jóval kiterjedtebbek lesznek.

A holding tagvállalatai közül a Városgazdálkodási Kft., amint erről már említés történt, kitüntetett szerepben van. Részben a jelenlegi társaságok közötti nagyságrendje, részben korábbi szerepe okán. A jelenlegi felállásban a holding e társaság köré szerveződik.

A Vg Kft-nek más társaságban fennálló részesedései a következők. A Castrum Kft-ben a holding csak közvetett részvényes, közvetlenül a Vg Kft az. Ennél lényegesebb, hogy a Hajdúsági Hulladékgazdálkodási (HHG) Kft-ben 15 városnak és községnek, továbbá a Vg Kft-nek van részesedése. Hajdúböszörmény városnak közvetlenül mintegy 20%-os részesedése van. Közvetve a kft-n keresztül is tulajdonos. Korábban a társaság közvetlenül a hulladékkezeléssel kapcsolatos közszolgáltatást is magába integrálta. Ezt jelenleg is mutatja a közös telephely. 2010 után fokozatosan megindult a tevékenységek szétválasztása. A Vg Kft. jelenlegi kiterjedt súlya holding vállalatai között valójában egy visszaesés (alaptőke-leszállítás) állomása. Ugyanakkor viszont új profilokat is épített ki, mint amilyen a már említett étkeztetési üzletág. A közeli jövőben valószínűleg a projektmenedzsment tevékenység is kiterjedt és eredménynövelő lesz.

A jelenlegi szolgáltatási tevékenységek és külső szinergiák szempontjából fontos, hogy a HHG Kft., valamint a másik nagy különálló szolgáltató, a Hajdúkerületi és Bihari Víziközmű Szolgáltató Zrt. számára is végeznek bérszámfejtési és HR-tevékenységeket.

Összességben a holding létrehozásának indoka az önkormányzat, különösképpen a képviselőtestület „tehermentesítése” volt. A különböző feladatellátások szervezésének ez az üzleti modell valóban operatívabb formája, amelyben ráadásul a felelősség is jobban nevesíthető. A választott képviselők a tulajdonos alapvető jogosultságait gyakorolják, hiszen a 100%-os részesedés okán a képviselőtestület a zrt. közgyűlése hatásköreinek címzettje is egyben. Rendszerszerű, bár némileg ellentmondásos, hogy közjogi minőségében viszont támogatást is adhat a működéshez, az uniós állami támogatásokra vonatkozó szabályok betartásával.

A másik érv a holdingforma mellett a méretgazdaságosság. A nagyobb kapacitások fölött való egységes rendelkezés ésszerű megtakarításokat eredményezhet. Másutt fölmerül, hogy egy bizonyos optimum fölött a túlságosan nagy méretek mellett a fajlagos költségek ismét

növekedni kezdenek. A város léptékeiben viszont ez a veszély talán kevésbé reális – feltételezve egy átlagosan jól szervezett működést. A méretgazdaságosság érvényesülése azonban nemcsak a holding kapcsán merül föl. A központi jogszabályok változása – különösen a víziközmű-szolgáltatások és a hulladékgazdálkodás tekintetében – erőteljesen forszírozza a nagy összevont egységeket. Ennek hatására a holding és tagvállalatai, főleg a Vg Kft. profilját és kapacitásait éppen csökkenteni kellett, hogy az egyes szakterületi szolgáltatásokra nézve a törvényi előírások teljesíthetőek legyenek.

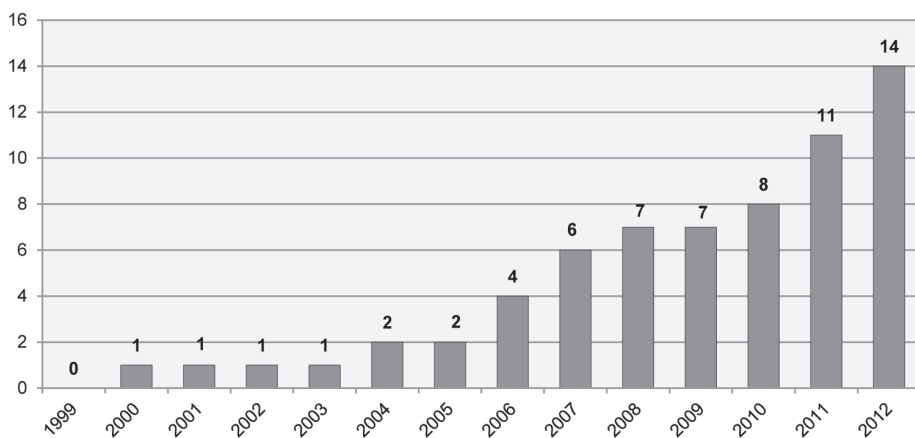
A fentiek mellett szóló érvek között viszont nem szerepel az osztalékfizetés. A holding-formának az itthoni beinduláskor – és általában alapesetben is – ez célja volt. Az eredmény osztalékment kifizetése, de már az eredménytartalékba helyezése és az afölötti rendelkezés korábban másutt sajátos mozgásteret biztosított az önkormányzati vezetéseknek. A képviselőtestület kiiktatásával rendelkezhetek a költségvetésen kívüli forrásokkal. Csakhogy a kormányzat közüzemi díjakkal kapcsolatos politikája, valamint az egyes szolgáltatási ágazatokat érintő szabályozások ezt a rendelkezési mezőt szisztematikusan szűkítették, illetve szüntetik meg.

2. Keretes írás

Egységes irányítású önkormányzati tulajdonú társaságok

Az önkormányzati tulajdonú társaságok igazgatása azután került – főleg a német rendszerekben – a szakpolitikai érdeklődés előterébe, hogy kezdtek az ezredforduló tájékától másképp tekinteni ezekre, mint „még nem sikerült privatizálni” akciókra. Ettől kezdve keresték azokat a megoldásokat, amelyek a különböző profilú, 100 százalékosan köztulajdonú társaságokat a tulajdonos jogán egységes portfólióként képesek igazgatni, azaz vállalati terminológia szerint irányítani. A folyamat Magyarországon is terjedni kezdett, amiről is 2012-ben a következő pillanatkép készült.

Egységes irányítású társaságokkal rendelkező, 30 ezer lakos fölötti városi önkormányzatok (főváros és kerületek nélkül, kumulált számok, az összes: 37)



Forrás: Békés, 2012: 49.

A keresztfinanszírozás célja ugyancsak nincs előtérben. Részben azért, mert az uniós szabályok ezt erősen behatárolják. Másfelől a hajdúböszörményi holding jelenlegi formájában viszonylag kevés klasszikus közszolgáltatást foglal magában, illetve amiket mégis, azok esetében az ellentételezések megengedett kiváltása nem merül föl reális lehetőségként.

A holding mellett szóló érvként viszont szerepel még a szolgáltatásfejlesztés szempontja. Ez a funkció kialakulás alatt áll, sőt, kibontakozása sem kizárt a közeli jövőbeli lehetőségek megnyílása és realizálódása függvényében. Ebben a tekintetben a holding igazgatóságának ténylegesen van stratégiai döntéshozói szerepe.

Mindezek tükrében nagyon érdekes a holding létrehozásának pillanata. Abban az időben, 2011 végén a 30 ezer fő fölötti hazai városokban már erőteljes tendencia volt az egységes vállalatirányítás bevezetése. (Lásd erről a 2. Keretes írást!)

Azóta változott a környezet. A kormányzati politika hatására az önkormányzati érdekeltég természete át kellett, hogy alakuljon. A nemzeti vagyonról szóló,¹ majd azt követően az egyes közszolgáltatási területeket újraszabályozó törvényhozás eredményeként az önkormányzati vagyongazdálkodás kizárólagosságra tett szert számos vonatkozásban a privát szereplőkkel szemben. Ugyanakkor pozíciókat veszített a kormányzati tulajdonosi rendelkezések ellenében. A holdingosításnak így bizonyos mérethatár fölött nem sok alternatívája van, de egyúttal az elérhető eredmények köre is beszűkült. A társasági eredményorientáció fokozatosan elhal. Ennek ellenhatása különösen a nagyvárosok esetében számottevő. A méretgazdaságossági logika azonban középvárosokban megmaradhat –ugyanígy a gazdálkodásszervezés társasági körbe vonásának előnye – tulajdonképpen a képviselő-testületi rendelkezési jog gyakorlásának tudatosan alakított kiegészítőjeként.

3. A hulladékgazdálkodás és a víziközmű-szolgáltatás külön útja

Középvárosi szinten a hulladékgazdálkodás és a vízellátás szervezése követel önálló kapacitást, különösen az új szabályozások² által követelményként szabott mérethatárok hatására. Jelenleg a hulladékgyűjtési, lerakási és feldolgozási feladatokat Hajdúböszörményre és a környező térségre a Hajdúsági Hulladékgazdálkodási Nonprofit Kft. (HHG Kft.) látja el. A vízellátással kapcsolatos tevékenységet a Hajdúkerületi és Bihari Víziközmű Szolgáltató Zrt. végzi több településre és térségükre kiterjedően.

Mindkét társaság – a hajdúböszörményi működést illetően mindenképpen, de a nagyobb területi összefüggés kialakítására is vonatkoztathatóan – valahogy a már bemutatott Vg Kft., azaz a Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Kft. „köpönyegéből bújt elő”. Korábban a vízmű ágazat jelentette a Kft. fő jövedelemforrását, 2011. évi árbevétele 60%-át. A vízi-közmű törvény 2011. év végi elfogadása azonban új, lakossági egyenértékben meghatározott minimális kapacitást határozott meg, ami miatt 2012-ben új integrációs formát kellett találni. Létrehozták ezért a térség több településére, de nem egybefüggő területre kiterjedő tevékenységi körrel a fent említett Zrt-t. (Lásd az 1. Mellékletet!) A Vg. Kft. tevékenységének ez a kiürülése ösztönözte egyrészt új profiljainak kialakítását, mint amilyen

¹ 2011: CXCVI. tv. a nemzeti vagyonról

² 2011. évi CCIX. tv. a víziközmű-szolgáltatásról; 2012. évi CLXXXV. tv. a hulladékról

az élelmezési ágazat, valamint a holdingosítást, amelynek keretében a tagtársaságok, így a kft. is, apportálásra kerültek.

A vízi-közmű ágazat magában foglalja az ivóvíz-szolgáltatást, a közcsonna üzemeltetését, az egyedi szennyvíz-szippantást, a szennyvíz-kezelést. 2013-ban a törvényi rendelkezésnek megfelelően rendezték a vízi-közmű vagyon tulajdoni helyzetét. A kilencvenes évek közepén a Vg Kft.-be apportált vagyon most térítés nélküli vagyonátadással került az önkormányzat tulajdonába, illetve további bérleti-üzemeltetési szerződéssel az új szolgáltató használatába. A zrt. „mögöttese” a működési területen kizárólagos jogot biztosítani jogosult önkormányzatok köre, amelyek e szerepüket a 2012 májusában megalakított önkormányzati társulás, a Hajdúsági és Bihari Víziközmű Szolgáltató Társulás keretében gyakorolják. 13 önkormányzat tartozik a körbe, Hajdúböszörmény részesedése a legnagyobb a lakossági egyenérték alapján, 24,11%. Ma a Vg Kft. kapcsolata annyiban van meg a profillal, hogy a számfejtést a bemutatott konstrukcióban ellátja a Vízmű számára. A társaságnak a városi önkormányzathoz való viszonya ugyanakkor nem felhőtlen. 2014-ben vitatott a közművek éves bérleti díjának önkormányzat részére fizetendő teljesítése. A befolyás közvetettebbé válásától ez a viszonyulás minden bizonnyal nem független. Látható ebből, hogy az önkormányzatok pozíciója arányos a tényleges befolyásolási lehetőségeikkel.

A hulladékgazdálkodási profilú HHG Kft-ben a Vg Kft-nek jelentős a szerepe. 49%-ban tulajdoni részesedése van. Abból adódik ez, hogy a 2004-re megépült, ISPA projektből finanszírozott, a város határában létesült hulladéklerakó- és kezelő telep működtetésére alapított céget szakmai befektetőként ezzel a részesedéssel a kft. alapította. Továbbá, ha a részes önkormányzatokat tekintjük, Hajdúböszörmény városnak van közel 20%-a. A hulladékgazdálkodási vállalkozás működési területét ugyancsak egy önkormányzati társulás biztosítja, a Hajdúsági Szilárd Hulladéklerakó és Hasznosító Társulás, amelynek tulajdonában van a lerakó és kezelő telep, valamint a rendszerrel együtt beállított hulladékgyűjtő járművek. A társulás pályázott a továbbiakban a korábbi lerakók rekultivációjára, amelyet meg is valósítottak KEOP³-forrásból. A hulladékgazdálkodási törvény rendelkezéseinek megfelelően a társaság nonprofit kft.-vé alakulásáról döntöttek 2013 végén.

A látszat ellenére az önkormányzatok pozíciói nem azonosak a vízi-közmű, illetve a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás esetében. Az előbbinél a törzsvagyon és a nemzeti vagyon körébe tartozó tulajdonosi szerepköre van a hálózat integráns részét képező vízi-közmű vagyon elemei tekintetében. A hulladékgazdálkodás esetében viszont a vagyoni elemek forgalomképesek, ott a rendszer működtetése magánjogi alapokon áll. A szolgáltatás nyújtását az alapul fekvő pályázati megállapodás, illetve az abban vállalt kötelezettségek határozzák meg. Ebből adódóan az önkormányzatok szerepe itt más, a vállalkozási döntési kör tágabb.

Mint látható, a Vg Kft. korábban maga valósította meg a szolgáltatási és közvállalkozási feladatok teljesítésének egységét. A térségileg egységes hulladékrendszer kialakítására szolgáló pályázat kényszerítette ki a hulladékgazdálkodás nagyobb léptékű integrálását. A víziközmű-szolgáltatás esetében pedig a vízművek működési területének központi rendelkezésen alapuló megnövelése volt – kibúvót nem engedően – ösztönző hatással. A Vg. Kft. tehát korábban is egységességet testesített meg a helyi szolgáltatások tekintetében, az épített és hálózatos infrastrukturális körben. Most ez a fajta egységesség csak részben jelenik meg

³ Környezeti Erőforrás Operatív Program

az új profilú kft.-ben, sokkal inkább a kft.-re épülő, törzsház-konzern típusú vállalatcsoport, a „holding” által valósul meg.

A holdingforma annyiban hoz újdonságot, hogy az egységességet nem egy vállalaton belül, hanem különböző társaságok irányításaként valósítja meg. Az előnye ennek az lehet, hogy a vállalkozási és szolgáltatási profilok világosabban elválnak. Ez részben a keresztfinanszírozás kontrollja miatt érdekes, amit az uniós versenyszabályok meglehetősen mértékben korlátoznak. Másrészt viszont a vállalkozások stratégiai irányítása társasági jogi és vezetési eszközökkel jobban érvényesíthető. A városi önkormányzat részére pedig egy sajátos, nem közjogi szabályozású érdekérvényesítési intézményi mechanizmus kiépítésének és alkalmazásának terepe nyílt meg.

Ami az önállóvá vált nagy szolgáltatásokat, a vízmű- és hulladékágazatot illeti, további sorsukra nagy hatással lesznek a központi kormányzati elképzelések. A 2014-ben megszületett átalakítási irányok további radikális átalakításokat előlegeznek meg. Már az ágazati átalakításokat kodifikáló törvények tartalmazzák, illetve előrevetítik a közszolgáltatások nonprofit tevékenységekké minősítését. Gazdaságilag ezt alapozzák meg a 2011–14 közötti szolgáltatói fogyasztói díjak központi megállapítására, majd ugyancsak az árak egységes csökkentésére irányuló ismételt törvényi rendelkezések, amelyet a politikai szóhasználatban lakossági rezsicsökkentésnek neveztek. Felmerült ennek a vállalkozói szektorra való kiterjesztése. Másfelől a közszolgáltatások nagy rendszereinek központi szervezését vetették föl kormányzati javaslatként. Ez az irányvonal témánk szempontjából az önkormányzati szerepvállalás mikéntjét érinti a tárgyalt két nagy ágazati körben.

4. Költségvetési intézmények munkaszervezetként való helye

A városi önkormányzat feladatainak közvetlen ellátáshoz nemcsak saját tulajdonú vállalkozásait, hanem hagyományosan költségvetési intézményeit is igénybe veszi. Ebben a körben már régebb óta ugyanolyan irányítás-egységesítési tendencia észlelhető, mint a vállalati szférában. Több megnyilvánulása is van ennek, így

- (a) általános feladatkörű üzemeltetési intézmény fenntartása,
- (b) az intézmények profil szerinti összevonása,
- (c) központi kormányzati szinten intézményfenntartás egységesítése,
- (d) a polgármesteri hivatal ügyosztályainak közvetlen feladatellátása.

a) A Városüzemeltetési Intézményt (VÜZI) 1997-ben alapították. Alapvetően a közfoglalkoztatás szervezése és egyes építési tevékenységek végzése volt a feladata. 2013-ban a szervezet alapító okiratát módosítani kellett. Ekkor az önkormányzattól a közoktatási intézmények állami (központi) fenntartásba kerültek, a vagyon működtetését azonban helyben kellett megoldani.

Ennek változataiként fölmerülhetett a kiszervezés magánvállalkozásnak, a feladat önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság által való ellátása, valamint a költségvetési intézmény keretében történő tevékenységvégzés. A választott megoldás nem uniformizáló. Az intézmények takarítását kiszervezték már korábban is, és ezt újonnan is fönntartották. A közétkeztetést a Vg. Kft. biztosítja, oly módon, hogy 2013. január 1-jétől az érintett közalkalmazottakat áthelyezték a társasághoz. Az ingatlanvagyon működtetését kezdetben

szintén a Vg. Kft-vel képzelték el, amit aztán időben felülvizsgáltak. Eszerint a VÜZI az intézményhálózatot lefedő gondnoki hálózatot alakított ki. Ily módon az átszervezéssel érintett közalkalmazottakat át lehetett venni.

Szervezési szempontból érdekes látni egyazon feladat ellátási formájának több egymással helyettesíthető változatát. Egyben ezzel újfajta integrációk is létrejönnek. Amit a közgondolkodás mondjuk „iskolának” nevez, az valójában már más építőkockákból áll össze. Mindez különösen erősen hat ki a döntési viszonyokra, amelyek ilyen módon teljesen kifordulnak a sarkukból. Kétségtelen azonban, hogy az üzletági elemekre bontással hatékonyság – legalábbis elemi szinten – elvileg növelhető. Jelenleg ezzel a kihívással néznek szembe a kialakított és alkalmazásba vett megoldások révén.

b) A hagyományos önkormányzati költségvetési intézményekkel szembeni fellépés azonban nem új keletű. Az oktatási ágazatban már huzamosabb ideje érződik a gyerekszám csökkenéséből, valamint a költségvetési megszorításokból eredő feszültség. A hajdúböszörményi önkormányzat 2007-ben vizsgálta felül az oktatási-nevelési intézmények működtetését. Egy általános iskolát már ekkor bezártak, továbbá elkezdték a fenntartási és működtetési feladatok átszervezését és integrálását. Az óvodák és az általános iskolák egy részét több formában összevonták, egy részük telephelyként, illetve tagintézményként került besorolásra. A szociális szolgáltatások integrált szervezése is kialakult, bár ez ott sokkal racionálisabbnak tűnik, mint az oktatásban.

Már a megelőző ciklusokban, más városokban gyakran törekvés volt az egységes intézményirányítás kiterjesztése. Lehetett ennek pénzügyi formája („kiskincstár”) vagy szervezeti összevonásokban megnyilvánuló változata. Az ilyen átfogó átalakításra Hajdúböszörményben nem került sor. 2010 után viszont a központi igazgatás radikális ágazati változásai a humán szolgáltatási szektorban is elkerülhetetlenné tették az „erőltetett racionalizálást”.

c) A ciklus új törvényhozásai azonban már nem városi vagy kistérségi integrációkat céloztak meg, hanem központi szintűt. Az alap- és középfokú oktatási-nevelési intézményeket a koncepció közvetlenül érintette azáltal, hogy egy hatalmas központi szerv keretei közé szervezték be őket. Oly módon ráadásul, hogy az irányító igazgatási egység (a járási tankerületek), de még maga az ennek otthont adó hivatal (járások) is nélkülözik az önállóságot. Ezt a fajta integrációt a rendszerváltás utáni kormányzati ciklusokban korábban következetesen elutasították.

Az egészségügyi intézményhálózat esetében hasonló irányú folyamatok zajlottak le. A folyamat alapvetően a fekvőbeteg-ellátó intézményeket érintette. Hajdúböszörményben nincs kórház, a szolgáltatást Debrecen székhelyű ellátással biztosítják, ahol klinikák is vannak. Az alapellátás, a járóbeteg-ellátás tekintetében a város igyekszik a racionális szervezési feltételeket kialakítani. Ebből a célból működik a már említett ESZ-V Kft. a holding vállalatcsoporton belül. Ezt megelőzően a költségvetési intézményt 2011-ben alakították kft-vé.

A korábban ugyancsak költségvetési intézmény Sportközpont gazdasági társasággá 2007-ben alakult át. Pontosabban megszüntették, és a következő nappal alapították meg a Kft-t. A Szociális Szolgáltató Központ keretében létrejött integráció pedig már 1997-től működik – a költségvetési szférán belül maradván.

d) A polgármesteri hivatal tevékenysége is átalakulóban van. A járási hivatalok elvonták a hatósági ügyek nagy részét és az államigazgatási ügyek bizonyos hányadát. A megmaradt feladatkörök között viszont erősödik a közvetlen szervezésük súlya. A hivatal számos beruházást, köztük nagyokat is, közvetlenül végeztet. A szociális feladatok egy részét, amelyiknek az intézményi helye még nem tisztázott, ugyancsak direkten koordinálják.

E feladatellátások további érdekessége, hogy több más formában is megvalósíthatók lennének. Beruházásokat a Vg Kft. is koordinál és vezet, a VÜZI-nek hasonlóképpen van ilyen profilja. Az egyes profilba tartozó fejlesztéseket az arra szervezett társaság generálja, pl. a sport terén. Van projekt cég is, továbbá a magánvállalkozásnak való kiszereződés alkalmazására ugyancsak sor kerül, ha a szükség úgy hozza. A mostani helyzetben különösen a pályázatok elérhetősége miatt fontos ez. A kiírásoktól függően hol az önkormányzat, hol társaság, közhasznú vagy más civil szervezet, esetleg kifejezetten csak magáncég lehet pályázó. A közösségi célok megvalósításának gazdája ezért gyakran csak meghatározott alanyi kör lehet. A város igyekszik a fejlesztési források elérési esélyét és megvalósítási képességét lehetőségeihez képest maximálisan növelni.

Az intézményi szektorban a fokozatos bőszőrményi egységesítési törekvéseket érdemes szembesíteni azzal a szintén korábbról eredeztethető, és már említett folyamattal, mikor is az intézmények egy részét gazdasági társaságokba szervezték. Ez volt a helyzet a kultúra, a sport és a járóbeteg-szakellátás területén. Az a fajta átalakítás szintén egységesítéssel járt, továbbá ugyancsak nagyobb megrázkódtatásokat okozott az érintett ágazatokban. Egy-egy új felállás azonban lehetővé tette a város szempontjából az önazonosságot megőrző saját fejlődést. A várost magát is feloldó központosítások ennek a törekvésnek az érvényesítését [nehezebbé teszik]. Hozzá kell persze tenni azt is, hogy azért teljesen el sem lehetetlenítik azt.

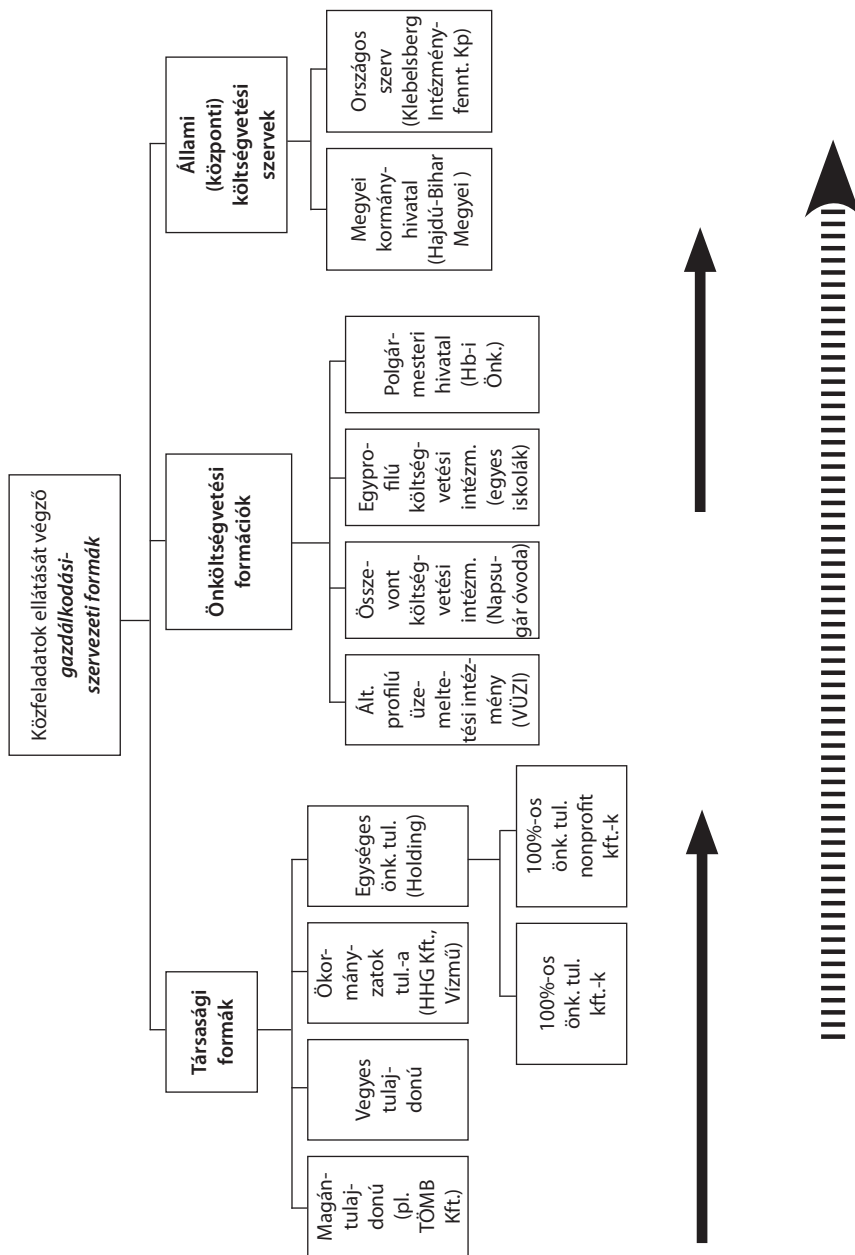
A költségvetési intézmények integrációjára törekvés ma már túlmegy az egységes irányítás követelményén. Ugyanis ezt már alapvetően nem városi szinten valósítják meg. Helyben ehhez képest előtérbe kerülnek a szűkebb értelemben vett működtetési feladatok. Ezek tekintetében van egységesítési törekvés, ami elsősorban a gazdálkodás, és a vagyonhasznosítás körén belül marad. Lehetővé válik így szakracionális menedzserdöntéseket hozni az adott feltételek között. Ily módon azonban az ennél összetettebb, társadalmilag érzékenyebb döntési kérdések fölött is akarva-akaratlanul sokszor pálcát kell törni. Az ún. szakpolitikai döntések helyben választott képviselők által való kontrolljának realizálása így mindenképpen távolabb kerül a közvetlenül érintett közösségek kisebb-nagyobb köreitől.

Ha most elvonatkoztatunk a humán szolgáltatások egészének szervezési változásaitól, és csak a hatályos szabályok szerinti városi önkormányzati felelősség érvényesülésének kereteit nézzük, akkor (olyan) [mozgásirányok rajzolhatók föl], amelyek a városi politika és a vezetés számára kínálják föl a választható menedzselési megoldások készletét. A sémát az 1. ábra mutatja. A típusok szerepének alakulása, elterjedtségük foka szerint kirajzolódnak bizonyos trendek és folyamatok a magyarországi fejlődésben, stratégiai időtávon belül.

Mint az ábrán a nyilak mutatják, a magán- és közhasznú civil formák rovására inkább az önkormányzati tulajdoni formák nyernek teret. Viszont a közszektor helyi alakzatainak ellenében a központosított megoldások válnak uralkodóvá. Lényeges eltolódás ez az ezredforduló állapotaihoz (Horváth, 2007) képest. A sokféle forma azonban azt is láttatni engedi, hogy nem egy monolit államosításról van szó. A helyi feladatok ellátásának korábbi, a lokalitás formális-jogi kormányzati köréből történő kitelepülése új irányt véve, erőteljesebben folyik.

1. ábra

Közfeladatok ellátását végző gazdálkodási-szervezeti formák
(Hajdúböszörmény városi vonatkozású példákkal és változási irányok)



Forrás: a szerző (HMT) szerkesztése

Következtetések

A közfeladatok lokális ellátásának megszervezési formái körében a társaságok között előtérbe kerülnek az önkormányzati tulajdoni formák. A költségvetési szervek között az integrált megoldások, (illetve) továbbmenve, a közhasznú társaságok lépnek előre. Mindkét vonalon az egységes irányítás lehetőségeit keresik, mind a holding, mind az integrált humán szolgáltatási központok ezt az irányítást nyomatékosítják. Ugyanakkor általános konkurenciajelenségként észlelhetjük, hogy a 2010-es évek során a központi kormányzat „elszerette” e megoldási technikákat. Az infrastrukturális szolgáltatásokban a rezsicsökkentés formájában megjelenő díjmegállapítás és a tulajdonrészek felvásárlása, míg a humánszférában az államigazgatási centralizáció feltartóztathatatlanul lépett és lép ez idő szerint folyamatosan a helyi szintű formaválasztás helyébe.

Az egységesség a fennmaradó körben – állítás szerint – a testületi döntések deficitjeit hivatott kezelni, hiszen különösen a gazdasági társaságok döntéshozatali és felelősségi rendszere érdemlegesen eltér a közhatalmi szervekétől. Másrészt a méretgazdaságosság követelményeit igyekeznek kielégíteni. Ez utóbbi az intézményi szférában egybeér a folyamatos megtakarítási és forráskivonási követelménynek való kényszerű megfeleléssel.

A kormányzati befolyási formák minden szinten való keresése azonban nem a klasszikus államosítás. Mellettük ugyanis az üzleti stratégiáknak igenis van szerepe. Különösen oly módon, hogy a különböző szintű kormányzati döntések gazdálkodási eredmények/kockázatok forrásai, amire a piac szereplői élénken és azonnal reagálnak.

Felhasznált irodalom

- Békés Márton (2012) Az önkormányzati vállalatok egységes irányításának átfogó elemzése. BCE Gazdálkodástudományi Kar, Vezetéstudományi Intézet, szakdolgozat, Budapest (Kézirat)
- Bühner, R., Dobák T., Tari E (2002): *Vállalatcsoportok. Konzern szervezetek, holdingstruktúrák.* Budapest: Aula.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2007): *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés.* Budapest: KSZK.
- Horváth M. Tamás (2013) Elefánt... Állam a szerződési és társasági viszonyokban. In: Horváth M. T. (szerk.): *Jelenségek. A városi kormányzás köréből.* Budapest: Dialóg Campus, 155–172. old.
- Lévai Antal (2013) Alternatív szolgáltatásszervezési módok alkalmazása (Hajdúböszörmény példáján). In: Horváth M. T. (szerk.): *Jelenségek. A városi kormányzás köréből.* Budapest: Dialóg Campus, 119–136. old.

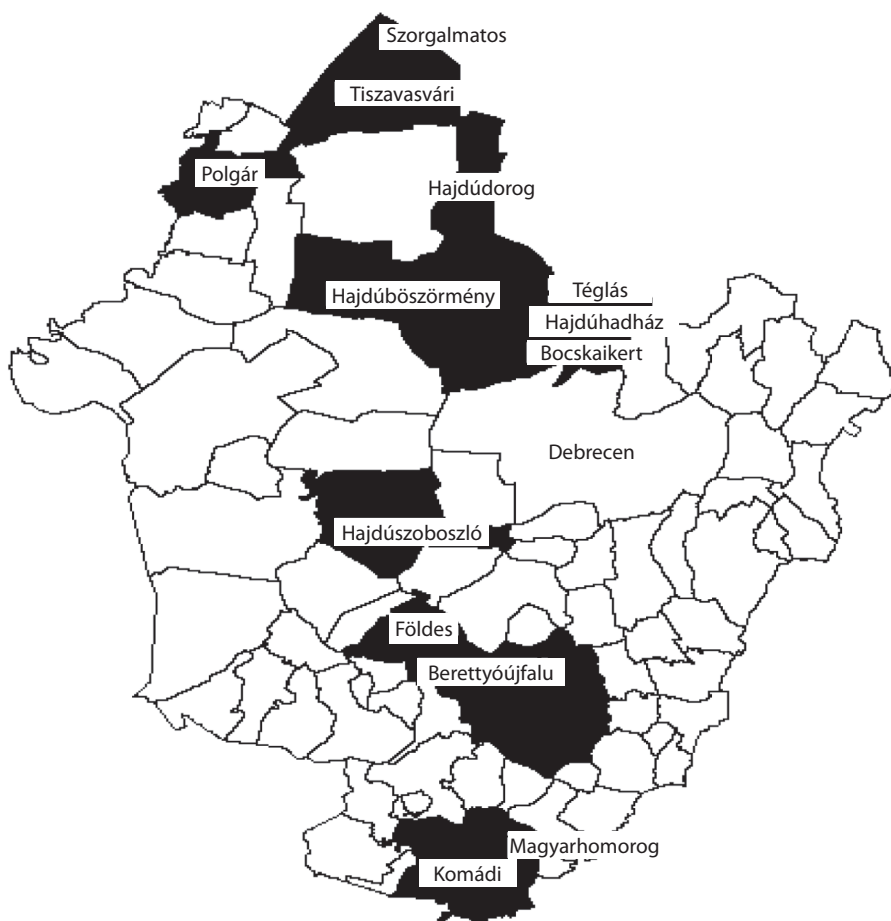
Melléletek

1. Melléklet

A Hajdúsági és Bihari Víziközmű Szolgáltató Társulás
(egyúttal a Hajdúkerületi és Bihari Víziközmű Szolgáltató Zrt.)
működési területe

Társulás működési területe

Települések közigazgatási kapcsolódása



Forrás: Hajdúböszörményi Polgármesteri Hivatal

2. Melléklet

**Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt.
és tagvállalatai eredménykimutatása, 2011–2012**

Adatok M Ft-ra kerekítve	Szabadhajdú Nonprofit Kft.		Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt.		Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Kft.		Hajdúböszörményi Castrum Termálkemping Kft.		„Hajdúböszörményi ESZ-V” Egészségügyi és Szolgált. Kft.		Hajdúböszörményi Ipari Park Üzemeltető Kft.		Városi Sportszolgáltató Kft.		Széchenyi István Társaság Kft.	
	2011.12.31	2012.12.31	2011.12.31	2012.12.31	2011.12.31	2012.12.31	2011.12.31	2012.12.31	2011.12.31	2012.12.31	2011.12.31	2012.12.31	2011.12.31	2012.12.31	2011.12.31	2012.12.31
Értékesítés nettó árbevétele	49	44	4	79	1032	950	22	24	176	369			54	94	97	34
Aktivált saját teljesítmények					22	15									-7	41
Egyéb bevételek	107	160	0,0	0,0	86	9	0,0	0,0	64	20			29	34	21	0,0
Anyagjellegű ráfordítások	87	88	1	0,0	538	495	15	16	154	322	0,0	0,0	48	29	64	63
Személyi jellegű ráfordítások	57	72	3	43	332	361	0,0	1	20	53			16	12	8	8
Értécsökkenési leírás	4	35		0,0	55	59	0,6	0,5	0,8	2			3	3	0,2	0,0
Egyéb ráfordítások	12	12	0,0	2	112	27	3	3	31	10	0,0	0,0	12	9	12	2
Üzemi tev. eredménye	-5	-4	0,0	1	104	32	3	3	34	3	0,0	0,0	4	75	28	2
Pénzügyi műveletek bevételei	0,0	0,0	0,0	0,1	0,6	0,2	0,3	0,4	0,1	0,8					1	1
Pénzügyi műveletek ráfordításai		1			5	5	0,0	0,0					4	1		
Pénzügyi műveletek eredménye	14	-1	0,0	0,1	-5	-5	0,3	0,3	0,1	0,8	0	0	-4	-1	1	1
Szokásos vállalkozási eredmény	-5	-5	0,0	1	99	27	3	3	35	4	0,0	0,0	-0,2	73	29	3
Rendkívüli bevételek	0,0	9			8	9							1	0,8		
Rendkívüli ráfordítások					4											
Rendkívüli eredmény	0,0	9	0	0	4	9	0	0	0	0	0	0	1	0,8	0	0
Adózás előtti eredmény	-5	3	0,0	1	103	36	3	3	35	4	0,0	0,0	1	74	29	3
Adófizetési kötelezettség			0,0	0,2	3	1	0,3	0,2	3	0,1			2	4	3	0,3
Adózott eredmény	-5	3	0,0	1	100	35	3	3	31	4	0,0	0,0	-1	70	26	3
Mérleg szerinti eredmény	-5	3	0,0	1	100	35	3	3	31	4	0,0	0,0	-1	70	26	3

Forrás: Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt.

3.

Kettős kötés. Kulturális közfeladatok szervezésének alakulása

Nagy Emilia

A helyhez kötött igénybe vehető közszolgáltatások, így a kulturális közszolgáltatások ellátásának rendszere a jelentős mértékben átalakult világszerte és Magyarországon is. A 2007-2008-as pénzügyi válság újabb lendületet adott a közösségi kiadások (és bevételek) átalakítási, átszervezési folyamatának, melynek gyökerei a hetvenes évekre nyúlnak vissza (Péteri, 2013: 30). Jelen tanulmány egy települési önkormányzat, Hajdúböszörmény által nyújtott kulturális közfeladat-ellátás adottságait és változásait vizsgálj az elmúlt hat-nyolc év időszakában, tágan értelmezve a hajdúsági kulturális piac fogalmát. Abból a feltevésből indultunk ki, hogy a nemzetközi és országos tendenciákhoz hasonlóan a kulturális közszolgáltatás területe többszektörűvé vált, a civilszektor és a magánszektor is bekapcsolódott a kulturális igények mind szélesebb körű kielégítésébe, és lényegében ezzel versenyre készlette az állami és önkormányzati szereplőket.

A humán közszolgáltatások hierarchikus rendjének csúcán a kulturális közszolgáltatások állnak (Péteri, 2007: 28). Azonban a költségvetési források szűkösségének ellenére is, egy magyar kistelepülés nehezen képzelhető el helyi könyvtár, a település értékeinek ápolását bemutató emlékház, emlékszoba, művelődési ház vagy közösségi célú sportpálya nélkül.

A kulturális közszolgáltatások körének meghatározására egzakt definíciót nem találunk, ugyanakkor az Alaptörvény egyes rendelkezései¹ kiindulópontként szolgálnak. A Magyarország helyi önkormányzatairól törvény 13. § (1) bekezdés 7. pontja a helyi önkormányzat által ellátandó és helyben biztosítható közfeladatok körébe sorolja a kulturális szolgáltatást, amelyben a jogalkotó exemplifikatív jelleggel a nyilvános könyvtári ellátás biztosítását, a filmszínház és az előadó-művészeti szervezet támogatását, a kulturális örökség helyi védelmét, valamint a helyi közművelődési tevékenység támogatását nevesíti. A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 1. sz. mellékletének r) pontja szerint közművelődési tevékenység: a polgárok iskolán kívüli, öntevékeny, önművelő, megismerő, kultúraelsajátító, művelődő és alkotó célú cselekvése, amely jellemzően együttműködésben, közösségekben valósul meg.

¹ P) cikk, továbbá X. cikkének (1) és (3) bekezdései, XI. cikk, a XVI. cikk (1) bekezdése, XX. cikk, XXII. cikk (1) bekezdése, XXVI. cikk és XXIX. cikk (1) bekezdése

1. Szabadhajdú Közművelődési Média és Rendezvényszervező Nonprofit Kft.

Tekintve, hogy a tanulmány a kulturális közfeladatok ellátásformáira, szervezési módszereire és finanszírozására koncentrált, továbbiakban a Szabadhajdú Közművelődési Média és Rendezvényszervező Nonprofit Kft. (továbbiakban Szabadhajdú Nonprofit Kft.) által nyújtott szolgáltatásokra fókuszálunk.

A Szabadhajdú Nonprofit Kft. 9 üzletággal működik, ahogy arról a Szervezeti és Működési Szabályzata rendelkezik. (Ezen üzletágak horizontális szervezeti ábráját a 2. melléklet tartalmazza.)

1.1 Sillye Gábor Művelődési Központ és Közösségi Ház

A „művelődési ház” Sillye Gábor Művelődési Központ és Közösségi Ház elnevezéssel, önállóan gazdálkodó költségvetési szervként 1984 óta működött és a város meghatározó kulturális intézményeként funkcionált Hajdúböszörményben. Az alapfeladatából következően lehetőségeivel, szolgáltatásaival, a helyi közművelődést szervező tevékenységével szolgálta a város polgárainak művelődését, szórakoztatását² és kulturális intézménypótló szerepet is betöltött, helyet adva színházi rendezvényeknek, koncerteknek, különböző művészeti csoportoknak, közösségeknek.³

A Sillye Gábor Művelődési Központ jelenleg a Szabadhajdú Közművelődési Média és Rendezvényszervező Nonprofit Kft. egyik üzletágaként végzi a társaság és az önkormányzat között megkötött feladat-ellátási szerződésben⁴ meghatározott feladatokat, a társaság alapító okirata, valamint a Szervezeti és Működési Szabályzata keretei között. A megállapodás alapján a társaság olyan közfeladatot lát el közhasznú tevékenysége során, amely a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény 76. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat kötelező feladata.

Az Önkormányzat és a Szabadhajdú Nonprofit Kft. közötti szerződés azt is rögzíti, hogy a közművelődési ingatlanok, így a Bocskai tér 4. szám alatti művelődési központ, a Vásártér 3. sz. alatti Fürdőkerti Ifjúsági Szabadidőközpont ingatlan, a Hajdúvid településrészen fekvő Krúdy Gyula u. 1. szám alatti művelődési ház és a hajdúvidi ingatlan,⁵ valamint a meghatározott ingó tárgyi eszközök ingyenes használatra a Szabadhajdú Nonprofit Kft. birtokába kerülnek, az önkormányzati kizárólagos tulajdon megtartása mellett.

² Néhányat nevesítve: Gazdanapok, Gyermeknap, Júliális, Hajdúhét, Város Napja, Szüreti multság, Hajdúsági Ősz

³ Bocskai Néptáncgyűttes, Ifjúsági Fúvószenekar, Ütös Együttes, Városi- és Pedagógus Kórus, <http://www.digitalport.hu/x/hajduboszormeny> (letöltés ideje 2014. április 11.)

⁴ Hajdúböszörmény Város Önkormányzata és a Szabadhajdú Közművelődési Média és Rendezvényszervező Nonprofit Kft. 2007. szeptember 1. napján kötött és a Képviselő-testület 408/2007. (VII.24.) Önk. számú határozattal elfogadott közművelődési megállapodása.

⁵ Ezen ingatlan később, 2008. június 01-jétől került a Szabadhajdú Nonprofit Kft. használatába

A Szabadhajdú Nonprofit Kft. alapító okiratának a közhasznú kulturális tevékenységeket rögzítő 16. pontja a 1997. évi CXL. törvény 76. § (2) bekezdés b) – g) pontjait emeli át az ellátandó feladatok közé, amelyek helyi szinten az alábbiak:

1. A Bocskai tér 4. szám alatti művelődési házban ellátja a közművelődési tevékenységet a közösségek támogatása, a szabadidős klubok, körök működtetése révén. A szabályzat pontosan megfogalmazza e körben a SGMK lehetőségeit: elsősorban helyiség biztosítására, valamint a szakmai vezetők részére nyújtandó tiszteletdíj megfizetésére jogosítja fel, továbbá szakmai segítséget (módszertani, adminisztratív segítséget) nyújt a szabadidős kluboknak programjaik megvalósításához.

2. Közművelődési feladatai körében az SGMK szervezi, irányítja, és bonyolítja le a városi rendezvényeket és ünnepeket, biztosítja a szakmai és technikai feltételeket, illetve az infrastruktúrát. Az évente elkészített rendezvénynaptár szerint a nemzeti ünnepek, kiemelt városi rendezvények: Hajdúhét, a Város Napja, vásárok, kiállítások, gyermeknap főszervezője. Az ekként támogatott művészeti csoportokkal, klubokkal a Szabadhajdú Nonprofit Kft. együttműködési megállapodást köt, melyben rögzíti, hogy a tárgyi feltételek és a szervezési költségek biztosítására jutott tiszteletdíj „kvázi ellenértékéként”, mely rendezvényeken, milyen gyakorisággal terheli a klubokat fellépési, szereplési kötelezettség, illetve milyen időközönként van erre lehetőségük.

3. Közművelődési tevékenység ellátása az SZMSZ szerint az ún. szórakoztató rendezvények, vagyis a Hajdúsági Nemzetközi Művésztelep munkájának segítése. Ez évi két kiállítás szervezését, a telephez kapcsolódó egyéb rendezvények részére hely és infrastruktúra biztosítását, valamint az ezzel kapcsolatos tevékenységek elvégzését jelenti. A művelődési ház szakembereinek feladatai közé tartozik továbbá a város tulajdonában lévő műalkotások nyilvántartása és raktározása, együttműködve a Hajdúböszörményi Polgármesteri Hivatal illetékes szakembereivel.

4. A civil szervezeteket is támogatja azért, hogy 13 helyi szervezet (különösen a már régi hagyományokkal rendelkező csoportok – a Bocskai Néptáncegyüttes és utánpótlás csoportjai, a Népzenei Együttes, a Városi és Pedagógus Kórus, a Hajdúböszörményi Ifjúsági Fúvószenekar, a Városi Utós Együttes, 4 csoport mazsorett együttes, a Hajdúböszörményi Fiatal Művészek Egyesülete, a Városi Díszítőművész Kör, a Zeneteátrum), valamint a Vöröskereszt rendezvényeihez helyet és segítséget biztosít.

5. Közművelődési tevékenységet is ellát a külterületeken, külső településrészekben (Bodaszőlő, Nagypród, Hajdúvid, Északi-lucernás, Déli-lucernás, Középkert, Vénkert) és az ottani helyi egyesületekkel együttműködve. E téren a SGMK a város természeti, kulturális, közösségi értékeit védő, gazdagító összefogások szervezését, a lokálpatriotizmus erősítését kapta feladatául

A szerteágazó feladat-ellátás – a 4070 négyzetméter alapterületű intézmény termeinek, technikai eszközeit bére adása, programszervezés, pályázatok írása, szponzori és reklám tevékenység szervezése – ellenére szerénynek mondhatóak a SGMK személyi feltételei: főállásban 4 fő közművelődési előadó, 2 fő gazdasági ügyintéző, 1 fő adminisztrátor és 2 fő karbantartó dolgozik; kötetlen munkaidőben. Munkájukat jó szakmai színvonalon, nagyfokú elhivatottsággal végzik, amit az is bizonyít, hogy 2013. évben 284 rendezvényt szervezett az SGMK, összesen mintegy százezer fős látogatói létszámmal.

A Szabadhajdú Nonprofit Kft. üzletszerű gazdasági tevékenységet végezhet kiegészítő jelleggel, közhasznú céljainak megvalósítását nem veszélyeztetve. A vállalkozási tevé-

kenységből származó bevételeket és ráfordításokat elkülönítetten tartja nyilván, továbbá az üzletszerű tevékenységből származó nyereség az alapító (Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt.) részére osztalékként nem adható ki.⁶

Eszerint eljárva a szabad kapacitásait – a művelődési ház területében mintegy harmadát – bérbe adja, működik a SGMK épületében fodrászat, kozmetika, büfé, utazási és ügyvédi iroda is.

1.2 „Szabadhajdú” hetilap szerkesztősége

A böszörményi sajtó gyökerei egészen 1889-ig nyúlnak vissza. A „Hajdúvidék”, a „Hajdúböszörmény és vidéke”, a „Hajdúsági Virradat” a helyi politika fórumai voltak és a helyi értelmiség köréből (helytörténész, igazgatótanítók, helyi múzeum-alapító) kerültek ki az újságok szerkesztői. 1991-ben új lapot indított a város „Szabadhajdú” címmel,⁷ amely immár 24. éve a település várospolitikai hetilapja, 2001 októbere óta ingyenes.

Habár hetilapról van szó, a nyári és téli időszakban beiktatott szünetek miatt évente 42-44 alkalommal, péntekenként jelenik meg. Többnyire nyolc oldal terjedelemben, az impresszum szerint 12.000-es példányszámban, – a Szabadhajdú Nonprofit Kft ügyvezetője által hangsúlyozottan – a Magyar Posta terjesztésében. A nyomtatott sajtó a városlakók elvárt és kedvelt fóruma. A helyi közéletnek, az önkormányzati közleményeknek és hirdetéseknek megfelelő felületet biztosít. Ezen túl az igényeket üzleti alapon, hirdetési tarifátáblázata szerint elégíti ki, gazdasági társaságok reklámhirdetéseit, gratulációkat és köszönetnyilvánításokat egyaránt olvashatók a lapban. A város életének legsokoldalúbb bemutatása az újság legfontosabb elvi célja, eszerint helyet kap a civil szféra és az ifjúság, kiemelt témaként kezeli a város történelmi hagyományainak ápolását, az itt élők megszólaltatását, a városi sporteseményekről való tudósítást, az egészség-megőrzést és a város közbiztonsági helyzetét is. A költségvetési nyomás ugyanakkor érezhető, a nyomtatott sajtó reklámfelületei jelentős vállalkozási bevételt hoznak a Kft-nek. Jellemző módon a kiadvány közel felét reklámok töltik meg.

A rendszeresen kiadványok mellett a szerkesztőség időszaki és alkalmi lapszámokat is készít, egy-egy jeles esemény – Hajdúhét, idősök hónapja, városnapi rendezvények – programjának közzétételével, vagy éppen az új üzletágának (HB COM) megismertetése céljából.

A szerkesztőség munkáját mindösszesen 1 főállású tördelőszerkesztő segíti, közvetlenül az Szabadhajdú Nonprofit Kft. ügyvezetőjének alárendelten.

1.3 A Hajdúböszörményi Városi televízió szerkesztősége

A helyi újság kiadása mellett a helyi tévé üzemeltetése is a Szabadhajdú Nonprofit Kft. feladatkörébe tartozik. A nyomtatott és elektronikus sajtó szerepe meghatározó (lehet) a kultúra, a közművelődés céljainak közlésében, alkalmas eszközei egy város, egy közösség kulturális

⁶ Szabadhajdú Közművelődési Média és Rendezvényszervező Nonprofit Kft. Alapító okirata 17. pont (2013. január 25.)

⁷ <http://www.digitalport.hu/x/hajduboszormeny> (letöltés ideje 2014. április 12.)

tudatformálásának. Ugyanakkor a média különböző formái egyúttal hathatós csatornái az önkormányzati tájékoztatásnak, „finomszabályozásnak” is. A hivatkozott közművelődési megállapodás alapján a Szabadhajdú Nonprofit Kft. jogosult a Városi Televízió üzemeltetésére és 1999. március 9-e óta a műsorszolgáltatási szerződés alapján a műsorszolgáltatási jogosultság címzettje is.

A Városi Televízió közműsor-szolgáltató, tudósít és tájékoztat a helyi eseményekről, programokról, a település ünnepeiről és rendezvényeiről, hétköznaponként másfél-két óra időkeretben, 5 főállású munkatárssal (1 vezető szerkesztő, 2 szerkesztőriporter, 1 operatőr-vágó és 1 operatőr).

A műsorszerkesztésében kiemelt szerepet kap – a kulturális vonatkozásokat tekintve – a civil szféra bemutatása, történelmi egyházak vallási műsorainak valamint az ifjúságról(nak) készített anyagok sugárzása, a város történelmi múltjának és néprajzi értékeinek ápolása, a városi sporteseményekről való tudósítás.

1.4 www.hajduboszormeny.hu

2000 júniusában készült el a város honlapja, amely a helyi közéletéről és a gazdasági életéről, a település intézményrendszeréről, Hajdúböszörmény helytörténeti és kulturális értékeiről adott hiteles képet.⁸ Az önkormányzati költségvetés közvetlenül finanszírozza a fórumot. Ma már a Szabadhajdú Nonprofit Kft. üzletágaként funkcionál, megbízás alapján egy magántulajdonú gazdasági társaság szerkeszti az öt nagyobb főrovatban (Önkormányzat, Vendégváró, Hírek, Egészségügy, Sport) elkészített informatív és könnyű eligazodást lehetővé tevő weblapot.

A korábbi honlap azon kuriózuma, hogy a városcímer elemeire kattintva, az adott elem heraldikai jelentése megismerhető volt, sajnos már hiányzik⁹.

1.5 Fürdőkeri Ifjúsági Szabadidő Központ

A fürdőkeri szabadidő központ elnevezése ugyan a kommunális közszolgáltatások körébe sorolandó fürdőszolgáltatásra utal (első hallásra), az intézmény azonban klasszikus közművelődési feladat-ellátó. Szabadidős programok szervezése mellett helyt ad városi rendezvényeknek, a gyermekek és a fiatalok számára (nyári) programokat, nyári táborok számára helyszínt és a hétköznapokon sportolási lehetőségeket biztosít. Gyönyörű természeti környezetben, egy 4,5 hektáros fás-ligetes parkban fekszik a Fürdőkeri Ifjúsági Szabadidőközpont és számos sportpályával rendelkezik.¹⁰ Területén található a Palinta Játsszótér is, amely a legfiatalabb korosztályok, a 3-6 évesek kedvelt pihenőhelye. Személyi feltételeit mindössze egy szabadidő-szervező és egy karbantartó jelenti.

Újutas megoldás a Fürdőkert területén tervezett és idén tavasszal befejeződő beruházás, melynek keretében ifjúsági szálláshelyet alakítanak ki. Egy magánszektorbeli szereplő az Új Széchenyi Terv keretében nyert el támogatást a fenti célra. Hajdúböszörmény Város Önkor-

⁸ Szabadhajdú Hetilap, 2000. szeptember 15., 3. oldal, Lévai Antal cikke

⁹ A város korábbi honlapja a mai napig elérhető a www.digitalport.hu/x/hajduboszormeny webcímen

¹⁰ <http://www.digitalport.hu/x/hajduboszormeny> (letöltés ideje 2014. április 13.)

mányzata mint az érintett ingatlan tulajdonosa egyrészt hozzájárult a pályázatban foglaltak végrehajtásához, illetve (a részbeni uniós finanszírozás miatt) ahhoz is, hogy az ingatlan a projekt kötelező fenntartási időszakában a fejlesztés céljára rendelkezésre álljon. Másrészt bérleti szerződést és megállapodást írt alá a sikeres pályázóval.

A fürdőkertbeli építési munkálatok ugyan az Önkormányzat számára rövid távon bevételekiesést jelentettek, amely – a remények szerint – a későbbi években megtérül. A cég és az Önkormányzat között létrejött megállapodás értelmében a projekt kötelező fenntartási időszakának lejártakor a pályázatból létrehozott fejlesztések (felülepítvény, eszközök, stb.) eladásra kerülnek Hajdúböszörmény Város Önkormányzata vagy annak közvetlen vagy közvetett tulajdonában működő cég(ek) részére. Fontos garanciális eleme a szerződésnek, hogy jövőbeni eladási ár nem lehet magasabb, mint a projekt megvalósításához a magánpiaci szereplő által biztosított, könyveiben kimutatott, a pályázat támogatási szerződésében maximálisan meghatározott önerő.

A fürdőkeri szabadidő központ olyan kulturális programok helyszíne, mint KEXX Fesztivál,¹¹ melynek szervezője egy helyi civil szervezet, de a (jelentős) pénzügyi támogatók sorában évről-évre ott találjuk Hajdúböszörmény Város Önkormányzatát is.

Országos ismertsége miatt feltétlen említésre érdemes a Kotta Fesztivál is. Ugyan 2008-ban félbeszakadt¹² a Klubok Országos Turisztikai Találkozójának lebonyolítása, a tizenhét év alatt hatalmas népszerűséget szerzett. A három napon át tartó multikulturális programok sokasága (színházi, irodalmi előadások, filmvetítések, sportversenyek, 60-70 zenekar koncertje) a fiatalok 3-4 ezres létszámú táborát vonzotta minden évben. A programsorozat ötletgazdája és szervezője a Hajdú You Do Ifjúsági Klub és Egyesület volt.¹³

1.6 Tájházak

Öt egykori paraszti porta épületegyüttese őrzi a népi építészet emlékeit a Polgári utca 92., 94., 96., 98. és 100. szám alatt. Nem skanzen ez, hanem alföldi, vályogból épült, nádtetes lakóházak és gazdasági épületek csoportja a 18. század vége és a 19. század közepe fordulójáról, „hüen reprezentálva a korabeli életmódot és a népi építészet szerves összetartozását”.¹⁴

Tartanak itt Hajdúsági Disznótort, Márton-napi libatort, valamint a húsvéti tojásfestésnek, -írókázásnak és az adventi népszokások bemutatásának helyszíneként is szolgál. Nyáron az iskolásoknak napközis táborát kínál, és az országban egyedülként a „Késes, Kovács és Börmíves” Alkotótáborát, mindemellett a pedagógus napi és közalkalmazottak napjának rendezvényei is itt zajlanak.

Növekvő üzleti bevételt hoz a Szabadhajdú Nonprofit Kft-nek ez az „üzletág”, hiszen a tájházak egész területe, illetve egyes épületrészei, a főzőhelyek, a kemencék családi-baráti

¹¹ A Könnyűzenei Extrém Sport Fesztivált idén negyedik alkalommal tartják. Különleges keverékben gördeszka és BMX sportversenyeket, esténként drum 'n' bass, elektro, HC, hiphop, minimal, reggae stílusokban könnyűzenét kínálnak.

¹² A 2008-ban sorra kerülő XVII. Kotta Fesztivál megszervezése egy vállalkozás kezébe került, azonban a 2 millió forintos önkormányzati támogatás és a Szabadhajdú Nonprofit Kft.-től kapott rendkívüli, 4 millió forintos kölcsön ellenére is fiasco maradt.

¹³ <http://www.digitalport.hu/x/hajduboszormeny> (letöltés ideje 2014. április 13.)

¹⁴ <http://www.hajduboszormenyi-tajhazak.eu> (letöltés ideje 2014. április 13.)

összejövetelekre, céges rendezvényekre, tréningekre, fotózásra kibérelhetőek. A turisták számára lovas kocsikázást, szabadtéri főzést, kézműves foglalkozást szerveznek, térítés ellenében.

Mindössze 1 főállású munkatárs áll a Tájház alkalmazásban, aki egyszerre program-szervezőként, ötletgazdaként és „honlap-menedzserként” is tevékenykedik.

1.7 Maghy Galéria

A város tragikus sorsú költőjének nevét viseli az Önkormányzat Galériája, a Maghy Galéria. Az önkormányzat, majd a vagyonkezelő által alapított Szabadhajdú Nonprofit Kft. használatában áll a Hajdúböszörmény, Deák Ferenc utca 2. szám alatti kiállítóhely és zeneudvar.

A Galéria elsősorban a Hajdúsági Nemzetközi Művésztelep alkotóinak és a kortárs művészeknek kínál teret és lehetőséget: kéthavonta megújuló kiállítási anyaggal illetve a Művésztelep anyagából összeállított aukciókkal. Emellett kulturális rendezvények helyszíne is: irodalmi esteket, koncerteket, művészeti szimpóziumokat, ismeretterjesztő előadásokat és képzőművészeti versenyeket tartanak a Galériában. Feladata harmadrészt, hogy múzeum-pedagógiai foglalkozásokat szervezzen, helyi iskoláknak, rajz-szakköröknek lehetőséget adva rajzórákra és foglalkozásokra – mindezekben egy munkavállaló segít.

1.8 Tourinform Iroda

A Tourinform Iroda a Magyar Turizmus Zrt-vel megkötött névhasználati szerződés keretei között működő helyi turisztikai marketing-képviselő. Hajdúböszörmény térségbeli kapcsolati hálóját jól mutatja, hogy Balmazújváros, Hajdúhadház és Téglás városok turisztikai piacra jutását is segíti az itteni ügynökség. Az egész éves nyitva tartással üzemelő iroda sokrétű, ugyanakkor kötelező feladatait a Magyar Turizmus Zrt-vel kötött szerződés rögzíti. Ezek között szerepel a turisztikai kereslet és kínálat közvetítése, vagyis állandó és folyamatos kapcsolatban áll a turisztikai szolgáltatókkal, vállalkozókkal, szakmai szervezetekkel, intézményekkel. További feladata az információ nyújtás, amelynek keretében a helyi és az országos turisztikai látnivalókról, programokról tájékoztatja az irodába betérő vendégeket és nemzeti, regionális kiadványokat terjeszt. Turisztikai célú adatokat gyűjt és frissít a térség idegenforgalmi attrakcióival kapcsolatban.

Hajdúböszörményi Tourinform Iroda online felülete a www.hajdukfovarosa.hu, amelyen találunk éves rendezvény-naptárat, a Sillye színházbérletről tájékoztatót, megnézhetjük az éppen aktuális programok plakátjait, letölthetjük a négy nyelvű böszörményi imázs-kiadványt, vagy éppen belelapozhatunk a művészeti katalógusba, hiszen Hajdúböszörmény a festők városa.

Működésének sikerességét igazolja, hogy a Tourinform Iroda több ízben is az ország legjobb irodái között szerepelt.¹⁵

¹⁵ Képviselő-testületi tájékoztató a Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt-hez kapcsolódó tagvállalatok 2013. évi üzleti tervének elfogadásáról (2013. május 22.)

1.9 HBCom

Hajdúböszörményben 2012 decembere óta a Szabadhajdú Nonprofit Kft. HBCom márkanévű üzletága végzi a kábeltelevízió, internet- és telefonszolgáltatást.

Az informatikai üzletágnak a Szabadhajdú Nonprofit Kft. keretében való megszületését azon helyzet kényszerítette ki, hogy a szolgáltatást nyújtó cég (kezdetben Tisser Kft., később AGORA Kft.) fizetésképtelenné vált. A képviselőtestület – megfelelően a lakossági elvárásnak – úgy döntött, hogy önkormányzat átveszi az informatikai hálózat üzemeltetését és a Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt-n keresztül a Szabadhajdú Nonprofit Kft-re bízta a feladatok ellátását.¹⁶ Ügyfélszolgálati irodát nyitott a Sillye Gábor Művelődési Központ és Közösségi Házban, a Szabadhajdú hetilapban külön melléklet¹⁷ jelent meg, amelyben a város lakosságát tájékoztatni kívánták és egyben bizalmukat kérték az induló üzletághoz. Az üzleti területhez üzleti szlogenek dukáltak: megbízható, kiszámítható, kifogástalan minőségű, lakosságbarát, biztos háttérű szolgáltatást ígérve.

Miután az Önkormányzat feltárta, hogy a korábbi beruházó a szerződés szerinti kötelezettsége ellenére sem teljesített mennyiségi és minőségi előírásokat, a Szabadhajdú Nonprofit Kft. végezte el ezen fejlesztéseket és beruházásokat a saját ágazati nyeresége terhére. Többségében a korábbi magánszektorbeli munkatársak kerültek a Szabadhajdú Nonprofit Kft. alkalmazásába, és a közmunkaprogramban dolgozók segítségével a Középkerti és a Vénkerti városrészekben kiépült a kábelhálózat.¹⁸ A 2013. május 22-én készült Képviselő-testületi tájékoztatóban¹⁹ a következő olvasható: „az átállás, az ismeretlen munkaterülettel való abszolút ismeretek megszerzése, az átvétel, a cég új üzletágának teljes beindítása hihetetlen energiákat és erőket kötött le, az átállás sikeres és zökkenőmentes volt; előfizetőt nem veszítettünk, sőt 4 hónap alatt közel 100 fővel növeltük az előfizetők körét.”

A 7 fő alkalmazottnak (ebben 1 fő közmunka keretében áll foglalkoztatás alatt) munkát adó HBCom a Szabadhajdú Nonprofit Kft. sikeres üzletága, a 2013-as költségvetési évben 20 millió forint nyereséget realizált.

A vizsgált időszakban az alternatív közszolgáltatás-szervező rendelkezésére álló források nagyságrendje a 2008. évi 120 millió forint nagyságrendről 2011., 2012. és 2013. évekre 100 millió²⁰ forintos önkormányzati támogatási összeggé zsugorodott. A 2014. évi költségvetési rendelet tovább csökkenti a Szabadhajdú Nonprofit Kft-nek jutott támoga-

¹⁶ A lakossági szélessávú internet hálózat kiépítése Hajdúböszörmény város önkormányzatának beruházásában megvalósult meg. Az önkormányzat a Gazdasági Versenyképesség Operatív Program keretében – amely az ország üzletileg kevésbé vonzó településeinek támogatása, illetve az „EU Önerő Alapjától” további 30 millió forintot. Így az összesen 200 millió forintos beruházás megvalósításához a városnak 20 millió forint pályázati önerőt kellett biztosítania. Az önkormányzat döntése alapján az elkészült hálózatot a Szabadhajdú Nonprofit Kft. üzemeltette és az internet szolgáltatási feladatokkal bízta meg 5 évre, 2008. április 1-jétől a kiválasztott gazdasági társaságot, a Tisser Kft-t.

¹⁷ Szabadhajdú Hetilap, 2012. november 23.

¹⁸ Vagyonkezelő közéleti információs kiadvány, I. évfolyam. 1.szám (2013. június)

¹⁹ Képviselő-testületi tájékoztató a Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt-hez kapcsolódó tagvállalatok 2013. évi üzleti tervének elfogadásáról (2013. május 22.)

²⁰ 2011. évre vonatkozó zárszámadás szerint 98,299 millió forint, míg a 2012. évre vonatkozó zárszámadás szerint 100,593 millió forint, 2013. évi tervezett összeg: 100, 850 millió forint.

tást: 94,7 millió forint az előirányzat. Ezzel párhuzamosan, sőt inkább ennek kényszerében a Szabadhajdú Nonprofit Kft. jelentős mértékben megnövelte vállalkozási tevékenységéből származó bevételeit: 2011-ben 46 millió forint, míg 2012-ben 82 millió forintos összeg szerepel a közhasznúsági jelentés tényadatai között (visszautalhatunk itt a SGMK irodáinak bérbe adásból, illetve a városi hetilap reklámbevételiről korábban említettekre). 2013-ban a tényszámok ugyan még nem állnak rendelkezésre, az üzleti bevétel további növelését (91,9 millió forintra) prognosztizálta a Szabadhajdú Nonprofit Kft. üzleti terve. Ugyancsak tetemesen növekedett a pályázati úton elnyert, közhasznúsági tevékenységéhez kapcsolódó támogatás, a 2011-es 7 millió forint támogatási összegről 2012-ben közel 27 millió forintra. Az idei évre pedig egy 860 millió forintos költségvetésű és a SGMK teljes körű felújítását célzó pályázat nyert támogatást, amelynek keretében a korszerűsödnek a kiszolgáló helységek, megtörténik az akadálymentesítés és szakaszosan zárható épületrészeket alakítanak ki, ezzel is elősegítve 4000 négyzetméternyi terület hatékonyabb piaci hasznosítását.

Kiadási oldalt vizsgálva az látható, hogy a közhasznú tevékenység bevételei nem fedezik a hasonló jellegű kiadásokat, azt a nonprofit gazdasági társaság a vállalkozási tevékenységéből befolyó bevételből egészíti ki. A személyi jellegű kiadások nagyságrendje emelkedett 2011-ről 2012-re, mintegy hetven százalékos nagyságrendben, ami a 2013-as tervszámok alapján tovább növekszik közel 12 százalékos mértékben. Az már csak a szerző sejtése, hogy a művelődési ház felújítására benyújtott pályázat sem felejt el személyi jellegű juttatásokat tartalmazni.

Az is megállapítható, hogy az önkormányzati költségvetési támogatás csak a közhasznú működési célú kiadásokat fedezi (vagy azt sem). Fejlesztésre a pályázati források kiaknázása révén van lehetőség: épület-korszerűsítés, jelentős eszközbeszerzés, beruházás a nagy számban benyújtott és jelentős részben támogatásra érdemesnek tartott pályázatok révén valósul meg, amelyben az intézményvezető kapcsolati hálója és a városvezető lobbijereje is számottevő. A projektben való gondolkodás egyedüli hátránya, hogy a megvalósult beruházások vagy az újonnan kitalált programok fenntartására már nem jutnak források.

2. Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság

Hajdúböszörmény Város Önkormányzata Képviselő-testületének 326/2011. (IX. 29.) Önk. számú határozata alapján nyolc önkormányzati érdekeltségű gazdasági társaság, köztük a Szabadhajdú Nonprofit Kft. holdingszervezetet alakított ki Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt. néven. A társaság 2012. január 1-jén kezdte meg működését, azzal az elsődleges alapítói szándékkal, hogy az önkormányzati tulajdonú társaságok működése összehangolt, átláthatóbb legyen; másodsorban pedig azért, hogy a gazdálkodás hatékonyságának növelésével profitot hozzon a városnak. A cégforma és az holding által nyújtott szolgáltatások „elmagyarázására” és reklámozására a Vagyonkezelő Zrt. „Vagyonkezelő” címmel saját terjesztésű, közéleti információs kiadványt jelentet meg havonta.²¹

²¹ A Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt-ről a kötet bevezető tanulmánya valamint az önkormányzati tulajdonú társaságok térnyerését elemző tanulmány részletes áttekintést ad

A tagvállalatok és a Vagyonkezelő Zrt. között megbízási szerződések vannak érvényben, így a Holding munkaszervezete végzi a Szabadhajdú Nonprofit Kft. részére a társaság adminisztratív jellegű feladatait: könyvvitelt és bérszámfejtést, vagyongazdálkodást és vagyonkezelést, beszerzést és közbeszerzést, követelés-kezelést, pályázatírást és annak menedzsmentjét, jogi szolgáltatásokat, humánerőforrás-gazdálkodást, kialakította és működteti a kontrolling-, valamint az informatikai rendszert. Ezen szolgáltatásokért a Szabadhajdú Nonprofit Kft. évi 4 millió forint megbízási díjat fizet a Holding részére, ami jelentősen kevesebb, mint a társaság korábbi adminisztratív kiadásai. A tagvállalatok szakmai önállósága megmaradt, a helyi közművelődési feladatokban tehát a Szabadhajdú Nonprofit Kft. továbbra is szuverén módon dönt. A Kft. – holdinalapítást követően módosított – alapító okiratának 11. pontja egyértelműen rögzíti, mely ügyek tartoznak az alapító, vagyis a holding és melyek a saját (illetve az ügyvezető) hatáskörébe.

1. Keretes írás

Hajdúböszörmény kulturális életére ható tényezők

Hajdúböszörmény kulturális életére számos tényező hat. A faktorok egy része a város hagyományaiiban, gondolkodásmódjában, hajdú öntudatában rejlik (kulturális célú civil szervezetek: klubok, „körök” illetve egyesületek, alapítványok, a Hajdúsági Nemzetközi Művésztelep), más részük a kulturális és közművelődési intézményhálózat mai formáiban, keretében zajlik (ide sorolhatjuk a Szabadhajdú Nonprofit Kft-t, a Hajdúböszörményi Fiókleveletárát, a Kertész László Városi Könyvtárat és a Hajdúsági Múzeumot, valamint a Klebelsberg Intézményfenntartó Központot és a köznevelési intézményeket – fenntartóktól függetlenül: az óvodákat, az alapfokú és középfokú iskolákat, a Bartók Béla zeneiskolát,).

Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának közművelődési koncepciója a további szereplőket is nevesíti, ekként a város ún. stratégiai partnereként kezeli a történelmi egyházakat, a Debreceni Egyetemet illetve annak hajdúböszörményi karát, valamint a kultúrát tágabb földrajzi környezetbe is elhelyezve: a Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzatot és közművelődési intézményeit, illetve a település testvérvárosait is.

A magánszektor is jelen van a kulturális térben, igaz többnyire marginális szerepkörben. Példaként a gazdasági társaság által szerkesztett város honlap vagy egy helyi magángaléria, a Művészeti Megálló említhető. Karakteresebb magánpiaci szerepkör jellemzi a fürdőkertben megvalósuló új-típusú megoldást, amelynek keretében ifjúsági, turisztikai célokat szolgáló projekt valósul meg a városban.

A jelentős arányú etnikai kisebbség helyi térben is értelmezhető szegregációs problémáinak kezelése a település önkormányzata együttműködik a Roma Nemzetiségi Önkormányzattal és közös – kulturális elemeket is tartalmazó – programokat szervez. Ilyen például a Bodaszőlői Integrált Közösségi és Szolgáltató Tér kialakítása, a szociális célú város-rehabilitációs program megvalósításának terve a Déli-lucernásban, valamint a helyi egyetemi kar területén működő Roma Innovációs Központ.

3. Önkormányzati fenntartású költségvetési szervek a kultúra területén

A Kertész László Városi Könyvtár és a Hajdúsági Múzeum az önkormányzat önállóan működő költségvetési szervei.²²

a) A közel hetven éves múlttal rendelkező Kertész László Könyvtár²³ a város nyilvános könyvtára. Rendszerváltáskor került mai helyére, a megüresedett pártházba. Az épület kívülről még a „múltkor” jegyeit viseli magán, szolgáltatásait tekintve azonban teljes mértékben megfelel a mai kor elvárásainak. Önkormányzati költségvetési szerv lévén a működéséhez szükséges finanszírozást a helyhatóság az éves költségvetésben időarányosan biztosítja.

2006-ig négy telephellyel működött – Hajdúböszörmény mellett Vid, Pród, Boda településrészekben kiskönyvtárakkal –, 2008-tól azonban egy telephelyen, a Bocskai tér 2. szám alatt üzemel, 8-9 fő könyvtáros munkatárssal. Közel 30 millió forint működési támogatásból gazdálkodik éves szinten, amely összeg nyolcvan százalékát a bér- és járulékkiadások, a fennmaradó húsz százalékot a dologi kiadások jelentik.

A könyvtárolvasók száma a vizsgált időszakban jelentős ingadozást mutat, 2009-ben meghaladta a 4500 főt, jelenleg 3000 fő körüli, vagyis lakosság-arányosan közel 10 százalék a beiratkozottak aránya. (A városban működik egy felsőoktatási könyvtár is, az ottani beiratkozottak száma további 1200-1500 fő.) A közkönyvtár leltári állománya 70 ezer kötet körüli nagyságrendben állandósult, 2012-ben némi emelkedésnek indult – köszönhetően a Márai program biztosította beszerzéseknek.²⁴

A település önkormányzata a könyvtár működési jellegű kiadásait fedezi, azonban az elmúlt 4-5 évben pályázati források révén sikerült jelentős fejlesztést, felújítást megvalósítani. Legutóbb a város nagyprojektjében, a főteret (is) megújító városközponti funkcióbővítő fejlesztés keretében elvégezték a könyvtár épületének akadálymentesítését, valamint sor került a felnőtt könyvtári rész energetikai korszerűsítésére, gyermekmegőrző és Civil Információs Iroda kialakítására, közel 50 millió forintos kiadással. 2009-ben a könyvtári infrastruktúrát fejlesztette egy projekt²⁵, és lehetővé vált az on-line könyvtári szolgáltatások elérése. „A könyvtár mindenkié!” program 22,8 millió forint európai uniós támogatást nyert a web-alapú szolgáltatások fejlesztésére és az iskolás korosztálynak különféle, könyvtárat népszerűsítő program és foglalkozás (Könyvkarnevál, Tudás Fája) megvalósítására.

A város közművelődési koncepciója²⁶ is hangsúlyt helyez a Kertész László Városi Könyvtár tevékenységének fejlesztésére, és kettős elvárást fogalmaz meg az intézménnyel szemben. Eszerint szerves egységet alkotva, együttesen kell jelen lennie a hagyományos könyvtári funkcióknak (kölszönzésnek, helyben olvasásnak), valamint az informatikai eszközökkel, információs adatbázisokkal, elektronikus dokumentumokkal a legkorszerűbb igényeket kielégítő szolgáltatási formáknak és az on-line könyvtárhasználatnak.

²² 4/2014. (II.14.) Önkormányzati rendelet (1) bekezdés b) pontja

²³ A hajdúböszörményben nevelkedett, tragikus sorsú költő nevét Hajdúböszörmény Város Önkormányzata Képviselő-testületének határozata értelmében 2004. április 01. napjától viseli.

²⁴ KSH Hajdúböszörményi területi statisztikai adatok 2005-2012

²⁵ Mintegy 10 millió forint forrásból szoftvert és számos hardver eszközt vettek: asztali számítógépeket, laptopot, digitális fényképezőgépet, szkennert, színes lézeryomtatót.

²⁶ 290/2013.(XI.21.) Önk. számú határozata Hajdúböszörmény Város Közművelődési Koncepciójáról

b) A Hajdúsági Múzeum a Hajdú-Bihar Megyei önkormányzati fenntartásból 2013-ban Hajdúböszörmény Város önkormányzatának fenntartásába került, és közművelődési, közgyűjteményi feladatokat ellátó, önállóan működő költségvetési intézményévé vált. Az idén kilencven éves egykori "Városi Múzeum" állandó kiállítása a hajdúság történetét, néprajzát, régészeti emlékeit reprezentálja, de számos időszakos kiállítás is megtekinthető a főtér sarkán álló egykori Hajdúkerületi Székházban. A 2013. évi és 2014. évi költségvetési támogatási nagyságrend azonos, 48 millió forint fölötti összegből gazdálkodhat, amelynek felét személyi juttatásokra, felét dologi kiadásokra, kiállítások megrendezésére költi a 7-8 fős személyzettel működő intézmény. Idén további 15 millió forintos támogatásban részesül, amit az állandó kiállításnak fejlesztésére fordíthat, igaz, ebből 13,5 millió forint központi költségvetési forrásból érkezik.

A Hajdúsági Múzeum a hajdú múlt és a város helytörténetének bemutatására múzeum-pedagógiai foglalkozásokat szervez az általános- és középiskolás korosztálynak, együttműködve a város közoktatási intézményeivel. Fontos támogatója a múzeumnak a Hajdúsági Múzeum Baráti Köre Közhasznú Egyesület és Városi Lőegylet, számos program valósult meg az egyesületek által elért pályázati források révén, így a múzeum honlapján virtuális látogatást tehetünk, digitalizált kiadványokat tölthetünk le, hajdúsági hagyományörző szakörök, képzőművészeti tehésgondozó programok részesei lehettek a helyi fiatalok. A főtér megújító nagyprojektből a múzeum sem maradt ki, a „soft” tevékenységek keretéből rendhagyó történelem órát szerveztek.

Szervezeti kereteit tekintve a Káplár Miklós Emlékház is a Hajdúsági Múzeumhoz tartozik. Az emlékház és a benne található gyűjtemény a város tulajdonát képezi. Káplár Miklósnak, a hortobágyi pásztorból lett festőnek a pásztorportréi, a tájképei és a személyes tárgyai láthatók – stílszerűen – a Hortobágy u. 10. szám alatt. 2014-ben az önkormányzat 3 millió forint értékű támogatást ítélt meg az emlékház fejlesztésére.

4. Aktív civil szektor

A város 2013-ban megújított közművelődési koncepciója jelentős számú (58) egyesületet, alapítványt, öntevékeny klubot említ név szerint, akik Hajdúböszörmény kulturális életének résztvevői. A települési önkormányzat kinyilvánítja azon alapelvét, hogy a helyhatóság ágazati és nem intézményi gondolkodó, a kultúra valamennyi szereplőjét (így az állampolgárokat, az intézményeket, az egyházakat, az etnikai és civil szerveződések, a kulturális vállalkozásokat) egyenrangúnak tekinti és azon határozott szándékát is deklarálja, hogy a kulturális életben nem irányítóként, feladat-meghatározóként, hanem partnerként, megrendelőként, pártolóként és mecénásként kíván jelen lenni. A helyhatóság éves költségvetési rendeleteit vizsgálva megállapíthatjuk, hogy ezen nézetének, szerepfelfogásának valóban megfelel, mivel a gyakori civil kezdeményezések, szerteágazó egyesületi ötletek mellé a város támogatás formájában pénz is tesz. Csak néhányat megemlítve, így valósulhat meg Hajdúböszörményben a Hajdúsági Nemzetközi Művésztelep és a Nemzetközi Írótabor, a kemencés nap és a horgásztábor, a lovas napok és a KEXX fesztivál, illetve így alakulhatott ki hagyománya a traktorhúzó Európa-kupának és a díjugrató versenynek, a gasztronómiai napnak és szüreti felvonulásnak. A rendezvények szervezője minden esetben egyesület vagy

alapítvány; azonban önkormányzati támogatás nélkül ezen programok nem működnének tartósan.

A külterületi településrészekben (Pród, Vid, Bodaszőlő) tevékenykedő kulturális intézmények életet is civilek szervezik, jelentős önkormányzati támogatás mellett.

5. A magánszektor marginális jelenléte

Tipikus kis- és középvárosi jelenségnek tekinthető a magánszféra szolid szerepköre a kultúra területén. A kultúra profittermelő képessége alulmarad az üzleti szféra illetve a kiváló minőségű bőszőrményi termőföld jövedelmet termelő potenciáljával szemben. Az a fajta polgári attitűd, ami a kultúrát önmagában is értéként kezeli, kiveszni látszik a társadalom értékrendjéből, igaz, ez nem (nemcsak) helyi dilemma. A hatékonyság, a pénztermelő képesség nem a kultúra legfőbb jellemzője, így a magánszektor megjelenése kivételes jelenségeknek tekinthető a városban. Az erre vállalkozókat főképp az elhivatottság, az érintettség motiválja.

A Művészeti Megálló egy magántulajdonú képzőművészeti galéria. 2009-ban nyitotta meg a tulajdonos-festő, aki saját festményei mellett a kortárs – többnyire helybéli – festőművészek és kézművesek alkotásait állítja ki. Szándéka szerint a város kulturális életének szerves részévé kívánt válni²⁷, amely küldetésének eleget téve ingyenes, ún. nyitott műtermi foglalkozásokat szervez rendszeresen. Az alkalmi kurzus keretében az általános és a középiskolás korosztálynak bemutatja az alkotás folyamatát – kíváncsivá téve (és remélhetőleg a jövőbeni kiállítás-látogatóvá is) a fiatal korosztályt. A tulajdonos maga is mecénás: jótékonyági célból több képárverést is szervezett.

2. Keretes írás

Hajdúböszörmény kártya

Hajdúböszörmény Város Önkormányzata a 43/2008. (IX.12.) Önkormányzati rendelettel döntött a Hajdúböszörmény-kártya bevezetése mellett. A fényképes és ingyenes kártya azt a cél szolgálja, hogy a hajdúböszörményi lakosok – pontosabban a legalább 5 éve hajdúböszörményi lakóhellyel rendelkezők – számára kedvezményt biztosítson kulturális, sport és egyéb szabadidős rendezvényeken.

Kínálati oldalon bármely Hajdúböszörményi székhelyű vagy telephelyű, illetve Hajdúböszörményben működő vállalkozás megjelenhet és ingyenesen elfogadóhelyé válhat. A cégek a polgármesterrel külön megállapodást kötnek, amelyben rögzítik a kedvezmények körét és mértékét.

A jogalkotói szándék a helybélieket kívánta kulturális aktivitásra ösztönözni, valamint a helyben-lakást és helyben-adófizetést némiképp ellentételezni.

A kedvezményeket lényegében maga az önkormányzat nyújtja, tekintve, hogy önkormányzati tulajdonban álló cégek – a Szabadhajdú Közművelődési Média és Rendezvényszervező Nonprofit Kft., a Hajdúböszörményi Tájékozók, a Városgazdálkodási Kft. és a Városi Sportszolgáltató Kft. – egyes szolgáltatásaira biztosít a kártya öt és húsz százalék közötti kedvezményt. A kezdeményezés ígéretesnek tűnik, azonban jelenleg egyetlen magánszektorbeli elfogadóhelye sincs.

²⁷ Szabadhajdú Hetilap, 2009. október 2., (XIX. évfolyam, 33. szám) 3. oldal, Lévai Antal cikke

Magántulajdonban áll Hajdúböszörmény egyik legrégebbi és legpatinásabb épülete, a több mint száz éves „Petőfi-Ház”. Elnevezése Petőfi nimbuszához kapcsolódik; az épület maga társadalmi-, politikai-, és kulturális események helyszínéül szolgált és ma is rendezvény-házként működik: fogadásokat, konferenciákat, esküvőket, bálakat tartanak itt.

6. Térbeli egyenlőtlenségek kezelése a kultúra területén

A kulturális célokra egyre szűkebb mértékben rendelkezésre álló források és az ezzel együtt járó átalakítások a külterületeken működő kultúrházak létjogosultságát Hajdúböszörményben – az országos példákkal ellentétben – soha nem veszélyeztették. Az erős civil hálónak és a lokálpatriotizmusnak köszönhetően a kultúrházak a helyi igényeket kielégítő multifunkcionális intézményként működnek. Pród és Vid településrészekén a Pródi-Halom Közhasznú Egyesület, illetve a Vidi-Ér Vidért Közhasznú Egyesület, míg Bodaszőlőn a Bodaszőlőért Egyesület kötött az önkormányzattal együttműködési megállapodást a közművelődési feladatok ellátására.²⁸

A Bodaszőlői Integrált Közösségi és Szolgáltató Tér (a korábbi Ifjúsági Ház) újraeredése egy sikeres pályázatnak köszönhető²⁹, így 2013. február 1-jén megkezdhetette működését. A Bodaszőlőért Egyesület alkalmi újságot ad ki Bodazeleméri Helyi Újság néven, saját honlapot működtet a 1872 lakost számláló településrész számára.

A szabad kapacitások piaci értékesítésére itt is sor került, az IKSZT-épületben kialakított fitnessterem bérbeadása meghirdetésre került a Szabadhajdú hetilapban, az önkormányzat illetékes Bizottsága (Gazdasági, Fejlesztési és Környezetvédelmi Bizottság) által elfogadott feltételekkel.

A település önkormányzata a Déli-lucernás szociális célú város-rehabilitációs projektje keretében nyert el 380 millió forintot is meghaladó összeget, mely program a közoktatási intézmények felújítása és az infrastrukturális fejlesztések mellett kulturális elemeket is tartalmaz: közösségi terem kialakítására, illetve roma hagyományok ápolására elküldhető forrásokkal.

A késő gótikus stílusban épült egykori templom romjainak, a zeleméri csonkatoronynak Hajdúböszörmény Város Önkormányzata a tulajdonosa. A csonkatorony Hajdúböszörmény legrégebbi építészeti öröksége. Civil kezdeményezésről van itt is szó; a Bodaszőlőért Egyesület nyert el a műemlék megújításra 25 millió forintot³⁰, melynek keretében újjáépítik a halomra felvezető lépcsősort, parkosítják és kerítéssel veszik körül a területet, napelemes kandelábereket telepítenek az éjszakai megvilágításhoz valamint térfelügyelő-rendszert létesítenek³¹.

²⁸ 19/2012. (III.29.) Önk. rendelettel módosított 55/2008.(XII.01.) Önk. rendelete a helyi közművelődési tevékenység támogatásáról illetve 166/2005. (IV.28.) Önk. határozat

²⁹ 2012-ben került megvalósításra a bodaszőlői IKSZT program, melynek 2012. évi pénzügyi felhasználása 40,073 millió forint volt

³⁰ Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a vidéki örökség megőrzéséhez LEADER Helyi Akciócsoportok közreműködésével elnevezésű pályázat

³¹ <http://www.hbtv.hu/index.php/hirek/gazdasag/item/4407-szepuel-a-csonkatorony> (letöltés ideje 2014. április 14.)

7. Nemzetközi kapcsolódási pontok

Hajdúböszörmény sokszínű és szerteágazó testvérvárosi kapcsolatokkal bír, ezen kötelekeit aktívan ápolja, nemcsak szimbolikus formákban, hanem évente külön költségvetési forrást nevesít erre a feladatkörre³².

Hajdúböszörmény Város Önkormányzata sikerrel pályázott a NKA Vizuális Művészetek Kollégiumához, így a testület 2013 nyarán hozott döntés alapján a város 3,7 millió forintot nyert el a település széleskörű testvérvárosi kapcsolatainak bemutatását jelképező kortárs térplasztikára³³, a Bocskai tér Iskola utca előtti részén kialakításra kerülő zöldterületi helyszínen.

A már idézett hajdúböszörményi közművelődési koncepció városi imázs-váltást sürget; a kultúra és az idegenforgalom, a kulturális és az idegenforgalmi marketingmunka erősítését hangsúlyozza annak érdekében, hogy egyrészt a várossal és a térségről kedvezőbb kép alakulhasson ki, másrészt közvélekedés megváltozásával a turizmus – benne a kulturális turizmus – a helyi gazdaság erős bázisává, a térségi növekedés motorjává váljon. Ebben a gondolkodásmódban újra előkerül a kettős elvárás: Hajdúböszörmény illeszkedjen a globalizációs folyamatokhoz, ugyanakkor erősítse a helyi közösséghez tartozás, a lokálpatriotizmus érzését.

8. Fiskális kérdések a nagyító alatt

Mennyit költ, illetve tervez költeni egy középváros, Hajdúböszörmény a kultúrára, a közművelődésre? A város által elfogadott, majd 2013-ban felülvizsgált és megújított közművelődési koncepció³⁴ kimondja, hogy a kulturális, a tudományos és a művészeti értékek megőrzését ellátó, valamint a kultúra-közvetítő intézményhálózat működőképességének segítése érdekében az éves költségvetésben 3 százalékot kell biztosítani a kulturális, tudományos, közművelődési-közgyűjteményi, művészeti tevékenységek támogatására. Ezen elkötelezettségét a város mindenképpen teljesíti, hiszen a 4,4 milliárd forint kiadási főösszegeből 94,7 millió jut a Szabadhajdú Nonprofit Kft-nek, 22,7 millió forintot városi rendezvényekre költenek, 3,6 millió forint az civilszektornal kötött közművelődési megállapodás alapján Pród és Vid településrészek kultúráját szolgálja, további 2 millió forint a testvérvárosi kapcsolatokra fordítható, 1 millió forintot a Roma Nemzeti Önkormányzat kap (igaz, nemcsak kultúra-ápolásra), 5,8 millió forintot civil szervezetek kapnak (kulturális, hagyományörző, sportcélokra), 4,3 millió forint jut a bodaszőlői Integrált Közösségi és Szolgáltató Tér (IKSZT) közművelődési feladataira. 15 millió forint a Hajdúsági Múzeum és 3 millió forint a Káplár Miklós Emlékház fejlesztését szolgálja. Figyelemmel arra, hogy a tanulmány során tágran értelmeztük a közművelődés fogalmát, ehhez adódhat még a sportcélra elköltendő 31 millió

³² 2014. évi költségvetési rendeletben 2 millió forintot

³³ A hajdúböszörményi születésű Kosina László szobrászművész 2014. márciusában hirtelen elhalálozott, a város az alkotó tervei, rajzai alapján elkészítteti a térplasztikát

³⁴ 290/2013.(XI.21.) számú Önkormányzati határozat

Városi Sportszolgáltató Kft-nek nyújtott támogatás és további 11 millió forint a sportpálya öltözőjének fejlesztésre³⁵.

Következtetések

Vizsgálódásunk részben rácsúfol a tanulmány elején megfogalmazott feltevésünkre. Hajdúböszörmény kulturális piaca valóban többszektorúvá vált; az immár nem költségvetési szervként, hanem nonprofit, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságként működő alternatív szolgáltatósszervező szerepkörrel bír, a történelmi múlthoz való erős kötődés és hagyományápolási iránti meghatározó igény számos aktívan működő civil szervezet feladatkörét megerősítette a kulturális szektorban.

A helyi civilszektorbeli iniciatívák száma ugyan magas, azonban az ilyen rendezvényeknek a helyi közösségben és a tágabb környezetében való ismertségéhez, több éven keresztül életben-tartásához szükség volt és van az önkormányzati támogatására. Vagyis ahhoz, hogy a településen sikeres legyen egy kulturális esemény, szinte elengedhetetlen a pártfogás. Ez alatt értendő az önkormányzati médiacsatornák marketing tevékenysége, azáltal hogy megjeleníti, reklámozza a programot az ingyenesen és széles körben terjesztett városi kiadványában (pl. egyház által szervezett gyermeknap rendezvény), vagy akár közvetlen önkormányzati pénzügyi támogatás (pl. a traktorhúzó verseny, veterán járműkiállítás, lovas-napok, kenyér-ünnep) vagy a közművelődési szolgáltatósszervező révén biztosítja a város az egyes nagy múltú klubok, együttesek működéséhez, próbáihoz szükséges tárgyi feltételeket. Karakteres, meghatározó kezdeményező-képességgel (és készséggel is) a kulturális piacon azonban a Szabadhajdú Nonprofit Kft. bír, a támogatása, a segítsége, a felkarolása nélkül gyakorlatilag nincs a város kulturális életébe szervesült kulturális esemény.

A helyhez kötöttek igénybe vehető kulturális közszolgáltatások finanszírozásához szükséges források részben helyben vannak, hiszen az önkormányzati döntéshozatal révén elérhetőek, és egyedi döntésekkel, bizonyos programokhoz forrás-odaitéléssel növelhetőek, akár év közben is, amint azt Hajdúböszörményben is mutatta a gyakorlat. Ezek mellett viszont az uniós csatlakozással előtérbe helyeződött projekt-finanszírozás. E források összecszerúságukban és arányukban is jelentősebbek, mint a települési önkormányzat által kulturális feladatellátásra megítélt, megítélhető pénzeszközök nagysága. Ugyanakkor igen-csak meghatározó azon településvezetői lobbierő, „kijárási képesség” és ami külön nevesítést, kiemelését érdemel: azon gondolkodásmód, amely a hajdúkultúra ápolása, a kultúra bástyaszerpe mellett elkötelezett és a kulturális értékek fontosságát hangsúlyozó vezető jelent, egy megszorításokkal terhelt, hatékonysági érvet minden más szempont elé helyező közszféra ellenében is.

Ahogy az önkormányzati gazdálkodás vonatkozásában is érzékelhetőek centralizációs törekvések (Szente, 2012), az egyre erősödő centralizáció a kulturális szolgáltatás-szervezés módszereit is jellemzi. A (korábbi) decentralizációs törekvések mozgatója épp az volt, hogy

³⁵ 4/2014. (II.14.) Önkormányzati rendelet a 2014. évi költségvetésről. Némileg árnyalja a képet, hogy az időközben elfogadott zárszámadási rendelet tényadatai szerint Hajdúböszörmény kiadási főösszege 7,1 milliárd forintra változott.

a szolgáltatások iránti szükségletek nagyon eltérőek, tehát csak változatos szervezeti formákban képesek az önkormányzatok ezeket az igényeket kielégíteni (Horváth, 2007: 20). Változatos szervezeti formák keresése helyett Hajdúböszörmény megmaradt a 2007-től kialakult gyakorlatánál, amelyben az önkormányzat – ma már áttételesen az önkormányzati vagyongazdálkodó társaság – tulajdonában álló nonprofit gazdasági társaság teljesíti a helyi kulturális igényeket. Hangsúlyozottan csak kiegészítenek ebben a civil szereplők, az egyházi intézmények és a magánszektor.

Kijelenthető, hogy Hajdúböszörmény kulturális piacán versengésről nem beszélhetünk, a Szabadhajdú Nonprofit Kft. a meghatározó aktora a széleskörű kulturális közszolgáltatási piacnak. A kilencvenes évek végén arról olvashattunk, hogy a vállalkozások száma megnövekedett a kultúrában (Sári, 1997, 49), diszkók, videó-tékák jelentek meg, jelenleg a közszolgáltató cég és az egyesületek-alapítványok kettőse körvonalazódik, kiegészülve a református és a görög-katolikus egyházi szerepvállalással. Áttekintve az évről-évre elkészített rendezvény-naptárakat, egyértelműen megállapítható, hogy a helyi társadalom értékrendje, a hajdúhagyományok, az erős hajdúöntudat jelentős mértékben tematizálja a város kulturális életét.

A kettős kötés a kultúra területén sokféle nézőpontból érvényesül. Egyrészt a kulturális piac alapvetően kétszereplős, amelyben az abszolút főszerepet a helyhatósági tulajdonban álló Szabadhajdú Nonprofit Kft. játssza. Említést Az önkormányzati tulajdonú társaság ugyanakkor magánszektorbeli technikákat is alkalmaz a kulturális piacon. Méri a lakosság kulturális igényeinek változását, tette ezt például a mozi iránti helyi igények szondázásával. A városi kulturális nagyrendezvényeken díjat szed, díjpolitikát alkalmaz. Teszi nemcsak azért, hogy számszerűsíteni tudja (a tulajdonos önkormányzat felé is), hányan vettek részt az általa kínált programon, hanem a helyi lakosok kulturális szolgáltatásokhoz való hozzájárulását – még ha csekély mértékben is – és tudatosságát is erősíteni kívánja.

A helyi értékek, a hajdú tradíciók „hagyományos” ápolása mellett Hajdúböszörmény élni igyekszik a hálózatos és a nemzetközi kapcsolatokban rejlő együttműködési lehetőségekkel, legyen szó akár informatikai, illetve turisztikai fejlesztésekről, akár a kistérségi, illetve az európai uniós testvérvárosi kulturális kooperációról.

Hajdúböszörmény sajátos településszerkezete is magában hordozza a kettőséget, a főtéren, a városcentrumban megvalósított programok mellett a külterületi városrészek ebben az értelemben semmiképpen sem perifériák.

A kulturális szolgáltatások finanszírozása két csapból ered. Az önkormányzati források mellett – illetve ezek csökkenését, apadását észelve – egyre hangsúlyosabbá válik a hazai és uniós pályázati lehetőségek feltárása, kiaknázása. E téren a magánszektor is kezd szerepet találni magának.

Felhasznált irodalom

- Péteri Gábor (2007): Nagyobb felelősség, átalakuló feladatok, új szerepek. In: Horváth M. T. (szerk.): *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Budapest: KSZK.
- Horváth M. Tamás (2007): Magunkon kívül. In: Horváth M. T. (szerk.): *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Budapest: KSZK.

- Horváth M. Tamás (2013): Kiszervezés-visszaszervezés: Változások a magyar helyi közszektorban, 2010-12. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest, Dialóg Campus.
- Péteri Gábor (2013): Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya. Területi közszolgáltatások szabályozása. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest, Dialóg Campus.
- Lévai Antal (2013): Alternatív szolgáltatásszervezési módok alkalmazása (Hajdúböszörmény példáján). In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*. Budapest, Dialóg Campus.
- Lapsánszky András (szerk.) (2013): *Közigazgatási jog*. Budapest: Complex Kiadó
- Sári Mihály (1997): *Város és művelődése*. Debrecen: Kossuth Egyetemi Kiadó,
- Szente Zoltán (2012): Az önkormányzati rendszer átalakítása. In: *Fundamentum*, 2012. 16. évf. 2. sz. 11–14. old.

Felhasznált jogszabályok és anyagok

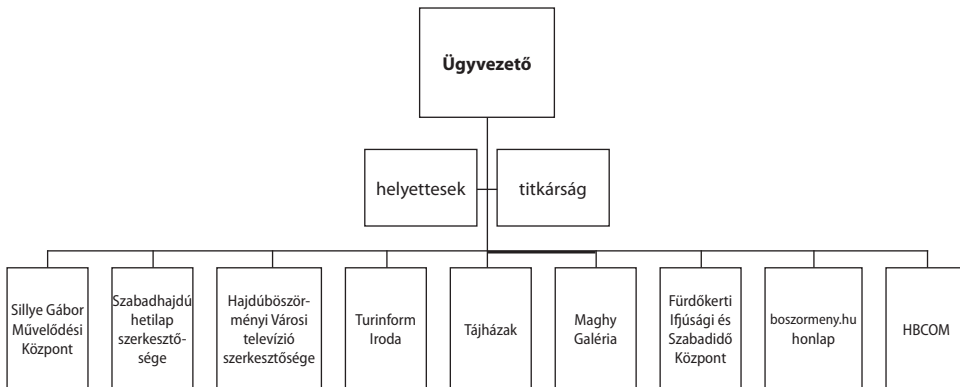
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló többször módosított 20/2007. (IV. 26.) Önk. rendelete
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzat 2008., 2009., 2010., 2011. és 2012. évi zárszámadásai
- 45/2009. (X.29.), 28/2009.(VI.25.), 45/2009. (X.29.) és 50/2009. (XI.26.), 2/2011. (I.27.) Önk. rendeletekkel módosított 43/2008. (IX.12.) Önk. rendelete a Hajdúböszörmény Kártáról, valamint a hajdúböszörményi lakosság kulturális,- sport,- és egyéb szabadidős tevékenységének támogatásáról és a kommunikációs szolgáltatásokról
- a 19/2012. (III.29.) Önk. rendelettel módosított 55/2008.(XII.01.) Önk. rendelete a helyi közművelődési tevékenység támogatásáról
- 9/2012. (II.14.) Önkormányzati rendelete a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével kapcsolatos szabályokról
- 5/2013. (II.14.) Önkormányzati rendelet a 2013. évi költségvetésről
- 4/2014. (II.14.) Önkormányzati rendelet a 2014. évi költségvetésről
- 408/2007. (VII.24.) Önk. számú határozat (Hajdúböszörmény Város Önkormányzata és a Szabadhajdú Közművelődési Média és Rendezvényszervező Nonprofit Kft. 2007. szeptember 01. napján Közművelődési Megállapodásának elfogadásáról)
- 193/2008. (IV.24.) Önk. számú határozat
- 502/2008. (X.30.) Önk. számú határozat Hajdúböszörmény Város Közművelődési Koncepciójáról
- 55/2013. (II. 28.) Önk. számú határozata
- 290/2013.(XI.21.) Önk. számú határozat Hajdúböszörmény Város Közművelődési Koncepciójáról
- Hajdúböszörmény honlapja – <http://www.hajduboszormeny.hu>
- Szabadhajdú Hetilap 2008-2014
- KSH Hajdúböszörményi területi statisztikai adatok 2005-2012

- Sillye Gábor Művelődési Központ és Közösségi Ház többször módosított, egységes szerkezetbe foglalt hatályos alapító okirata, 2004. október 28.
- Szabadhajdú Nonprofit Kft., egységes szerkezetbe foglalt hatályos alapító okirata, 2013. január 25.
- Szabadhajdú Nonprofit Kft. Szervezeti és Működési Szabályzat, 2012. december 1.
- Szabadhajdú Nonprofit Kft. 2008., 2009. 2010., 2011. és 2012. évi közhasznúsági jelentései
- Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt. egységes szerkezetbe foglalt hatályos alapító okirata, 2013. december 31.

Melléletek

1. Melléklet

**Szabadhajdú Közművelődési Média
és Rendezvényszervező Nonprofit Kft. szervezeti felépítése**



Forrás: a szerző saját szerkesztése a Szabadhajdú Közművelődési Média és rendezvényszervező Nonprofit Kft. Szervezeti és Működési Szabályzat illetve a V. Szabó Sándorral készített interjú (2014. április 2.) alapján

4.

Az egészségügyi ellátás szervezése

Fónai Mihály

Bevezetés

A tanulmány az egészségügyi ellátások szervezésének módját vizsgálja Hajdúböszörményben. Az ellátások szervezése természetesen nem térhet el és nem tér el a jogszabályok adta lehetőségektől, ám az intézményes keretekben, az ellátások közötti kapcsolatokban, az önkormányzat szerepvállalásában vannak különbségek a települések között. Ezek különösen a kétezres évek végére erősödtek fel, alapvetően a járó beteg szakellátások és a fekvőbeteg ellátás területén. Az eltérő megoldások a települési önkormányzatok szerepvállalásában és az önkormányzati tulajdonú intézmények, vagy gyakrabban az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok térnyerésének a mértékében különböztek. Az elmúlt években a folyamatok sokkal inkább konvergálnak, az önkormányzati szerepvállalás az állami tulajdonú kórházak mellett az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok koordináló szerepét, ezáltal a települési önkormányzatok súlyának növekedését hozta magával. E folyamatok Hajdúböszörményben is végbementek, a kilencvenes évek „spontán”, és alapvetően funkcionális privatizációját a városi tulajdonban álló gazdasági társaság, koordináló szerepe váltotta fel.

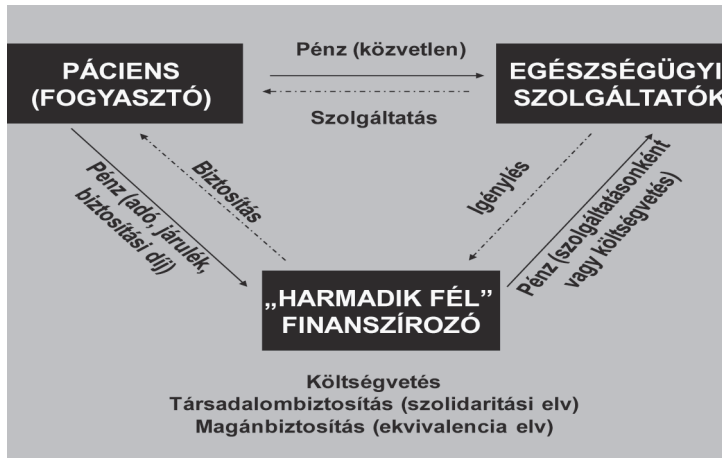
Az egészségügyi ellátórendszert vizsgáló terepmunkánk során két kérdésben látszottak kulminálódni a problémák: a finanszírozásban és a feladatellátás felelősségében, azaz a privatizált ellátások és a város, az önkormányzat kapcsolatában. Így ezekre a tanulmányban kiemelt figyelmet fordítunk.

1. Az egészségügyi ellátások finanszírozása és a privatizáció

Az egészségügy finanszírozására többféle modell alakult ki. A finanszírozó lehet a költségvetés, a kötelező biztosítás, a magánbiztosítás, és a közvetlen térítés (Orosz, 2002a: 152). A szolgáltatást működtetheti a központi vagy a helyi kormányzat, az üzleti, nonprofit szektor, illetve az üzleti, for-profit szektor. Mindezek alapján beszélhetünk a közfinanszírozás dominanciájáról (a) közszolgáltatással (Nagy-Britannia), (b) a közfinanszírozás dominanciájáról vegyes szolgáltatással (Franciaország, Németország), (c) a közfinanszírozás dominanciájáról magán szolgáltatással (Kanada), valamint a magánfinanszírozás dominanciájáról magán szolgáltatással (USA). A finanszírozási viszonyokat az egészségügyben három alapvető gazdasági viszonytal lehet jellemezni.

1. ábra

Az egészségügy finanszírozási rendszere



Forrás: Orosz, 2002a: 149.; Az egészségügyi rendszer összetevői

Ahogy a finanszírozási modellek kapcsán arra utaltunk, a „piaci” és a „köz” elemek kombinációja jellemzi az egészségügyi rendszereket. Leegyszerűsítve két nagy alternatív modell, a piaci és a közegészségügyi modell alakult ki, a két modell eltérő logika alapján működik, bár tisztán egyik sem érvényesül.

1. táblázat

Az egészségügyi rendszer alternatív modelljei

	<i>Piaci modell</i>	<i>Közegészségügyi modell</i>
A szolgáltatás természete	más javakhoz hasonló	állampolgári jog
A működés alapelve	fogyasztói szuverenitás	a lakosság egészségi állapota
A szolgáltatáshoz való hozzájutás	fizetőképesség szerint	szükséglet alapján
Finanszírozás	magánbiztosítás	közfinanszírozás
Tulajdon	magán (nonprofit és rofitérdekeltségű)	köztulajdon (és nonprofit magán)
A szolgáltató jövedelme	a piac határozza meg	a közvásárló monoposzonia pozíciója
Az orvos pozíciója	önálló vállalkozó, klinikusi szabadság	közalkalmazott, vagy önálló, klinikusi szabadság
A páciens helyzete	szabad orvosválasztás	szabad orvosválasztás

Forrás: Orosz, 2002a: 157.

Magyarországon az egészségügyi szolgáltatások finanszírozására az jellemző, hogy más-és más finanszírozási módszert vezettek be az alapellátások, a szakellátások és a fekvőbeteg

ellátás területén. A háziorvosi szolgálatban angol mintára a súlyozott fejkvótát, a járóbeteg szakorvosi ellátásban a fee-for-service (német pontrendszer) alapú teljesítményfinanszírozás, a fekvőbeteg ellátásban pedig amerikai mintára a homogén betegségcsoportok, ápolási napok szerinti finanszírozást adaptálták (Orosz, 2002b: 176). A háziorvosok fejkvóta rendszere a bejelentkezett biztosítottak számától, életkorától, és az ellátandó területtől, az orvos szakképesítésétől, és a kiegészítő tevékenységektől függ (Az egészségügy...2001: 323; Nagy, 2005: 18; Boncz, 2011: 20–25). Az egyes finanszírozási rendszerek előnyeit és hátrányait a következő táblázat foglalja össze.

2. táblázat

A finanszírozási rendszerek előnyei és hátrányai

Fizetési mód	Előny	Hátrány
Eseti díjazás	Jól összefügg a végzett munkával. Könnyen számítható a teljesítmény.	Költségnövelő hatása serkent a túlköltekezésre.
Eset (Pont és HBCS)	Mérsékelttel teljesítményarányos. Érdekelte a kezelések egyszerűsítésében.	A listák összeállítása nagyon bonyolult, sokszor aránytalan. A „drágább” diagnózis irányába hat.
Fejpenz	Egyszerű adminisztráció, serkent a takarékosagra. Előre tervezhető bevétel. Prevenció irányába hat.	Az egészségesebbeket szívesebben veszi listára. Az orvos érdeke, hogy ne kezelje a beteget.
Fix fizetés	Adminisztratív egyszerű. Megkönnyíti a bevétel tervezést.	A beteg elveszíti a befolyását, az orvos nem érdekelt az ellátásban.

Forrás: Forgács, 2001: 79.

A magyar egészségügyi rendszer átalakulása a kilencvenes évek elején következett be. A korábbi, integrált rendszer, melyben a körzeti orvosok is, az intézményekhez hasonlóan, a rendszer részét alkották, felbomlott (Orosz, 2002b: 90). A háziorvos szolgálat 1992-es kialakítása ezt a rendszert felbontotta, a háziorvosok és fogorvosok önállóak lettek. A kilencvenes években a gyógyszertárak kerültek magántulajdonba, és elkezdődött, elsősorban a diagnosztikai területen a szakellátások privatizációja is. Maga a privatizáció funkcionális privatizáció volt, azaz a szolgáltatást vállalkozó orvosok teljesítették, de a rendelők meghatározó módon önkormányzati tulajdonban maradtak, és az alapfelszerelést, a minimál feltételeket is az önkormányzatok biztosították. További változást a 2000-ben elfogadott praxisjog jelentett, a működési jogot, a praxist anyagi értékű jogként határozták meg (Orosz, 2002b: 176).

Az alapellátásokról szóló, 2000. évi II. tv. törvény szerint a háziorvos által végzett tevékenység azért vált vagyoni értékű joggá, mert megjeleníti az orvos életpálya tapasztalatát, amely a munkájában megtestesülő „know how” (Martini, 2006: 1). A praxisjog személyes jellegéből fakad az orvosnak az a kötelezettsége is, hogy a működtetési jog alapján végezhető önálló orvosi tevékenységet személyesen köteles végezni.

A fekvő-és járóbeteg szakellátásban 1996-ban kezdődött meg a költségvetési intézmények közhasznú társasággá alakítása, valamint működtetésbe adása magánszolgáltatóknak – ezt a folyamatot hívták privatizációnak, holott nem erről volt szó, hisz nem került sor az állami és az önkormányzati vagyon értékesítésére, így helyesebb a magánszolgáltatók be-

vonásáról beszélni.¹ A privatizációnak két formája volt lehetséges: a funkcionális és a teljes privatizáció. A funkcionális privatizáció esetében a szakfeladat ellátását privatizálták, az infrastrukturális vagyontárgyak azonban az eredeti tulajdonosnál maradtak, az ingatlanok és a géppark működőképes állapotban tartása az eredeti tulajdonos feladata marad. A teljes privatizáció esetében valamennyi vagyontárgyat eladják, illetve átadják egy új alapítású, vagy régóta működő vállalkozásnak (Rt., Kft., Bt.), vagy nonprofit közhasznú társaságnak (Kht.), alapítványnak, ez esetben az összes költséget és terhet az új társaság viseli (Uhrik, 2004: 12).

2. Az egészségügyi ellátórendszer Hajdúböszörményben

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény alapján a települési önkormányzatoknak az egészségügyi alapellátás körében gondoskodni kell

- a) a háziiorvosi, házi gyermekorvosi ellátásról,
- b) a fogorvosi alapellátásról,
- c) az alapellátásokhoz kapcsolódó ügyeleti ellátásról,
- d) a védőnői ellátásról, és
- e) az iskola-egészségügyi ellátásról.

Emellett a települési önkormányzatok járóbeteg szakorvosi ellátást is biztosíthatnak; a helyi önkormányzat az egészségügyi szakellátási intézményműködtetési kötelezettségének részeként gondoskodik a tulajdonában, illetve fenntartásában lévő, közfinanszírozott egészségügyi szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató működéséről.²

Hajdúböszörmény egészségügyi ellátórendszere a jogszabályoknak megfelelően minden olyan ellátást biztosít, ami az önkormányzat feladata. A városban 13 felnőtt háziiorvosi, 5 gyermek háziiorvosi, 7 fogászati alapellátási praxis működik. A védőnői szolgálatot 12 területi védőnő és 5 iskolai védőnő látja el, iskolaorvos 2 fő, a foglalkozás egészségügyi feladatokat 2 fő, és a GE-nél dolgozó 1 orvos látja el. A járóbeteg szakorvosi ellátásban 15 szakorvos dolgozik az ESZ-V által működtetett rendelőintézetben. A központi orvosi ügyeletei ellátást az Orvosi Ügyelet Egészségügyi Szolgáltató Kht. feladatellátási szerződés keretében biztosítja. Nem önkormányzati feladat, de van mentőállomás a városban, mely a megyei szervezet tagja, és az ügyelettel közös irányító szervezetben működik együtt.

Ahogy arra utaltunk, a finanszírozásban és a feladatellátás felelősségében, azaz a privatizált ellátások és az önkormányzat kapcsolatában látszanak kulminálódni az egészségügyi ellátórendszer működésének a problémái. A problémák részben szervezeti, részben pénzügyi, finanszírozási, gazdálkodási, vagyonkezelési kérdésekben nyilvánulnak meg, így elsősorban ezekre koncentrálnak. A szervezeti kérdések a „rendelőintézet” működésének struktúrájával, a rendelőintézet kompetenciáival, feladataival függnek össze. A vagyonkezelési kérdések szorosan összefüggnek a szervezeteikkel, melyben alapvetően a (magánvállalkozó) orvosok

¹ Jelentés, 2006

² 1997 évi CLIV. tv. 152 § (3)

által ellátott feladatok finanszírozása és az önkormányzat fenntartói feladatából következő érdekkülönbségek érvényesülnek.³

3. Szervezeti és működési változások és konfliktusok

A járóbeteg szakellátások szervezeti és működési változásai az ellátások finanszírozásával és a fizikai infrastruktúrát jelentő Rendelőintézet működésével, a működés finanszírozásával függ össze. A városban a rendelőintézetet 1965-ben alapították, egészen 1992-ig a Mester utcán működött. A jelenlegi épületet 1992-ben adták át a Kálvin tér 7-9. szám alatt, de egészen az épület 2012-es teljeskörű felújításáig e két telephelyen működött Hajdúböszörmény Város Egészségügyi Intézménye. A rendelőintézet története jó példája a hazai egészségügy szervezeti és intézményi változásainak. A kilencvenes évek második felétől, 1996-tól folyamatosan nyílt mód a szakellátások funkcionális privatizációjára – az alapellátásokban erre 1993-tól került sor. 2009-ben az ideggyógyászati szakrendelés kivételével az összes többi szakrendelést már vállalkozó orvosok működtették, akik közvetlenül kötöttek finanszírozási szerződést a Hajdú-Bihar Megyei Egészségbiztosítási Pénztárral, így önálló egészségügyi szolgáltatóknak voltak tekinthetők.⁴

Az alapellátások esetében a városban – a jogi szabályozásnak megfelelően – az ellátási szerződést az orvosok, mint vállalkozók kötötték az Egészségbiztosítási Pénztárral, valamint feladatellátási szerződést a várossal. A finanszírozásban a város az épületek fenntartásával és a minimumfeltételek biztosításával vett és vesz részt. A szakellátások esetében is ugyanez volt a helyzet, 1998-tól egészen 2011-ig a finanszírozási szerződést a szakorvosok kötötték az Egészségbiztosítási Pénztárral. Változást az Egészségügyi Szolgáltató és Vagyonkezelő Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság 2011. július 1-i alapítása hozott, mely azzal is együttjárt, hogy az önkormányzat a szakellátások feladat ellátási szerződéseit felmondta, a járóbeteg szakellátások kapacitásait (óraszámait) visszavette, és közvetlenül kötött finanszírozási szerződést az Egészségbiztosítási Pénztárral.⁵

Hol és miért alakult ki egy tipikusan szervezetszociológiai gyökerű eltérő értelmezés – mély konfliktusokról igazán nem lehet beszélni – a felek között? Az egyik a finanszírozási szerződést megkötő fél személye: ez az alapellátásokban nem, de a szakellátásokban már inkább okozott súrlódásokat, a képviselőtestületi előterjesztések például az ellátott óraszámot illetően jelzik ezt. Az érdekkülönbség azonban nem elsősorban a szerződő fél személye miatt érvényesül, hanem az egészségügyi ellátások és feladatok finanszírozási módja és azok mértéke miatt. Az egészségüggyel foglalkozó jogszabályok az ellátásokat az önkormányzatok feladataként határozzák meg, miközben a feladatot egyre inkább vállalkozó orvosok látták el, akik nem állnak az önkormányzat alkalmazásában, azzal a feladatellátására szerződést kötnek. Az önkormányzatoknak ezen túlmenően biztosítani kell a szolgáltatások minimumfeltételeit, az épületet, annak a fenntartását (bár maga az épület lehet nem önkormányzati tulajdonban is), az eszközöket, műszereket és gyógyszereket. Ez Hajdúböszörményben azt jelenti, hogy

³ „ki fizesse a révéaszt...”

⁴ A reumatológiai és egyéb szakrendelések...2009

⁵ („Hajdúböszörmény ESZ-V... 2011

az önkormányzat az infrastruktúra fenntartásával, a minimumfeltételek biztosításával és az 50 000 Ft. feletti beszerzések fedezetével maga is finanszírozza az egészségügyi ellátásokat úgy, hogy azt a saját költségvetésében kell biztosítani. Ebben a helyzetben az orvos érdeke az, hogy a minimumfeltételek és az infrastruktúra garantálva legyenek, az önkormányzaté pedig az, hogy a feladatellátási kötelezettség ne igényeljen túl nagy eszközöket.

Mindez indokolta/hozzájárult ahhoz, hogy 2002-ben Hajdúböszörmény Város Egészségügyi Intézménye átalakult. Az utódszervezet – az ESZVI (Egészségügyi Szolgáltató és Vagyonkezelő Intézmény) – minimális létszámmal működő költségvetési szerv volt, amely az üzemeltetéssel, fenntartással, működtetéssel, beruházással, valamint a vagyon használatával és hasznosításával kapcsolatos feladatokat látta el.⁶

Az ESZVI egyik feladatává tehát a továbbiakban a vagyonkezelés vált. A vállalkozó orvosok véleménye alapján dolgozták ki azt a mechanizmust, melyben a rendelési idő és az igénybevett terület nagysága alapján került sor az orvosok részéről a közműdíjak, az épületbiztosítás, karbantartás és kisjavítások költségeihez, valamint a karbantartó, a betegirányító, az intézményvezető és a gazdasági dolgozók béréhez való hozzájárulásra. Emellett a közműdíjakat is a felhasználók fizették.

A kialakult modellben a vállalkozó orvosok is hozzájárultak a vagyonkezeléshez, a működtetéshez és a közműdíjak fizetéséhez, vagyis az önkormányzat terhei ezzel csökkentek. Mivel az épület fenntartásával összefüggésben a vagyonkezelési hozzájárulás alapvetően csak a „kisjavítások” finanszírozását tette lehetővé, a várostól a rendelőintézet épületeinek a fenntartása komoly ráfordítást igényelt – ez általában is elmondható, az alapellátások esetében is. A vagyonkezelési hozzájárulást átalány formájában számlázta az önkormányzat a vállalkozó orvosoknak; a tényleges elszámolásra minden év végén került sor. A kialakított átalánydíjak felülvizsgálatára 2006-ig nem került sor. Az eltérő érdekek következtében a felnőtt háziorvosi ellátásban dolgozó orvosok elzárkóztak a vagyonkezelési hozzájárulás fizetésétől, az alól többször is mentességet kaptak (ennek alapja az lehetett, hogy ők nem használták a rendelőintézet épületeit). Emiatt a gyermekgyógyászati alapellátásban dolgozók is arra törekedtek, hogy ők is mentességet kapjanak; 2009-ben ez azt eredményezte, hogy 1,6 millió forintot, az elmaradt vagyonkezelési hozzájárulást a város fizette meg az ESZVI-nek (a saját intézményének), a költségvetési tartalék terhére.⁷

A képviselőtestület azon törekvése ellenére, hogy minden ellátási forma és a védőnői szolgálat is járuljon hozzá a vagyonkezeléssel kapcsolatos költségekhez, több éven keresztül a felnőtt és gyermek háziorvosok mentesültek a költségek fizetése alól. Az önkormányzat évről-évre tárgyalt a kérdésről, és folyamatosan szűkítette a kivételek körét, hangsúlyozva, hogy aki önkormányzati tulajdonú rendelőben dolgozik, annak hozzájárulást kell fizetnie.⁸ A kérdés rendszeres felbukkanása mindenesetre jelzi a rendszerszintű ellentmondásokat, és az eltérő pozíciójú orvos csoportok (felnőtt és gyermek háziorvosok önkormányzati rendelőben, fogorvosok a rendelőintézetben, szakorvosok a rendelőintézetben, védőnők és az iskolaorvosok) eltérő érdekérvényesítési lehetőségeit. 2010-re körvonalazódott az a szisztéma, mely máig működik, és figyelembe veszi a tényleges vagyonhasználat eltéréseit is, így

⁶ A reumatológiai és egyéb szakrendelések...2009

⁷ A házi gyermekorvosok...2010

⁸ A vagyonkezelési...2009; Az ESZVI vagyonkezelési...2009

például a vagyonkezelési költségek 95%-át a járóbeteg szakrendelések, a rendelőintézetben működő fogorvosi praxisok, a védőnők és az iskola egészségügyi szolgálat, míg az 5%-át az önkormányzati tulajdonú rendelőkben működő háziorvosi praxisok kötelesek fizetni.⁹

A szervezeti változások sorában 2011-ben került sor az ESZVI átalakítására, amely 2011. július 1-től Egészségügyi Szolgáltató és Vagyonkezelő Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság néven és megváltozott szervezeti struktúrában működik. Az ESZ-V a Hajdú-böszörményi Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság tagvállalata. A város a főbb közszolgáltatásokat az egyszemélyes tulajdonában álló gazdasági társaságon keresztül működteti, ami jól mutatja a közszolgáltatások municipalizálódását. Az önkormányzat a szervezeti koncentráción túlmutatóan is a „saját kezébe” veszi a közszolgáltatásokat. Jól jelzi ezt, hogy a szakorvosok közvetlen finanszírozási szerződésének 1996-tól (az ESZT-V létrehozásától) kezdve működő közvetlen finanszírozási módját is megváltoztatta, és az önkormányzat a finanszírozási szerződést közvetlenül köti az Egészségbiztosítási Pénztárral.

A folyamat dinamikája tehát a következő: a kilencvenes évekre az alapellátások és a szakellátások dinamikus funkcionális privatizációja ment végbe, ahol a feladat-ellátási szerződés keretében rögzítették a felek kompetenciáit. A kétezres évek a szűkülő erőforrások és a romló infrastruktúra által generált súrlódások miatt a konfliktusok kora, a kölcsönös „játékok” és alkuk változó körülményei között.¹⁰ A 2010 utáni korszakra a „helyi centralizáció” és az erőforrások koncentrálása jellemző, amikor a város megpróbálja „visszavenni” a közszolgáltatások feletti ellenőrzés lehetőségét, miközben a centralizációval és az erőforrások koncentrálásával a finanszírozási, gazdálkodási hatékonyságot is érvényesíteni akarja.

A közkeletű néven városi rendelőintézet működtetése nemcsak a finanszírozás miatt jelentett problémákat a városnak. A Mester utcai rendelők a 2005-ben hatályba lépett építészeti előírásoknak nem feleltek meg, így az itt működő gyermek háziorvosi ellátások, a védőnői szolgálat és a tüdő-és bőrgyógyászat elhelyezése akut problémává vált. Az 1992-ben átadott rendelőintézet fenntartása pedig az épület állaga, hőszigetelése, műszaki állapota, a lift hiánya miatt ugyancsak folyamatosan neuralgikus volt. Emiatt is kezelte együtt az önkormányzat a rendelőintézet szervezeti kérdéseit az épület felújítási kérdésekkel, azaz egy eredetileg műszaki kérdés általánosabb szervezeti kérdéssé alakult, hiszen a romló feltételek miatt a város kiadásai aránytalanul nőttek, ezért került sor pályázat beadására 2008-ban (az első körben a pályázat nem nyert, a további sorsa még ismertetésre kerül).

A rendelőintézet épületeinek állaga miatt a város több éven keresztül milliós nagyságrendű kiadásra kényszerült. A feladat-ellátási kényszerből is fakadóan a település saját erőforrásait fordította a rossz állapotú épületek fenntartására. Ehhez járult még, hogy a szakrendelések egy részének nagyon magas összegű gépbeszerzési és javítási igénye. Ez is tízmilliós kiadásokat jelentett a város számára, így például 2009-ben 8 640 000 Ft.-ot.¹¹ A szakellátások nemcsak az elavult épületek jelentős fenntartási költségei miatt „kerülnek sokba”. A minimum feltételek biztosítása, a gépek és az eszközök pótlása időszakról időszakra nagy kiadásokat jelent, bár ez összefügg az eszközök amortizációs idejével is. A gépekre és műszerekre, azok vásárlására és felújítására például 2010-re 50 millió forintot irányzott

⁹ Az ESZVI vagyonkezelési...2009; A háziorvosi és házi gyermekorvosi...2010

¹⁰ ki fizessen vagyonkezelési hozzájárulást...

¹¹ Tájékoztató a szakorvosok...2009

elő a város, amelyben benne volt az alapellátások hasonló feladataira fordított összeg is.¹² Ez azt jelenti, hogy kiugró években a város az OEP finanszírozás mellett mintegy 50 – 60 millió forintot fizetett az ellátások működtetésére (beleértve a központi ügyeletet is).

Emiatt Hajdúböszörmény Város 2008 júniusában pályázott a „Kistérségi önálló járóbeteg-ellátó szakrendelő fejlesztésére” az Észak-alföldi Operatív Program keretében. A pályázat az első körben sikertelen volt, ezért 2010-ben újra beadták, és a projekt 2010-ben nyert. Így mód adódott a Kálvin téri rendelőintézet felújítására, ami az épület, az épületgépészet mellett gép-és műszerbeszerzést is jelentett (az épületre 334 361 518 Ft, a gép-és műszerbeszerzésre 332 876 500 Ft. állt rendelkezésre, 10%-os önerő mellett). A rekonstrukció 2011 októbere és 2012 szeptembere között zajlott. A rehabilitáció mellett sor került gépek és műszerek beszerzésére, és jelentős informatikai fejlesztésre is a betegadminisztráció, a számítógéppark, a központi szerver, és a betegirányítási rendszer átalakítására (Telemedicina), közvetlen kapcsolatra a háziorvosokkal és a megyei kórházzal. Ahogy láttuk, a szakrendelő intézet felújítása a szervezeti változásokkal együtt ment végbe, ami sok szempontból új feltételeket alakított ki, elsősorban a szakellátások működésében.

A város egészségügyi infrastruktúrája 2013-ban is lényegesen javult, hiszen ekkor került sor a főtér rekonstrukcióhoz kapcsolódóan a Mester utcai gyermekorvosi rendelőknék és a védőnői szolgálatnak az Ady tér 10. szám alatti piaccsarnok első szintjére költözésére. Ezzel az érintett ellátásoknak a színvonala radikálisan javult.

Az ellátórendszer infrastruktúrájában a Petőfi utcai rendelők jelentik a legnagyobb problémát, az itt működő felnőtt háziorvosi praxisok méltatlan körülmények között vannak. Az ellátórendszer színvonalát és hatékonyságát az infrastruktúra állapota alapvetően meghatározza, rontja, vagy javítja annak minőségét, másrészt a fenntartási és javítási költségeket is befolyásolja. Láttuk, hogy a kedvezőtlen feltételek szervezeti konfliktusokat is képesek generálni és ezzel rontani az ellátás minőségét – ezért is fontos kérdés a rendelkezésre álló épületek, eszközök állaga és minősége.

Bár 2013-ban lett volna mód a rendelőintézet állami kezelésbe adására, az önkormányzat úgy ítélte meg, hogy a lakosság ragaszkodik az évtizedek óta kialakult helyi ellátórendszerhez; részben emiatt is tartotta fenn ezeket a város. Hangsúlyozzuk, hogy a többféle nyomás és a magas fenntartási költségek ellenére az önkormányzat mindig megtalálta a finanszírozási forrásokat és módokat, de ahogy láttuk, a költségek megosztásába (vagyonkezelési hozzájárulás) a különböző és eltérő érdekű orvos (szakmai) csoportokat már korántsem volt könnyű bevonni, ami legalább annyira a város és az orvosok közötti súrlódásokhoz vezetett, mint az eltérő helyzetű orvos csoportok közötti érdekellentétekhez. Látszólag nem jelentős és a szakmai működés szempontjából részben marginális kérdések így alakultak át szervezetszociológiai, szervezeti problémákká, olykor konfliktusokká. Ez jelentős mértékben azzal függ össze, hogy elválik egymástól a feladat ellátásának a kötelezettsége és a feladatot, a szolgáltatást ellátó személye. Ennek következménye, hogy a feladatellátás feltételeinek a biztosítását a finanszírozás nem foglalja magába (a minimumfeltételek biztosítása az önkormányzat kötelessége – ez különösen a szakellátások esetében jelent komoly financiaális terheket).

¹² Az egészségügyi alapellátási...2009

A finansziális terhek nemcsak a feladatellátásáért felelős önkormányzatot nyomasztják. Ennek eklatáns példája a privatizációs szándékok gyengülése az évtized végére. Ismert, hogy a magyar egészségügyben az alapellátásokban 1992 óta, a szakellátásokban 1996 óta van mód a privatizációra, ami elsősorban funkcionális privatizációt jelentett, azaz a vállalkozó orvosok önkormányzati tulajdonú épületekben folytatják a tevékenységüket, a közfeladatok ellátása vállalkozási formában történik. Ez Hajdúböszörményben is azt jelentette és jelenti, hogy az alapellátásokban maguk az orvosok kötöttek szerződést, a finanszírozásról az Egészségbiztosító Pénztárral, a feladatellátásról pedig az önkormányzattal (a szakellátások esetében ez változott meg, az új helyzetben az önkormányzat köt szerződést az Egészségbiztosítási Pénztárral).

A városban az önkormányzat jogszabály szerint a minimumfeltételeket biztosítja, és az 50 000 Ft. feletti beszerzéseket. A vállalkozó házi felnőtt és gyermekorvosok az önkormányzatnak az épület használatáért díjat fizetnek, emellett a közüzemi díjak fizetése is rájuk hárul (ez különösen a rossz műszaki állapotú rendelők esetében, például a volt Mester utcai rendelőkben, és a Petőfi utcai rendelőkben jelent komoly kiadási tételt). A szakorvosok, és a rendelőintézetben dolgozó fogorvosok esetében a vagyonnevelési hozzájárulás és a közüzemi díjak jelennek meg költségként (nem beszélve most a működtetés egyéb költségeiről, például asszisztencia, számítógép, orvosi szakirodalom, stb.).

A költségek miatt az orvosok elsősorban a funkcionális privatizációban érdekeltek, a praxisokból, illetve a szakellátásokból befolyó OEP bevételek mértéke, és a kötelező kiadások mellett az OEP finanszírozás nem teszi vonzóvá a teljes privatizációt, hisz akkor mindenről a ténylegesen vállalkozó orvosnak kell gondoskodnia. Ez volt az oka annak, hogy 2008-ban még 21 alapellátási orvos közül 8 fő jelezte a teljes privatizáció szándékát, 2009-ben már csak 2 fő – emiatt az önkormányzat a teljes privatizáció kérdését 2009 őszén 2010-re halasztotta,¹³ majd 2010-ben le is vette a napirendről. Az önkormányzat is a funkcionális privatizáció mellett állt ki, elfogadva azt, hogy az lehetőséget ad a személyes érdekeltségre, hozzájárul a menedzser szemlélethez, költségérzékenyvé tesz, és legális adó-és járulékelkerülési módokkal jár. Ezzel szemben a képviselőtestületi anyagok a teljes privatizáció ellentmondásait emelik ki, így elismerik, hogy javíthatja az ellátás minőségét és a források felhasználását, de a források privatizálása több veszéllyel jár, mint a szolgáltatási szféra privatizálása (a funkcionális privatizáció).

4. A központi orvosi ügyelet: kivétel a folyamatok alól?

A kétezres évek elejét az ügyeleti rendszer működésére vonatkozó elvárások ellentmondásossága és az érintettek közötti, tipikus konfliktusok kialakulása jellemezte a városban (Czibere-Fónai-Zolnai, 2002: 64, Fónai-Balogh-Juhász, 2004: 50). Ezeket a jelenségeket ma is érzékelhetjük. A kétezres évek elején az ügyeleti rendszer a városban dolgozó házi felnőtt és gyermek orvosok közreműködésén alapult, az évtized közepén került sor külső szolgáltató bevonására.

¹³ A teljes privatizáció...2009

Ez a szolgáltató 2008-tól az Orvosi Ügyelet Egészségügyi Szolgáltató Kht.¹⁴ A vizsgált időszakban többször is sor került a szolgáltatóval történő feladat-ellátási szerződéskötésre, melynek az alapvető elemei nem változtak. A központi orvosi ügyelet finanszírozása három forrásból történik: az OEP által biztosított összegből (ez a legjelentősebb tétel, 2011-ben 27 600 000 Ft. volt), az Önkormányzat saját keretéből (ez hat, hat és félmillió Ft. körüli összeg volt az elmúlt években, 2011-ben 6 418 800 Ft), és a házi orvosok által fizetett ügyelet ellátási feladatmegváltásból, 2011-ben évi 5 880 000 Ft volt.¹⁵ Az ügyelet működésében az évek során a rendelési idők és az ügyeleti idő közötti holtávokat kellett rendezni, másrészt a lakosság részéről nagy igény volt a gyermekorvosi hétvégi ügyeletre, melyet a városban praktizáló gyermekorvosok látnak el.

Ez a modell az évek során lényegesen nem változott. A központi orvosi ügyelet a munkáját a mentőszolgálattal közös irányítócsoporton keresztül szervezi. Bár a központi orvosi ügyelet működtetése a feladatmegváltás miatt terheket ró az orvosokra, az nem generált konfliktust a különböző szereplők között. Ez két dolgot is mutat: a rendszer átláthatósága csökkenti a potenciális konfliktusokat, továbbá az alapellátásban dolgozó orvosok nem érdekeltek abban, hogy az ügyeleti ellátást az ő közreműködésükkel szervezzék meg (bár ebben az esetben ők kapnának díjazást). A feladatért felelős önkormányzat is könnyebb helyzetben van az így szervezett és működtetett központi ügyelet esetében, mintha neki kellene a feladatot megszervezni, ami nem is járna költségsökkentéssel.¹⁶ Úgy tűnik, az orvosi ügyelet esetében nem érvényesül a szakellátások területén megfigyelhető „municipalizációs” tendencia, amit a racionális szempontok magyarázhatnak. A feladatellátó Orvosi Ügyelet Egészségügyi Szolgáltató Kht. az ország egész területén 21 központot működtet, ami igazolja a központi orvosi ügyeletek szervezése esetén a feladatellátás „kiszervezésének” a racionalitását, némi- leg ellentmondva a városban is beindult centralizációs és koncentrációs folyamatoknak.

5. Az alap-és szakellátások működésének néhány tapasztalata

A finanszírozás és a szerződéses kapcsolatok területén az érvényes jogi szabályozás keretei érvényesülnek. Ettől függetlenül, ahogy a vagyonkezelési hozzájárulás kapcsán kifejtettük, a különböző érdekeltségű és érdekérvényesítési lehetőséggel bíró szakmai csoportok folyamatosan arra törekedtek, hogy a számukra kedvező lehetőségeket ériék el. Indokolható, hogy részben ez indukálta az ellátásért felelős önkormányzat „municipalizálási” törekvéseit.

A különböző szereplők között nincsenek feloldhatatlan ellentmondások és konfliktusok. Az alapellátásokban és a szakellátásokban dolgozó orvosok és védőnők nem érzékelnek sem a különböző szakmai csoportok, sem az egyes szakmai csoportok és az önkormányzat között olyan feszültségeket és ellentmondásokat, melyek az ellátások minőségét befolyásolnák. Bár a vagyonkezelési hozzájárulás generált feszültségeket az egyes szakmai csoportok között, azt az önkormányzat érzékelte, és a kivételek érvényesítése ellenére hosszabb távon jól kezelte, el tudta fogadtatni az eltérő érdekek „szereplőkkel”.

¹⁴ A központi orvosi ügyelet...2009

¹⁵ A központi orvosi ügyelet...2011.

¹⁶ Lásd: A központi orvosi ügyelet...2011.

Együttműködés a helyi egészségügyi ellátás szervezésében

A hajdúböszörményi terepmunka során a város egészségügyi ellátórendszerének a működésében az együttműködés jelent meg látens problémaként. Az együttműködés részben mint az egyes ellátási szinteken belül, horizontálisan, illetve a különböző ellátási formák és szintek közötti kooperáció érvényesülhet az egészségügyi ellátásokban.

Az együttműködésben a felnőtt és gyermek háziorvosok kapuőri funkciót látnának el. Az alapellátási orvosokkal készült interjúk azonban arról szólnak, hogy a háziorvosok a betegforgalom nagysága miatt alig tudják ezt a feladatukat teljesíteni. A szakellátással a szakmai kapcsolatuk jórészt kimerül a „kérem nevezett szíves vizsgálatát” formulában (ami szó szerint „formális” kapcsolatot jelent). A szakorvosok kapcsolata ennek megfelelően ugyancsak formális az alapellátásokkal.

Az egyes ellátási szinteken belül is sokkal inkább a szakmai érdekérvényesítés szempontjai alakítják a kapcsolatokat, az interjúk alapján ez különösen a háziorvosok körében jellemző. A szakorvosok a szakterületek sajátosságaiból eredően kevésbé képesek hasonló érdekérvényesítésre, hisz az egyes szakterületek között például a műszer és infrastruktúra igényeikben, az ellátható esetekben lényeges különbségek vannak.

Gyengülni látszik a védőnői tevékenységek korábbi beágyazottsága a háziorvosi és iskolaorvosi szolgálatokba, és intenzív szakmai együttműködése a házi gyermekorvosi ellátásokkal, azaz egy korábban szoros hálózatot alkotó szakmaközi kapcsolatrendszer elemei között az intézményrendszer változásai miatt – ami országos folyamat volt – a kapcsolat lazult.

Az együttműködés a városon belül elsősorban informális, ez érvényes az egyes ellátási formákon és szinteken belül, valamint az ellátások, szintek között is. Az orvosok jelentős része szerint erősíteni kellene a meglévő Koordinációs Tanács szerepét, a kétezres évekbeli működéséhez hasonlóan, hisz a Tanács képes lehet a különböző orvos szakmai csoportok véleményének és érdekeinek a koordinálására és közvetítésére, a szakmai kapcsolatok fenntartására.

A különböző ellátásokban dolgozó orvosok és védőnők külső, a városon túlmutató kapcsolataira, együttműködéseire két dolog jellemző. Az egyik az egyes területekhez kapcsolódó, több-kevesbé formalizált szakmai képzések, továbbképzések és konferenciák rendszere, a másik a különböző szakmai szervezetbeli tagság. Ezek kellő „külső beágyazódást” és együttműködést jelentenek, de gyakran kevésbé intézményesült formák (az orvosok részéről ez lehet intézményesült, a város részéről kevésbé, bár erre is van példa a Kórházzövetség esetében). A szakellátásoknak sincs erős, formalizált szakmai kapcsolata a Kenézy Gyula Kórházzal és a Debreceni Egyetem Klinikáival, ezek is inkább informálisak, és az esetleges a továbbképzésekhez kapcsolódnak.

A napi működés problémái már sokkal több konfliktust gerjesztettek; ezek jelentős mértékben nem a finanszírozással vagy a vagyionkezelési hozzájárulással kapcsolatosak, sokkal inkább az infrastrukturális feltételek alakították őket. A város egészségügyi ellátórendszerének infrastrukturális, ezen belül elsősorban az épületekkel összefüggő minőségi problémái komoly ellátási feszültségeket indukáltak, ami több dolgot is jelentett, például az épületek alkalmatlanok a fogyatékosokkal élők fogadására, műszakilag elavultak, fenntartásuk drága, ebből következően a rezsiköltségek magasak, és a módosított építészeti elvárásoknak sem feleltek és felelnek meg. Ez komoly nyomást gyakorolt a feladatellátásért felelős önkormányzatra, de a napi fenntartási költségek és működési paramétereknek való meg nem

felelés miatt az alapellátásokban és a szakellátásokban dolgozó vállalkozó orvosokra is. Az érdekkülönbségek ellenére ez komoly együttműködési kényszert is gyakorolt az egészségügyi ellátás szereplőire. A sikeres pályázatok hatására (rendelőintézet, belváros rekonstrukciója) a felnőtt háziiorvosi ellátások kivételével minden ellátási szint és forma kedvezőbb pozícióba került. Ez azt is mutatja, hogy a kedvezőtlen feltételek bizonyos szintje és struktúrája a szereplőket a pozitív kimenetelű „játékok” irányába nyomják.

Az ellátórendszer szereplői között elsősorban az informális kapcsolatok jellemzőek. A hazai egészségügyi ellátások feltételrendszere, a rendelési idők, az ellátásokkal összefüggő adminisztratív feladatok alig hagynak időt a komolyabb szakmai együttműködésre és a prevencióra. A prevenció feladatok és felelőségek túlságosan széttagoltak, a napi ellátott betegszám például a háziiorvosi praxisokban alig hagy időt a megelőző feladatok ellátására, így a háziorvosok „kapuőri” funkciója alig érvényesül. Az évtizedes tapasztalatok és a működés sajátosságai miatt a védőnői szolgálat képes leginkább a kapuőri, megelőzést biztosító feladatok ellátására és intenzív kapcsolatok ápolására a lakossággal (ennek történeti gyökereit lásd, többek között: Bódi–Bódi, 2008: 96–97.).

Az orvosok és a védőnők nem érzékelnek „hozzájutási egyenlőtlenségeket” a maguk gyakorlatában. Általános vélemény, hogy a különböző ellátások (a gyermekorvostól a szakellátásokon át az ügyeleti ellátásokig) nem tesznek különbséget az eltérő társadalmi helyzetű lakosok között. Fontos arra utalni, hogy ez az ellátásokban dolgozók személyes recepciója: ők minden ellátottat egyforma eljárással kezelnek, nem tesznek különbséget a páciensek között. A kétezres évek elején a városban folytatott szociológiai kutatásaink eredményei is ugyanezt igazolják. (Fónai–Pataki–Zolnai, 2001: 50–57).

Az egészségügyi ellátórendszer problémái az általános, rendszerszintű problémákra, és a városban észlelt nehézségekre tagolhatóak. A rendszerszintű problémák elsősorban a finanszírozással és az adminisztratív feladatokkal függenek össze, az egyes ellátási formák finanszírozása nagyon szűkös, azt a vállalkozó orvosok épp, hogy csak el tudják látni. Hajdúböszörmény esetében elsősorban a felnőtt háziorvosok elhelyezésének a fizikai körülményei jelentenek gondot, az együttműködés az önkormányzattal kielégítő.

6. Területi vonatkozások

A hajdúböszörményi egészségügyi ellátásoknak a város sajátosságai miatt csekély térségi kapcsolatai vannak. Az ellátórendszer működését az érvényes jogi szabályozás alakítja, ami a lehetséges, a városon túlmutató funkciókat is korlátozza. A város társadalomtörténeti sajátosságai miatt „térségi” vonzással alig bír, hiszen a potenciális térség a város közigazgatási területén belül van (IVS, 2010: 18–20.; Mező, 2013: 56–62.). Ez magyarázza azt is, hogy a szakellátások is szinte csak magára a városra korlátozódnak, hiszen Görbeháza kivételével ezeknek az ellátásoknak nincs térségi hatása vonzása.

Ezt tapasztaljuk azokon a területeken is, amelyek lazábban kapcsolódnak az egészségügyi ellátásokhoz, például a városi fürdő reumatológiai szolgáltatásai esetében, hiszen e területen Hajdúszoboszlóval kellene versenyezni. A térségi kapcsolódások sokkal inkább szakmai jellegűek, a különböző orvosi területek informálisabb és formálisabb kontextusaival, képzéseivel, továbbképzéseivel függenek össze. Ez azt is mutatja, hogy még egy középváros egészségügyi ellátórendszere is esetlegesen tud szakmai hálózatokba integrálódni, és az is

sok szempontból az egyes orvosok szakmai kapcsolataitól függ, és kevésbé az intézményesítettéktől – ez a kutatás egyik fontos eredménye, amin változtatni szükséges.

Összegzés

Az általunk vizsgált egészségügyi ellátások, mint közszolgáltatások, számos szervezeti-szociológiai paradoxonnal bírnak. Ezek egyike a következő: az ellátásokért a települési önkormányzat a felelős, miközben az ellátást tőle független vállalkozó orvosok látják el, feladat ellátási szerződés keretében. Önmagában ez a szisztéma nem jelenthetne problémát, a huszadik század utolsó negyedében ez a preferált közszolgáltatási kiszervezések folyamatába illeszkedett. A helyzetet az egészségügyi ellátások finanszírozásának a rendszere bonyolítja: az Egészségbiztosítási Pénztár többnyire a feladatot ellátó szervezettel (szolgáltatóval) köt finanszírozási szerződést, ami azonban nem elegendő a feladat ellátására. A vonatkozó jogszabályok elvileg erre a kérdésre is választ adnak, hisz a feladatellátó önkormányzatok felelőssége a minimumfeltételek biztosítása. Az ördög azonban a részletekben bújik meg, hisz az adott önkormányzat anyagi kondíciói határolják be azt, hogy az OEP finanszírozás mellett mennyi pénzt tud az ellátások fenntartására (épület, eszközök beszerzése és javítása) fordítani. Ahogy a hajdúböszörményi terepmunka tapasztalatai mutatják, az önkormányzat lehetőségei és az infrastruktúra komoly hatást gyakorol a szervezeti kérdésekre is, látszólag infrastrukturális kérdések képesek konfliktusokat generálni az eltérő érdekek alapján. Fontos tanulság még, hogy egy kiterjedt ellátási felelősséggel, többféle ellátással bíró település a sokféle nyomás hatására arra törekszik, hogy a kilencvenes évek funkcionális privatizációja nyomán előállt helyzetet módosítsa, és a rendelkezésére álló eszközök és lehetőségek keretei között centralizálja és koncentrálja „municipalizálja” a közszolgáltatásokat.

Felhasznált irodalom

- Az egészségügy és az egészségbiztosítás megújítása (2001). In: Glatz Ferenc (szerk.): *Egészségügy Magyarországon*. Budapest: MTA. 311–333. old.
- Bódi Ferenc–Bódi Máttyás (2008): A szociális ellátórendszer örökölt különbségei. In: Bódi Ferenc (szerk.): *Helyi szociális ellátórendszer*. Budapest: MTA Politikai Tudományok Intézete. 91–104. old.
- Boncz Imre (2011): *Egészségügyi finanszírozási, menedzsment és minőségbiztosítási alapismeretek*. Budapest: Medicina.
- Czibere Ibolya–Fónai Mihály–Zolnai Erika (2002): Javaslatok Hajdúböszörmény egészség-és szociális fejlesztési koncepciójára. Hajdúböszörmény (Kézirat)
- Fónai Mihály–Pataki János–Zolnai Erika (2001): Lakossági vélemények és elvárások az egészségügyi ellátásról. Hajdúböszörmény (Kézirat)
- Fónai Mihály–Balogh Éva–Juhász György (2004): A roma lakosság egészségügyi és szociális helyzete Hajdúböszörményben: helyzetkép és fejlesztési stratégiák. Hajdúböszörmény (Kézirat)
- Forgács István (2001): A magyar egészségügy dilemmája. In.: Glatz Ferenc (szerk.): *Egészségügy Magyarországon*. Budapest: MTA. 61–87. old.
- Glatz Ferenc (szerk.) (2001): *Egészségügy Magyarországon*. Budapest: MTA

Martini Jenő (2006): Alapellátásról orvosi tevékenységről szóló törvény.

<http://martini-ugyvedi.hu/allasfoglalasok/alapellatasrol-onallo-orvosi-tevekenysegről-szolo-tovreny>
(Letöltés: 2014. április 3.)

Mező Barna (2013): Párhuzamos társadalmak, – szegregációs és integrációs folyamatok Hajdúböszörményben. PhD disszertáció. Debrecen: Kerpely Kálmán Doktori Iskola (Kézirat)

Nagy Balázs (2005): *A fejkvóta alapú forrásallokációs módszer továbbfejlesztése*. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem Közzolgálati Tanszék.

Orosz Éva (2002a): Az egészségügyi rendszer alapvető jellemzői. In: Szántó Zsuzsa–Susánszky Éva (szerk.) (2002): *Orvosi szociológia*. Budapest: Semmelweis Kiadó. 141–165. old.

Orosz Éva (2002b): A magyar egészségügy a kilencvenes években. In: Szántó Zsuzsa–Susánszky Éva (szerk.) (2002): *Orvosi szociológia*. Budapest: Semmelweis Kiadó. 167–190. old.

Szántó Zsuzsa–Susánszky Éva (szerk.) (2002): *Orvosi szociológia*. Budapest: Semmelweis Kiadó.

Uhrík Tibor (2004): *IME*, 3. évf. 4. sz. 12–16. old.

Felhasznált jogszabályok és anyagok

- 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről
- 1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól
- 2000. évi II. törvény az önálló orvosi tevékenységről
- 2001. évi XXXIV. törvény az egészségügyi szakellátási kötelezettségről, továbbá egyes egészségügyet érintő törvények módosításáról
- 43/1999. (III.3.) Korm. rendelet az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól
- 50/2002. (III. 26.) Korm. rendelet az egészségügyi szakellátási kapacitásmódosítások szakmai feltételeiről, eljárási rendjének és az új szolgáltatók befogadásának szabályairól
- 47/2004. (V. 11.) ESzCsM rendelet az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kérdéseiről
- A reumatológiai és egyéb szakrendelések működésének tapasztalatai, szükség szerint többletóra igénylés (képviselőtestületi előterjesztés). 2190/2009. iktsz. 2009. január 29.
- A teljes privatizáció helyzete és lehetőségei (képviselőtestületi előterjesztés). 2190/2009. iktsz. 2009 május 11.
- Tájékoztató a szakorvosok saját forrásból beszerzett eszközeiről, a minimál eszközigényről, valamint a szakorvosi rendelések Hb. Kálvin tér 7-9. szám alatti épületének karbantartásáról (képviselőtestületi előterjesztés). 2190/2009. iktsz. 2009. június 15.
- A vagyonkezelési hozzájárulás áttekintése, kiemelten a gyermekgyógyászati szakrendelések vonatkozásában (képviselőtestületi előterjesztés). 2190/2009. iktsz. 2009. november 12.
- Az egészségügyi alapellátási, valamint szakorvosi rendelések fenntartásának pénzügyi keret biztosítása a 2010-es önkormányzati költségvetés keretében (képviselőtestületi előterjesztés). 2190/2009. iktsz. 2009 november 16.
- Az ESZVI vagyonkezelési hozzájárulás kiszámításának módja (képviselőtestületi előterjesztés). 2190/2009. iktsz. 2009. december 2.
- A házi gyermekorvosok 2009. évi vagyonkezelés költségei összegének átutalása az ESZVI részére.

- A háziorvosi és házi gyermekorvosi vagyongazdálkodási hozzájárulás 2011. január 01. utáni szabályozása, valamint az elmaradt vagyongazdálkodási hozzájárulás kompenzálása (képviselőtestületi előterjesztés). 2737/201. iktsz. 2010. december 3.
- 'Hajdúböszörmény ESZ-V' Egészségügyi Szolgáltató és Vagyongazdálkodó Nonprofit Felelős-ségű Társaság működésével kapcsolatos teendők (képviselőtestületi előterjesztés). 2011. szeptember 30.
- A központi orvosi ügyelet további biztosítása (képviselőtestületi előterjesztés). 2190/2009. iktsz. 2009. október 12.
- Az orvosi ügyelet további biztosítása 2010. július 1-jétől (képviselőtestületi előterjesztés). 2737/2010. iktsz. 2010. május 14.
- A központi orvosi ügyelet további működtetése 2011 július 1-jétől, illetve tájékoztató a szak-orvosi rendelések további működéséről (képviselőtestületi előterjesztés). 2922/2011. iktsz. 2011. május 19.
- Hajdúböszörmény Városának integrált városfejlesztési stratégiája. Hajdúböszörmény. 2010.
- Jelentés az egészségügyi szakellátások privatizációjának ellenőrzéséről. Állami Számvevő-szék.

5.

Helyi költségvetés: élni a lehetőségekkel

Péteri Gábor

1. Változó szabályozási környezet

A helyi önkormányzati pénzügyek és a költségvetési gazdálkodás 1990 óta formálódó rendszerében az utóbbi négy év jelentős változásokat hozott. Lecsökkent a helyben ellátandó feladatok köre, átalakultak a szolgáltatások szervezésének módszerei és mindezekből következően módosultak a finanszírozás szabályai is. A költségvetési és a gazdálkodási változások egybeestek a 2008-as gazdasági válság utóhatásaival is. A megoldások keresése új pénzügyi-költségvetési viszonyok között folyik. A közszférának mind központi, mind helyi szinten egyszerre kell megküzdenie a régi-új problémák megjelenésével (növekvő munkanélküliség, szociális gondok) és a költségvetési restrikcióval.

A kisebb méretű költségvetés, a csökkenő helyi autonómia és pénzügyi-gazdálkodási önállóság más eszközök alkalmazására kényszeríti az önkormányzatot. Eközben a korábbi közszolgáltatási és helyi önkormányzati rendszert megalapozó értékek is átértékelődnek. Általános a kiábrándulás a piaci megoldásokból, újra közvetlenebb az állami részvétel a piaci folyamatokban, leértékelődik a helyi önkormányzati autonómia, fontosabbá válik a központi politikai függés és az adminisztratív elszámoltathatóság.

Ez az átalakulás a helyi önkormányzati funkciók esetében részben a hatósági-igazgatási feladatok átadását jelentette, amivel a járási és más központi hivatali rendszer erősödött meg. Ez létszám, valamint költségvetési kiadás és bevétel csökkenést jelentett az önkormányzat számára. A humán szolgáltatások területén, így az egészségügyben és a közoktatás területén, jelentősen kisebb lett a helyi szint feladatköre és pénzügyi mozgástere. De ezen kívül a közüzemi ellátásban is csökkent a helyi mozgástér: központi díjszabályozás érvényesül, a vízgazdálkodásban szabályozott a szolgáltató szervezet minimális mérete, a közösségi működtetői tulajdon előtérbe került.

A feladatok átalakulása miatt megváltoztak a finanszírozás szabályai is. Csökkent a saját bevételek köre, hiszen korábbi hatósági és díjbevételek kerültek el a helyi önkormányzatoktól. Ennél jelentősebb változás, hogy megszűnt a megosztott személyi jövedelemadó-bevétel és csökkent a gépjármű adó átengedésének aránya is. Mindezek csökkentik a helyi források képződésére vonatkozó érdekeltséget.

A támogatásfüggés a finanszírozásban nem csak a fejlesztések terén, hanem az átalakuló állami támogatások rendszerében is érzékelhető. Az átlagos kiadási szintre épülő „feladatfinanszírozás” és a hozzá kapcsolódó helyi adó beszámítás még nem képes a költségek és a bevételi különbségek finomabb eltéréseit figyelembe venni. A rendszer kialakulatlanságát

mutatja, hogy évente változtak a forráselosztás szabályai és így a még elvileg lehetséges kedvező költségvetési hatását sem tudja kifejteni.

Mindezeket a rendszerszerű változásokat kiegészítették olyan egyszeri politikai döntések, mint például a helyi közüzemi szolgáltatások díjának csökkentése. Ezen kívül a legfontosabb változás az volt, hogy a jelentős feladatátrendezéssel és forráskivonással együtt a helyi önkormányzati hitelek törlesztését is átvállalta a központi költségvetés. Ez a differenciálatlan önkormányzati adósságon konszolidáció – bár rövid távon nyilvánvaló előnyökkel járt az eladósodott településeknek – hosszabb távon a helyi önkormányzati vezetés pénzügyi felelősségérzetét rontotta. A hitelfelvétel újraszabályozásával (alacsonyabb korlát, egyedi engedélyeztetés) a fejlesztési hitelek szerepe a helyi önkormányzati finanszírozásban kisebb lesz a jövőben.

2. Helyi költségvetési alkalmazkodás

A helyi önkormányzatnak ebben az új szabályozási közegben kell a gazdasági válság ma is érzékelhető hatásaival és a változó politikai-társadalmi elvárásokkal megbirkóznia. Így az önkormányzat működését meghatározó ciklusprogramban is elsődleges cél a munkahelyteremtést szolgáló gazdaságfejlesztés. Ezt Hajdúböszörmény város többféle módon, közvetlen és közvetett beavatkozási eszközök segítségével kívánja ösztönözni. Cél a meglévő két ipari park további fejlesztése, valamint a vállalkozások letelepítését is szolgáló kulturális kínálat bővítése, a szakképzés átalakítása.

De ezen kívül számos programpontra közvetlenül a gazdasági támogatásokra és az önkormányzat saját eszközeivel történő helyi gazdaságfejlesztésre irányul. Így a hatékonyabb városmarketing, az Európai Unió szabályai szerint még megengedett helyi vállalkozás-támogatás és más közvetlen gazdasági célok (biomassza előállítás, mezőgazdasági feldolgozóipari kapacitás bővítése) is szerepelnek a programban. Ezekhez a piaci fejlesztésekhez illeszkedett a saját tulajdonú városi szolgáltató cégek holdingba szervezése is. Mindezek a helyi fejlesztési programirányok már jelzik a piaci és közszféra új kapcsolataira épülő városfejlesztési módszereket.

A közszolgáltatások terén is jelentős átszervezések indultak meg. A közoktatásban már a gazdasági válságot megelőző időszakban lezajlott az intézményi integráció első hulláma. Ez azt a célt szolgálta, hogy az intézmények működésének költségei az összevonásokkal csökkenjenek és a változó igényekhez (csökkenő gyereklétszám, szegregációs nyomás) jobban igazodjon a helyi kínálat. Ezzel az egyik legnagyobb költségű helyi közszolgáltatást érintő központi költségvetési restriktió kedvezőtlen hatásait is mérsékelni kívánta az önkormányzat, egyben elébe is menve a későbbi országos változásoknak.

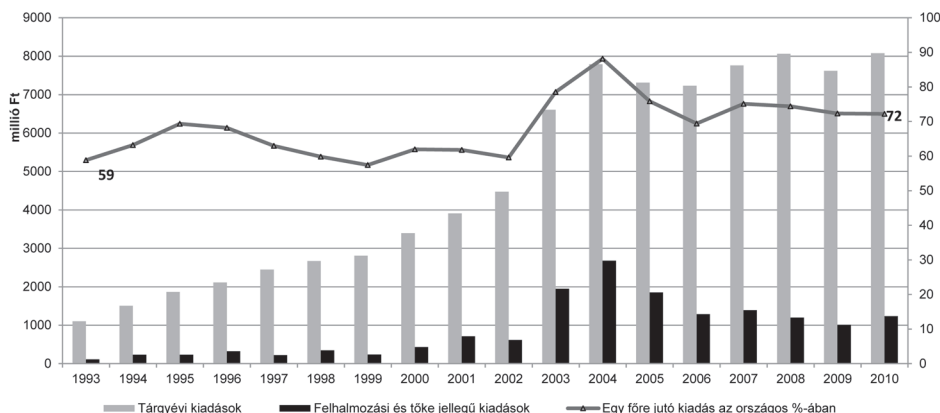
A helyi költségvetés kiadásainak alakulása hosszú távon azonban a gazdaság egészének helyzetétől függ. Hajdúböszörmény város költségvetése nominális értékben folyamatosan növekedett a kilencvenes években (*1. ábra*¹). Változást a kétezres években megkezdett

¹ A tanulmányban szereplő pénzügyi adatok forrása az *MTA-DE Területi közszolgáltatások szabályozásai* című kutatási projekt adatbázisa, amely a Magyar Államkincstár helyi költségvetési adataira épül (1993-2010), valamint Hajdúböszörmény város önkormányzatának zárszámadásai (2008-2013) és 2014. évi költségvetése. Így erre külön mindegyik ábránál nem hivatkozunk.

nagyobb beruházások hoztak, amikor például a szennyvíztisztító beruházás megkezdődött. A város pénzügyi helyzetének javulása is elsősorban annak köszönhető, hogy több fejlesztési támogatáshoz jutott: az egy főre vetített költségvetési kiadások az országos átlaghoz viszonyítva a korábbi 60% körüli értékről az elmúlt évtizedben tartósan a 70% fölé került.

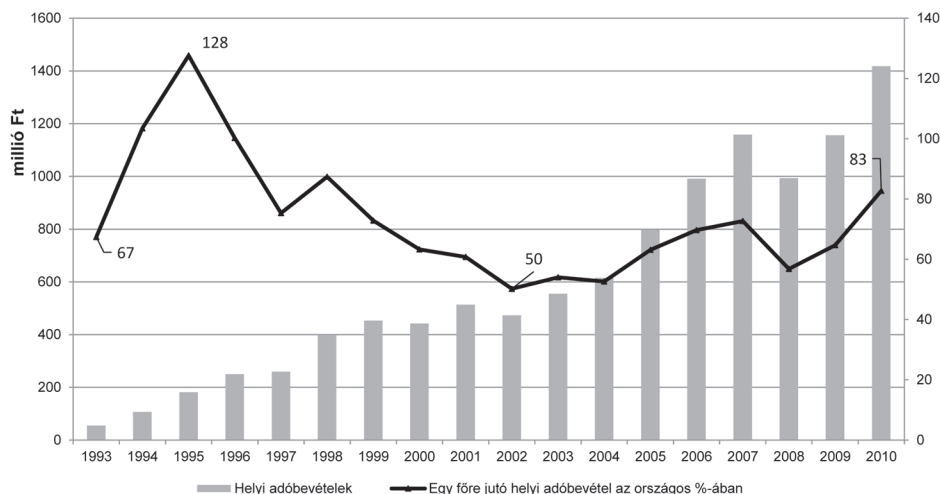
1. ábra

Hajdúböszörmény költségvetési kiadásai, 1993–2000



2. ábra

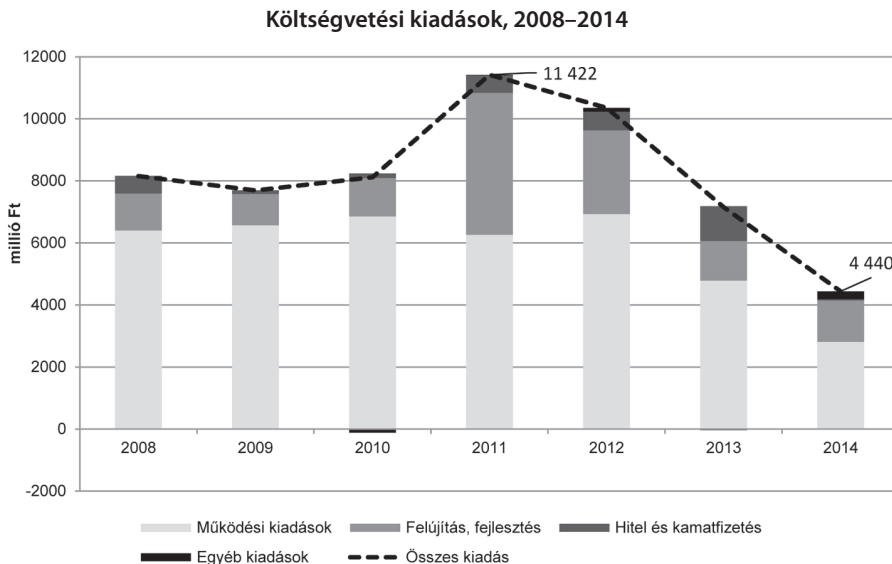
Hajdúböszörmény helyi adó bevételei, 1993–2000



A növekedésben a fejlesztési támogatások megszerzésén kívül a helyi adóbevételek folyamatos növekedésére is szükség volt (2. ábra). A város viszonylag korán, már a helyi adózás bevezetésekor jelentős helyi adóbevételekkel rendelkezett és az országos átlagot is meghaladta a hajdúböszörményi egy főre jutó helyi adóbevétel. Ez azonban nem épült széles gazdasági bázisra és így, bár nominálisan évről-évre nőtt, országos összehasonlításban a fajlagos érték csak az átlag felét tette ki. Ebben kedvező változás a kétezres években következett be, amikor az országos átlag már stagnált, vagy csökkent is és így a hajdúböszörményi egy főre jutó helyi adóbevétel 2010-re már elérte az országos átlag 88%-át.

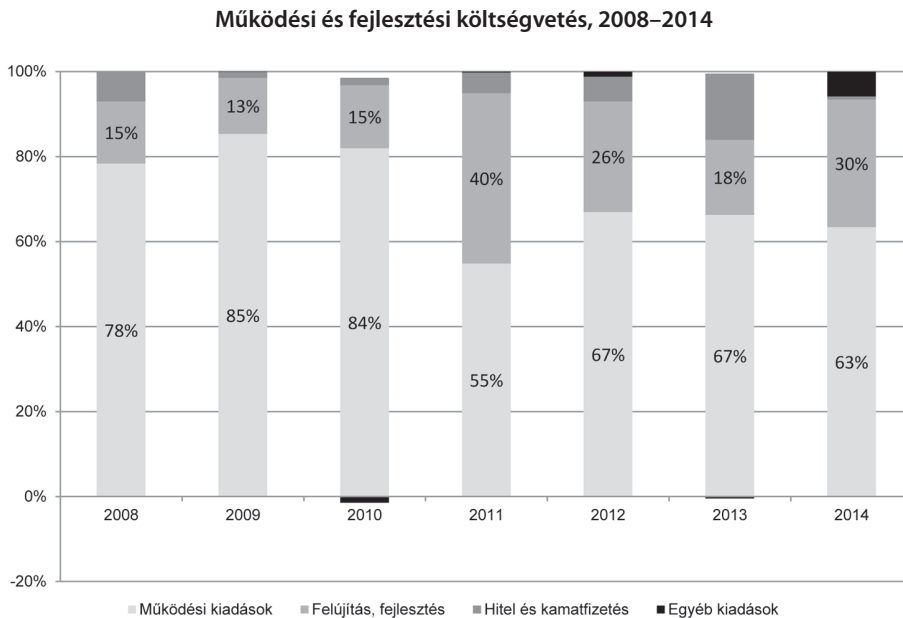
A közelmúlt, tehát a 2008 utáni időszak költségvetési kiadásai a helyi önkormányzati rendszerben bekövetkezett változások miatt már más képet mutatnak (3. ábra). 2010-ig nominális értékben a költségvetés működési kiadásai alig változnak, csak az elnyert fejlesztési támogatások (csatornázás, hulladéklerakó rekultiváció, szennyvíztisztító, stb.) miatt nőtt meg a költségvetés összege. Ezt követően 2013-tól a köznevelési intézmény-fenntartási feladatok államosításával, a működési feladatok kiszervezésével és a beruházások csökkenésével azonban a költségvetés jelentősen, kevesebb mint felére esett vissza.

3. ábra



Működési és fejlesztési költségvetés belső arányai is az elindított beruházási programoknak megfelelően alakultak. Így korábban a helyi költségvetésben a folyó kiadások domináltak (80-85%) és csak a nagy beruházások idején nőtt meg a fejlesztési kiadások aránya (2011: 40%). A 2013-tól meginduló önkormányzati adósságkonszolidáció részeként a magas hitelkiadások miatt maradt alacsonyabb szinten (63%) a működési költségvetés aránya. A 2014-es költségvetés is számos fejlesztési pályázatot tartalmaz, így ebben a ciklusban végig nagyon magas fejlesztési költségvetési aránnyal lehet számolni. Ez azt mutatja, hogy a pályázati-központi elosztású támogatásokra épülő új rendszerben a város vezetése megtalálta a helyét.

4. ábra

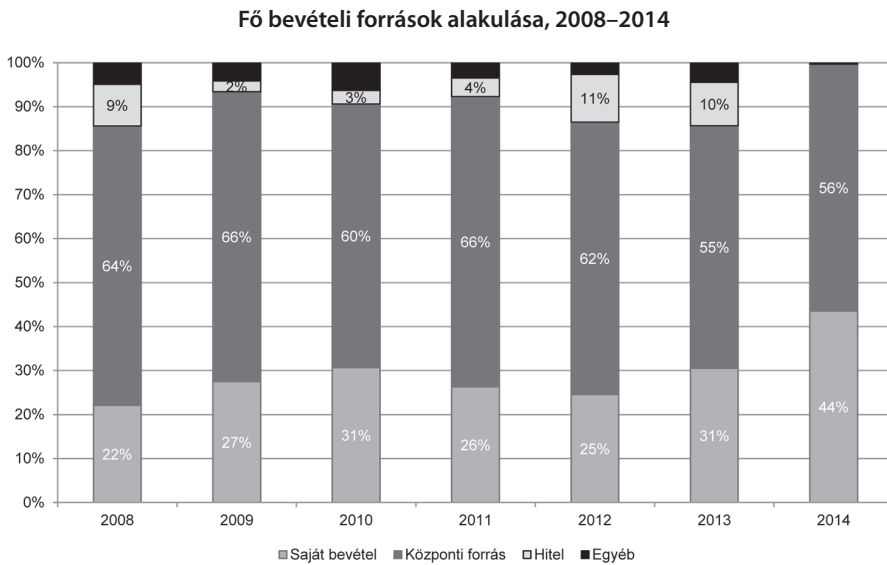


2.1 Költségvetési bevételek

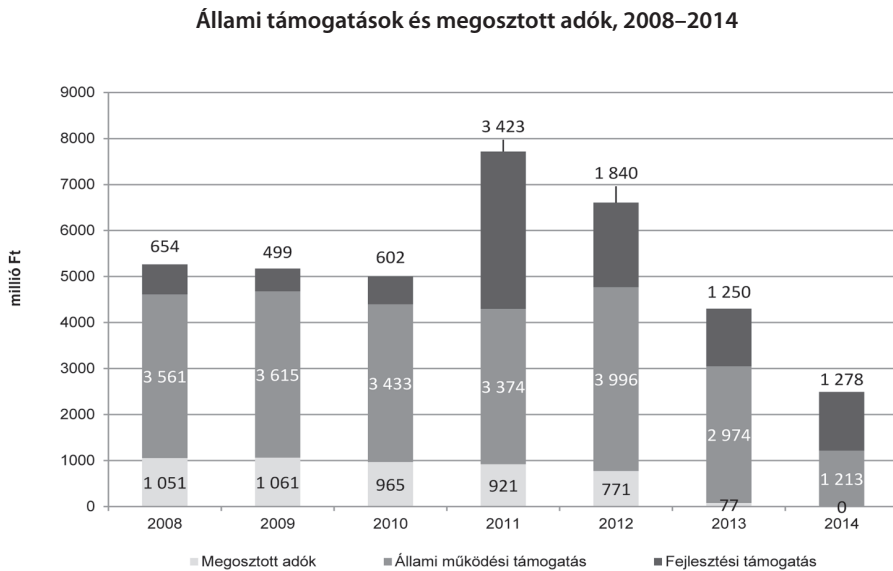
Hajdúböszörmény város költségvetési bevételei között – az ország más önkormányzataihoz hasonlóan – a központi támogatások a legnagyobb súlyúak. (5. ábra) Az elnyert fejlesztési támogatásoktól és a hitelfelvétel nagyságától függően 55%–66% között változott a 2008 utáni években a központi források aránya. 2012-től kezdődően alacsonyabb támogatási részarányt csak az adósságonkonsolidációt közvetlenül megelőző nagyobb hitelfelvétel, majd az önkormányzati feladatok változása indokolják. Mindezek következtében 2014-ben a saját bevételek aránya már jelentősen magasabb lesz az egyébként jellemző 22%–31%-os részesedésnél. A köznevelési bérkiadások átadása miatt a központi költségvetési források részaránya lecsökkent és így a helyben maradó feladatok finanszírozásában már a saját bevételek a meghatározóak (44%).

Tovább csökkenti a központi források szerepét a megosztott bevételek között a személyi jövedelemadó átengedés megszüntetése. (6. ábra) Ez a részben közvetlenül a befizetők lakóhelyére visszajutatott forrás korábban igen jelentős helyi bevétel volt: az összes állami működési támogatás harmadát tette ki még 2008-ban. Mára azonban sem a kiegyenlítési célú támogatásként vagy az állami hozzájárulásként elosztott, sem a képződés helyére visszakérülő megosztott SzJA nem jár az önkormányzatoknak. Ezzel a helyi gazdaság és az önkormányzati költségvetés közötti kapcsolat egyik fontos eleme tűnt el a finanszírozási rendszerből. Így a központi költségvetési források felét már a megszerzett pályázati támogatások teszik ki. Ez az igen jelentős helyi bevételi lehetőség azonban az igénylői-kérelmezői helyi önkormányzati magatartásra ösztönöz és így a központi függést erősíti.

5. ábra



6. ábra



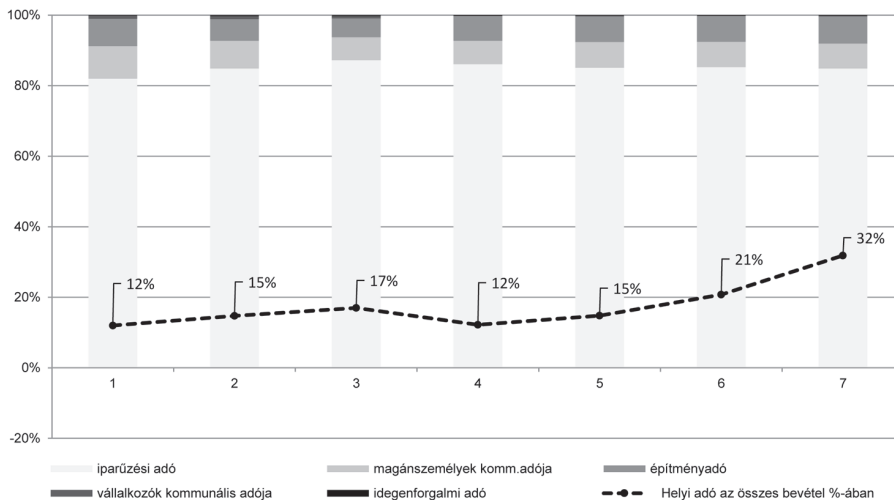
2.1.1. Saját források

Az állami támogatásokon kívüli önkormányzati források csoportján belül tehát a saját folyó bevétel a legnagyobb tétel. Ezek az intézményi működési bevételek és helyi adók 2012-ig folyamatosan növekedtek. Ekkortól az intézményi működési bevételek közé sorolt ÁFA bevételek, valamint a kiszereződések következtében megszűnő intézményi egyéb sajátos bevételek (pl. térítési díjak) csökkenése miatt kevesebb ilyen saját forrás képződött az önkormányzati költségvetésben. A felhalmozási és tőkejellegű bevételek (pl., eszközértékesítés, koncessziós díj) összege ebben az időszakban már csekély volt. A saját bevételeket így még a hitelfelvétel változó összege alakította.

A helyi saját működési bevételek mértékét elsősorban a helyi adók határozzák meg. (7. ábra) A helyi adók összege 2008 óta viszonylag egyenletes ütemben 1,6 milliárd forintra növekedett (63%-os növekmény). Ahogy az önkormányzati költségvetés összes bevétele csökkent a hét év alatt, úgy vált a helyi adók szerepe egyre inkább meghatározóvá. 2014-ben a tervek szerint már a helyi adók finanszírozzák a teljes költségvetés 32%-át.

7. ábra

Helyi adók, 2008–2014



A jelenleg kivetett négyféle helyi adó közül – hasonlóan az önkormányzatok többségéhez – az iparüzési adó a meghatározó. A helyi iparüzési adó teszi ki a helyi adóbevételek 85%-át, ami azt jelenti, hogy 2010 után az így befolyó bevétel már 1,2-1,4 milliárd forint volt. A helyi iparüzési adó 40%-át egy cég, a General Electric itt működő társasága fizeti be. A város vezetése kapcsolatot tart a legnagyobb helyi adózókkal, hiszen az önkormányzati költségvetés számára meghatározóak ezen cégek fejlesztési tervei, az adózási fegyelmük és természetesen az árbevételük alakulása.

Ugyanakkor a helyi iparüzési adóbevétel összegével összefügg a helyi önkormányzatok támogatása is. 2012 előtt a megosztott SzJA-val együtt számított helyi adóerő-képesség

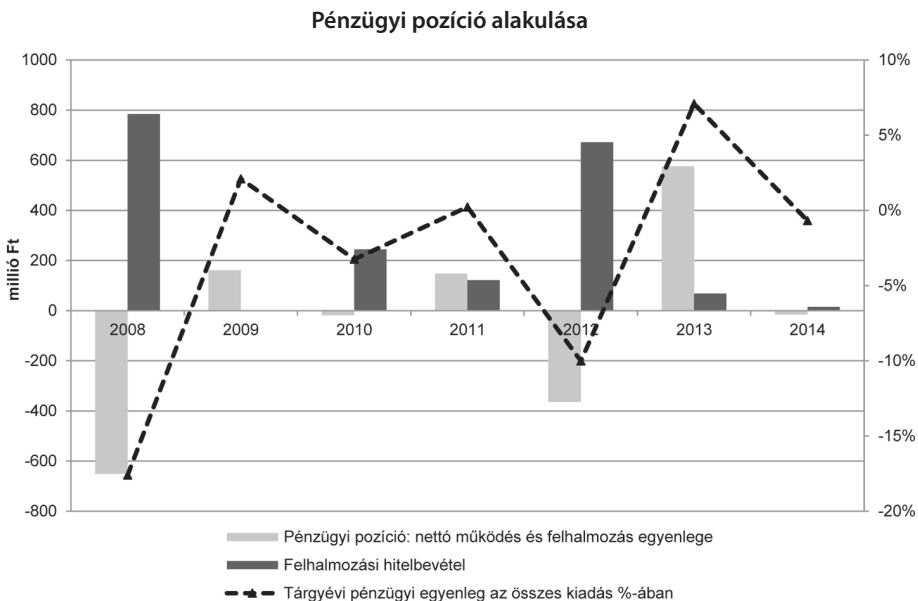
alapján Hajdúböszörmény kiegészítő támogatásban részesült. Akkor az egy főre jutó becslült adóbevételek összege elmaradt az országos átlagtól és így a város kiegészítő támogatást kapott. Ennek összege azonban 685 millió forintról (2008) fokozatosan 364 millióra csökkent 2012-re, amikor még utoljára kapott ilyen támogatást a város. Ekkor ez a kiegyenlítő támogatás még az összes állami támogatás 12%-át tette ki. Ma ez a rendszer azonban már nem működik, hanem az új módszerrel elosztott állami támogatások összegébe számítják be a helyi iparüzési adó 0,5%-os kulccsal kalkulált összegét.

2.2 Költségvetési egyensúly

A helyi önkormányzati költségvetés egységes pénzalap, bár a működési, valamint a fejlesztési kiadások és bevétel elkülönülnek. Ez nagyobb helyi önállóságot ad a pénzügyi döntésekben, hiszen át lehet csoportosítani a kétfajta költségvetés között. Ugyanakkor a folyó és a fejlesztési költségvetés elkülönítésével nyomon lehet követni annak az alapvető gazdálkodási szabálynak a betartását, hogy a felhalmozási bevételeiből az önkormányzat ne a működési kiadásokat finanszírozza (azaz nincs „vagyonfelelés”). Látható a folyó költségvetési többlet felhasználása is, azaz a fejlesztési hitelek törlesztése után működési célokra vagy beruházásokra fordítja az esetleges többletet az önkormányzat.

Ebből a szempontból Hajdúböszörmény város költségvetése változatos képet mutat az itt vizsgált időszakban. (8. ábra) 2008-ban még a működési költségvetés és a fejlesztési hiteltörlesztési kiadások egyenlege, a város nettó jövedelmi helyzete is negatív volt. Ekkor a működési költségvetés nem fedezte a fejlesztési hitelek törlesztési terheit. Erre rakódott rá még az aktuális év fejlesztési hitelfelvétele, tovább rontva a tárgyév pénzügyi helyzetét.

8. ábra



Viszonylag kiegyensúlyozott volt a helyzet a következő három évben, bár 2010-ben a magas hiteltörlesztések miatt kissé negatív volt a végső egyenleg. 2012 után pedig már a várható adóskonszolidáció mozgatta a hitelfelvételt: az önkormányzat hitelt vett fel, hiszen ismert volt, hogy 2013-ban azt ügyis átvállalja a központi költségvetés.

A költségvetési egyensúly javulását az is segítette, hogy az önkormányzat 2011-ben és 2012-ben jogosulttá vált az önhibáján kívül hátrányos helyzetű önkormányzatoknak járó támogatásra. Tehát éppen amikor nagy fejlesztéseket hajtott végre az önkormányzat, akkor jutott hozzá ehhez az egyedi mérlegelés alapján elosztott, működési célú támogatáshoz 125 millió (2011) és 156 millió (2012) forintos értékben. Később ez a támogatási forma már megszűnt.

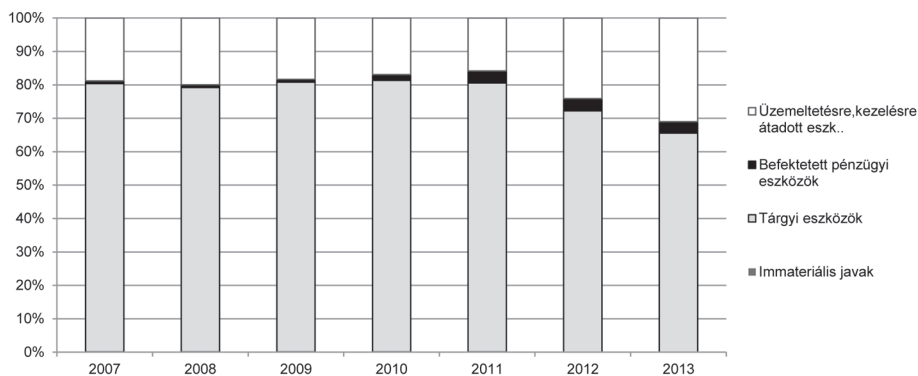
A költségvetési egyensúly szempontjából a központilag szabályozott források átalakulása döntő jelentőségű. A megosztott bevételek 2013-tól kezdődően megszűntek és az állami hozzájárulási rendszer is folyamatosan változott. 2014-től pedig már a pedagógus béreket a központi költségvetés fizeti és a fejlesztési célú saját források is fokozatosan elfogytak.

2.3 Vagyongazdálkodás, tőkebevételek

A helyi önkormányzatok mérlegében az eszközök túlnyomó többsége ingatlanokban testesül meg. Így 2011 előtt a tárgyi eszközök tették ki a befektetett eszközök negyötödét. Ezek jellemzően az önkormányzati szolgáltató intézmények és a hivatal épületei, mintegy 16 milliárd forintos értéken elszámolva. A befektetett eszközök másik jelentős része az üzemeltetésre vagy kezelésre átadott eszközök mintegy 4 millió forintos állománya. Ezek főleg olyan infrastruktúra elemek, amelyek a törzsvagyonba tartoznak, vagy korlátozottan forgalomképesek és így gazdasági társaságokba nem apportálhatók. (9. ábra)

9. ábra

Befektetett eszközök, 2007–2013



Hajdúböszörmény város önkormányzata 2007-ben rendelkezett mintegy 181 milliárd forintos pénzügyi befektetéssel is, ami az akkor működő gazdasági társaságok önkormányzati tulajdonrészét jelenti. Ezen részvények és más tulajdoni részesedések értéke a város gazdasági társaságainak átszervezése során folyamatosan növekedett. 2010-ben először meg-

duplázódott a pénzügyi befektetések értéke, majd 2011-ben, amikor a Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Zrt. létrejött, a pénzügyi befektetések értéke már meghaladta a 950 millió forintot. A holding ekkortól magába foglalja a hat különálló vállalkozást, amelyek közül a Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Kft. üzletrész értéke volt a legnagyobb (807 millió), így ez képezte a Zrt.-ben a legnagyobb értékű önkormányzati apportot.

A megnövekedett pénzügyi befektetések mellett az üzemeltetésre átadott eszközállomány részaránya is egyre nagyobb lett. A vízügyi ágazatban a beruházások következtében gyarapodott az eszközérték és a változó szabályozás miatt ezeket részben az új regionális szolgáltató kezdte el működtetni. Ez módosította a mérlegbelső arányait és 2011 után folyamatosan nőtt az üzemeltetésre átadott eszközök értéke: 2013-ban már 8,3 milliárd forintot tett ki. Ez a befektetett eszközök csoportjában így már 31%-os részarányt képviselt.

A kezelésbe adott vagyontárgyak felett nyilvánvalóan már csak közvetettebb ellenőrzése van az önkormányzatnak. Itt alapvető elvárás volt, hogy a közművagyon használatáért fizetendő bérleti díj legalább a felújítási költségeket fedezze. A koncessziós díjként befolyó helyi önkormányzati bevétel azonban csak 2010-ig jelenik meg a költségvetés forrásai között. Ekkortól kezdve – részben a korlátozott vízdíjemelési lehetőség, majd a rezsicsökkentés hatására – ezek a vagyonelemek már nem hoznak közvetlen bevételt a városi költségvetés számára.

Az új holding működési forma nyilván másfajta irányítási formákat követel meg. Cél a holding bekapcsolása a költségvetési gazdálkodásba és ezzel együtt a holdingon keresztül a helyi gazdaság más szereplőinek elérése. A holding segítségével közvetlen módon teremthető meg a kapcsolat a helyi vállalkozásokkal, akár a számukra nyújtandó üzleti szolgáltatások, akár a közös fejlesztések révén, például a turizmus terén (Vagyonkezelő, 2013). A költségvetési és vállalkozási szféra újfajta együttműködését segíti elő az is, hogy a hivatal Gazdálkodási Osztályának vezetője egyben a Vagyonkezelő gazdasági igazgatója is.

Erre a közös fellépésre azért is szükség van, mert a városi költségvetés felhalmozási és tőkebevételei egyre kisebbek. Az összes költségvetési bevételnek 2008-ban is csak 2,2%-át tették ki, de azóta ez a részesedés a felére csökkent. A meglévő önkormányzati ingatlanállomány is fogyott és a gazdasági válság után a piaci kereslet is nyilván szűkült. 2010-ben még volt koncessziós díjbevétel, ami azóta megszűnt.

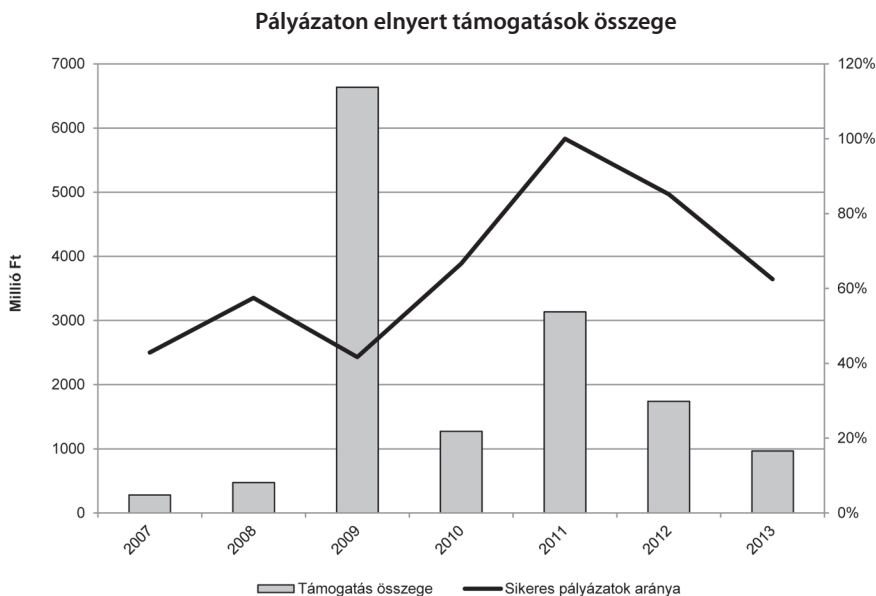
2.4 Beruházások finanszírozása

Az elmúlt években a helyi önkormányzat költségvetési kiadásai között a fejlesztési, felújítási kiadások aránya 13% (2009) és 40% (2011) között ingadozott. A nagy beruházási projektek alakulása mozgatta ezeket a kiadásokat. Ezek fő finanszírozási forrása a központi költségvetési támogatás volt. Az elmúlt időszak legnagyobb pályázati forrásokból finanszírozott fejlesztése a városközpont rehabilitáció (a Főtér újjáépítése), szakrendelő felújítás a járóbeteg ellátás javításához, a piac és a kapcsolódó irodaház fejlesztés, valamint a folyamatos csatornázás, szennyvíztisztító és a hulladéklerakó fejlesztés.

A nagyberuházások és a kisebb fejlesztések finanszírozásának biztosításához a város igen aktívan pályázik. (10. ábra) A 2007-2013 közötti időszakban a 117 pályázaton nyert támogatást különböző, tehát nem csak fejlesztési célokra, összesen 15 milliárd forint értékben. A pályázatok között hasonló arányban vannak kisméretű, 5 millió forint alatti támogatások (32 darab), közepes 50 millió forintig (40 darab) és az ennél nagyobb pályázat (45 darab).

Általában a pályázatok jól előkészítettek, amit az is bizonyít, hogy a sikeres pályázatok aránya 50%, vagy annál nagyobb. Ez a magasabb nyerési arány inkább a 2011 utáni időszakra jellemző. Költségvetési szempontból a nyertes fejlesztési pályázatokhoz kapcsolódó működési költségek biztosítására is szükség van (például a Főtér esetében ilyen kapcsolódó kiadás volt a szökőkút üzemeltetés, díszkivilágítás).

10. ábra



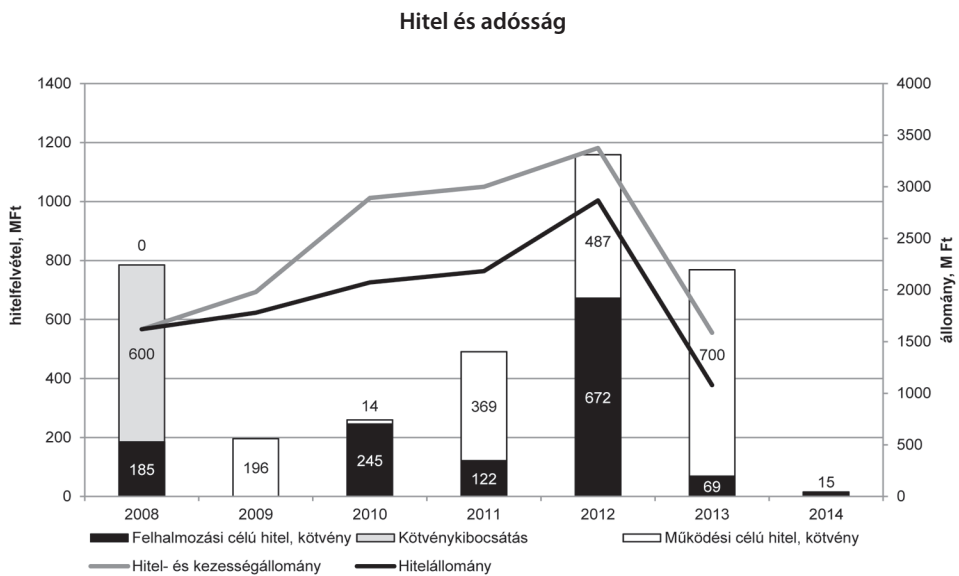
A hivatalban a Városfejlesztési és Műszaki Osztályon 2003 óta működik pályázattíró csoport. Ez a ma már két és fél állandó státuszú és három megbízásos munkaviszonyban dolgozó alkalmazott felelős a pályázatok előkészítéséért. Így ők informálódnak a pályázati lehetőségekről, tájékoztatják a képviselőtestületet a folyamatban lévő pályázatokról és az új lehetőségekről. Ők keresik a partnereket az olyan nagyobb projektekhez, ahol a konzorciumi partner előnyt jelent az elbírálás során. Természetesen a nyertes projektek esetében lehetőleg már a kiírás előtt, a tervezés szakaszában is információhoz kell jutni, mert csak így lehet a pályázati kiírásokat is alakítani. Erre ma megyei szinten van esély, ahol a városi vezetés igyekszik is a stratégiai munkacsoportjával, a civil szervezetekkel együtt (pl. Keleti Főcsatorna Egyesület) alakítani a döntéseket.

2.5 Hitelfelvétel és adósságkonszolidáció

Az önkormányzati beruházások finanszírozásához mindig szükség van hitelek felvételére, hiszen a nagy költségű, több nemzedéket kiszolgáló és hosszú idő alatt megtérülő beruházások csak így finanszírozhatók. Ezen kívül a város jelentős működési célú hitelt is kénytelen igénybe venni. A hitelfelvétel formája általában banki kölcsön, csak 2008-ban volt utoljára kötvénykibocsátás. (11. ábra) Ezen kívül az eladósodottság szempontjából még fontos, hogy

ma még mintegy 500 millió forintos kezességvállalás is terheli a költségvetést. Ezeket az önkormányzat az ipari park és a Városgazdálkodási Kft. beruházásaihoz felvett hitelekhez nyújtotta. Mivel a cégek működése viszonylag jól kontrollálható, ezek biztonságos garancia-vállalásnak tekinthetők.

11. ábra



Az önkormányzati adósságkonszolidáció Hajdúböszörményt is kedvezően érintette. A közel hárommilliárd forintos adósságállományt 2014-re a központi költségvetés két ütemben teljes mértékben átvállalta. Első ütemben, amikor a nagyobb településeken egyedi tárgyalások alapján határozták meg a 40-70%-os sávban helyi önkormányzati hitelek átvállalásának mértékét, a várost a legelső kategóriába sorolták. Ezt a hiteltörlesztési arányt akkor sikerült 50%-ra megnövelni, ami 1,4 milliárd forint hitel leírását jelentette. Az egyeztetések során a város vezetése azzal érvelt, hogy Hajdúböszörmény saját bevételei nagy mértékben egy cég iparüzési adó befizetéseitől függenek, magas a rövid távú folyószámla hitel visszafizetés és a kintlévőségek összege.²

Emellett az önkormányzat más módon is készült az adósságkonszolidációra. Amikor már egyértelmű volt, hogy az állam átvállalja az önkormányzati hiteleket, akkor még 2012-ben kötvényt is kibocsátott a város. Ezen kívül 2013-ban rövid lejáratú likviditási hitelt is átalakítottak olyan működési hitellé, amelyet az adósságkonszolidáció második ütemében már átvállalt a központi költségvetés. Összesen tehát a mintegy 2,9 milliárd forintos hitelállományt két szakaszban 2014. március 31-re már teljes mértékben leírható volt, nem terhelte az önkormányzati költségvetést.

² Kiss Attila polgármester honlapja <http://www.kissattila.hu/>

2.6 Kapcsolat a piaci szférával

A helyi önkormányzatok működését mindig is befolyásolta a költségvetési gazdálkodást körülvevő piaci környezet. Egyrészt a helyi közfeladatok ellátásának módszereire hatnak a magánszférában alkalmazott technikák. A hatékony feladatellátás érdekében a szolgáltatások megszervezésében vesznek át az önkormányzatok irányítási technikákat, gazdálkodási formákat, illetve a kiszervezéseken keresztül számítanak a magáncégekre.

Még a gazdasági válság és annak költségvetési megjelenése előtt a város már átszervezte a közoktatást, mint a legköltségesebb helyi közszolgáltatási feladatot ellátó intézményhálózatot. Különböző elaprózott feladatellátási helyeken működő óvodákat összevontak, bezártak egy általános iskolát és egyesítették a költségvetési gazdálkodó szervezeteiket. A polgármesteri hivatalon kívül 2008-ban 11 önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerve volt az önkormányzatnak. Az átszervezések következtében ez 2012-re hatra csökkent, majd az iskolák államosítása után tovább feleződött. A racionális méretű intézményekkel költségmegtakarítást lehetett elérni és jó alapot szolgáltatottak a későbbiekben kialakított egységes ellátási megoldásokhoz (étkeztetés, takarítás, karbantartás kiszervezése).

Hasonló irányú átalakításokra került sor a közelmúltban más ágazatokban is. Az egészségügyben a szolgáltató és vagyongazdálkodó központ (Esz-V) non-profit vállalkozási formában látja el az alapellátástól a járóbeteg szakellátásig terjedő szolgáltatásait. A Városüzemeltetési Intézmény feladatai is jelentősen kibővültek az utóbbi időben. Az állami fenntartásba került iskolák működtetését első lépésben a VÜZI vette át. Ezen kívül a közfoglalkoztatás szervezése is az Intézményhez tartozik.

Az intézményi működéssel párhuzamosan más helyi szolgáltatások szervezeti formái is kezdtek megváltozni. Így a Hajdúböszörményi Vagyongazdálkodó Zrt. létrehozásával a holdingba már az elsősorban gazdálkodási profilú cégek (Ipari Park Üzemeltető és Fejlesztő Kft., Városgazdálkodási Kft.) mellé szolgáltató szervezetek is bekerültek. Ezzel nem csak a holding forma előnyeit lehet jobban kihasználni, hanem a szolgáltató intézmények számára is új lehetőségek nyíltak meg.

Erre jó példa a köznevelés esetében már bemutatott helyi termelési-szolgáltatási vertikum kialakítása: a tangazdasági termelés, a közfoglalkoztatás, a zöldszolgáltatás és a közétkeztetés összekapcsolása. A fokozatosan terjeszkedő helyi takarító és karbantartó helyi szolgáltató partner vállalkozás is bekapcsolható például az önkormányzati pályázatokba, amikor piaci szereplő részvételére van szükség (pl. a TÖMB 2002 Kft a Főtér pályázat esetében).

Mindezek az intézményi-szervezeti formák teljesen eltérnek az azoktól a megoldásoktól, amelyeket az előző két évtizedben az önkormányzatok fokozatosan kiépítettek. A rendszerváltás időszakában a megörökölt nagy és vegyes profilú szolgáltató intézményeket (intézmények, költségvetési üzemek, vállalatok) igyekezett minden önkormányzat lebontani és önálló gazdasági társasággá alakítani. Ennek akkor az volt a célja, hogy egyértelmű irányítási és érdekeltségi viszonyok alakuljanak ki.

Ezeknek a létrejövő új, kisebb méretű és tiszta profilú önkormányzati vállalkozásoknak azután már jobban megítélhető volt az eredményessége, szerződéses kapcsolatokat lehetett kialakítani a megrendelő önkormányzattal és össze lehetett hasonlítani a költségeit más, tisztán magántulajdonú szervezetekével. Amennyiben kedvezőbb ajánlatra volt esély, a szolgáltatás szerződésbe is adható volt, így mentesítve az önkormányzatot a beruházási terhektől és bonyolultabb irányítási-felügyeleti feladatok alól.

Most a két évtizedes tanulási folyamat után és másfajta politikai környezetben újra a szolgáltató tevékenységek összekapcsolása a cél. Ezek a cégek részben már piaci viszonyok között fejlődtek ki és elvileg minden pénzügyi információ, irányítási forma, szaktudás adott a hatékony működtetésükhöz. Ebben a rendszerben azonban nem feltétlenül érvényesíthető a gazdaság általános hatékonysági követelménye és továbbra is jelen van annak a kockázata, hogy a magán- és a közcélok nem különíthetők el átlátható módon.

Amikor például az szakképző iskola tangazdasága bérli az értékes állami földet és azon az önkormányzat non-profit vállalkozása közmunkások részvételével olyan termékeket állít elő, amelyekkel a támogatott közétkeztetést lehet biztosítani, akkor gyakorlatilag visszaáll egy helyi közösségi önellátó termelési modellt. Ez természetesen zárt egységként, önmagában működhet jól. De a gazdaság egésze szempontjából már nem biztos, hogy az erőforrások kihasználása ebben a formában lesz a leghatékonyabb. Megfelelő külső kontrollok és irányítási módszerek nélkül pedig az is bekövetkezhet, hogy az ilyen módon létrejövő zárt rendszer a saját céljait kezdi majd követni. Ezért a külső ellenőrző, választott testületek legfontosabb feladata ennek megakadályozása és a hatékony társaságirányítási rendszer kialakítása lesz.

Másrészt az önkormányzatok kapcsolatba kerülnek a helyi gazdasággal, mert a tágran értelmezett feladataikból adódóan felelősek a helyi munkahelyteremtésért és a jól működő helyi gazdaság a saját bevételeiket is növeli. Bár, ahogyan az Integrált Városfejlesztési Stratégia is megfogalmazza, a munkahelyteremtésen túl komplexebb helyi gazdaságfejlesztési beavatkozásokra van szükség. A városban a megyei átlagnál alacsonyabb a munkanélküliségi ráta és Debrecen közelsége is előnyökkel jár ebből a szempontból.

Ennek ellenére az egyik fő önkormányzati helyi gazdaságfejlesztési program a munkahelyteremtést célozza meg. Az elektronikai hulladék szétválogatása, a biokertészet és a biomassza-erőmű munkaerő-igényes vállalkozások, ahol százas nagyságrendben teremthetők munkahelyek. Ezek a tervezett programok kapcsolódnak a már működő keleti és a most induló nyugati ipari parkhoz. Mindkét ipari park mintegy harminc hektár területű és a nyugati ipari parkban új önkormányzati tulajdonú területek megszerzése és az infrastruktúra kiépítése a feladat. Ez kapcsolódhat a 35. számú út mentén kiépülő szolgáltatói és kereskedelmi egységekhez is. A város azzal kívánja versenyképessé tenni ezt az új ipari parkot, hogy az 50 főnél nagyobb és 500 millió forintos iparüzési adóalap növekményt hozó befektetők számára ingyenes területet biztosít. Ezen kívül a betelepülők helyi engedélyeztetési eljárásait a kijelölt alpolgármester segíti. De az ipari park része a mostani Európai Unió Hajdúsági vállalkozásfejlesztési programnak is.

3. Új helyzet

A helyi önkormányzati költségvetési finanszírozás és a pénzügyi gazdálkodás szabályai alapvetően megváltoztak az utóbbi négy évben. A most formálódó új viszonyok között Hajdúböszörmény város jól használta ki a rendszerben meglévő lehetőségeket. Nagy, évek közötti ingadozásokkal, de képes volt fejlesztési költségvetését növelni, amit így főleg pályázati forrásokkal finanszírozott.

Ma az általában csökkenő önkormányzati feladatok mellett egyre kisebb összegű költségvetéssel gazdálkodik a város. Összességében a központi költségvetési függés mértéke megnőtt, hiszen a személyi jövedelemadó, mint megosztott költségvetési bevétel megszűnt

és az önkormányzati hitelfelvétel is egyedi engedélyhez kötött. Ebben az új forrásképződési rendszerben viszont a megmaradó feladatok finanszírozásához a helyi adók egyre nagyobb mértékben járulnak hozzá.

Az új működési feltételek és a változó gazdasági környezet következtében a szolgáltatás-szervezés módszerei is átalakultak. Hajdúböszörményben még 2007-ben megkezdődött a közoktatási intézmények átszervezése. A több lépésben lezajlott összevonások egyrészt szakmai célokat, másrészt a nagyobb egységek létrehozásával a hatékonyabb működtetést szolgálták.

Az összevonások később kiterjedtek a többi szolgáltató szervezetre is és a városi holding megalakítása is a hatékonyabb működést segítette. A városi szolgáltató cégek és más vállalkozások egy vagyonekezelő szervezetbe rendelésével a korábban elkülönülő költségvetési és piaci szervezetek működése ma már jobban egymásra épül. Ezzel nem csak a holdingba tömörülő cégek működése változott meg, hanem általában a helyi költségvetés piaci befolyása is megerősödött. Az új szolgáltató szervezetekkel az önkormányzat hagyományos működésén túl nyúló, újfajta közvetlen költségvetési befolyási lehetőségek nyíltak meg a város számára.

Felhasznált irodalom

Varjasi Gergely (2014): Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának gazdálkodásának és a közoktatási rendszerének változásai, a Hajdúböszörményi Tankerület költségvetése. Szakdolgozat. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék
Vagyonekezelő (2013) I. évf. 6. szám. <http://hbholding.hu/index.php/vagyonujfs>

Felhasznált jogszabályok és anyagok

- Hajdúböszörmény Város Önkormányzata 2011–2014. közötti Gazdasági, Fejlesztési Ciklus Programja, 70/2011.(III.30.) Önk. számú határozat
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzatnak költségvetési beszámolói (2008–2013) és 2014. évi költségvetése
- Hajdúböszörmény város projekt javaslatai a 2014-20 tervezési ciklusban a Területi Operatív Program keretén belül. Testületi előterjesztés, 2013
- Hajdúböszörmény Városának Integrált Városfejlesztési Stratégiája 2010. Jóváhagyva a Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának 121/2010. (III. 25.) képviselőtestületi határozatával (a továbbiakban: IVS 2010).
- MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának a Területi közszolgáltatások szabályozásai című projekt költségvetési adatbázisa, 1993–2000

Melléletek

1. Melléklet

Hajdúböszörmény város költségvetési bevételei, 2008–2014

<i>Ezer Ft</i>	2008	2009	2010
Intézményi működési bevételek	680 991	796 270	1 066 555
Helyi adók	994 060	1 156 341	1 417 840
Átengedett központi adók	1 050 868	1 060 783	964 944
Bírságok, pótlékok, egyéb bevételek	47 101	33 152	39 747
Támogatások	3 456 035	3 365 608	3 328 193
Felhalmozási és tőke jellegű bevételek	180 254	207 374	77 197
Támogatásértékű bevétel	440 125	730 839	807 549
Véglegesen átvett pénzeszközök	318 549	90 260	219 511
Hitelfelvétel	784 898	196 318	259 575
Egyéb	338 634	218 767	164 982
<i>Bevételek összesen</i>	<i>8 291 515</i>	<i>7 855 712</i>	<i>8 346 093</i>
	2011	2012	2013
Intézményi működési bevételek	1 478 456	905 950	679 133
Helyi adók	1 428 074	1 571 584	1 619 295
Átengedett központi adók	921 212	770 615	77 184
Bírságok, pótlékok, egyéb bevételek	43 009	41 464	18 198
Működési támogatások	2 849 378	2 938 852	1 707 026
Felhalmozási és tőke jellegű bevételek	169 894	139 637	84 009
Egyéb működési bevételek	654 276	1 057 575	1 266 616
Egyéb felhalmozási bevételek	3 422 689	1 839 568	1 239 706
Hitelfelvétel	490 754	1 159 100	768 990
Egyéb	233 719	203 637	339 301
<i>Bevételek összesen</i>	<i>11 691 461</i>	<i>10 627 982</i>	<i>7 799 458</i>
	2014		
Működési jellegű bevételek	432 951		
Közhatalmi bevételek	1 501 000		
Működési támogatások	1 212 578		
Felhalmozási célú átvett pénzeszközök	1 278 431		
Hitelfelvétel	15 137		
<i>Bevételek összesen</i>	<i>4 440 097</i>		

Külső erők

A Hajdúböszörményi Bocskai István Gimnázium város főterén álló épületének homlokzatán a következő, ma úgy mondanák, emblematikus szöveg olvasható: „A TUDOMÁNYOKNAK EMELTE HBÖSZÖRMÉNY VÁROS KÖZÖNSÉGE ÉS A HAJDÚ BIRTOKOSSÁG MDCCCLXIV”. Az építkezést valóban 150 éve kezdték, épp a dualizmus korának hajnalán. A gimnázium a város és a térség jó nevű iskolája. Létesítése és további szerepe jól mutatja a helyi társadalom meghatározó szereplőinek hagyományos elkötelezettségét a közoktatás és a kulturális élet fejlesztése iránt.

Érdekes az 1864-es évszám. A szabadságharc leverése után a Hajdúkerület törvényhatósági önállóságát megszüntették, miként általában is az országban más korábbi helyhatóságokét. A kiegyezéshez vezető belpolitikai enyhülés jelei azonban 1861-től már itt is mutatkoztak. Ekkor visszanyerte a Hajdúkerület korábbi jogállását. Az 1848-49-es harc kései, megszenvedett eredményének tűnő önállóság azonban ebben a formájában tiszavirág-életű volt. A kiépülő polgári helyhatósági közigazgatás feltételezte a korábbi partikuláris előjogokra épülő autonómiák megszüntetését. Az 1876: XXXIII. törvénycikkkel a Hajdúkerületet megszüntette a dualizmus államának magyar országgyűlése, a hajdúvárosokat az immár Debrecen-székhelyű vármegyébe olvasztva (Rácz, 1957). Böszörmény ezzel elveszítette közigazgatási székhely szerepét. A hajdúvárosok többsége rendezett tanácsú város lett, tulajdonképpen járási jogkörrel (Nyakas, 1983).

Számos helytörténész későbbi értelmezésével ellentétben azonban ettől még a fejlődés sajátosságai nem vesztek el. Egyrészt a hajdúkerület vezető rétege meghatározó szerepet kapott a már polgári alapon felállított vármegyei közgyűlésben és hivatalszervezetben. Annál is inkább, mert annak az önálló törvényhatósági joggal bíró Debrecen város nem volt része. Másrészt az alföldi mezővárosi parasztpolgári fejlődésnek éppen az a változás nyitott utat, amikor is a feudális előjogok, amelyek a földhöz, a beltelekhez, a birtokossághoz kötődtek, végleg megszűntek, hogy helyüket a formális jogon alapuló korabeli tőkepiaci viszonyok vegyék át.

Nos, ezt az átmenetet tükrözi az érdekes hajdani felirat. Különös a fogalomhasználatba kódolt feszültség. A „hajdú birtokosság” a negyvennyolc előtti korabeli hősi múltnak a város ingatlantulajdonosi rendjében is rögzült hagyományát idézi, persze annak nagyon is eleven, vezető erőt képviselő szereplőivel. A „város közönsége” viszont már a dualizmus polgári korának szóhasználata. Mindenkire vonatkozik, aki adót fizet. Tehát a két fogalmi kör nem ugyanazokat takarja.

Nem sokra rá következik az 1867. évi kiegyezés – még csupán országos szinten. A helyhatóságok közigazgatási átalakítását azonban hamarosan szintén elvégezték az 1870–71. évi törvények. A továbbiakban a különböző, születésen vagy kiváltságokon alapuló előjogok helyett a 19. század polgári korának megfelelően, generálisan az adózás mértékéhez kötött szavazati súllyal számításba vett választói akarat helyezte tisztségükbe a közigazgatási egységek képviselőit. A város közönsége tehát a közös terhekhez hozzájárulók összessége lett,

immár tekintet nélkül származásukra. Talán az sem véletlen, hogy a közadakozásnak örök emléket állító feliraton ez az akkor modern társadalmi kör megelőzi a tradicionális birtokosságot.

A sorrend és a presztízs talán mindegy is ma már. Az alkalmi, de minden bizonnyal nagyon gyakorlatias együttműködés viszont szép maradandó gesztus, ami a város történelmének elszakíthatatlan része lett. A kulturális örökségen túl ebből további más üzenetet is kiolvashatunk.

Maradva témánknál, a közigazgatási szakterületnél, nem nehéz a városi fejlesztésekre gondolni. Az erőforrások fölhajtása mindig rendkívüli megoldásokat igényel az érintettek-től. Az igazán eredményes korabeli és mai beruházások egyaránt épülnek a rendszerszerű, illetve az egyedi, meg nem ismétlődő lehetőségek kiaknázására.

Hogyan és kik szövetkeznek, állnak össze ma, mint egykoron a város közönsége és a hajdú birtokosság cselekvésre leginkább képesebbjei?

Az első eltérés az, hogy ez sokkal kevésbé múlik csupán a belső erőforrásokon. Böszörmény sikeresnek mondhatja magát a fejlesztésként folytatott versenyben, és ebből a szempontból bizakodva tekinthet a közeli jövő elé. 2006 óta 14 milliárd forint pályázati támogatás érkezett, ami további 3 milliárd forint hozzáadott forrást generált. Az időben előrehaladva egyre inkább az európai uniós támogatások határozzák meg a lehetőségeket. A következő hétéves uniós költségvetési ciklusra (2014–20) szólóan ennél is kedvezőbbek a várakozások és az előjelek az esélyeket illetően.

Egyúttal figyelemreméltó az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakulása. Rendkívüli módon megnőtt az államháztartáson kívüli források jelentősége, különösen a következő módokon:

- *A leginkább tartósnak bizonyuló forrást a pályázat útján elnyerhető támogatások jelentik uniós pénzből. A hazai elosztás rendszere több utóbbi kormányváltás után jelentősen megváltozott a megelőző időszakhoz képest.*
- *A másik, államháztartáson kívüli kör eddig az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok együttese volt, elsősorban a jelentősebb vagyonnal rendelkező városi önkormányzatok számára adottan. Az elért osztalékot korábban a képviselőtestület döntése alapján elvonhatták. Érdemi döntési lehetőséget adott a vállalatok eredménytartaléka is, amely szintén a városi (közmű-) fejlesztések forrása lehetett. 2014-re a tulajdonosi pozícióból szerezhető és elvonható eredmény nagysága csökkent, és ez a tendencia ugyanígy csökkenő lesz továbbra is. A központi kormányzat az ún. rezsi-csökkentés politikájával a köztulajdonolt társaságok eredményének tulajdonosi elvonását egyre inkább korlátozza.*
- *Végül a gazdálkodó szervektől átvett pénzeszközöket kell megemlíteni, aminek a városfejlesztésben – érdekeltségi alapon – mindig is nagy jelentősége volt. Jelenleg a társaságok adózásának rendszerében jelentős olyan kedvezmények vannak, amelyek az ilyenfajta forrásallokációkat különböző jogcímenek elősegítik.*

Az államháztartáshoz való viszonya ezeknek a forrásoknak nagyon speciálisan változik. 2011 végén számottevően átalakult a szabályozási környezet. A nemzeti vagyonról szóló törvény (2011: CXCVI. tv.) az önkormányzati vagyonrészesedésekre vonatkozóan a korábbiaknál szigorúbb szabályokat vezetett be, amelyek a forgalomképességet érdemben korlátozzák. Az új államháztartási törvény (2011: CXCV. tv.) a költségvetési szervekre vonatkozó gazdálkodás feltételeit szigorította. Tekintve, hogy az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok

jelentős részben nemzeti vagyont kezelnek, továbbá költségvetési ellentételezéseket, illetve kompenzációt kapnak, a korlátok a köztulajdonú vállalkozásokra is továbbhármlanak.

Az államháztartáson kívüliséget ezért sokan úgy értelmezik, hogy valójában annak határait tágították a vázolt szabályozási módon. A mozgásteret illetően ez sok igazságot hordoz, ugyanakkor a döntési viszonyokat tekintve, a hatáskörök mozgatása szempontjából érdemi kérdés a gazdálkodási kör ilyen vagy olyan meghatározottsága. Mások és mások lesznek a döntési és a felelősségi viszonyok akkor, ha a források európai pályázati forrásból, társasági eszközökből, avagy központi költségvetési támogatásból származnak.

A leglátványosabb hatással az uniós pályázatok súlyának változása járt. A hatás csak fokozódni fog a soron lévő ciklusban. Hajdúböszörmény város eszközeit ebben a körben az alábbi táblázat mutatja¹ átfogóan.

1. táblázat

A városi önkormányzat által benyújtott pályázatok

Megnevezés	Darab
2006. 10. 01 – 2014. 02. 18. között benyújtott pályázatok összesen	232
• ebből pénzbeli támogatásra irányuló'	217
• ebből természetbeni támogatásra irányuló'	15
• ebből fejlesztési/beruházási célú pályázat'	155
• ebből nem fejlesztési/nem beruházási célú pályázat'	77

Forrás: Hajdúböszörményi Polgármesteri Hivatal

A pályázatok alapvetően fejlesztési célt szolgálnak. Másrészt az önkormányzati fejlesztések egészét ez az állami forrasszerzési mód határozza meg, figyelemmel a saját erő igényére is. Az központi szabályozórendszerből a korábbi címzett és céltámogatások már régen eltűntek. A fejlesztési döntések jelentős részében a hatásköröket a projektszervezés szükségletei befolyásolják. E viszonyok alakulását országosan az a körülmény határozza meg, hogy egyre inkább központosításra kerül sor.

A pályázati forrásokból a város által elnyert és lebonyolított projekteket és fejlesztéseket korszakolhatjuk:

a) Az EU-hoz csatlakozást (2004. 05.01.) közvetlenül követő, de 2006 előtti időszak megvalósult uniós forrásokból származó beruházásai még döntően az előcsatlakozási alapokhoz voltak köthetők (ISPA, PHARE).

b) Ugyanettől az időszaktól a hazai támogatási források is jelen voltak párhuzamosan, egyben csökkenő súllyal (panelprogram, részben LEADER). Az önerő fizetési kötelezettség ugyanakkor időben elhúzódhat, ha a beruházások meg is valósultak.

¹ Az írásban szereplő adatokat Uzonyi-Tóth Anita rendezte össze.

c) 2006 őszétől a városban üzemszerű pályázati tevékenység folyik. Összhangban az-
zal, hogy a támogatáshoz jutásnak egyértelműen ez vált a rendes csatornájává. A változás
hatással volt a polgármesteri hivatal szervezetére és a személyi állományra.

Az „üzemszerű” pályázás időszakában a változásokat a 2. táblázat alapján követjük
nyomon.

2. táblázat

A nyertes és a sikertelen benyújtott pályázatok száma

(2006.október 01–2014. február 18.)

Elbírálás éve	Nyertes összes (db)	Nyertes 50 millió Ft. alatt	Nyertes 50 millió Ft. fölött	Sikertelen összes (db)	Sikertelen 50 millió Ft. alatt	Sikertelen 50 millió Ft. fölött
2007.	15	13	2	20	16	4
2008.	23	21	2	17	5	12
2009.	20	10	10	28	20	8
2010.	10	8	2	5	1	4
2011.	11	9	2	0	0	0
2012.	23	14	9	4	1	3
2013.	20	18	2	12	9	3
2014.	4	3	1	3	3	0

Forrás: Hajdúböszörményi Polgármesteri Hivatal

Láthatóan 2010-től a találati arány számottevően javult. A teljes pályázati állomány föl-
dolgozásából az is kiderült, hogy csökken az önerő szükséglete is. Figyelemmel arra a
körülményre, hogy erre egyre inkább nyílnak további pályázati lehetőségek. Tehát a forrás
fejlesztési politikát meghatározó szerepe növekszik.

Az 50 millió forint fölötti támogatásokat a kifizetések éve szerint rendezve, 13 projekt
legalább részben 2010 vagy az előtti teljesítésű. Azt követően (csak 2010 után) 31-re került
sor (az egyes beruházási ütemeket külön számbavéve). A növekmény adódhat a fejlesztési
források szervezési módja említett eltolódásából. Továbbá származhat természetesen a for-
rásszerzési képesség erősödéséből. Bizonyára mindkettőnek szerepe van. A városi vezetés
uniós kapcsolatrendszerrel és országos kormányzati befolyással az átlagos fölötti szinten
rendelkezik, mely lehetőségek kiaknázására különösen 2010-től kezdődően ténylegesen al-
kalma lett.

A 2010 előtt és után megszerzett források volumenét nehéz összehasonlítani. A több
évig húzódo, a helyi kapacitásokat tekintve giga-beruházások támogatása a kifizetés éveire
vonatkozóan erősen torzító hatású. A legjelentősebbek a szennyvíz-csatorna és -tisztítótelep
fejlesztése, amely egy ütemének az időszakra eső fejlesztése eléri a 3,5 milliárd forintot.
A hulladéklerakó reaktivációja már a 2010 utáni időszakra esik, mintegy 2 milliárd forint
támogatási összeggel. Ugyancsak milliárdos tétel a városközpont funkcióbővítő fejlesztése.
E nagy projektekhez az EU Önerő Alapból külön forrásokért indult sikerrel a város, az ön-
rész csökkentése érdekében.

Mindezzel együtt a pályázati eredményességet nemcsak az önkormányzat és hivatalának teljesítményével mérhetjük. Egyes forrásokat csak gazdasági társaság vagy társadalmi szervezet nyerhet el. A Vagyonkezelő Zrt. (Holding) és a Városgazdálkodási Kft. maga is menedzsel projekteket feladatkörében, amelyek egyben önkormányzatiak is. Ugyancsak vannak koordinált forrású beruházások, amelyeket például a sportklub (HTE) részvételével bonyolítanak. A társasági adó kedvezményéből származó támogatások felhasználása ilyen a sport- és szabadidő tevékenységek fejlesztése érdekében. Végül vannak olyan projektek, amelyeket magánvállalkozások tudnak megpályázni, de a célok a városfejlesztési politikával összhangban kerülnek meghatározásra.

A polgármesteri hivatal Városfejlesztési és Műszaki Osztálya külön profilként viszi a pályázati tevékenységet. Részben közvetlenül, részben pályázati cégek bevonásával dolgoznak. Jelenleg az elnyert projektek közül a legtöbbet közvetlenül bonyolítják le. Ilyen például a városközpont főtéri fejlesztése. Más beruházásokat a holding visz, illetve szerződést kötnek rá kivitelezővel, projektmenedzsment-céggel.

A hivatalon belül a pályázati tevékenység vezetését az ezért felelős általános alpolgármester látja el. A fejlesztések forrásainak biztosításával kapcsolatos stratégiai döntéseket egy félig-meddig informális fejlesztési csoport alapozza meg, amely a polgármester vezetésével működik és az önkormányzati érdekeltségeket tulajdonosi értelemben is megjelenítő, nemcsak hivatali vezetőkből áll. A következő ciklusban várható ennek vagy valami hasonló munkaformának a rendszerszerűbb megszerveződése.

A képviselőtestületnek a szerepe a szokásos döntéshozatali renden kívül úgy jelenik meg, hogy a nagyobb beruházások alakulásáról, a fontosabb pályázati lehetőségekről rendszeresen, tételekre kiterjedő összefoglaló előterjesztést hallgatnak meg.

Ezzel eljutottunk addig a kérdésig, milyen hatással van a fejlesztési források mára egyre inkább kikristályosodó allokációja – központi szinten inkább redistribúciója – az önkormányzati képviselői döntési folyamatokra. A következő jellegzetességeket láthatjuk:

- A fejlesztésekben elkülönülnek a stratégiai szakpolitikai döntéshozatal, a szakmai előkészítés, valamint a lebonyolítás folyamatai a klasszikus hivatali működéstől. Természetesen ilyen típusú elhatárolás mindig is megfogalmazható volt. A finanszírozási rendszer jelenlegi struktúrájában, ahol a fejlesztési források biztosítása szinte külön mechanizmus mellett történik, ez a vonás fölerősödött. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy tényleg másfajta tevékenységről van szó, mint általában a működtetés, igazgatási feladatok ellátása, tehát a megkülönböztetés sohasem minősíthető teljesen alapatlannak. Korábban az volt a kiindulási pont, legalábbis elvileg, hogy a fejlesztést és a működtetést minden lehetséges ponton egységben kell kezelni.
- A képviselőtestület és egyáltalán a testületek szerepe e nagyon fontos döntésekben csökken. A pályázati rendszer hatályos formájában, amely részben az uniós támogatások struktúrájához, részben a magyar nemzeti intézményi megoldásokhoz kötődik, a stratégiai döntések testületi meghozatalának jóval kevesebb tere van. Egyszerűen azért, mert a pályázati feltételek meghatározzák a mozgásteret, a mérlegelésre csak annak keretei között van lehetőség. Amennyiben a kiírás kondíciói befolyásolhatók, az az országos intézményrendszerben való eligazodást, egyéni stratégiák alkalmazását követeli, elsősorban a vezetőktől – ez pedig szintén nem szavazási kérdés.

- *A fejlesztési döntési folyamatok kikerültek az önkormányzati költségvetési ciklusokból. Először is a projektek életszakaszai nem egyévesek. Másodszor nem igazodnak a naptári évhez. A tervezési folyamatok hossza, tartalma eltérő. Az egyes döntések esetében egymáshoz képest nem harmonizálhatóak. A teljesítési ciklusok ugyancsak eltérnek a költségvetés szokásos végrehajtásától. A szakaszolás az adott projektre meghatározott. Ennélfogva a költségvetés és különösen a nagyprojektek részteljesítéseinek kapcsolata nehezen tervezhető. Legalábbis a költségvetési tervezés szokásos eszközeivel biztosan nem.*
- *Az önkormányzati vagyongazdálkodás és vagyongazdálkodás különböző formáinak a jelentősége a helyi forrásakkumulációban jelentős. A döntésekben való részvétel a száz százalékos tulajdonú társaságokban azonban nem a képviselői elven alapul, hanem az igazgatóságokba való delegáláson, a vállalatvezetők kinevezésének jogán. A városfejlesztés tekintetében költségvetési kapcsolat már nem feltétlenül van. Ekkor a választott testület a hagyományos ellenőrzési funkcióin túlnyúló kontrollinggal tud rálátni a folyamatokra, de természetesen nem ügydöntő hatáskörben.*

A külső erők hatása tehát ma is nagy, miként korábban volt, a gimnáziumi felirat tanúsága szerint.

A gazdasági viszonyok működéséből adódó hatások a helyi önkormányzat formális képviselői-igazgatási szerepeit kiegészítik, megfejelelik. Szemben a közigazgatási területbeosztással, ezeknek a határait azonban nem lehet egyszerűen megvonni. Sem helyben, hiszen a társasági kapcsolati hálózatok nem kijelölt keretek között működő közjogi intézmények. Sem térben, mivel a városi léptéknél kisebbek és nagyobbak is lehetnek. Sem szintek szerint, mert a forrásfelhasználásban a központi kormányzat szerepe meghatározóvá válik. Az utóbbit különösen alakíthatják olyan döntési hatáskört gyakorló intézmények révén, amelyek nem feltétlenül szokványos(an) és nem feltétlenül a formális jogi előírások mentén állnak föl.

Horváth M. Tamás

Irodalom

- Nyakas Miklós (1983) Hajdú vármegye létrejötte. Hajdúsági Közlemények 11. Hajdúböszörmény: Hajdúböszörmény Városi Tanács és Hajdúsági Múzeum*
- Rácz István (1957) A hajdúság története. [Budapest]: Hazafias Népfront Országos Irodája*

Második rész

KIFORDULÓK

6.

Szegregációs problémák és kezelési eszközök elemzése

Mező Barna

A lakóhely (főként, ha az egyben származási hely is) megváltozása mindig komoly változást hoz az érintettek életében, legyen szó akár önkéntes elhatározásról vagy kényszerű döntésről, ideiglenes vagy éppen végleges megoldásról. Mindezt figyelembe véve egyáltalán nem mellékes, hogy milyen külső és belső tényezők, motivációk állnak a migráció hátterében. A többi tényezőtől elvonatkoztatva a jelenlegi kutatás szempontjából az egyik legfontosabb kérdés, hogy milyen szempontok alapján kerül kiválasztásra az új lakóhely, miért éppen az adott helység válik céltelepüléssé.

Hajdúböszörmény esetében több olyan tényező is létezik, amely nem csupán a városba irányuló migráció alakulásában játszik szerepet, hanem abban is, hogy a beköltözések melyik településrészekre koncentrálnak. Külön ki kell emelni ezek közül az egyedinek minősíthető térszerkezeti pozíciót és településszerkezeti sajátosságokat, illetve meghatározó szerepe van a város gazdasági-társadalmi adottságainak is.

1. Településszerkezeti sajátosságok

A megye második, egyben a régió negyedik legnépesebb városának térszerkezeti pozícióját alapvetően meghatározza az a tény, hogy Hajdúböszörmény környékét alacsony településsűrűség jellemzi, mert a környező jelentősebb népességszámú egykori mezővárosok relatíve magas népességszámmal és igen kiterjedt külterülettel rendelkeznek. A településszerkezetben betöltött helyzet és szerepkör másik meghatározó tényezője Debrecen közelsége, amelynek a szuburbanizációs zónájához tartozó, igen gyors ütemben fejlődő Józsa mindössze tíz kilométerre fekszik a várostól. Az északkeletre (Hajdúhadház és Téglás) és délnyugatra (Balmazújváros) elhelyezkedő kisvárosok ugyanakkor más térszerkezeti vonalak mentén helyezkednek el, és szintén elsősorban a regionális központtal van szoros kapcsolatuk.

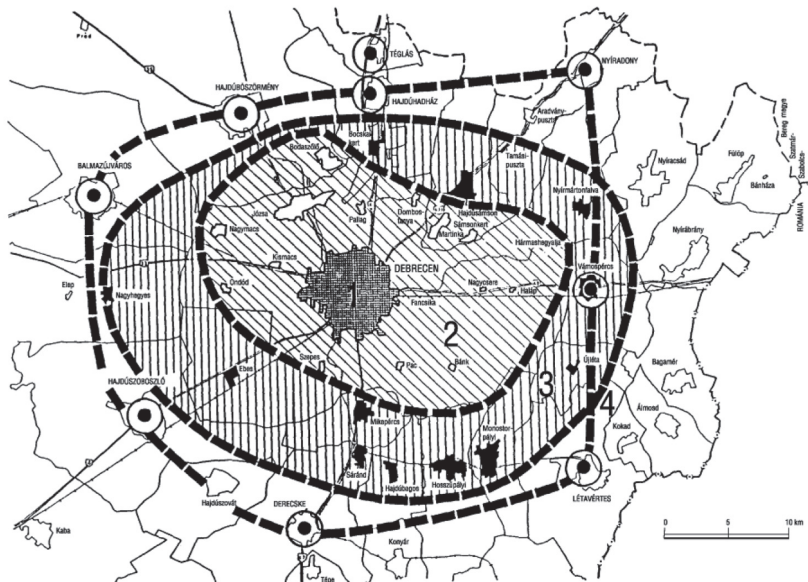
Az előzőekben leírtaknak megfelelően az együttműködés intenzívebb formái inkább a Debrecentől távol eső, a nagyváros által gyakorlatilag „leányékölt”, a megyehatár mentén elhelyezkedő településekkel alakulhattak ki Hajdúnánás és Hajdúdorog irányában, ami a kistérség lehatárolásánál is meghatározó szempont volt. A várostól nyugatra és északnyugatra a Hortobágy területe található igen ritka településhálózattal, a legközelebbi Görbeháza több mint 25 kilométerre található, ami megnehezíti a kooperáció élénkülését és elmélyülését, ráadásul Polgárnak és térségének széleskörű és szoros kapcsolatai vannak Tiszaújvárossal.

A szorosabb vonzaskörzethez tartozik ugyanakkor a kistérség másik két városi rangú települése, Hajdúnánás és Hajdúdorog, amelyek azonban több tekintetben nincsenek rászorulva Hajdúböszörmény városi többletfunkcióira, a különféle intézményi és egyéb szolgáltatások sok esetben inkább kiegészítik egymást. A kistérségi szintű közigazgatási funkciók viszont egyértelműen Hajdúböszörményhez kötődnek (pl. földhivatal, ÁNTSZ, rendőrkapitányság, bíróság) több esetben túlmutatva a kistérség három településén. A kiskereskedelemben is egyértelmű a város fölénye a kistérség másik két településével szemben, és az egészségügyi szolgáltatások (főként a járóbeteg-ellátás) szintén Hajdúböszörményben érhetőek el.

A sajátos földrajzi fekvés eredményeként tehát ellentmondásos a város térszerkezeti és hierarchikus pozíciója is. A mérleg egyik oldalán az a tény áll, hogy Hajdúböszörmény az ország 36. legnépesebb városa, a fővároson és a megyeszékhelyeken kívül tehát csak 14 népesebb közepes méretű város létezik. Az Észak-alföldi régióban ráadásul hiányzik egy erős középvárosi hálózat, a 74,5 ezer fős Szolnok és a 31,6 ezer fős Hajdúböszörmény között népesszámban egyetlen város sincs. Másfelől viszont (jórészt Debrecen túlzott központi szerepkörére és közelségére visszavezethetően) a városi funkciók jelenléte és az ellátott vonzaskörzet nagysága alapján a XX. század elején még középvárosként jellemezhető Hajdúböszörmény ma nem felel meg teljes mértékben a kisvárosoktól elvárt regionális szerepkörnek sem, ami egyértelműen a korlátozott kiterjedésű vonzaskörzet következménye (1. ábra) (Beluszky, 2003).

1. ábra

A debreceni településeggyüttes szerkezeti felépítése



Jelmagyarázat: 1. központi belterület, 2. szuburbanizációs terület, 3. belső agglomerációs övezet, 4. bolygóvárosi gyűrű

Forrás: Süli-Zakar, 1996.

A településhálózati sajátosságok mellett maga a különleges értéket képviselő városszerkezet is erőteljesen befolyásolja a funkciókat: Hajdúböszörmény igen kiterjedt határának köszönhetően tulajdonképpen a vonzáskörzethez kell sorolni az egyébként közigazgatásilag a városhoz tartozó Bodaszőlőt, Hajdúvidet és Pródot is. A rendelkezésre álló adatokból egyértelműen kiderül, hogy a történelmi településszerkezet kiemelkedő hatással van a városba irányuló (főként roma) migráció alakulására és térbeli megjelenésére (2. ábra).

2. ábra

Hajdúböszörmény településszerkezete és városrészei

*Jelmagyarázat:*

Városrészek (számmal és határral jelölve):

1. Belváros; 2. Kiskörúton kívül eső terület; 3. Északi-Lucernás; 4. Vénkert; 5. Középkert; 6. Zaboskert; 7. Kis-Böszörmény;
8. Déli-Lucernás (továbbá a városközponttól elkülönült három belterület és a legjelentősebb külterületi lakott hely, a Nagybocksai-szőlőskert).

Forrás: Hajdúböszörmény Integrált Városfejlesztési Stratégiája

A város alaprajza az egyik klasszikus példája az egykori kétbeltelkes, vagy más néven ólas-telkes települési szerkezetnek, amelynek jellemzője volt, hogy minden beltelekhez tartozott egy kert. A településforma kialakulásának időpontja nem tisztázott, már az ide betelepített hajdúk is örökölték ezt a struktúrát, azonban a hajdúvárosok mindegyikére jellemzővé vált a kettőstelek-birtoklás. A sík térszínen fejlődő település lakói a kerek forma megőrzésére törekedtek, és mivel ennek semmilyen természeti akadályja nem volt, a központtól kifelé gyűrűsen bővült a város területe. A település legbelső magja vár hiányában egy jellegzetes templomerőd volt, falmaradványai ma is megtalálhatók a Bocskai-téren, amelynek szűkebb környezete a most is megközelítőleg a település mértani középpontjában elhelyezkedő város-központot alkotja (Mendöl, 1936).

A későbbiekben a város lakosságának gyors növekedése miatt az Árokaljja és a nagy kiterjedésű kertek benépesülése, a városterület bővülése 1797 után már szabályozott körülmények között zajlott. Felbomlott a kétbeltelkes elrendeződés, a beltelkek és a kertek függetlenedtek egymástól, és az utóbbiak a város szerves részévé váltak. A nagyméretű kertek feltárását zugokkal és zsákutcákkal oldották meg, amely a mai településszerkezetnek is egyik jellegzetességét adja. Így a város arculatát egyszerre határozzák meg a szabályosan futó körutak és sugárutak, illetve az azok között elhelyezkedő zezugos utcahálózat (Szendrey, 1973).

A város alaprajzának alakulását a továbbiakban jelentős mértékben befolyásolta a XVIII. században a kertészeti kultúrák elterjedése révén a szőlőskertek létrehozása a korábbi belső legelő területén a várostól keletre, a homokos talajú, már a Nyírséghez tartozó térségben. A kertségek kiépülésének kezdete a következő dátumokhoz köthető: Vénkert (az Újfehértó és Téglás irányába mutató utak között) – 1715, Nadrágoskert (a város északkeleti részén) – 1791, Zaboskert (a város délkeleti részén) – 1794 és Középkert (a Hadházi úttól délre, a Zaboskerttől északra).

Az 1840-es évektől kezdődően már a külső szőlőskertek kialakítása kezdődött meg, amelyek az előzőekkel ellentétben nem váltak a település belterületévé. A lakóházak építését 1895-től engedélyezték a Középkert területén, amit a Vénkert követett. Ugyancsak a XX. század első évtizedeire tehető az ún. Kisbösörmény településrész betelepülése, ahol napszámosok és nincstelen agrárproletárok szegényes otthonai épültek fel a vasútvonal mellett a város délkeleti részén, de a Zaboskerttől nyugatra (Bencsik, 1975).

Az 1930-as években a város északi és déli részein volt telekosztás, amelyek beépülésére a II. világháborút követően nyílt lehetőség. A Déli-Lucernás és Északi-Lucernás településrész kialakításában már jelentősebb szerepet kapott a mérnöki tervezés, ami ma is megmutatkozik az egymást derékszögben keresztező rendezett utcavonalakban. A külső és belső migráció területi irányultságát a mai napig meghatározza, hogy a város cigánytelepének felszámolását követően a cigánycsaládokat a Déli-Lucernás területén (Bolyai J. u., Liszt F. u.) telepítették le (nem meglepő módon ez a városrész küzd azóta is a legsúlyosabb szociális problémákkal a városon belül). Mindeközben természetesen a város más részei is bővültek területileg, azonban új városrész kialakítására nem került sor. Az egykori hajdútelepülés legkülsőbb vonalát túllépve, az ún. Nagykörúton kívül, szinte szimmetrikusan egy újabb körgyűrű épült a városhoz.

A II. világháborút követően nem volt cél a város területének további növelése, inkább a belső területek jobb kihasználtságára, zártabb beépítésére, vagyis a horizontális helyett a vertikális terjeszkedésre törekedtek. Ennek megfelelően 1957-től kezdődően többszintes

lakóépületek megépítését tervezték el a város alacsony beépítettségű, falusias, de a városcentrumhoz közel eső területein, ami jelentős változást okozott a város egyedülálló település-szerkezetében. Még az 1950-es évek végén épült az első többszintes lakótömb a Balthazár D. u. és a Szoboszlói u. sarkán. Ezt követően 1965-ig a Kossuth L. utcán, majd 1965 és 1980 között a Szoboszlói, József A., Mester és Munkácsy M. utcákon épültek bérlakások. Az 1980-as években a Győrössy-kert területén, valamint az Attila, a Désány I. és a Tizenhárom vértanú utcákon adtak át újabb tömböket.

Az építkezések természetesen meghatározták az akkori és részben a jelenlegi migrációs tendenciákat, de fontosabb vonatkozásuk, hogy néhány évtized alatt többet változtattak a városképen, mint az azt megelőző két évszázad együttvéve. Szemmel látható következmény például az is, hogy a város legmagasabb vertikális szintje a városmagból átkerült a belső lakóöv peremére. Komoly szemléletváltozást tükröz, hogy a rendszerváltást követően (ugyanakkor) már nem épültek újabb emeletes bérlakások, társasházak is gyakorlatilag csak családok összefogásával, az egykori szőlőskertek területén jöttek létre.

A lakóövezetek átformálódása mellett az 1950-es és 1960-as évektől kezdődően az ipartelepítés szintén nagy hatással volt a település-szerkezet átalakulására. A nagy helyigényű üzemeket az egykori szőlőskertek és a régi belsőség határa közötti szabadon maradt, valaha belső legelőként funkcionáló területen helyezték el, kialakítva a Keleti iparterületet. A város nyugati részén szintén már ekkor tervebe vették egy jelentősebb ipari övezet létrehozását (a Külső Újvárosi út mentén), amelynek beépítésére azonban napjainkig csak nagyon szerény mértékben került sor.

A migráció és a települési szegregáció tekintetében a város belső szerkezetén (főként a lakótelepek elhelyezkedése stb.) kívül igen jelentős szerepet játszanak a belterületi lakott helyek, illetve még inkább a külterületen elhelyezkedő kertéségek. Mivel az ezekbe irányuló bevándorlás alapvetően a halmozottan hátrányos helyzetű csoportok körében jellemző, a migrációs célterületek egyben a szociális problémák kiemelkedő gyűjtőhelyévé válnak, országos szinten is egyedülálló kihívások elé állítva az önkormányzatot és szakintézményeit.

A központi belterülettől nagyobb távolságra elhelyezkedő szőlőskertekre nagyon laza település-szerkezet jellemző, a város külterületéhez tartoznak. A legjelentősebb, és egyben mind a migráció, mind a szegregálódás szempontjából a legnagyobb problémákat a Nagy-Bocskai szőlőskert veti fel közülük, amelynek népességszáma meghaladja a félezer főt. A második legnépesebb a Kis-Bocskai szőlőskert mintegy 110 fővel, amelynek így önmagában is annyi lakosa van, mint a Báthory, Batthyány, Kossuth és Petőfi szőlőskerteknek, valamint a Homok kertnek együttvéve.

A népességnövekedés a külterületi részekben csak kismértékben vezethető vissza a hajdúböszörményből kiköltöző, rossz szociális helyzetben lévő családok túlélési szándékára, sokkal nagyobb arányú a más településekről (Hajdúhadháztól, de akár Borsod-Abaúj-Zemplén megyéből) való beköltözés. A felmérések alapján igen kedvezőtlen tendenciaként jelentkezik, hogy a megtelepedett családok túlnyomó többsége gyökeret látszik verni, azaz a szőlőskertből való továbbköltözés aránya alacsony, alatta marad a beköltözők számának, jelentős szociális terhet róva a helyi önkormányzatra, és hozzájárulva a problémák folyamatos újratermelődéséhez.

Hajdúböszörményhez tartozik továbbá a város központi belterületétől teljesen elkülönülten három belterületi lakott hely: Bodaszőlő, Hajdúvid és Pród. Közülük Bodaszőlő a legnépesebb (1668 fő), amely a központi belterülettől DK-re elterülő település, eredetileg

szintén szőlőskert volt. Lakossága folyamatos növekedést mutat, a kertészekbe való kiköltözés révén a korábbi gazdasági vagy üdülő épületek lassan lakóházakká alakulnak át. Hajdúvid (871 lakos) a Hajdúböszörmény–Tiszavasvári összekötő úttal és a Debrecen–Tiszalöki vasútvonallal kapcsolódik Hajdúböszörményhez. Tipikus szocialista falu, a település helyét 1950-ben jelölték ki, egy lakásépítő iroda tervezte és építette. A leginkább mezőgazdasággal foglalkozó lakosság az elmúlt évtizedekben több intézményt kapott, amelyek egy részének működését beszüntették gazdasági és demográfiai változások miatt. A legkisebb belterületi lakott hely a 262 lakosú Pród a 35. számú főút mentén, amely leginkább halászatáról ismert és elöregedő népességi struktúra jellemzi.

A térbelileg is elkülönülő belterületi lakott helyek és a szőlőskertek mellett a roma népesség migrációs és szegregációs folyamatai, illetve az ezzel együtt járó problémák a város belterületén a Déli-Lucernás városrészben mutatkoznak meg leginkább. A demográfiai mutatók önmagukban kedvezőnek tekinthetők, ami azonban az elszegényedett, többszörösen hátrányos helyzetben lévő, jelentős százalékban a cigány kisebbség soraiából kikerülő családok magasabb gyermekvállalási hajlandóságára vezethető vissza. Az aktív korosztályon belül 57,1% a legfeljebb az általános iskola nyolc osztályát végeztek aránya, míg diplomával a 25 év feletti népesség mindössze 1,6%-a rendelkezik. Az alacsony komfort fokozatú lakások aránya 44,2%, ami a legmagasabb a város központi belterületén.

A statisztikai adatok és az Önkormányzat felmérései alapján a foglalkoztatottság mennyiségi és minőségi paraméterei messze kedvezőtlenebbek a városi átlagnál, a foglalkoztatott nélküli háztartások aránya 47,2%. A rendszeres szociális segélyben részesülők aránya több mint kétszeresen haladja meg az átlagos értéket. A legsúlyosabb problémák az Erkel Ferenc, Móra Ferenc és Szabó Antal utcák mentén, valamint a Móricz Zsigmond és Porcsalmy Gyula, illetve a Balassy Bálint és Bíró Lajos utcák közötti területen jelentkeznek.

2. A roma népesség integrációját leginkább meghatározó társadalmi folyamatok

A demográfiai jellemzőket tekintve, Hajdúböszörmény lakónépessége 31 620 fő volt 2010. december 31-én, ezzel, ahogyan fent már említettük, Hajdú-Bihar megye második, az Észak-alföldi régió negyedik, illetve az ország 36. legnépesebb településeként tartható számon. A város történelmi múltjából adódóan a nagy határú alföldi települések közé tartozik, 370,8 km²-es területénél csak Budapest, Hódmezővásárhely, illetve Debrecen rendelkezik nagyobb kiterjedéssel. Jellemző, hogy a 174 kistérség közül kereken 50 volt kisebb területű, 71 pedig kisebb népességű 2010. év végén. A nagy kiterjedés következtében a 85,3 fő/km²-es népsűrűség jelentősen elmarad az országos átlagtól (107,3 fő/km²), azonban a településszerkezeti sajátosságok miatt hozzávetőlegesen megegyezik az Észak-alföldi régió középértékével, és alig kisebb Hajdú-Bihar megye 86,9 fő/km²-es mutatójától.

A város népességszámának alakulása jelentősen eltér az ország egészétől, illetve az Észak-alföldi régióra és Hajdú-Bihar megyére jellemzőtől is, mégpedig kedvező irányba. Magyarország népessége 1981 óta folyamatosan csökken, az 1980-as népszámlálás alkalmával rögzített 10 709 ezer főről 2010 végére 9986 ezerre redukálódott. Az ország egészére jellemző, több mint 720 ezer fős, azaz közel 7%-os (ez szinte pontosan megegyezik a régió esetében megfigyelhetővel, Hajdú-Biharban viszont csak -2,1%-os ez a mutató) tényleges fogyással

szemben Hajdúböszörmény népességszáma gyakorlatilag stagnált a vizsgált időintervallumban. Az 1980-as 32 177 főhöz képest 2010 végén mindössze 557 fővel (-1,7%) volt alacsonyabb a városban élők száma.

A relatív stabilitás mögött természetesen kisebb-nagyobb ingadozások húzódnak meg: a város lélekszáma – akkori kategória szerint a jelenlévő népessége – 1960-ban volt a legmagasabb (33 685 fő), azonban a következő népszámláláskor már drasztikus csökkenést mutatott, 1970-re 30 969 főre esett vissza. A nyolcvanas évek elejére aztán ismét meghaladta a 32 ezer főt, 1990-re viszont újra 31 ezer alá csökkent, azóta 2003-ig hullámzó tendenciát mutatva enyhén emelkedett, az elmúlt évekre pedig általában mérsékelt fogyás jellemző, bár 2009-ben 157 fővel esett vissza a népességszám.

A népesség növekedése vagy éppen csökkenése két tényező, a természetes szaporodás/fogyás, illetőleg a vándorlási különbözet alakulásának függvénye. Az ország egészére jellemző kedvezőtlen demográfiai folyamatok összességében számos tényezőre vezethetők vissza, azonban az egyik legszembetűnőbb ezek közül az évtizedek óta jellemző természetes fogyás. A halálozások száma 1981 óta folyamatosan meghaladja az élveszületéseket, és bár a folyamatosan gyorsuló ütem 2003-ra megtört, évről évre továbbra is jelentős mértékű, és ismét fokozódó népességfogyás regisztrálható.

Az Észak-alföldi régió ugyanakkor a rendszeres magyarországi népszámlálások kezdete (1870) óta kitűnik az országos átlagot meghaladó, magas természetes szaporodással, és a keletkező népesedési tartalékok miatt az 1980-as évtizedtől meginduló népességfogyás mérsékelt értékekkel jut kifejezésre. Jól jelzi ezt, hogy a születéseket felülmúló halálozások az Észak-alföldi régióban csak az 1990-es évtizedtől válnak jellemzővé, a demográfiai olló nyílása 1992-ben kezdődött meg, bő évtizedes késéssel az országos helyzethez viszonyítva.

A természetes szaporodási mutatók a fentebbieknek megfelelően Hajdúböszörményben is jóval kedvezőbben alakultak az országos átlagnál, sőt a régióra jellemzőknél is. Az élveszületések abszolút és ezer lakosra jutó száma meglehetősen hullámzóan alakult az 1990–2010 közötti időszakban, és összességében jelentős, de az átlagosnál jóval kisebb csökkenés volt kimutatható. A halálozások száma ugyancsak ingadozó tendenciát mutatott, azonban az időszak végére az utolsó két évben megfigyelhető emelkedés ellenére is jelentős csökkenés volt jellemző az induló értékhez képest. Ez különösen annak fényében tekinthető nagyon kedvező vonásnak, hogy az országos középértéknél jobb (igaz, annál lassabban csökkenő) régiós mutatóján is nagyobb mérséklődés jellemző a városra.

A természetes szaporodás a születési és halálozási mutatók ingadozó tendenciájából adódóan ugyancsak hullámzó tendenciát mutat Hajdúböszörményben. 1993-ig a születésszám meghaladta a halálozásokét, sőt, az 1994-es és 1999-es átmeneti visszaeséseket kivéve egészen 2002-ig pozitív maradt a szaporodási mutató. A 2003–2006 közötti időszakban ugyanakkor az országos tendenciáknak megfelelően (eltérő, a -0,81-től a -3,06 ezrelékig terjedő, de az országos átlagnál mindig kisebb mértékben) minden évben a népesség természetes fogyása volt kimutatható. Ez a trend 2007–2008 között átmenetileg megtorpant, azonban az elmúlt két évben újra csökkenésbe fordult át a mutató.

A tényleges népességszám alakulását azonban nemcsak a természetes reprodukció, hanem a migrációs folyamatok is alapvetően befolyásolják. Az Észak-alföldi régió a természetes népmozgalom kedvező, majd mérsékelt romlást tükröző értékeivel pozitív, az utóbbi fél évszázad magas elvándorlási volumeneit tekintve viszont negatív értelemben tűnik ki az ország egészéből.

A vándorlási veszteségek különösen az 1950-es évektől rögzültek, amikor a szocialista gazdaságpolitika meghirdette az agrár országból ipari országgá válás programját, és az Alföld összefüggő agrártérségeiből masszív elvándorlás (ez az 1960-as évtizedben volt legnagyobb mértékű) indult meg az ipari beruházások kitüntetett területei felé. A folyamat nagyságrendjére jellemző, hogy az Alföld csak az 1960-as évtized alatt negyedmillió vándorlási veszteséget szenvedett el, amelynek kétharmadát az Észak-Alföld adta. Noha a vándorlások intenzitása napjaink felé haladva csökken, és a negatív mérlegek is nagy változékonyságot mutatnak, továbbra is ez a régió jellemezhető a legnagyobb migrációs erózióval.

Az 1970-es és 1980-as évtizedekben Hajdúböszörmény is igen komoly, és fokozódó vándorlási veszteséget könyvelhetett el, amelyet a természetes szaporodás egyre kevésbé, majd egyáltalán nem tudott ellensúlyozni. A rendszerváltást követően azonban a regionális tendenciával szemben a város – erősen hullámozó mértékben ugyan, de – egészen a legutóbbi évekig néhány kivételtől eltekintve pozitív vándorlási mutatókkal rendelkezett.

A 2004-es esztendő azonban fordulópontot jelentett ebből a szempontból, és azóta csaknem folyamatos, ráadásul a korábbi évekhez képest jóval erőteljesebb ütemű elvándorlás jellemezte a települést. Az időnként (így 2008-ban és 2010-ben is) pozitívba forduló vándorlási egyenleg az 1990-es évek tendenciájával ellentétben már nem elegendő a népességszám növelésére, legfeljebb csak a szinten tartására. További kedvezőtlen tényező, hogy ez a folyamat egyben társadalmi eróziót, azaz a lakosság összetételének kedvezőtlenbé válását vonja maga után. Az Önkormányzat rendelkezésére álló szakértői anyagok alapján kijelenthető, hogy a képzett, főként diplomás csoportok tartós elvándorlása jelentős méreteket ölt: becslések szerint a felsőoktatási tanulmányait más városokban folytatók kétharmada nem tér vissza Hajdúböszörménybe, vagyis a város nem képes megtartani a magasán képzett lakóit.

A népességszám alakulását tekintve az előző évtizedre jellemző, látszólag kedvező folyamat megítélését tovább árnyalja és egyben nagyon összetetté teszi annak vizsgálata, hogy tulajdonképpen miből is származik a gyarapodás. Hajdúböszörmény ugyanis ebben az időszakban vonzó migrációs központtá vált az alacsonyán képzett, hátrányos helyzetű rétegek számára: a kilencvenes évek utolsó harmadában gyors betelepedés indult meg a város közigazgatási területén található Bodaszőlőre és a szőlőskertekbe. A főként Debrecenből, de Észak-Magyarországról is fellépő jelentős, szinte kezelhetetlen migráció miatt számottevő létszámú roma és nem roma, hátrányos helyzetű – alacsonyán iskolázott, munkanélküli, a szegénységi csapdával küzdő – család költözött a városba, különösen annak külterületeire.

A lakónépesség strukturális szerkezetét megvizsgálva kiderül, hogy a nemek arányát tekintve hosszabb távon is enyhe nőtöbblet mutatható ki Hajdúböszörményben. A 2010 decemberi adatok alapján ezer férfira 1047 nő jutott, amely alacsonyabb mind a regionális (1087 fő), mind az országos átlagértéknél (1106 nő ezer férfira). Az Észak-alföldi régió és Hajdú-Bihar megye korfája a férfi-nő arány tekintetében az ország egészéhez hasonlóan születéskor férfitöbbletet mutat, amely a 35–39 éves korcsoportig tart ki, utána megfordul az arány.

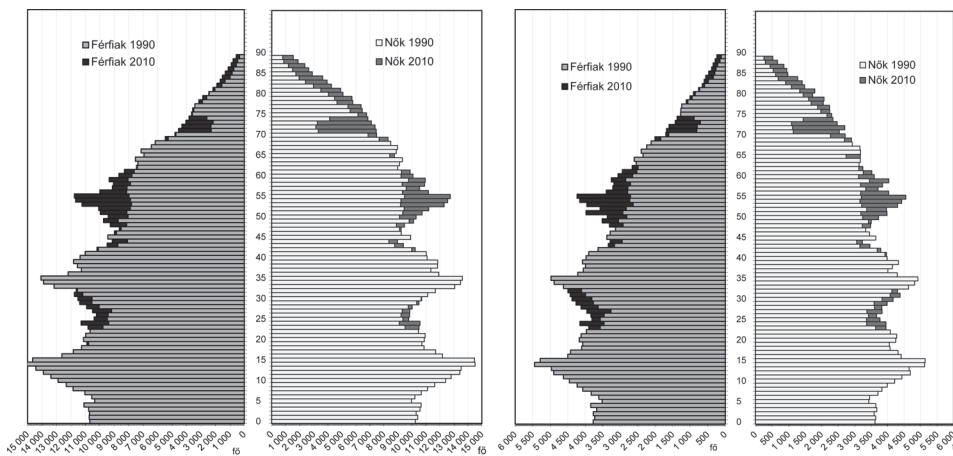
A 40 év feletti, magasabb korcsoportokban a nőfölény akkora, hogy az össznépességben is nőtöbbletet eredményez. A 75 év feletti korcsoportokban legalább, vagy több mint kétszer annyi a nő, mint a férfi. A jelenlegi struktúra számos tényezőre vezethető vissza, de leginkább annak a következménye, hogy egyrészt az Észak-Alföldről a korábbi évtizedek tartós munkaerő elvándorlása főként a férfiakat érintette, másrészt a férfi lakosság országosan

rosszabb halandósága ugyancsak tartóssá teszik a nők nemi fölényét, amit csak a kedvező élveszületési arányok ellensúlyoznak valamelyest.

A hajdúböszörményi lakónépesség korcsoportok és nemek szerinti megoszlása természetesen szinte teljes egészében megegyezik az Észak-Alföldével, és a struktúrát kialakító tényezők is azonosak. Mindez azt eredményezi, hogy a fiatalabb korosztályoknál itt is enyhe férfiféltet jelentkezik (leginkább a 30–34 éves korosztály esetében), amit bőven meghalad a 40 év fölötti korcsoportok jelentősebb (leginkább a 70–74 éves korosztályban kicsúcsosodó, még a világháborús veszteségekre is visszavezethető) nőféltet (3. és 4. ábra).

3. ábra

**Az Észak-alföldi régió (balra)
és Hajdú-Bihar megye (jobbra) korfája
(1990, 2010)**



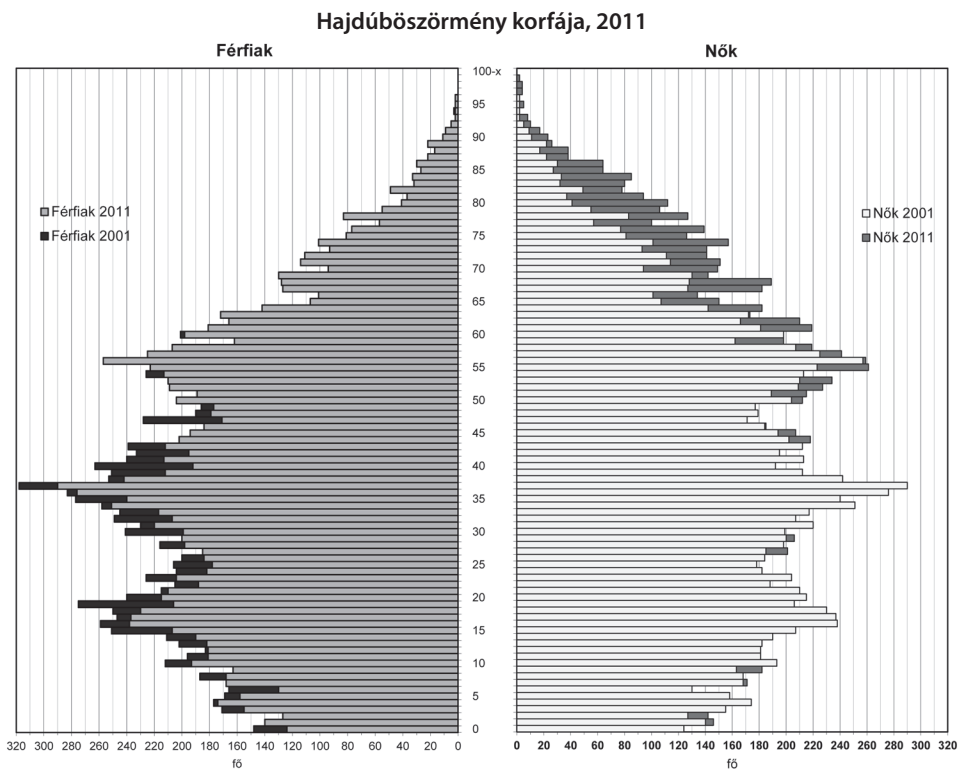
Forrás: KSH interaktív korfák

(<http://www.ksh.hu/interaktiv/korfak/terulet.html>) alapján saját szerkesztés.

A korszerkezet időbeli változását tekintve kijelenthető, hogy az ország egészére jellemző trendnek megfelelően a fiatal korcsoportok csökkenése és az idősek növekedése mutatható ki. Az országos folyamatokkal egyezően évről évre kevesebb az élveszületések száma, így a korfa urna alakot vesz fel. Ez ugyanakkor a településtől független korjelenség: későbbre toldott a házasodási kor, illetve az első gyermek vállalásának életkora az anya részéről. Mindemellett csökken a házasodási hajlandóság, a házasságkötések száma szinte évről évre kevesebb, miközben a válásoké ingadozva ugyan, de növekedett, az utóbbi években pedig stagnál, bár 2010-ben jelentősen csökkent. Hajdúböszörményben 1990-ben még 6,9 házasságkötés jutott ezer lakosra (ez valamivel magasabb volt az országos átlagnál), miközben 2010-ben mindössze 3,6 – ami már jelentősen elmaradt a 4,2 ezrelékes országos átlagtól. A válások ezer lakosra jutó száma 1990-ben 2,3 volt, és ez az érték számottevő hullámvész mellett, a megelőző évek csökkenő tendenciájának következtében 1,8 ezrelékes szintet mutatott 2010-ben.

A népesség korstruktúrája a fentebbiek ellenére összességében még mindig jóval kedvezőbb az országos átlagnál: a 15 éven aluli gyermekkorúak 17,6%-os részesedése 2,9%-ponttal magasabb az országos középértéknél, és valamelyest kedvezőbb az észak-alföldinél is (16,5%). A korszerkezetet tovább javítja, hogy a 60 éven felüli időskorúak 19,2%-os részaránya alacsonyabb mind a regionális (19,5%), mind pedig a magyarországi középértéknél (21,7%). A gyermekkorúak és időskorúak kedvező arányai a korszerkezetben már utalnak arra, hogy az öregedési index értékei is jobbak az országos átlagnál (1,47). A régiós átlagnál is kedvezőbb index 1,09-os értéke azt mutatja, hogy a városban a gyermekkorúak utánpótlása még ellensúlyozza az öregedési ütemet.

4. ábra



Forrás: Hajdúböszörmény Város Polgármesteri Hivatal Hatósági Osztály Okmányirodájának adatai alapján saját szerkesztés.

A korstruktúra tehát az átlagosnál kedvezőbb természetes szaporodásnak (tkp. a mérsékeltbb ütemű fogyásnak), illetve a migrációban részt vevő társadalmi csoportok jellemző korszerkezetének következtében jóval fiatalosabb az országosnál. Ez egyrészt kedvező adottság, mert hosszabb távon az átlagosnál nagyobb potenciális munkaerőbázist eredményez. Másfelől ugyanakkor a vándorlási nyereség kedvezőtlen összetétele (az átlagosnál jóval kedvezőtlenebb szociális, jövedelmi és képzettségi viszonyokkal jellemezhető rétegek magas aránya) miatt már

napjainkban is komoly megterhelést jelent a szociális ellátórendszereknek, és a jövőben tartani lehet a problémák újratermelődésétől.

A legutóbbi (vagyis a települési szinten elérhető adatokat szolgáltató 2001-es) népszámlálás adatai alapján a város lakónépességének etnikai összetétele gyakorlatilag homogénnek tekinthető. Az önklasszifikáción alapuló adatok szerint a magukat magyarnak vallók részaránya a régiós átlaggal megegyezően 95,7% volt, és a kisebbségek közül egyedül a saját bevallása szerint cigány/roma etnikumhoz tartozó 389 fő (az össznépesség 1,2%-a) képviselt kimutatható részesedést. A hivatalos adatok alapján tehát a cigányság részaránya a városban alig harmada az országos átlagnak, de a mértékadó becslések a valós létszámot és az összlakosságból való részesedést minden esetben a census adatainak többszörösére (akár három-négyszeresére) teszik.

A bizonytalanságok fő oka, hogy a vonatkozó jogszabályok miatt a cigányság létszámáról sem országosan, sem a város tekintetében nem állnak rendelkezésre megbízható adatok. A roma lakosság belső összetételére, a háztartások helyzetére, a szociális és az egészségügyi jellemzőkre vonatkozóan egyáltalán nincsenek statisztikai információk. Hajdúböszörményben azonban az Önkormányzat megbízásából az elmúlt években több, a romákat is érintő felmérést végeztek, amelyek alapján feltételezhetően mintegy 250–300 háztartásban hozzávetőlegesen 1200 cigány él, akik a város lakosságának 3,7 százalékát teszik ki.

A helyzetet tovább bonyolítja, hogy a város cigány közössége a felmérések alapján viszonylag szegregáltan, bár a nem cigányokkal térben keverten jelenik meg. Mindez azt jelenti, hogy a cigányokkal egy lakóövezetben a hasonló társadalmi státuszú nem cigányok élnek, akik körében a vegyes házasságok és együttélés miatt jelentős az etnikai önklasszifikáció bizonytalansága. A közigazgatási, közoktatási, szociális és egészségügyi szakemberek ismeretei alapján a város cigány közössége három, térben jól körülhatárolható, részben szegregált övezetben, illetve lakókörzetben koncentrálódik.

Hajdúböszörmény délkeleti részén található az ún. „Déli Lucernás”, a város cigány lakosságának tradicionális lakókörzete, ahol a nem cigány lakosságtól viszonylag kevésbé elkülönülve és egy tömbben élnek. Ebben a körzetben található a város „cigány óvodája” és „cigány iskolája”, ahol a tanulók meghatározó aránya tartozik az etnikai kisebbséghez. A kilencvenes évek utolsó harmadában gyors betelepedés indult meg a város közigazgatási területén található Bodaszőlőre és a szőlőskertekbe, amely övezet a város és Bocskai kert között található.

A városban élő cigány felnőttek iskolai végzettsége megfelel a hazai cigány népesség mutatóinak: nagyon magas az általános iskolát be nem fejezők, az idősebb korcsoportokban pedig az egy osztályt sem végzetek aránya. Legtipikusabb az általános iskolai végzettség. Ezek az iskolázottsági mutatók jelentős mértékben magyarázzák a városban is a cigány lakosság rossz foglalkoztatási mutatóit, ezzel összefüggésben pedig az alacsony jövedelmet. A település vizsgált hátrányos helyzetű csoportjaiban nemcsak a háztartásfők, hanem a háztartástagok iskolai végzettsége is alacsony, azaz a családok újratermelik saját társadalmi hátrányaikat (Fónai–Balogh–Juhász, 2004).

A foglalkoztatottságot és a munkanélküliséget elemezve elmondható, hogy az elmúlt szűk két évtizedben a magyar munkaerőpiacon lezajlott folyamatok ismeretében aligha vitatható az a megállapítás, hogy a Hajdúböszörmény tágabb környezetét jelentő Északkelet-Magyarországon, ezen belül pedig Hajdú-Bihar megyében a munkanélküliek magas száma és aránya már hosszú évek óta elhúzódó és igen súlyos problémákat okoz a gazdaság és a társadalom normális működésében.

Az adatgyűjtési nehézségek (pl. a gazdaságilag aktív, vagy a foglalkoztatott népességről csak a népszámlálások alkalmával állnak rendelkezésre települési szintű információk) miatt a tényleges foglalkoztatási-munkanélküliségi helyzetet nem lehet egzakt módon felvázolni. Az viszont bizonyosra vehető, hogy a munkaerő-piaci sajátosságok alapvetően meghatározzák egy település, így a város lakosságának szociális, egészségi és mentális állapotát, mivel a permanens foglalkoztatási problémák az itt élő emberek szinte mindegyikét érintő, állandóan meglévő feszültségek forrásai.

A munkaerőpiac (amelynek a szocializmus évtizedeiben a létezését sem ismerték el) a rendszerváltást követően igen rövid idő alatt drasztikus változásokon ment át, és a kezdeti várakozásokkal ellentétben nem átmeneti, hanem rendkívül tartós problémák jellemezték és jellemzik a működését. Az igen számottevő gazdasági recesszió hatásaként több, egyenként is komoly gondokat okozó folyamat indult meg: a foglalkoztatottak számának és arányának hirtelen csökkenésével párhuzamosan drasztikusan megemelkedtek a munkanélküliekre, illetve az inaktív népességre vonatkozó értékek.

A legutóbbi két népszámlálás (1990 és 2001) között eltelt időszakban az ország egészét tekintve kimutathatók voltak ezek a tendenciák, ugyanakkor a kezdetektől fogva igen jelentős területi különbségek érhetők tetten. Az Észak-alföldi régió öröklött adottságait, illetve a piacorientáció-váltást követően még kedvezőtlenebbé váló fekvését és makrogazdasági szerepkörét figyelembe véve nem meglepő, hogy itt az átlagosnál jóval nagyobb volt a visszaesés mértéke. A hagyományosan elmaradott, kevés munkaalkalmat kínáló, eleve munkaerő-felesleggel rendelkező falusi térségek képtelenek voltak felvenni a közeli és távolabbi városokból visszaáramló munkaerőt, emiatt nem egy térségben kritikussá vált a munkaerő-piaci helyzet.

Hajdúböszörmény munkaerő-piaci folyamatai természetesen nem függetleníthetők a regionális tendenciáktól, a rendelkezésre álló adatok tanúsága alapján azonban az átlagosnál kedvezőbbek a város foglalkoztatási-munkanélküliségi pozíciói. Az aktivitási ráta – vagyis a gazdaságilag aktív népességnek (ezt a kategóriát az adott időpontban foglalkoztatottak és az aktívan munkát kereső munkanélküliek együttesen alkotják) a teljes népességhez viszonyított aránya – a 2001-es népszámlálás időpontjában mérhető 60,4%-os értéke ennek megfelelően alacsonyabb volt ugyan az országos középértéknél (63,9%), ugyanakkor meghaladta az Észak-Alföldét (57,7%).

A foglalkoztatottsági ráta (azaz a foglalkoztatottak részaránya a mindenkor munkavállalási korú népességben belül) esetében gyakorlatilag ugyanez volt a helyzet: Hajdúböszörményben 55,1%-os érték volt regisztrálható, köztes helyet biztosítva a regionális (50,8%), illetve az országos (60,6%) között. Az Észak-alföldi régióhoz képest jóval kedvezőbben alakuló mutató háttérben az áll, hogy a rendszerváltást követő évtizedben a foglalkoztatottak létszáma sokkal kisebb mértékben csökkent a városban (mintegy 20%-kal, szemben a régió 26%-os értékével), mint annak tágabb vagy akár szűkebb környezetében.

A foglalkoztatottak derékhatát az országos átlagnak megfelelően a 40–49 éves korcsoport alkotta, és ugyancsak jellemzően alacsony, az országos átlagnál is kisebb volt az 50 éves és idősebb korosztályok foglalkoztatási aránya (14,7% az összes foglalkoztatottból, szemben a 18,4%-os országos középértékkel). Az iskolai végzettséget tekintve az 1990-es évtizedben lezajlott jelentős csökkenés ellenére továbbra is a szakmunkás/szakiskolai végzettséggel rendelkezők vannak a legnagyobb számban a foglalkoztatottak között (35,2%, ez 6,5 százalékponttal haladja meg az országos átlagot). Jellemző ugyanakkor, hogy a képzett-

séggel nem rendelkező, alacsony végzettségű munkavállalók aránya (29,1%) magasabb, míg a diplomások aránya (11,6%) alacsonyabb a magyarországi középértéknél.

A relative alacsony foglalkoztatottsági ráta mellett további kedvezőtlen tényező a tradicionális struktúra, noha az ország egészéhez hasonlóan az Észak-Alföldön és Hajdúböszörményben is tovább folytatódott a primer és szekunder ágazatok térvesztése a szolgáltató szektorral szemben. A természeti adottságok ismeretében nem meglepő, hogy a mezőgazdaságban főfoglalkozásként munkát vállalók aránya csaknem két és félszer magasabb az országos átlagnál (12,9%), de az országban második legmagasabb regionális középértéknek is 1,6 szorososa. Az iparban és az építőiparban foglalkoztatottak részesedése (43,1%) az összességében folyamatosan csökkenő tendencia ellenére ugyancsak meghaladja a nagyjából egyforma mind a regionális, mind az országos átlagot (32,9%).

A szolgáltatási jellegű ágazatok foglalkoztatási szerepét tekintve a város jóval elmarad a magyarországi átlagtól, mindössze 44% a 61,6%-kal szemben. Noha az arányszám fokozatosan növekvő, és maga az ágazat meglehetősen munkaigényes, mégis kevés új munkalehetőséget teremtett, a hazai cégek zöme ugyanis legfeljebb a családtagokat foglalkoztató egyéni/mikrovállalkozás.

A foglalkoztatottak számának és arányának drasztikus visszaesésével párhuzamosan az 1990-es évek elején váratlan és igen nagyarányú emelkedést követően tömegessé vált a csak 1989 óta kezelni próbált (és alig két évvel korábban elismert) munkanélküliség. A regisztrált munkanélküliek (2004 novembere óta álláskereső) száma az 1990-es évek eleje és 2003 között hullámzó trendet mutatva bár, de jelentős mértékben csökkent (az 1993-as 2328 főről a fentebbi intervallum végéig 1123 főre), az utóbbi években viszont ismét meredek emelkedést mutatott.

A 2011 végén a regiszterben szereplő 2752 főnyi álláskeresőnek a munkavállalási korú népességhez viszonyított aránya alapján számított munkanélküliségi mutató értéke 13,12% volt. Ez az érték 1,6-szorososa az országos átlagnak, és még kedvezőtlenebb a kép, ha figyelembe vesszük, hogy korábban a megyei átlagnál a téli hónapokat leszámítva kedvezőbb mutató az utóbbi évben zömmel a hajdú-bihari középértéknek megfelelő vagy annál magasabb volt. A diagram jól mutatja a munkanélküliség éves hullámzását is, amelyet több más tényező mellett a mezőgazdasági (idény)munkák, illetve a közfoglalkoztatási munkaerőigények határoznak meg.

Az országos átlaghoz mérten magas munkanélküliség mellett további problémák forrása, hogy igen kedvezőtlenek a munkanélküliség minőségi jellemzői is. Noha a korszerkezet több év átlagában összességében megfelel az országos átlagnak, a pályakezdő álláskereső arányát tekintve az országon belül évtizedes távlatban is az Észak-Alföld rendelkezik a legrosszabb mutatókkal. Nem volt ez másként 2010-ben sem, az éves átlagos létszámok alapján regisztrált 11,6%-os érték jelentősen meghaladta az országos átlagot.

A Hajdúböszörményre jellemző 11,7%-os érték valamelyest még ennél is magasabb, ebből következően a megye egészéhez (11,2%) viszonyítva is kedvezőtlenebb. A pályakezdők magasabb aránya mind a régió, mind pedig a város esetében nyilvánvalóan szoros összefüggést mutat a demográfiai folyamatokkal, a gazdasági teljesítőképességgel, illetve az annál jóval fejlettebb közép- és felsőfokú oktatási hálózat együttes munkaerő-piaci hatásaival.

A régóta az országosnál magasabb szinten állandósult munkanélküliségből eredeztethetően a 12 hónapnál hosszabb ideje folyamatosan állást keresők összes regisztrálthoz viszonyított aránya a városban (36,8%), illetve a megyében (32,8%) is meghaladja az 28,3%-os országos középértéket, és igen kedvezőtlennek mondható az a tendencia, hogy az érintettek létszáma és részaránya évről évre emelkedik.

A nemek közötti esélyegyenlőség szempontjából legalább ennyire előnytelen, hogy a nők és a férfiak aránya relatíve kiegyenlített az álláskeresőik között (a regisztráltak 46,7%-a nő – ez valamelyest alacsonyabb a megyei és országos átlagnál), ám ez csak látszólag kedvező adottság. A fentebb említett „minőségi mutatók” tekintetében ugyanis a gyengébbik nem mindig rosszabb helyzetben van, mint a férfiak: a pályakezdő álláskeresőik és a tartósan munkanélküliek körében mindig felülreprezentáltak, utóbbi esetben a létszámuk meg is haladja a férfiakét.

A városra nézve, illetve a munkanélküliség csökkentésének lehetőségeit tekintve kedvező adottság ugyanakkor, hogy a munkaügyi szervezet nyilvántartásában szereplő regisztrált álláskeresőik iskolai végzettség szerinti összetétele valamivel kedvezőbb képet mutat a regionális átlagnál, és hozzávetőlegesen megfelel a megyei összképnek. A legnehezebb helyzetben szakképzettség híján a legfeljebb általános iskolát befejezett (a regisztráltak 38%-a), vagy még idáig sem jutó (4,1%) álláskeresőik vannak, de részesedésük nem éri el a régiós középértékeket (38,6%, illetve 6,6%). A diplomás álláskeresőik aránya viszont a korábbi évekkel ellentétben már alacsonyabb a városban (3,5%, szemben a megye 4,5%-ával), és ugyanez mondható el az 5,2%-os országos átlaghoz viszonyítva is.

Mindezek alapján Hajdúböszörményben (elméletileg) munkahelyteremtés szempontjából a regionálistól kedvezőbb összetételű, a szakképzettséggel rendelkezők magasabb arányával jellemezhető potenciális munkaerőbázis áll rendelkezésre. Nem szabad azonban megfeledezni a tartóssá váló munkanélküliség igen kedvezőtlen hatásairól, illetve a nők és a pályakezdők egyre hátrányosabbá váló pozícióiról, így a helyi foglalkoztatáspolitikai eszközöket leginkább ezekre a célcsoportokra célszerű koncentrálni.

A munkahelyek számának drasztikus csökkenésének, illetve a munkanélküliség hirtelen felfutásának együttes hatásaként egy további, a regionális és helyi munkaerőpiac szempontjából igen kedvezőtlen folyamat indult meg és gyorsult fel a rendszerváltást követően, nevezetesen számottevően megnőtt a gazdaságilag inaktívák száma és részaránya. A létbiztonságot fenyegető tartós munkanélküliség elől sokan menekültek a szerény, de legalább biztos megélhetést jelentő inaktivitásba. Ráadásul a leszázalékolások magas száma mellett a kedvezőtlen iskolai végzettség, a diszkrimináció és számos egyéb tényező együttes eredőjeként a régióban és a városban az országos átlagot meghaladó roma népesség jelentős része vesztette el minden kapcsolatát az elsődleges munkaerőpiaccal (vagy soha nem is került kapcsolatba azzal), és vált inaktívvá vagy passzív munkanélkülivé.

A kedvezőtlen tendenciákat jól mutatja, hogy Hajdúböszörményben az inaktív keresők létszáma és teljes népességen belüli részaránya dinamikusan emelkedett az 1990–2001 közötti időszakban. A csaknem másfélszeres növekedés eredményeként az inaktív keresők részaránya 30,9%-os szintre ugrott, de pozitív jelenség, hogy az országosnál gyorsabb ütemű emelkedés ellenére sem éri el a Magyarországon, illetve az Észak-Alföld egészére jellemző átlagértékeket (32,4%, illetve 33,8%). A jövedelmi viszonyok, ezen keresztül az életszínvonal alakulására nézve ugyanakkor kedvezőtlen hatást gyakorol, hogy a 2001-es census időpontjában a Hajdúböszörményben található háztartások 42,1%-ában egyáltalán nem volt foglalkoztatott személy és ez az arány – bár kedvezőbb az észak-alföldinél (46,5%) – valamelyest magasabb a 40,9%-os országos átlagnál.

Hajdúböszörmény foglalkoztatási és munkanélküliségi helyzetéről tehát összességében kijelenthető, hogy a város csaknem minden tekintetben köztes pozíciót foglal el az általánosan kedvezőtlenebb regionális, illetve a minden esetben kedvezőbb országos átlagértékek között. Ez annak

ellenére is így van, hogy az elmúlt években a település nem volt képes csökkenteni lemaradását az ország fejlettebb térségeihez képest, sőt, a maga és a tágabb környezetét jelentő régió relatív helyzete a legtöbb tekintetben inkább romló tendenciát mutatott.

A roma népesség foglalkoztatottsági és munkanélküliségi helyzetét tekintve ugyanakkor Kelet-Magyarország egészéhez hasonlóan a városban is igen elkészerítő kép jellemző, munkához juttatásuk szinte csak az önkormányzat és a munkaügyi szervezet által indított közfoglalkoztatási programok keretében valósítható meg. Ennek hátterében elsősorban az igen kedvezőtlen iskolázottsági mutatók állnak: a tizenéves tankötelezettségüket betöltők között nagyon sokan még a negyedik osztályig sem jutottak el.

Ráadásul a szegénységi és munkanélküliségi csapdába kerülő rétegek esetében a probléma nemcsak hogy újratermelődik, de öngerjesztő folyamatként évről évre több potenciális munkavállalót érint. Mindezeknek megfelelően a helyi szociális ellátórendszer számára a jövőben is komoly megterhelést jelent majd a munkanélküliség, illetve az azzal együtt járó kedvezőtlen gazdasági-társadalmi problémák kezelése, ami megfelelő külső támogatás hiányában megvalósíthatatlannak tűnik.

Hajdúböszörményben a segélyezési adatok, az ingatlangazdálkodási koncepció, az egyes településrészekről készült tanulmányok, kimutatások, illetve az érintett képviselőkkel, civil szervezetekkel, folytatott interjúk és a KSH 2001. évi népszámlálási adatai alapján tíz szegregált terület található. Ezek közül mindössze négy helyezkedik el a város központi belterületén, azon belül is három a 35. számú főút vonal által a városról „leválasztott” Déli-Lucernás területén, egy pedig a Győrössy-kert területén. Kis népességszámuk ellenére a város mindhárom, a központi belterülettől elkülönült belterületi lakott helye rendelkezik szegregátummal, Bodaszőlő kettővel is (Rákóczi kert, Lorántffy kert). Két további szegregátum alakult ki az utóbbi években a külterületi szőlőskertek területén, amelyek eredetileg nem állandó lakóhelyként épültek ki.

A magas cigány népességarányjal jellemezhető településeken egyszerre mutat extrém magas értékeket a legfeljebb általános iskolai végzettségűek és a rendszeres munkajövedelemmel nem rendelkezők aránya – az utóbbi a Győrössy-kert, Hajdúvid és Pród esetében sokkal kevésbé jellemző, mint a többi szegregátumban. Az álláskereső aránya a településrész összlakosságához viszonyítva Pródon és Bodaszőlőn is meghaladja a 10%-ot. Az álláskereső arányának/megoszlásának belső szerkezetét vizsgálva az tapasztalható, hogy Bodaszőlőn kifejezetten magas (31%) a tartós munkanélküliek aránya. Hajdúvid mutatói kedvezőbbek, ami a helyi munkalehetőségek mellett a magasabb mobilitási képességgel is magyarázható. A tartós munkanélküliek mintegy harmada a város központi belterületén kívül eső lakott településrészekre koncentrálódik, ahol alapvető mobilitási problémák is felmerülnek. A külső településrészek helyzetén a helyiek egybehangzó véleménye szerint a képzettségüknek megfelelő munkahelyek létrehozása tudna érdemben segíteni.

3. A szőlőskertek társadalmi viszonyai

Kutatásunk egyik kiinduló feltételezése volt, hogy a lakhatási körülmények alapvetően meghatározzák az életminőség egyéb szegmenseit, és egyben kölcsönösen visszahatnak egymásra. A szőlőskertekbe érkezők azért választják a néha akár emberhez méltatlan életkörülményeket is, mert társadalmi státuszuk miatt máshol sem reménykedhetnek sokkal kedvezőbb feltéte-

lekben – itt viszont jóval olcsóbb a megélhetés, és a kedvezőtlen infrastrukturális ellátottság miatt nem fenyeget a kifizetetlen közüzemi számlák miatt történő kilakoltatás.

A szőlőskertekben élők társadalmi szerkezetét egyéb releváns információk hiányában a 2001. évi népszámlálás alkalmával összegyűjtött, és az Integrált Városfejlesztési Stratégia összeállításához a KSH által rendelkezésre bocsátott adatok alapján mutatjuk be. Mindezek alapján elmondható, hogy a Bodaszőlő részét képező Lorántffy-kertben már az ezredfordulón is nagyon magas volt a legfeljebb az általános iskola 8 osztályát befejezők aránya. A város egészségét tekintve 36,6% volt a 15–59 éves korosztályon belül a maximum alapfokú végzettséggel rendelkezők részaránya, ezzel szemben a Lorántffy-kertben ennek csaknem a kétszerese, 62,4% volt a jellemző. Mindezek alapján nem meglepő, hogy a 25 évesnél idősebb népességből felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya viszont alig harmada (2,4%) a városi átlagnak – bár figyelembe véve, hogy a Rákóczi-kertben egyetlen ilyen ember sem élt, még ez is kifejezetten magasnak értékelhető.

Az iskolai végzettség és a megszerzett kompetenciák ma már alapvetően meghatározzák az egyes egyének számára elérhető munkaerő-piaci pozíciót – vagyis egyáltalán nem meglepő módon az itt élők nagyobb hányada nem rendelkezik rendszeres munkajövedelemmel. A hajdúböszörményi átlag sem minősíthető alacsonynak (47,8%), azonban a Lorántffy-kertben ez a mutató eléri a 71%-ot. A rendszeres munkajövedelem hiányából egyenesen következik a segélyekre alapozott életforma, az ezzel együtt járó teljes kiszolgáltatottság, és az átlagosnál sokkal rosszabb életszínvonal.

1. táblázat

Bodaszőlő néhány társadalmi jelzőszáma, 2001

Mutató megnevezése	Város összesen	Lorántffy-kert	Rákóczi-kert
Lakónépesség száma	31 993	142	105
Lakónépességen belül 0–14 évesek aránya	19,5	26,1	18,1
Lakónépességen belül 15–59 évesek aránya	62,2	65,5	71,4
Lakónépességen belül 60– x évesek aránya	18,3	8,5	10,5
Legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezők aránya az aktív korúakon (15–59 évesek) belül	36,6	62,4	57,3
Felsőfokú végzettségűek a 25 éves és idősebb népesség arányában	7,3	2,4	0,0
Lakásállomány (db)	11 453	52	45
Alacsony komfort fokozatú lakások aránya	30,7	92,3	84,4
Rendszeres munkajövedelemmel nem rendelkezők aránya az aktív korúakon (15–59 évesek) belül	47,8	71,0	69,3
Legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezők és rendszeres munkajövedelemmel nem rendelkezők aránya az aktív korúakon belül	22,2	44,1	44,0

Forrás: Hajdúböszörmény Integrált Városfejlesztési Stratégiája.

A jövőre nézve nem túl biztató az a tény, hogy a városrészben a demográfiai szerkezet ellenére – igaz, történt óvodabővítés, de még így is kevés a férőhely – több gyermek kényszerül más településen (Debrecen, Debrecen-Józsa) óvodába járni. A hátrányos helyzet tehát

újratermelődik, és ezt tovább erősítik a betelepülő családok is. Noha Bodaszőlőn működik általános iskola (a Zeleméry László Általános Iskola), és a tanulói létszám 177 fő volt a legutóbbi tanévben, ez önmagában nem sokat segít a felzárkózásban, mivel közülük 129 gyermek volt hátrányos, 39 fő pedig halmozottan hátrányos helyzetű.

Amint az a személyes terepbejárás tapasztalataiból már nyilvánvalóvá vált, a Lorántffy-kertben az infrastrukturális hálózatok kiépítettsége elmaradottnak minősíthető; különösen a város, de még Bodaszőlő egészéhez viszonyítva is. Az elektromos hálózat ugyan teljes egészében lefedi a kertséget, azonban már közvilágítás is csak az első dűlő kivételével van, és ivóvízzel is mindössze egy közkút látja el a területet. A mikrovállalkozásokat (34 db) leszámítva nincs a közelben olyan cég, amely a munkanélküliség problémáját orvosolhatná, ezért aki egyáltalán teheti, inkább más településen próbálkozik munkát találni.

A szőlőskertek (Kis-Bocskai, Nagy-Bocskai, Batthyány, Hunyadi, Zrínyi, Bethlen, Kosuth, Báthory) társadalmi viszonyait Bodaszőlőével ellentétben igen komoly nehézségekbe ütközik elemezni a 2001-es népszámlálási adatok alapján. A fő ok, hogy a területre vonatkozó városi lakcímnnyilvántartás hiányos, vagy legalább is nem kielégítő – ennek megfelelően a KSH által leválogatott adatok csak két kertséget (Kis-Bocskai és Nagy-Bocskai szőlőskert) tettek beazonosíthatóvá.

A lakosság összetétele a szőlőskertekben a legtöbb szempontot figyelembe véve hasonló a Bodaszőlőn megfigyelthez. A legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezők aránya az általunk vizsgált Nagy-Bocskai-kertben még az előző értéknél is érezhetően kedvezőtlenebb, csaknem 68%, miközben a diplomával rendelkezők gyakorlatilag elenyésző számban vannak jelen. Mindebből következik, hogy a 15–59 éves (vagyis 2001-ben az aktív korú) népességben belül a rendszeres munkajövedelemmel nem rendelkezők aránya megközelíti a 80%-ot – azaz az itteni lakosság megélhetése még inkább az állami ellátórendszerektől függ, elhelyezkedésre gyakorlatilag nincs esélyük (2. táblázat).

2. táblázat

A szőlőskertek néhány társadalmi jelzőszáma, 2001

Mutató megnevezése	Város összesen	Nagy-Bocskai szőlőskert	Kis-Bocskai szőlőskert
Lakónépesség száma	31 993	415	100
Lakónépességben belül 0–14 évesek aránya	19,5	27,5	22,0
Lakónépességben belül 15–59 évesek aránya	62,2	60,7	70,0
Lakónépességben belül 60– x évesek aránya	18,3	11,8	8,0
Legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezők aránya az aktív korúakon (15–59 évesek) belül	36,6	67,9	52,9
Felsőfokú végzettségűek a 25 éves és idősebb népesség arányában	7,3	0,8	0,0
Lakásállomány (db)	11 453	158	44
Alacsony komfort fokozatú lakások aránya	30,7	91,1	77,3
Rendszeres munkajövedelemmel nem rendelkezők aránya az aktív korúakon (15–59 évesek) belül	47,8	79,4	54,3
Legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezők és rendszeres munkajövedelemmel nem rendelkezők aránya az aktív korúakon belül	22,2	57,5	37,1

Forrás: Hajdúböszörmény Integrált Városfejlesztési Stratégiája

A munkanélküliségi és szegénységi csapda, illetve a kulturális deficit hosszabb távon való fennmaradása, a problémák újratermelődése, ha lehet, itt még inkább „kódolva van”, mint a Lorántffy-kertben. A jóval jelentősebb mértékű, talán még inkább elszegényedett rétegeket érintő migráció azonban csak az egyik ok, a másik a még inkább hiányos közszolgáltatásokban jelölhető meg. Az itteni iskolás korú gyerekek ugyanis a város különböző oktatási intézményeiben kénytelenek folytatni tanulmányukat, amelyeket a reggelente indított két iskolabusz-járáttal érnek el – jellemző módon biztonsági őrök kíséretében.

A szőlőskertekben az 1970-es évektől a lakosok vagyongyarapodásának köszönhetően nőtt meg a lakható és a lakhatást szolgáló épületek iránti igény. A lakható épületek számának jelentős növekedését a villanyvezeték kiépülése jótékonyan segítette, és egy ideig folyamatos volt a szolgáltatásbővülés (élelmiszer üzlet létesült a '80-as évek elején) is. A szőlőskerteknek tehát megmaradt a gazdasági funkciója (elsősorban gyümölcs- és zöldségtermesztés), de erősödött a szabadidős, rekreációs szerep is. A városrész ekkor még más értelemben volt „felkapott”: ebben az időben kezdtek nyárra kiköltözni a tehetősebb nyugdíjasok, családok a szőlőskertbe, és akadt, aki a városi lakását eladva itt épített magának házat.

A mai viszonyok azonban már közel sem az akkori, státuszszimbólumot jelentő mivoltot tükrözik: a terület infrastrukturális ellátottsága rendkívül alacsony. Az elektromos hálózat kiépítettsége itt már csak 80%-os, közvilágítás mindössze egyetlen dűlőben van, csatorna- és vezetékes ivóvízhálózat viszont egyáltalán nem épült ki. A problémák komolyságát jelzi, hogy azok a családok, amelyek nem tudják máshonnan biztosítani az ivóvíz-szükségletüket, lehetőséget kaptak arra, hogy az önkormányzattól kérelmezhessék az ivóvíz kiszállítását, és a 16 éven aluli fiatakorúak alanyi jogon napi két liter ivóvizet kapnak ingyenesen. Az idők kéréseit is figyelembe véve az önkormányzat nekik is szállít vizet, de csak térítés ellenében. A helyzet megoldása vélhetően jóideig várat még magára. Az önkormányzatnak itt ugyanis (a vonatkozó ombudsmani határozat értelmében) nincs vízrendszer-kiépítési kötelezettsége, mivel külterületnek minősül, és a lakosok beköltözésükkor aláírtak egy nyilatkozatot, miszerint tudnak a vízvezeték-rendszer hiányáról.

Az életfeltételeket tovább rontja az a tény, hogy a helyi tömegközlekedés teljesen hiányzik, a város belső területeivel a távolsági buszjáratok kapcsolják össze a településrészt. A fentebb említett iskolabuszokat a felnőttek nem vehetik igénybe, vagyis a hozzávetőlegesen 2,5 kilométeres távolságot autóval, gyalog vagy kerékpárral tehetik meg. A csekély tömegközlekedés kiemelt problémája a területnek, mivel a közelben sem iskola, sem munkahely nem található.

Összességében tehát kijelenthető, hogy az élet- és boldogulási feltételek valóban igen szoros összefüggésben állnak a városrészek elhelyezkedésével, az általuk biztosított lakhatási lehetőségekkel. A társadalmi szerkezet nagyon sok kedvezőtlen vonást mutat, és determinálja a problémák újratermelődését, a feszültségek fokozódását. A térbeli és társadalmi szegregáció jegyei tehát már hosszabb ideje szemmel láthatóak, és a jelenlegi feltételek mellett további erősödésük prognosztizálható.

4. A problémák kezelésének lehetséges útjai

Az utóbbi évtizedek átalakuló társadalmi-gazdasági viszonyai közepette számos olyan negatív tendencia volt megfigyelhető a város cigány lakosságának körében, amely miatt sokan

egyre reménytelenebbnek tekintik a sikeres integrálódás kérdését. Az oktatásban és szociális szférában dolgozók kitartó munkája ellenére az eredmények lassan jelentkeznek, azonban minden területen (oktatás, lakókörnyezet stb.) találunk olyan pozitív példát, amely követendő mintaként kell, hogy szolgáljon a jövő korosztályai számára. Az elindított folyamatok megtorpanása, esetleg leállása az eddig nehéz munkával elért eredmények gyors elvesztésével járhat, a tapasztalatok arra mutatnak, hogy külső segítség nélkül nagy bizonyossággal a legpresszimentább forgatókönyvek bekövetkezése valószínűsíthető.

A Hajdúböszörményben élő, egymástól területileg, illetve életformájukban és mentalitásukban is elkülönülő cigány közösségek között jelentős különbségek elsősorban abban mutatkoznak meg, hogy mikor érkeztek a városba. A városban eltöltött idő ugyanis erőteljesen befolyásolja a cigány csoportok társadalmi integrációjának mértékét (személyek vagy családok szintjén ez természetesen nem feltétlenül érvényesülő szabályszerűség). Alapvetően eltérő megközelítésmódot követelnek meg a különböző csoportok annak függvényében is, hogy mennyire van meg bennük az igény az integrálódásra, a többségi társadalom számára természetes elvárások elfogadására.

Az integrációs folyamat alacsonyabb szintjén lévő csoportok a többségi társadalom számára (és gyakran a kisebbség többi tagja számára is) több problémát okoznak, azonban sokkal nehezebb náluk eredményeket elérni. Ezzel szemben az integrációs folyamat magasabb szintjén állók általában kevésbé jelentkeznek konfliktusforrásként, esetükben a befektetett munka jobb megtérülése valószínűsíthető. A társadalmi integráció különböző fokán álló, egymástól élesen elhatárolódó cigány közösségek helyzetén az ő elvárásaikhoz és lehetőségeikhez igazodó célzott programok révén lehet javítani. Ennek megfelelően különböző megoldások lehetnek eredményesek a szőlőskertekben, a Déli-Lucernás 200-as és 300-as területén, valamint a többi városrészben elszórtan élő, az integráció magasabb szintjén álló roma családok számára.

A cigány népesség vándorló életformája miatt a történelem korábbi időszakaiban többször is problémaként merült fel – különösen a cigányság „erőltetett” letelepítése kapcsán –, hogy a lakóhelyük mely településhez/településrészhez köthető. Tipikus volt azokban az időkben, hogy a cigány családok településről-településre vándoroltak, mert sehol nem akarták befogadni őket. Hasonló problémával találkozhatunk ma Hajdúböszörmény külterületén, ahol rövid időn (gyakorlatilag másfél évtizeden) belül nagy számban jelentek meg olyan csoportok, amelyek korábban más városokban/községekben képtelenek voltak az integrációra, vagy valamilyen ok folytán nem is kaptak lehetőséget rá. Ezeknek az embereknek semmilyen kötődésük nincs Hajdúböszörményhez, sokan közülük egyáltalán nem is akarnak integrálódni, másrésztől gyakorlatilag lakhatásra alkalmatlan épületekben élnek. Az újonnan megjelent, a társadalmi konfliktusok lehetőségét magukban hordozó családok óriási terhet rónak mind a városra, mind annak önkormányzatára. A város így maga is a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok körében bekövetkező kedvezőtlen folyamatok elszennvedőjévé vált. Ez a jelenség egyértelműen felveti azt a kérdést, hogy mennyire hagyható magára a városi önkormányzat a kiterjedt területről kiinduló, azonban helyben koncentrálódó probléma kezelésében. A napjainkra kialakult helyzet egyértelműen a magasabb (elsősorban kormányzati) szintről érkező, célirányos segítséget teszi szükségessé.

A szegregálódott roma közösségek asszimilálásra/integrálására (más városokhoz hasonlóan) az elmúlt évtizedekben több kísérlet is történt, azonban a rendkívül komplex probléma megoldására tett kísérletek nem jártak sikerrel. Ennek elsődleges oka a források hiánya volt,

és általánosságban is elmondható, hogy az alacsony státuszú lakosság területi koncentrációjának problémája és annak megoldása, a szegregátumok teljes és gyors fölszámolása a hazai társadalmi és gazdasági körülmények között települési szinten meghaladja a települések erejét. A probléma mérete és megoldásának sürgető kényszere ellenére saját forrásból semmiképp nem célravezető nagyobb léptékben gondolkodni. Kisebb, a helyi viszonyokhoz maximálisan alkalmazkodó lépések lassabb, ugyanakkor biztosabb eredmények eléréséhez vezethetnek.

Alapvető probléma, hogy a romák a velük szemben „kívülről” megfogalmazott igényeket nehezen fogadják el, ezért nélkülözhetetlen azoknak a közvetítő személyeknek a szerepe, akikre hallgatnak, s képesek dinamizálni a közösséget. A korábbiakban ilyen szerepet töltött be a vajda, ma leginkább a cigány értelmiségre várna ez a feladat, amelynek keretét adhatnának az önszerveződéssel létrejövő civil szervezetek és egy a mainál hatékonyabban működő cigány kisebbségi önkormányzat.

A cigány származású értelmiség esetében a városban is alapvető problémát jelent, hogy többségük olyan mértékben asszimilálódott a többségi társadalomba, hogy nem tartják a kapcsolatot a számukra már elfogadhatatlan életformát folytató, mélyszegénységben élő cigány csoportokkal, s az utóbbiak sem tekintik közéjük tartozóknak őket. Ezért kiemelt szempont kell, hogy legyen a helyi cigányok által elfogadott, az érdeklükben tenni tudó és akaró személyek célzott megkeresése, illetve kifejezetten roma származású segítők kiképzése és foglalkoztatása.

Tipikus jelenségnek tekinthető egy szegregátum felszámolása kapcsán, hogy a társadalmi/környezeti konfliktusokat okozó cigány családok kiköltöztetése a város adott helyén megoldja a problémát, azonban ha az életmódjukon nem sikerül változtatni, a város egy másik részében új szegregátum jöhet létre, vagy bővíthet ki. A lakók elköltöztetésére ezért minden esetben javasolt az érintettek bevonásával mobilizációs programot kialakítani, amely törekszik az újabb szegregátum kialakulásának megelőzésére. Ez a komplex program magában foglalja az alacsony státuszú lakosok területi koncentrációjának megelőzését, az új lakások fenntartási költségeinek alacsony szintjét, meg kell adni a választás lehetőségét (legalább két alternatíva), figyelembe kell venni a családi és egyéni szociális kötődéseket, és feltétlenül része kell, hogy legyen egy foglalkoztatási és a gyermekek iskolai szocializációját segítő program is.

A városi szegregátumok megszüntetése érdekében a szabad lakóingatlanl nem rendelkező városrészekben elsődleges lépés a lakósűrűség csökkentése, vagyis a lakók új környezetben való elhelyezésének segítése. Ez megtörténhet meglévő bérlakások kiutalásával, illetve az önkormányzat által a lakáspiacon megvett, vagy újonnan épített lakások kiutalásával. A halmozottan hátrányos helyzetű csoportok lakósűrűségének csökkentése az integráció egyik elengedhetetlen feltétele, azonban egyértelműen előrevetíti, hogy több helyi lakos találkozik hosszabb vagy kedvezőbb esetben rövidebb távon közvetlenül a problémával, amely nagyfokú toleranciát követel meg a részükről. Emiatt kulcsszerepet kell, hogy kapjon a cigány kisebbség kulturális másságának megismertetése és elfogadtatása. Ebben kiemelt szerepet kaphatnak a cigány hagyományokat, az értékes zenei kultúrát a szélesebb közönség számára bemutató rendezvények.

Sajátos helyzetben vannak szegregátumként a laza településszerkezettel jellemezhető szőlőskerti területek, ahol nem a nagy lakósűrűség, hanem a lakhatásra alkalmatlan ingatlanok

jelentik a legnagyobb problémát. Annak megoldására az egyetlen elfogadható választ a gazdasági épületek, sufnik, pajták lakás céljára való hasznosításának felszámolása jelentheti.

A cigány lakosság számára korosztálytól függően a munka és az iskola világa lehet kulcstényező az integrációs folyamat beindításában, ami azonban csak akkor lehet eredményes, ha rendelkezésre áll az a közeg, amelytől átvehetők az integrációhoz szükséges magatartási minták. Ebből a szempontból egyértelműen kudarcra vannak ítélve például az olyan kiegészítő iskolai osztályok, amelyek tanulóinak döntő többsége ugyanabból a hátrányos helyzetű rétegből kerül ki. Hasonló a helyzet a közmunkaprogramok „cigány brigádjaival”. Alapvető szempont tehát, hogy a közösség nagyobbik része a többségi társadalom tagjaiból álljon, munkavégzés esetében pedig az is, hogy a munkavégzés ne a legalacsonyabb presztízsértékű legyen.

A szegregátumok kialakulásának egyik meghatározó eleme az alacsony jövedelemmel rendelkező lakosság átlagosnál lényegesen magasabb aránya. A megélhetésért folytatott mindennapos küzdelem sokakat arra kényszerít, hogy hiteleket vegyenek fel; a törlesztő részek feltorlódásával pedig egyre valószínűbben uzsora hiteleket. A mélyszegénység további terjedésének elkerülése érdekében fontos lenne az adósságspirálba kerülés megakadályozása, amelynek egyik eszköze lehet a különböző járandóságok természetben történő folyósítása. Ez kiküszöbölné a szociális segélyekkel való visszaélések további formáit is.

A témaspecifikus elemzések egyértelműen bizonyították az előzetes hipotézist, amely szerint Hajdúböszörmény antiszegregációs programjának következetes végrehajtása, valamint a települést övező kertéségi részeken élők felzárkóztatása, azaz a város tradicionális közösséghez való integrációja révén képes lehet felszámolni a jelenlegi kettős társadalmi lét alapjait. Ennek hiányában viszont még hosszú ideig számolni kell az ún. párhuzamos társadalom meglétéből fakadó hátrányos következményekkel, a felzárkózás dinamikáját pedig a további elzárkózás és szegregáció lassíthatja majd. A problémák kezeléséhez azonban további egyre bonyolultabb, egyre átgondoltabb, főként pedig egyre szélesebb rétegeket érintő komplex és integrált cselekvési programok szükségesek, ami viszont már ma is meghaladja egy-egy település finanszírozási lehetőségeit.

Összegzés

Hajdúböszörmény térszerkezeti pozíciója mindent együttvéve nem nevezhető kedvezőtlennek. Annak ellenére sem, hogy közvetlenül nem az Észak-alföldi régió fő fejlődési tengelye mentén fekszik, mivel regionális jelentőségű másodrendű főútvonal nyomvonalán helyezkedik el, és különösen jól megközelíthető a régióközpontból. A népes, mezővárosi múlttal rendelkező települések sajátossága, hogy központi funkcióik elsősorban saját népességük ellátására alakultak ki, a vonzott falusi jellegű települések száma nagyon alacsony. Hajdúböszörmény vonzáskörzete szorosabban véve a város közigazgatási határain belül elhelyezkedő lakott helyekre terjed ki, amelyek jelentős távolságra fekszenek a központi belterülettől.

A régió más népesebb, mezővárosi településszerkezettel rendelkező városaihoz hasonlóan a regionális átlagnál kedvezőbb gazdasági-társadalmi pozícióval jellemezhető. A népesedési folyamatok és a lakosság korstruktúrája összességében egyáltalán nem a degradálódás irányába mutat, azonban a migráció számszerű értékelése mellett fontos minőségi szempon-

tok figyelembe vétele, hiszen minden település magasan kvalifikált munkaerő vonzására és megtartására törekszik.

A legjelentősebb belső problémákat alapvetően a különálló településrészek jelentik, amelyek a rendszerváltást követő változások olyan negatív gazdasági-társadalmi folyamatokat indítottak el, amelyek a korábbi helyzetet jelentősen súlyosbítva gyakorlatilag belső periféria területekké változtatták azokat. A szelektív el- és bevándorlás, a területi egységek viszonylagos elzártsága, és az önálló arculat hiánya az elmúlt években ezeken a településrészekben lehetőséget adott az alacsony társadalmi státuszú személyek beköltözésére a leromlott állagú, elhagyott ingatlanokba.

Szintén sajátos helyzetben vannak a város nyírségi részén elhelyezkedő egykori szőlőskertek, amelyeknek korábban nem a lakófunkció volt az elsődleges szerepkörük. Az utóbbi években egyre kisebb érdeklődés mutatkozott országsszerte a mezőgazdasági területen elhelyezkedő hétvégi házak iránt, amelyek kiürülése és ezzel párhuzamos elértéktelenedése ugyancsak hozzájárult a halmozottan hátrányos helyzetű társadalmi csoportok célzott migrációjához.

Összességében tehát elmondható, hogy Hajdúböszörmény térszerkezeti pozíciója (jó megközelíthetőség), és a környezeténél kedvezőbb gazdasági-társadalmi adottságai elősegítik a migrációs célpont szerepkört. Az önmagában nagyon előnyös adottságot azonban erősen árnyalja az a tény, hogy jórészt a sajátos településszerkezetre visszavezethetően a beköltözések koncentrált és nehezen kezelhető, az erőteljes szegregáció jeleit mutató társadalmi válságócokat alakítottak ki. Az érintett településrészekben a problémák újratermelődése, illetve a kedvezőtlen összetételű migráció további fennmaradása miatt hathatós intézkedések hiányában csak súlyosbodhat a közelebbi és főként a távolabbi jövőben.

Felhasznált irodalom

- Beluszky Pál (2003): *Magyarország településföldrajza. Általános rész.* Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Bencsik János (1975): A szőlőskertek építése Hajdúböszörményben. In: *A Hajdúsági Múzeum Évkönyve II.* Hajdúböszörmény. 219–232. old.
- Fónai Mihály–Balogh Éva–Juhász György (2004): Hajdúböszörmény, az „egészséges város”: egy városi egészségterv céljai és programjai. Szakértői zárójelentés. (Kézirat)
- Mendöl Tibor (1936): *Alföldi városaink morfológiája. – Közlemények a Debreceni Tisza István Tudományegyetem Földrajzi Intézetéből.* Debrecen.
- Süli-Zakar István (1996): *Debrecen gazdaságának és településszerkezetének történeti-földrajza.* Tanulmányok Debrecen városföldrajzából, II. Debrecen: KLTE Társadalomföldrajzi Tanszék. 149–265. old.

7.

Intézményi szociális szolgáltatások

Barta Attila

Bevezetés

A szociálpolitika egyik széles körben elterjedt definíciója szerint a modern államok – és így az azok részét képező helyi önkormányzatok – szociális, gondoskodó tevékenysége „a társadalmi munkamegosztásban már, vagy még részt nem vevők, vagy az abból kiszorultak, valamint a leginkább hátrányos helyzetűek támogatását fogja át.” (Fazekas 2013: 283). A továbbiakban mi is ezt a rászorultakat támogató, segítő tevékenységet tekintjük a gondoskodó városi önkormányzat legfőbb ismertetőjegyének.

Előljáróban azt emeljük ki, hogy jelenleg az önkormányzati törvény valamennyi település számára (több más, közvetett módon szintén ide sorolható feladat mellett) kötelezően előírja a szociális, gyermekjóléti szolgáltatásokról és ellátásokról való gondoskodást, valamint azt, hogy biztosítsa a területén hajléktalanná vált személyek ellátását és rehabilitációját, valamint a hajléktalanná válás megelőzését.¹ A részleteket az ágazat meghatározó kódexe, a szociális törvény bontja ki, amely ezen felül lehetővé teszi az önkormányzatok számára, hogy azok saját költségvetésük terhére további ellátásokat is megállapítsanak.²

A helyhatóságok, mint elemi helyi egységek, az ún. szociális védőháló alapszintjét jelentik ma Magyarországon, mivel térben ők állnak legközelebb a rászorultakhoz, az ellátottakhoz (Hoffman 2013: 255).³ 2014-ben jellemzően a következő szociális kihívásokra kell egy települési önkormányzatnak reagálnia. Elsőként említjük a munkanélküliség helyi kezelését (pl.: passzív foglalkoztatáspolitikai eszközökkel, amilyen a rendszeres szociális segély), valamint a jövedelemmel nem rendelkezők, illetve alacsony jövedelmű csoportok segítségét (pl.: szociális földprogram útján). Az előbbieken túl fontos kihívás a hajléktalanok segítése (jelenleg csak meghatározott nagyságú településekhez kötődik, példa lehet a nappali melegedő), valamint a speciális gondozási igényekkel rendelkező személyek intézeti jellegű kezelésében való közreműködés (pl.: szociális alapellátás keretében is megszervezhető

¹ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (röviden: Mötv.) 13. § (1) bek. 8. és 10. pont.

² 1993. évi III. törvény a szociális ellátásokról és a szociális igazgatásról (röviden Sztv.) 1.§ (2) bek.

³ Ez annak ellenére így van, hogy Magyarországon 2010-et követően az államigazgatás szerepe mind a kompenzációs célú, mind pedig az ún. rászorultsági alapú ellátások körében megnőtt.

fogyatékosok támogató szolgálata). Végezetül külön kiemelendő az időskorúak személyes gondoskodást nyújtó intézményi ellátása (pl.: nappali ellátás keretében).

Mivel a települések szociális helyzete, a helyi közösség problémái eltérőek lehetnek, értelemszerűen ezek csak keretek, amiket esetről-esetre, a települési viszonyok töltenek meg tartalommal. Ez azonban nem jelenti azt, hogy nem alakultak ki általánosítható elemek, jó gyakorlatok, népszerűsítésre érdemes mintaprojektek. Hajdúböszörmény országosan is jellemző, illetve követendő példákat szolgáltat egy középváros méretű település lehetőségeire, korlátaira és megoldásaira.

Jelen tanulmány homlokterében Hajdúböszörmény szociális szektora, ezen belül pedig alapvetően az ún. személyes gondoskodást nyújtó (másképp intézményi) ellátások állnak.⁴ A kutatás során választ kívántunk kapni arra a kérdésre, hogy a pénzügyi-gazdasági válság óta eltelt időben változott-e a város szociális helyzete, intézményi teljesítőképessége? Fel kívántuk térképezni, hogy melyek a legfontosabb helyi kihívások, amelyeknek a településnek meg kell felelnie? Végezetül vizsgáltuk azt is, hogy vannak-e felesleges párhuzamosságok, esetleg indokolatlan hézagok a helyi szociális hálóban?

1. A helyi szociális ellátások és szolgáltatások szervezésének alakulása Hajdúböszörményben

1.1. Előzmények, fontosabb adatok

Hajdúböszörménynek, mint Hajdú-Bihar Megye második, egyben az ország 34. legnépesebb városának földrajzi, demográfiai, gazdasági, valamint egyéb számszerűsíthető adatait részletekbe menően feldolgozták már korábbi kutatások,⁵ ezért ezen a helyen csak a témánkhoz legszorosabban illeszkedő tények bemutatására szorítkozunk. A város egyik legfontosabb jellemzője, hogy a rendszerváltástól kezdve aktív szociálpolitikával, valamint a helyi társadalmi válságokra érzékeny városvezetéssel rendelkezik, amely mindig gyorsan reagált a közösségi kihívásokra.⁶

A település szociális intézményrendszere tudatos építkezés eredménye, mely fokozatosan nyerte el mai arculatát. Fejlődése három jól elkülöníthető szakaszra bontható.

Az első tíz év alapvetően az intézményhálózat kiépítését célozta. Ennek jegyében már 1987-ben több, azelőtt külön irányítás alá tartozó ellátás (így a szociális étkeztetésnek, a házi segítségnyújtásnak, valamint az idősek nappali ellátásának) egyesítésével létrejött a Szoci-

⁴ A gyermekvédelem, a szakigazgatási terület önállósodása folytán nem tárgya jelen munkának, arról másik tanulmány készült.

⁵ Ezek eredményeit lásd például: Fónai Mihály – Czibere Ibolya – Zolnai Erika (2004): Roma és hátrányos helyzetű nem roma háztartások szociális és egészségi állapot mutatói Hajdúböszörményben. „A roma lakosság egészségügyi és szociális helyzete Hajdúböszörményben: helyzetkép és fejlesztési stratégiák.” Kézirat. Hajdúböszörmény. Továbbá Mező Barna (2013): Párhuzamos társadalmak – szegregációs és integrációs folyamatok Hajdúböszörményben. Debreceni Egyetem, Agrár- és Gazdálkodástudományok Centruma, Kerpely Kálmán Növénytermesztési, Kertészeti és Regionális Tudományok Doktori Iskola, Debrecen.

⁶ További adatok: <http://hajdusocialis.hu/index.php?menu=03-szolgaltataaok&almenu=01-szocszolg-kozpont> (2014. április 8.).

ális Gondozási Központ. Két évvel később megalakult a Családsegítő Központ, mégpedig a megyében negyedikként. 1991-től a Családsegítő Központnak köszönhetően újabb ellátás vált elérhetővé, értelmi sérültek nappali ellátása néven. 1993-ban az intézmény dolgozói létrehozták az „Egyenlő Esélyt a Nagycsaládban Felnövő Gyermekekért Alapítványt”. 1996-ban a meglévő intézmények szakmai összevonása nyomán létrejött a Családsegítő és Gondozási Központ. Egy évvel később megalakult Hajdúböszörményben a Gyermeekjóléti Szolgálat.

1. táblázat

Hajdúböszörmény néhány alapvető demográfiai és szociális mutatószáma, valamint azok változása

Települési mutató	Vizsgált év					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Állandó népesség száma (fő)	32 103	32 150	32 027	31 956	31 773	31 681
Odavándorlások/elvándorlások száma (fő)	296/396	342/307	320/336	307/305	300/380	322/344
Állandó népességből a 60-x évesek száma (fő)	6 044	6 178	6 288	6 412	6 546	6 645
Regisztrált munkanélküliek (nyilvántartott álláskereső) száma összesen (fő)	1 953	2 098	2 765	2 603	2 752	1 949
Az önkormányzat által nyújtott lakásfenntartási támogatásban részesültek száma (pénzbeli és természetbeni)	1890	1434	1137	1091	1754	1616
Tartós bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó intézményekben/ önkormányzati kezelésű intézményekben gondozottak száma (fő)	254/135	252/131	250/129	256/133	301/133	281/130
Szociális alapszolgáltatás és nappali ellátás működési költsége összesen (ezer Ft-ban)	54 823	58 035	91 071	118 666	96 846	110 825

Forrás: saját szerkesztés. A táblázat 3-8. soraiban szereplő adatok forrása a TEIR, valamint a Szociális Szolgáltató Központ adatszolgáltatása.

A kilencvenes évek végére tehát kialakult egy olyan intézményi bázis, ami megfelelő alapot nyújtott újabb ellátások megszervezésére. Az önkormányzati szociális szektor fejlődésének második (kétezres évekre eső) szakaszát így elsősorban nem a nagy strukturális átalakulások, hanem a szolgáltatások bővülése jellemezte. Ebben az időszakban minden korábbinál markánsabb törekvéssé vált a hatékonyság fokozása, valamint a szolgáltatás-szervezés megújítása. Emiatt 2004-ben nem csupán a két idősek klubjának összevonására került sor, de telephely-változtatásokra is, valamint ugyanebben az évben vált elérhetővé a településen az adósság-rendezési tanácsadás. 2005 óta az intézmény Szociális Szolgáltatási Központ (továbbiakban SzSzK, illetve Központ) elnevezéssel működik, valamint ettől az évtől kezdve új

alapszolgáltatásként bevezették a szociális információs szolgáltatást. 2006-ban az SzSzK dolgozó „Tegyünk többen többet” Egyesület (TETT) elnevezéssel civil szervezetet hoztak létre a hátrányos helyzetű egyének és csoportok segítésére. Az elkövetkező három évben három új elemmel egészült ki a helyi szociális szektor: 2007-ben a város bevezette a szenvedélybetegek közösségi ellátását, míg 2008-tól a külterületéhez tartozó Pródon a tanyagondnoki szolgálatot, 2009-től pedig a teljes településen a jelzőrendszeres házi segítségnyújtást.

A fentiek alapján látható, hogy a település adottságai megvannak a klasszikus középfokú vonzáskörzeti funkciók ellátásához. Debrecen dominanciája, közelsége folytán azonban ennek kiteljesítésére jelenleg nincs mód, így a jól kiépített szociális ellátórendszer kifejezetten a lokális kérdések megoldására fókuszálhat.

A jelenlegi időszak tekinthető a harmadik nagy etap kezdetének, amikor is a konvencionális megoldások mellett több új, korábban nem alkalmazott szociális gondoskodási forma kezd meghonosodni Hajdúböszörményben. Ezeket a tanulmány későbbi, „Új utak, alternatív megoldások a település szociális szektorában” című pontja alatt mutatjuk be.

A táblázat idősoros adataiból kiolvasható, hogy a település állandó népessége a vizsgált időintervallumban látványosan nem változott, az a kétezres évek második fele óta alapvetően stagnál, illetve kisebb mértékű fogyást mutat. A viszonylag stabil lakosság szám kialakulásában komoly szerepe van annak, hogy az elvándorlás mellett az elmúlt években egy kiegyensúlyozott odavándorlás tapasztalható a településre. Bár a vándorlási különbözet 2008 kivételével negatív előjelű – tehát évről-évre többen hagyják el a települést, mint ahányan beköltöznek – Hajdúböszörmény összességében még így is kedvezőbb értékekkel rendelkezik a megye számos más településéhez képest.⁷

Az oda/elvándorlásra vonatkozó számadatok alapján kijelenthető, hogy a település állandó népességének kb. 1%-a cserélődik. A lakosság átrétegződése kapcsán a fluktuáción túl kiemelésre érdemes, hogy a 60 év fölötti korosztály aránya – összhangban az országos trenddel – folyamatos növekedést mutat. Az elmúlt években az említett korosztály szám aránya 18-ról, 20%-ra nőtt, 2007 és 2012 között majdnem pontosan 600 fővel gyarapodott, ami minden bizonnyal a következő években is folytatódni fog.

A munkanélküliségi adatok tekintetében kiugróan magas értékeket a 2009-es és a 2011-es évek produkáltak. Ebben a körben egyértelműen éreztette hatását a 2007/08-as gazdasági-pénzügyi válság. Minden bizonnyal a településen folyó és országos összevetésben is nagyléptékűnek minősíthető közfoglalkoztatási programnak is köszönhető, hogy 2012-re sikerült a nyilvántartott álláskeresők számát a 2007-es érték alá vinni (Hajdúböszörményben a program keretében mintegy 840 főt foglalkoztattak). A közfoglalkoztatás elkövetkező években történő átalakítása várhatóan jelentős kihatással lesz a település munkanélküliségi adataira.

A pénzbeli ellátások közül most egyedülként a lakásfenntartási támogatást (LFT) emeltük ki, mivel ez a szociális ellátás kifejezetten a jövedelemmel nem rendelkezők, illetve alacsonyjövedelműek gondjainak enyhítését célozza. Így megfelelő mutató lehet abban a tekintetben, hogy a vizsgált közösségben mekkora azoknak az aránya, akik az átlaghoz képest szegényebb körülmények között élnek. Az adatokból jól látszik, hogy 2007-2010 között szignifikáns csökkenés mutatható ki, és 2011 tekinthető trendfordítónak. A két utolsó

⁷ http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_03_09_2011.pdf (2014. március 19.).

évben az állandó népességnek közel 5%-a részesült LFT-ben, ami összességét tekintve 75-80 millió forintot jelentett. Ugyanakkor az LFT-ben részesülők számarányának változása nem követi egyértelműen a munkanélküliségi adatokat. Bizonyos mértékű párhuzamosság felfedezhető ugyan a 2009 utáni folyamatokkal, az arányok ugyanakkor eltérőek.

A tartós bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó szociális intézményekben gondozottak száma a településen 2012-ig – más értékekhez hasonlóan – ugyancsak stabilnak tekinthető. Az önkormányzat szerepvállalása igen komoly ezen a területen, hiszen a gondozottak körének majdnem felét önkormányzati intézmények látják el.

Az utolsó kiemelt mutató az önkormányzat által biztosított alapszolgáltatás és nappali ellátás működési költségeit listázza. Az induló és záró év adatait összevetve jól kidomborodik a működési költségek látványos növekedése, hiszen 2012-ben a bázisévnek tekintett 2007-hez képest majdnem kétszeres összeg szerepel. Bár egyes ellátások (pl.: étkeztetés, nappali ellátás időskorúak részére) térítési díj ellenében vehetőek igénybe, ami részben csökkenti a költségeket, ez sehol nem képes kiváltani az államra/önkormányzatra háruló pénzügyi terheket. A főszámokból ugyan nem derül ki, de valamennyi évben a legnagyobb tételt az étkeztetés jelentette. 2009-től kezdve a teljes működési költség majdnem kerekén 50%-át tette ki ez az ellátás, ami a vizsgált hét évben összesen több mint 310 millió forintot jelentett. Második helyen a házi segítségnyújtás szerepel, ami ugyancsak 2009-től indult látványos növekedésnek, az ellátotti kör kiszélesedésével párhuzamosan. Az átalakulás irányát és volumenét jól érzékelteti, hogy ha a 2009-es működési költséget vesszük viszonyítási alapnak, akkor a 2011-es mutatók annak kétszeresét, a következő évek mutatói pedig annak háromszorosát, illetve négyszeresét tartalmazták.

Általánosságban megfogalmazható, hogy Böszörmény fenti indikátorai az országos és a megyei értékek között mozognak.⁸ A település előbbinél némileg rosszabb, míg utóbbihoz képest kedvezőbb helyzetben van. Ugyanakkor látni kell, hogy 2013-ra a szociális ellátórendszerrel összefüggő kiadások a település összesített költségvetésének megközelítőleg 25%-át tették ki,⁹ ami a rászorultak két nagy csoportja köré polarizálódott:

- a) A munkanélküliek, valamint lakhatási- és adósság-gondokkal küzdők csoportjába tartozó, a deklasszáció határán álló helyi lakosok tipikusan a munkahely átmeneti, vagy tartós hiánya miatt kerültek bele egy olyan ördögi körbe, amelyből külső segítség nélkül csak nagyon nehezen tudnak kitörni (nem meglepő, hogy csak a pénzügyi szociális ellátásokhoz a település kb. 166 millió forinttal járult hozzá 2013-ban).
- b) Az ellátottak másik csoportja ugyanakkor nem a munkaerőpiactól való eltávolodás miatt, hanem fizikális, esetleg mentális okokból kerül be a városi szociális ellátórendszerbe. Ők azok az időskorúak, továbbá fogyatékkal élő személyek, akik tipikusan a személyes gondoskodást igénylik (esetükben a nappali intézményi ellátás, valamint szakosított ellátás a település költségvetésében mintegy 100 millió forintra tehető). Mindkét csoport kapcsán részletes kifejtéssel élünk az esettanulmány későbbi (2. pont alatti) részében.

⁸ Lásd ezzel egyezően Hajdúböszörmény Város Integrált Városfejlesztési Stratégiája 2010. (továbbiakban IVS). www.hajduboszormeny.hu (2014. március 18.).

⁹ Lásd a település 2013-as költségvetési adatait.

A rendelkezésre álló adatok alapján megállapítható, hogy – a szociális ellátórendszer bizonyos mértékű átrendeződése ellenére is – e juttatások még mindig komoly anyagi terhet jelentenek az önkormányzat számára, amelyek a jelenleg tapasztalható demográfiai, valamint vándorlási folyamatok változatlansága esetén várhatóan a közeljövőben sem csökkennek majd.

1.2. A szociális ellátások helyi rendszere¹⁰

A helyi szociálpolitika célja deklaráltan a közigazgatási határokon belül élő, szociálisan rászorult egyének és családok gondjainak enyhítése.¹¹ Ennek érdekében a település összetett ellátórendszert működtet, amely a következő egyénileg, illetve csoportosan igénybe vehető ellátásokról és szolgáltatásokról épül fel.¹²

- a) Elsőként tekintünk át a pénzbeli ellátásokat. A településre is hatással bíró hátrányos munkaerő-piaci folyamatok az egyéneket és családjukat egyaránt negatívan érintetik. Részükre aktív korúak ellátása állapítható meg (ami vagy foglalkoztatást helyettesítő támogatásként, vagy rendszeres szociális segélyként kerül folyósításra). A város vezetése azonban felismerte, hogy az anyagi támogatáson túl a jogosultak széles köre ilyen esetben személyes konzultációra, felvilágosításra is igény tart, így az önkormányzat a Családsegítő Központján keresztül számos további személyes szolgáltatást kapcsol az ellátáshoz (pl.: életvezetési és mentálhigiénés foglalkozásokat, egyéni tanácsadásokat). A jövedelemmel nem rendelkezők, illetve alacsony-jövedelműek segítségét célozza a normatív lakásfenntartási támogatás, ami, ahogy korábban utaltunk rá, mintegy másfél ezer embert érint. A támogatás igénybe vételének szigorú feltételei vannak, az önkormányzat az érintettek aktív együttműködését várja el. A hatályos szociális rendelet értelmében a támogatás jogosultja köteles közvetlen életterének, lakókörnyezetének (így többek között házának, kertjének, udvarának) rendeltetésszerű használatára, rendben tartására. A fentiekén túl a szociális ellátórendszer kiterjed azokra is, akiknek valamilyen rendkívüli élethelyzet miatt kerül a létfenntartásuk veszélybe, esetleg csupán időszakosan küzdenek létfenntartási gondokkal. Részükre önkormányzati segély adható. Ez a pénzbeli ellátási forma rendkívül rugalmas, az önkormányzat gyógyszer-támogatásként, vagy rendszeres nevelési támogatásként is megállapíthatja. Hajdúböszörményben vásárlási utalvány formájában kerül kiállításra, amely pénzre nem váltható, és másra nem ruházható át. A település szociális rendelete lehetővé teszi végezetül azt, hogy a hátrányos helyzetben élők biztonsága érdekében az önkormányzat esetenként ún. akciókat szervezzen (pl.: élelmiszerekre, mosószerre, egyéb háztartási termékekre vonatkozóan). A pénzbeli ellátások rendszere 2013 után nyerte el jelenlegi formáját, azt követően, hogy a járási hivatalokhoz került át többek között az alanyi jogú és normatív köz-

¹⁰ Ennek részletes szabályait a település a szociális ellátások helyi szabályairól szóló 40/2013. (XII.20.) Önk. rendeletében határozta meg (továbbiakban R.).

¹¹ Lásd R. 1. §.

¹² Vö. Önkormányzati Szolgáltatástervezési Koncepció 2008-2010. (továbbiakban ÖSZK) 24-25.

gyógyellátás, valamint a normatív ápolási díj megállapítása. A folyamat ugyanakkor korántsem tekinthető lezártnak.

- b) A szociális gondoskodás másik nagy pillérét a természetbeni ellátások adják. Eként került meghatározásra a köztemetés,¹³ továbbá a méltányossági közgyógyellátás. Utóbbira – különböző számszerűsíthető mutatók alapján – lényegében az a lakos jogosult, aki a havi rendszeres gyógyító ellátásának költségét életfenntartása veszélyeztetése nélkül nem képes viselni. Tekintettel arra, hogy napjainkban a közösségi közlekedés is egyre fajsúlyosabb kiadásként jelentkezik, Hajdúböszörmény Város – szociális természetbeni ellátásként – helyi utazási támogatást nyújt a helyi menetrend szerinti közlekedésben érvényes, kedvezményes bérletjegy árának erejéig (pl.: tanulók részére). A természetbeni ellátások között kell továbbá megemlíteni a szociális földprogramban való részvételt segítő támogatást. Ennek segítségével növénytermesztési és állattenyésztési munkákba lehet bekapcsolódni. A program rövidtávú célja nem a piacra termelés, hanem a családi szükségletek kielégítése, míg középtávon lehetővé teszi a munkavégzésre nevelést, valamint az életvitel és szemléletmód formálását. A természetbeni ellátások bizonyos mértékű előretörését mutatja, hogy – a feltételek fennállása esetén – a rendszeres szociális segély, a foglalkoztatást helyettesítő támogatás, a lakásfenntartási támogatás, valamint az önkormányzati segély ugyancsak nyújtható természetben (pl.: Erzsébet-utalvány, tüzelősegély, stb. formájában).
- c) A fenti két ellátási forma mellett a településen több személyes gondoskodást nyújtó önkormányzati intézmény is működik. Ilyen a Városi Bölcsőde, amelynek a célja a gyermekjóléti alapellátás, a napközbeni ellátások, valamint a játszócsoportok megszervezése. Ugyancsak ebbe a körbe sorolható a Fazekas Gábor Idősek Otthona, amely az időskorúak bentlakásos ellátását, valamint az időskori szellemi leépülésben szenvedők ellátását biztosítja.¹⁴ Végül itt utalunk a Szociális Szolgáltatási Központ-ra, mint a személyes gondoskodás keretében nyújtott szociális szolgáltatások megszervezéséért, koordinálásáért felelős szervre. Az SzSzK az önkormányzat integrált költségvetési szerve (amelynek szakmai véleményére a városvezetés láthatóan épít). 2014 áprilisában az SzSzK kilencféle szolgáltatást nyújt négy böszörményi és egy pródi telephelyen. A szolgáltatások megnevezését az alábbi táblázat első oszlopában láthatjuk,¹⁵ ahol rövid áttekintést adunk az ellátottak számáról.¹⁶
- 2007 és 2012 között látszólag fokozatosan csökkenő tendenciát mutatott az összesített ellátotti létszám, ez azonban a részleteket megvizsgálva bizonyos értelemben csalóka. A 2007-es induló állapothoz képest 2011-re valóban a felére, 2012-re pedig mintegy harmadára esett vissza az itt összesített létszám, majd 2013-ban újból a 2009-es értékekhez kezdett el közelíteni. Ez a látványos kilengés azonban kizárólag

¹³ A szociális temetés részletes szabályait másik ténymegállapító tanulmány adja meg.

¹⁴ Korszerűsítése folyamatban van a TIOP-3.4.2.-11/1-2012-0149 pályázat keretében.

¹⁵ A város a meglévő alapszolgáltatásainak bővítését tervezi, aminek részleteit a tanulmány későbbi, 2.3. pont alatti részében ismertetjük.

¹⁶ A táblázat feldolgozható adatok hiányában nem tartalmazza a tanyagondnoki szolgálat ellátottainak számát, ugyanakkor a pénzügyi-gazdasági válság (utó)hatásainak vizsgálata érdekében külön kiemeltük az adósságkezelési tanácsadásban részesítettek számát.

a családsegítő szolgáltatást igénybe vevők szerepeltetése miatt alakul így. Ha ettől a tábortól eltekintünk, és az első táblázatnál leírt társadalmi folyamatokat valósan fogadjuk el, a többi érték egy mérsékeltbbnek tekinthető, de egyértelműen stabil növekedési pályát rajzol ki, ami azt vetíti előre, hogy – a jelenlegihez hasonló peremfeltételek esetén – középtávon az ellátotti kör érdemben nem fog változni.

2. táblázat

Az SzSzK által ellátottak száma, 2007–2013

Feladat	Ellátottak száma éves bontásban						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Étkeztetés (helyben fogyasztja + lakására szállítják)	136	276	522	483	396	432	410
Házi segítségnyújtás	60	66	63	68	81	123	141
Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás	-	-	49	58	60	60	60
Nappali ellátás időskorúak részére (idősek klubja)	41	42	43	37	30	34	40
Közösségi ellátás szenvedélybetegek részére	36	41	43	46	47	44	41
Fogyatékos személyek nappali ellátása	15	18	15	14	16	16	16
Gyermekjóléti szolgálat által gondozott gyermekek száma (összesen)	297	236	229	368	422	463	544
Családsegítő szolgáltatást igénybe vevők az adott évben (összesen)	7 618	6 688	5 506	3 582	2 983	1 015	4 515
Családsegítő által adósságkezelési tanácsadásban részesített egyének száma	174	261	505	210	242	237	209
ADOTT ÉVBEN ÖSSZES ELLÁTOTT (halmozott adat, személybeli átfedések lehetségesek):	8 377	7 628	6 975	4 866	4 277	2 424	5 976

Forrás: a szerző saját szerkesztése az ÖSZK 15. és 18., valamint az SzSzK adatszolgáltatása alapján

d) A pénzben, természetben, illetőleg személyes gondoskodás formájában megszervezett és nyújtott állami/önkormányzati ellátások mellett további (kiegészítő jellegű) ellátások és szolgáltatók is megtalálhatóak a településen. Ilyen az Egyenlő Esélyt a Nagycsaládban Felnövő Gyermekekért Alapítvány, melynek egyik legfontosabb célja a tehetséges, de szegény sorsú gyermekek segítése. Ilyen továbbá a Tegyük Többet Egyesület, amely kiemelten foglalkozik a munkaerőpiacon hátrányos helyzetű rétegek képzésének, foglalkoztatásának elősegítésével. Itt említhető meg továbbá a Komp Egyesület, ami meglehetősen széles portfólióval rendelkezik. Többek között a munkahelyteremtéssel, áldozatsegítéssel, családsegítéssel és időskorúak gondozásával, valamint hátrányos helyzetű csoportok társadalmi esélyegyenlőségének

elősegítésével foglalkozik. Külön kiemelendő a Fehér Bot Alapítvány Vitalitás Támogató Szolgálat. A szervezet elsődleges célja a látássérültek elemi és foglalkozási rehabilitációja. Utalunk ezen felül a Hajdúböszörményi Szociális Szövetkezetre, amely a tartósan munkanélküli, vagy egyéb okból hátrányos helyzetben lévő polgárok számára kíván piacképes gazdasági tevékenység folytatásával időszakos, vagy állandó munkalehetőséget teremteni. A városban a református, a baptista, valamint a görög katolikus felekezet is aktívan részt vesz szociális szolgáltatások nyújtásában (pl.: idősök otthona, valamint támogató szolgálat működtetésével, továbbá házi segítségnyújtás és étkeztetés keretében).¹⁷ Az itt felsorolt szereplőkkel válik teljessé az a helyi hálózat, ami a lokális gondoskodás mindennapi rendszerét jelenti Hajdúböszörményben. A 2.2., valamint 2.3. pontok alatt az is kifejtésre kerül, hogy mindez milyen módon, illetve eredménnyel valósul meg.

2. A szociális ellátások kötöttsége, illeszkedése a tágabb társadalmi közeghez

A településeken zajló szociális folyamatok alakulására több tényező is direkt/indirekt hatással lehet (pl.: gazdasági közeg), jelen esetben a legerőteljesebb determináló erőt mégis inkább a helyi demográfiai adottságoknak tulajdonítjuk.¹⁸ Jelenleg a város szociális problématerképén két nagy kihívás körvonalazódik egyre markánsabban.

2.1 Tartós munkanélküliség, adósság-válság, illetve lakhatási gondok

Az első csoportot azok a helyi lakosok alkotják, akiknek a problémái jellemzően gazdasági, illetve munkaerő-piaci folyamatokra vezethetők vissza. Az Észak-alföldi Régióban már 2003-tól tapasztalható volt a foglalkoztatottság csökkenése, amit a települési munkanélküliségi ráta is visszatükrözött. Nem meglepő, hogy már jóval a válság előtt, 2005-től kezdve a rendszeres szociális segélyben részesülők számának szignifikáns növekedése tapasztalható (2005 és 2008 között a duplájára nőtt a segélyezettek száma).¹⁹ Általánosságban rögzíthető, hogy a munkanélküliség idényjellegű a településen, legalacsonyabb a mezőgazdasági munkák időszakában, míg legmagasabb a téli hónapokban.

A helyzetet különösen összetetté teszi az, hogy az érintett népesség meghatározó részét a településre az elmúlt 10-15 évben bevándorolt emberek, illetve családjuk alkotja.²⁰ Hajdúböszörmény ugyanis a 2000-es évek elejétől kedvelt migrációs célponttá vált, aminek köszönhetően a település lakosság száma az országos és regionális trendtől eltérően nem csökkent, hanem enyhe emelkedést mutatott, illetve később alapvetően stagnált. A pozitív előjelű vándorlási különbözet (betelepülés) önmagában még nem jelentene szociális kihívást a hajdúvárosban, ha ennek következtében egyúttal nem „rétegződne át” a helyi

¹⁷ Ennek részletei megtalálhatóak Szilágyi Bernadett munkájában.

¹⁸ IVS 68.

¹⁹ Vö. ÖSZK 12.

²⁰ Lásd a fentebb már említett ténymegállapító tanulmányokat!

társadalom. A folyamat jellemzője ugyanis az, hogy a fiatal, diplomával rendelkező lakosok elvándorlásával, és a településen maradók fokozatos előregedésével egyszerre nagy számban és kiszámíthatatlanul érkeztek olyan alacsony iskolázott emberek és családok, akik huzamosabb ideje már (mély)szegénységben éltek, tehát eleve szociális gondokkal küszködtek. A migránsok ma a város meghatározott részein – számos esetben nem is lakásnak épített ingatlanokba beköltözve²¹ – szegregátumokba tömörülnek (pl.: a város Déli-Lucernás elnevezésű részében).

A városvezetés úgy látja, hogy a leszakadó városrészek integrálása kizárólag összehangolt fejlesztés- és tervezett, egymásra épülő szociálpolitikai lépések sorozatával biztosítható. Ezek elmaradása, illetve eredménytelensége esetén a szegénységi és munkanélküliségi csapda továbbterjedhet, azaz fennáll a lehetősége a válságócok jövőbeli eszkalálódásának, ami újabb társadalmi feszültségeket generálhat.²²

2.2 Az idős- és székporúak, fogyatékkal élők, illetve szenvedélybetegek speciális igényei

A helyi szociális ellátórendszerre háruló másik nagy feladatcsoport az idősebb generáció, és a fogyatékkal élők, valamint szenvedélybetegek speciális igényeinek kielégítése jelenti. Ezek az emberek – a fenti csoporttól eltérően – elsődlegesen nem gazdasági okok miatt kerülnek be az szociális ellátórendszerbe, hanem koruk, illetve egészségi állapotuk miatt. A családok mobilitása, valamint a családi struktúra elmúlt évtizedekben lezajlott átalakulása ugyancsak kérdésként veti fel, hogy hol lehet megoldani azoknak az embereknek a gondozását, akiknek közvetlen környezetében ez nem lehetséges.

Ebben a körben (pl.: étkeztetés, házi segítségnyújtás) a nem önkormányzati fenntartók is igen aktívak, párhuzamosan szervezik meg szolgáltatásaikat a várossal, ami az ellátottak szempontjából előnyös, hiszen számukra választási lehetőséget teremt. Ugyanakkor a nyújtott ellátásokat vizsgálva kitűnik, hogy ezek nem mindig kiegészítő, hézagpótló jellegűek. Hiányosságok tapasztalhatóak (pl.: a tartós bentlakást szolgáló intézmények körében), miután a nem önkormányzati fenntartók gazdasági okokból a nagyobb költségigénnyel járó szolgáltatásokat nem mindig tudják/akarják megszervezni. Az ellátás-biztonság érdekében ezek a kérdések mindenképpen koordinációt igényelnek, aminek legmegfelelőbb aktora az önkormányzat lehet. A szociális szektorban (is) nélkülözhetetlen a partneri viszony és bizalmi légkör megteremtése a köz- és magánszereplők között. Ezáltal a helyi szociális hálózat újabb elemekkel bővíthető.

A település lakosságának jelenlegi összetétele, valamint az ismert szociális problémák mindenképpen szükségessé teszik a teljes helyi ellátórendszer, és ezen keresztül a szociális intézményhálózat megerősítését. Hosszabb távon ugyanis számolni kell azzal, hogy egyes társadalmi rétegek problémái újratermelődnek, állandósulnak.²³

²¹ Lásd a KSH 2011-es népszámlálási adatait, amelyekből kiderül, hogy az ún. egyéb lakott lakóegységek (pl.: régi gazdasági épületek) száma itt a legmagasabb az egész megyében (149 db), és ebben összesen 330 ember él.

²² IVS 153., 155.

²³ IVS 70., amit a KSH 2011-es népszámlálási adatai is megerősítenek.

2.3. Új utak, alternatív megoldások a település szociális szektorában

A szociális ellátások köre egy nagy kapacitásigényű, összetett feladatcsoport. A fent taglalt szociális háló feszezsebbre húzható azáltal, ha a meglévő ellátások körét minél jobban a helyi közösség igényeihez igazítjuk, továbbá azáltal, ha új ellátásokat vezetünk be. Hajdúböszörmény esetében mindkettőre találni példát.

A korábbi évek tapasztalatai, helyi fejlesztési dokumentumai, valamint igényfelmérései szerint²⁴ a meglévő szolgáltatások bővítése a következő irányokba történhet:

- a) nappali ellátások. Tekintettel arra, hogy a településen egyre magasabb a pszichés problémákkal küzdők aránya, új elemként indokolt lehet a pszichiátriai betegek nappali ellátásáról való gondoskodás. A családi gondoskodás pótlása érdekében hasonlóan fontos lenne az idősek nappali ellátásának kiterjesztése a település különböző (elsődlegesen elöregedő) részeire. Ugyancsak megfontolandó a demens személyek ellátásának önálló, vagy integrált formában történő megszervezése, valamint a fogyatékosok jelenleg működő nappali ellátásának bővítése (mivel igény van rá, akár elkülönült autista csoport indítása).
- b) közösségi ellátások. A településen pályázati forrásból 2014 végéig hozzáférhető 40 fő szenvedélybeteg számára ez az alapszolgáltatás, aminek további működtetése 2015. január 1-től is indokolt. Miután azonban a lakókörnyezetben nyújtott pszicho-szociális rehabilitáció eszközeivel operáló ellátások a pszichiátriai betegek esetében is legalább annyira hatékonyak, a település új szolgáltatásként ennek bevezetését is tervezi.
- c) támogató szolgáltatás. A nem önkormányzati fenntartó által nyújtott szolgáltatás mellett kerülne megszervezésre.
- d) tanyagondnoki szolgáltatás. A falu- és tanyagondnoki szolgáltatás lényege az aprófalvak, valamint a tanyasi és külterületi lakott helyek intézményhiányából származó hátrányainak enyhítése. Hajdúböszörmény 2008 óta biztosítja a szolgáltatást Pródon, ugyanakkor a feltételeknek Hajdúvid és Bodaszőlő is megfelel, tehát indokolt az alapszolgáltatás rájuk történő kiterjesztése.
- e) étkeztetés. Megfontolandó az alacsonyjövedelműek, illetve kisösszegű segélyből élők számára egy alkalmi, ingyenes étkeztetési forma bevezetése, amelynek keretében azok a személyek is napjában egyszer meleg ételhez juthatnak, akik a térítési díj megfizetésére egyébként anyagi helyzetüknél fogva képtelenek lennének.

Érthető módon a fent részletezett (elsődlegesen nappali) ellátások bevezetésével, illetve kiterjesztésével a meglévő infrastruktúra szűkössé válhat, így a szolgáltatások ideális elhelyezése érdekében esetlegesen újabb ingatlanok bevonására is sor kerülhet majd.

A személyes gondoskodási formák térnyerésével függ össze, hogy Böszörmény is csatlakozott a „Segítő kezek” elnevezésű országos mintaprogramhoz, amelyben a szociális ellátások körébe közvetlenül be nem sorolt, olyan kiegészítő (alternatív) szolgáltatásokat nyújtanak időskorúak számára, mint a közös beszélgetés, a felolvasás, vagy az orvoshoz kísérés. A településen alapvető törekvéssé vált, hogy a program résztvevőit saját, jól megszokott környezetükből ne emeljék ki (szubszidiaritás-elve), és fenntartsák önálló életvitelüket, azaz ne helyettük, hanem velük oldják meg ügyeiket. A kérdés egyre jelentősebbé

²⁴ Lásd erre vonatkozóan az ÖSZK, valamint a Helyi Esélyegyenlőségi Program (HEP) célkitűzéseit.

válík, tekintettel arra, hogy az életkor előrehaladtával nem csak a betegségek lehetősége növekszik, de a magyar társadalomban tapasztalható nagyobb valószínűséggel bekövetkező férfi halálozás miatt az elmagányosodás is állandósuló trend (a 80 év feletti nőknek a 72%-a özvegy, ez magyarázza ennek a korosztálynak az egyedülállók körében tapasztalható felül-reprezentáltságát).²⁵

A mintaprogram elsődleges célja egy olyan segítő hálózat kialakítása, amelyen keresztül biztosítható a magány enyhítése, az idős emberek szociális kapcsolatainak fejlesztése. A program célcsoportja az a 60 év feletti korosztály, amelynek létszáma az elmúlt időszakban jelentősen növekedett. Az időskorúak segítői („időslátogatók”) jelenleg közfoglalkoztatottak, de közösségi szolgálatot teljesítő középiskolások, valamint önkéntesek is lehetnek. A projekt jó kombinálhatóságát bizonyítja, hogy az illeszkedik az áldozatvédelmi és tanyasi térségeket támogató belügyminisztériumi programokhoz is.

1. Keretes írás

Szociális célú városrész-rehabilitáció

A 2014-2015 között, EAOP keretében megvalósuló, 400 millió forintos összköltségű komplex program a város szociálisan hátrányos helyzetű részének, az ún. Déli-Lucernásnak az integrációját célozza meg. A település ezen részének funkcióellátottsága igen hiányos (holott a város lakosságának kb. 1/10-e itt él), miután a korábbi fejlesztések általában nem érintették. A program éppen ezért hiánypótló, és elsősorban a társadalmi kohézió, a városi kötődés erősítésére, valamint a térben koncentrált szociális problémák és társadalmi feszültségek oldására irányul. Ez elengedhetetlen, ugyanis a városrészben három szegregátum is található, ami kb. 250-300 háztartásból áll, ahol mintegy 1200 ember él.

A városrész foglalkoztatási adatai mind mennyiségi, mind minőségi értelemben kedvezőtlenebbek a települési átlagnál. A foglalkoztatottak nélküli háztartások aránya 47,2%, a rendszeres szociális segélyben részesülők száma pedig duplája az átlagosnak, és a lakásfenntartási támogatásban részesülők száma is a második helyen van valamennyi településrész közül. A foglalkoztatottak aránya a 15-64 éves korosztályon belül csupán 40%. Ezek a mutatók beavatkozás hiányában egy negatív spirált, valamint a szociális problémák újratermelődését vetítik előre, sőt a szegregátumok esetleges összeolvadásával fenyegetnek.

A városrész további leszakadásának elkerülése érdekében többek között – a jelenlegi óvoda és általános iskola épületének ezirányú bővítése útján – egy olyan multifunkciós, „közösségi-szolgáltató ház” kialakítását végzi el az önkormányzat, ahol nem csupán fórumok és klubok működhetnek, de az épület kulturális rendezvényeknek, előadásoknak és akár istentiszteleteknek is otthont adhat. Különösen fontos, hogy az ingatlanban az SzSzk részére irodák kerülnek kialakításra, amelyek alkalmasak lesznek a közösségépítésre, valamint a szociális szolgáltatásokat térben is „szétpontosítják”, azaz közelebb viszik az érintettekhez.

²⁵ Böszörmény lakosságának 3,8%-a tartozik a 80 év feletti korosztályhoz. A további adatokat lásd ÖSZK 37., valamint http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_03_09_2011.pdf 29. (2014. március 19.).

Külön kiemelésre érdemes továbbá a településen működtetett lelkisegély szolgálat, valamint az ún. szívességi bank ötlete.²⁶ Előbbi érdekessége, hogy az ingyenesen hívható telefonszám mellett akár chat útján²⁷ is igénybe vehető. Az érintettek ezen keresztül pszichés-mentális problémáik megvitatása érdekében a szakemberrel péntek, szombat, és vasárnap 18-22 óra között vehetik fel anonim módon a kapcsolatot. A szívességi bank ehhez képest lényegében egy önzetlenségen alapuló szolgáltatáscserélő felület (pl.: kisebb ház körüli munkákra).

Következtetések

Az átmenetileg, illetve tartósan kiszolgáltatott helyzetben levő emberek és családok megsegítése az egészséges és fejlett szociális érzékkel rendelkező társadalmakban nem pusztán jogi előírás, hanem alapvető morális elvárás. Hajdú-Bihar Megye második legnagyobb városának szociális szektorát feltérképezve megállapítható, hogy Hajdúböszörményben az ellátások az elmúlt évek megakrízisei ellenére is alapvetően kiszámítható pályán mozogtak, a város intézményi teljesítőképessége fennmaradt. A cél mindvégig a városlakók szociális biztonságának fenntartása volt, amit a fent ismertetett, nem konvencionális megoldások is igyekeznek tovább erősíteni.

Mindazonáltal az utóbbi években az ellátások fokozatos átrendeződése tapasztalható, ami alapvetően nem a 2008-as válság utó-, illetve kísérőjelenségeire, hanem egyértelműen a meglévő helyi társadalmi kihívásokra adott válasznak tekinthető. Ezek ugyanis olyan kihívások (előregedés, betelepülés, szegregáció), amelyek a válságtól függetlenül is kialakultak volna. A helyi szociális intézményrendszer változása ezt tükrözi vissza.

Igaz ugyanakkor, hogy az önkormányzati szociális ellátórendszer újrahangolását más okok is indokolják, olyanok, melyeknek egy része egyértelműen települési léptéket meghaladó folyamatokra vezethető vissza. A 2008-as pénzügyi-gazdasági krízis felszínre hozott bizonyos társadalmi-gazdasági defektusokat. Nem csupán a természetes személyekre, de a gazdasági szereplőkre, így az önkormányzatokra is negatívan hatott (pl.: tovagyrúzó hatásként csökkenő adóbevételekkel és növekvő pénzügyi terhekkel kell számolni). A terhek csökkentése érdekében a települések intézmény-rendszerük integrálása felé tesznek lépéseket. Ez nem feltétlenül szervezeti tömbösítést, vagy csak összevonásokat jelenthet (pl.: az épületek szélesebb körű kihasználása révén), hanem ahol arra mód van, működési értelemben is az összhang fokozását, a feladatok racionalizálását. Bár ez a folyamat Hajdúböszörményben már 1996-ban elkezdődött, az elmúlt 6-7 év eseményei a hajdúvárostól is újszerű megoldásokat követelnek (pl.: a 18-féle új szolgáltatás nyújtását célzó „Modellkísérleti program Hajdúböszörményben az alapszolgáltatások funkcionális összekapcsolására” című TÁMOP projekt).

Ahogy azt fentebb is jeleztem, az egyik legfontosabb kihívást az eredetileg több helyről (így pl.: Ózdról, Miskolcra, Hajdúhadhárról) származó migráns – mára azonban

²⁶ <http://hajduszocialis.hu/> (2014. március 24.). További általános és hasznos információkkal szolgál: <http://kezenfogva.hu/Adatbazis/> (2014. március 27.).

²⁷ Ez a megoldás az anonimitás biztosítása mellett, elektronikus úton teszi lehetővé az írásos kapcsolatfelvételt, és folyamatos kommunikációt egy szakemberrel.

a településen gyökeret vert, és tipikusan halmozott szociális problémákkal küzdő – réteg jelenti, amelynek beáramlása már jóval a pénzügyi válság előtt megkezdődött. A település jól kiépített szociális intézményrendszere mellett az olcsón megvásárolható külterületi ingatlanok is sokszor komoly motivációt jelentettek.²⁸ A szociális ellátások meghatározó hányada hozzájuk köthető, ami egyértelműen tömeges krízishelyzetekre utal és ezek komplex kezelés híján szétfeszítik a helyi szociális ellátórendszer kereteit és társadalmi ellentétek kialakulásához vezetnek.

A peremterületek és külterületi lakott helyek (utóbbihoz tartozik Bodaszőlő, Pród és Hajdúvid, melyek összlakossága majdnem 3000 fő), valamint a város többi része között jelentős szociális különbségek léteznek.²⁹ A Szőlőskertek, valamint a városon belüli leszakadó településrészek („szociális zárványok”) problémáinak megoldására irányuló integrációs elképzelések, válaszkísérletek (így a szociális város-rehabilitáció, oktatás, célzott város- és közösségfejlesztési projektek, hatósági munkacsoport működtetése, az IVS alapján javasolt mobilizációs program, szociális foglalkoztatás bővítése) összetettsége mutat rá a kérdés súlyára.

Ugyanakkor látni kell, hogy a társadalom perifériájára szorult embereknek a visszavezetése nem várható csak a szociális ellátórendszerrel. A folyamat annak határain túlmutat, tipikusan erős kapcsolat fedezhető fel az oktatás és munkaerőpiac területével. Pontosan emiatt nem remélhető átütő erejű siker a –kudarcos helyzetek átmeneti kezelésére szolgáló – pénzbeli ellátásoktól (segélyektől, támogatásoktól) sem. Ez a megállapítás akkor is igaz, ha a pénzbeli ellátások bizonyos mértékű háttérbe szorulása rövidtávon szociális feszültségekhez vezet, és emiatt a helyi térben politikailag nehezen vállalható. Ugyanis különböző okokból kifolyólag, de a jogosulti kör egy részének (tipikusan a szegénységben élőknek) a preferencia-sorrendjében mindig a jól konvertálható pénzbeli ellátásoknak van/lenne elsőbbsége, nem pedig a természetbeni, vagy a személyes gondoskodási formáknak. Ez érthető módon konfliktusokhoz vezethet.

A szektorális folyamatok szükségszerű módon a hálózatosodás irányába mutatnak, ahol az állami és nem állami szereplők intenzív együttműködése teremti meg azt a „helyi szociális kosarat”, ami a rászorultak igényeinek kielégítését célozza. Ennek a válság után körvonalazódó viszonyrendszernek az önkormányzatok is csak az egyik, és nem kizárólagos szereplői. A helyhatóságok ugyanakkor szükségképpen koordinátorai, és ha lehetőségeik engedik, innovátorai is ennek a szolgáltatói közegnek.

Körzeti szerepkör híján a szociális hálónak jelen állás szerint az alacsony státuszú rétegek többgyermekes családjai miatt jelentkező dezintegráció leküzdésére, valamint a koruk, illetve egészségi állapotuk miatt sajátos igényekkel rendelkezők komplex gondozására, elsődlegesen otthoni ellátására kell felkészülnie. Mindkét esetben igaz az, hogy a pénzbeli ellátások mellett, illetve bizonyos körben azok helyett nagyobb jelentősége van a természetbeni, valamint személyes gondoskodást nyújtó konvencionális, illetve alternatív

²⁸ További információk azt is alátámasztják, hogy a betelepítettek eredeti lakóhelyei több esetben maguk is támogatták az érintettek elköltözését, ami az általuk képviselt szociális problémák településközi exportálását idézte elő.

²⁹ Lásd ezzel egyezően IVS 208.

ellátásoknak. Köztudomású, hogy az érintett közvetlen környezetében (otthonában) nyújtott ellátások értéke, hatásfoka sokkal nagyobb, mint más gondozási formáké.

Célszerűnek tűnik a szociális ellátórendszer továbbépítése, az intézményi szolgáltatások bővítése (pl.: a nappali ellátások terén, így a pszichiátriai betegek, valamint demensek ellátása). A kihívások sikeres leküzdése szempontjából ugyanis egyáltalán nem mindegy, hogy a település szociális intézményrendszere milyen „reakcióidővel” rendelkezik. A számadatok alapján a város jelenlegi humán- és materiális kapacitásai adottak a továbbfejlesztéshez, viszonylag kis anyagi és tárgyi ráfordítás mellett az intézményhálózat arányos kiterjesztése megoldható lenne (ez földrajzi értelemben, azaz településrészenként is meggondolandó, miután jelenleg a szociális intézmények többsége a város észak-déli hossz tengelyétől keletre eső felében helyezkedik el).

A fenti átalakításokkal nem csupán az arra rászoruló lakosok számára lehetne a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést garantálni, de Hajdúböszörmény térségi vezető szerepét is erősítené, valamint további állami támogatásokat tenne elérhetővé. Mindez persze csak akkor lehetséges, ha középtávon sikerül fokozni a jelenleg létező kapcsolati tőkét, továbbá a még gyerekcipőben járó önkéntességet. Végső soron a település lakosságmegkötő ereje is nőne ezáltal, és újít lehetne állni annak a társadalmi erózióknak, ami a fiatalabb korosztály elvándorlása miatt kialakult az elmúlt évtizedekben.

A megismert adatok alapján a gondoskodó városi szociálpolitika a következő három kulcselemre épül: gyorsaság, prevenció, valamint következetesség. Ezek egymást erősítő kategóriák. Az ellátottak (ügyfelek), valamint a városvezetés számára is az az előnyös, ha az adott élethelyzet megnyugtató rendezése, a gondok enyhítése mihamarabb, és lehetőleg úgy valósul meg, hogy a rászoruló nem kerülnek újból, vagy visszatérően kiszolgáltatott helyzetbe. Ehhez azonban tudatos szociálpolitikára van szükség, olyanra, ami nem csak ismeri, de alkalmazza is a szociális igazgatás teljes eszköztárát, és ha kell, képes annak megújítására. Mivel ezek a jellegzetességek mind felfedezhetőek Hajdúböszörmény szociális ellátórendszerében, emiatt úgy véljük, hogy legfeljebb egyes elemek újrahangolására, és semmiképpen sem modellváltásra van szükség.

Felhasznált irodalom

- Fazekas Marianna (2013): A szociális igazgatás. In: Ficzere Lajos – Forgács Imre: *Közigazgatási jog. Különös Rész*. Budapest: Osiris.
- Fónai Mihály – Czibere Ibolya – Zolnai Erika (2004): Roma és hátrányos helyzetű nem roma háztartások szociális és egészségi állapot mutatói Hajdúböszörményben. „A roma lakosság egészségügyi és szociális helyzete Hajdúböszörményben: helyzetkép és fejlesztési stratégiák.” (Kézirat)
- Hoffman István (2013): Szociális igazgatás. In: Lapsánszky András (szerk.): *Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet. A humán közszolgáltatások igazgatása*. Budapest: Complex.
- Mező Barna (2013): Párhuzamos társadalmak – szegregációs és integrációs folyamatok Hajdúböszörményben. Debreceni Egyetem, Agrár- és Gazdálkodástudományok Centruma, Kerpely Kálmán Növénytermesztési, Kertészeti és Regionális Tudományok Doktori Iskola, Debrecen. (Kézirat)

Felhasznált jogszabályok és anyagok

- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.
- 1993. évi III. törvény a szociális ellátásokról és a szociális igazgatásról.
- 40/2013. (XII. 20.) Önk. rendelet a települési szociális ellátások helyi szabályairól.
- 1/2000. (I. 7.) SZCSM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről.
- Önkormányzati Szolgáltatástervezési Koncepció 2008-2010.
- Helyi Esélyegyenlőségi Program.
- <http://hajduszocialis.hu/index.php?menu=03-szolgáltatasaok&almenu=01-szocszolgkoczpont> (2014. április 8.).
- http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_03_09_2011.pdf (2014. március 19.).
- http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_teruleti_09 (2014. március 19.).
- Hajdúböszörmény Város Integrált Városfejlesztési Stratégiája 2010. www.hajduboszormeny.hu (2014. március 18.).

8.

Köznevelés: együttműködésre ítélve

Péteri Gábor

Az iskolák élete alapjaiban megváltozott az utóbbi három évben. Az átalakított köznevelés és a változó igazgatási, helyi önkormányzati rendszer gyökeresen új viszonyokat teremtett. A helyi önkormányzati iskolák állami fenntartásba kerültek, ezzel együtt létrejött a dekoncentrált ágazati tanügyirányítás, valamint megváltoztak az intézményüzemeltetés szabályai is. Ez a jogalkotási és igazgatási szervezetépítési folyamat 2011 decembere óta folyik, de a központosított modell elemei csak mostanra alakultak ki véglegesen (Péteri, 2014: 13–17). Ebben az időszakban tehát az iskolaigazgatók, valamint a központi és a helyi oktatásirányításban dolgozók próbálták a formálódó rendszerhez igazodni, keresték a helyüket az új világban.

A közoktatás újraközpontosításának több deklarált célja van: az elaprózódott intézményrendszer hatékony működtetése, az oktatás minőségében meglévő különbségek kiegyenlítése, a felzárkóztatás és a gazdasági-társadalmi fejlődést támogató oktatás-szakképzés kialakítása. Mindezek az ágazati-szakmai célkitűzések azonban részei annak a politikai programnak, amely a közszektorban újfajta elszámoltatási viszonyokat kíván létrehozni. Az átalakulás előző három évtizedes időszakának decentralizációs és helyi-egyéni kezdeményezésekre építő rendszerével szemben a jövőben tehát a központi igazgatási függés rendjében kell a továbbra is meglévő ellátási problémákat kezelni.

A tanulólétszám csökkenése miatt várhatóan továbbra is kedvezőtlen külső feltételek között fog működni a köznevelés. Ez vagy az oktatás pénzügyi hatékonyságának romlását eredményezi, vagy jelentős költségvetési alkalmazkodást, azaz a kiadások visszafogását teszi szükségessé. A rendszer hatékonyságát a kistelepülések iskoláinak állami működtetésbe vételével alig lehet javítani, hiszen ez mindig is elhanyagolhatóan alacsony tétel volt a közoktatás összes kiadásán belül. A pedagógus életpálya modellen keresztül a központosított bérfinanszírozás rendszerében rövidtávon nyilván lehet megtakarításokat elérni. A központi bérezés egyforma körülményeket teremt, bár a különböző típusú települések, valamint az ország nagy régiói közötti oktatási színvonalbeli különbségeket önmagában még nem képes felszámolni. Ez a modell viszont kizárja a korábbi, helyi-iskolai szintű differenciálási lehetőségeket, ami az iskolák egy részében a minőség romlásához fog vezetni. A szakmunkásképzésben megmarad a rövidtávú munkaerő-piaci igények és a hosszú távon átfogó alapképzést nyújtó szakképzési célok konfliktusa. A duális képzés sikeres alkalmazásához szükséges helyi önkormányzati támogatás lehetőségei az állami fenntartásba vétellel jelentősen csökkentek.

Végül pedig erősen mérséklődnek a helyi-fogyasztói igényekhez történő alkalmazkodás lehetőségei. Az egységes tartalomszabályozás rendszerében korábban a helyi pedagógiai programok és az ehhez igazodó tankönyvkinálat, valamint a nem állami, nem önkormányzati

iskolák biztosították az oktatási kínálat sokszínűségét. A helyi mozgástér ebben is csökken, bár a jelentős mértékű egyházi intézményátvétellel, a finanszírozási különbségek miatt egy újfajta differenciálódás kezdődött el.

A köznevelési intézményhálózat szakmai irányítási rendje és működési viszonyai az elmúlt három évben Hajdúböszörményben is kialakultak. Az átszervezési folyamat értékelése során a fő vizsgálati kérdésünk a következő volt: a városi vezetés mennyire volt képes a szervezeti-működési feltételeket úgy alakítani, hogy az új intézményrendszerben továbbra is meglegyenek a problémák helyi megoldásának lehetőségei?

1. Helyi feltételek

Az óvodai ellátás, az alap- és középfokú oktatás megszervezése erősen függ attól, hogy milyen demográfiai és gazdasági viszonyok között működnek az intézmények. Hajdúböszörményben sem választható el e külső hatásoktól az oktatás ügye, hiszen a városi társadalom változása, a fiatalok elvándorlása, vagy az elszegényedés közvetlenül hat az iskolákra. A közoktatás az egyik legnagyobb súlyú helyi közfeladat volt és jelentősége miatt mindig fontos feladatának tekintette az önkormányzat.

1.1 Népmozgalom, területi elkülönülés

Minden korábbi városi fejlesztési program és oktatási stratégia számára legfontosabb kiindulópont a népességszám csökkenése volt (1. ábra). A ma 31,7 ezer fős város állandó népessége az előző öt éves időszakban minden évben fogyott, 2008 óta összességében 1,5%-kal lett kisebb. Ennek fő oka a természetes fogyás, tehát a halálozások száma jellemzően nagyobb, mint az élve születéseké. A vándorlási egyenleg évente változó, de még nagyobb beköltözés esetén sem volt képes a természetes népességcsökkenést ellensúlyozni. A statisztika azonban ebben az esetben nem mutatja pontosan a változásokat, hiszen az állandó és ideiglenes lakóhellyel rendelkező vándorlók együttes száma a jogilag letelepültekénél nagyobb. Az önkormányzat ellátási feladatait pedig a tényleges lakónépesség igényei határozzák meg.

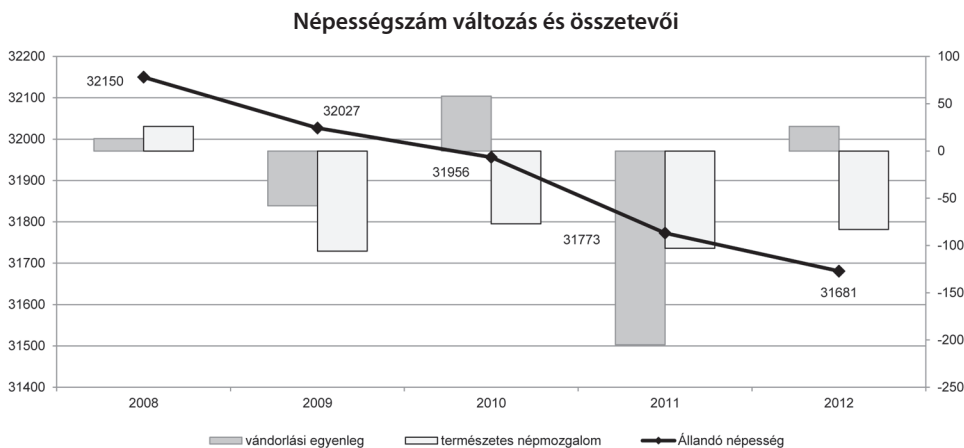
Ez különösen fontos tényező a nagy kiterjedésű Hajdúböszörmény sajátos település-szerkezete miatt. A 370 km² területű mezőváros népsűrűsége az országos átlagnál is kisebb (85,5 fő/km²). Ezen belül erősen elkülönül a körkörös szerkezetű, belső városrész és a külterületek: Bodaszőlő (1785 lakos), Pród (262) és Hajdúvid (890). Igaz, ezek népességének aránya a város egészén belül csak mintegy 10%-os, de a városmagot körülvevő tanyákkal, szőlőskertekkel együtt már meghatározó zárványokat képeznek. A külterületek valójában önálló települések (pl. Bodaszőlő 12 kilométerre van a városközponttól, ami majdnem ugyanakkora, mint Hajdúböszörmény távolsága Debrecentől).

Az oktatás helyzetét döntően befolyásoló szegregáció a város belterületén is tapasztalható: a Déli-lucernás a 35-ös úton kívül található és ide koncentrálódott a város roma lakosságának egy része. Ebben a 3500 lakosú városrészben, valamint a szőlőskertekben (pl. Bocskai szőlőskertek a várostól keletre) volt az elmúlt évtizedben a legnagyobb a bevándorlás. Bár a korábbi nagy beköltözési hullám elmúlt, még mindig ezeken a területeken van a városban a legtöbb szociális probléma¹

¹ Helyi esélyegyenlőségi program, 2013

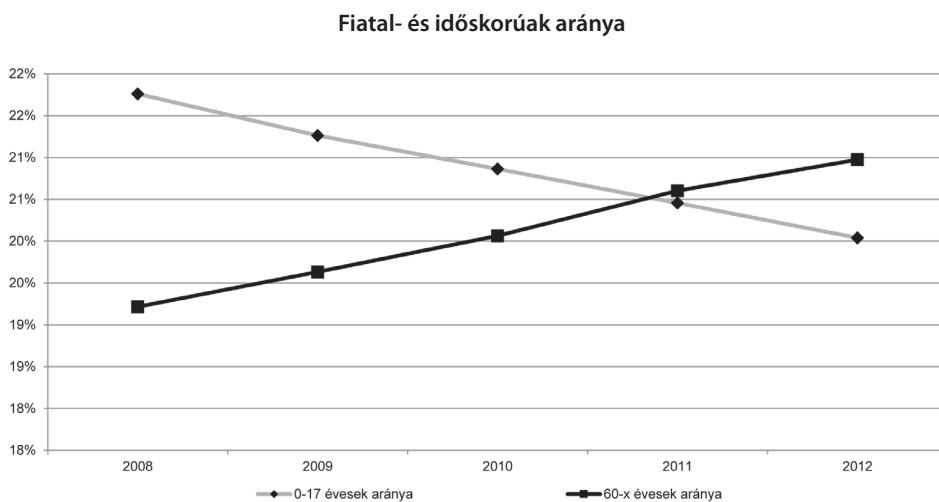
A lakosság területi elkülönülését alapvetően az ingatlanpiac alakítja. A város kompakt, belső részei korábban is védettek voltak, a hajdúvárosba hagyományosan nem lehetett beköltözni. A külső termőföldeket pedig mezőgazdasági értékük miatt védték a kiköltözéstől. Ezt a hagyományt lazították föl a külső városrészek átalakuló gazdasági épületei, amelyek így lakóterületté váltak. Ide épültek korábban a szociális bérlakások is, illetve ide tudtak beköltözni más, szegényebb vidékekről a roma családok. A város belső részein pedig alacsony forgalom mellett is megmaradtak a magas ingatlanárak.

1. ábra



Forrás: TEIR

2. ábra



Forrás: TEIR

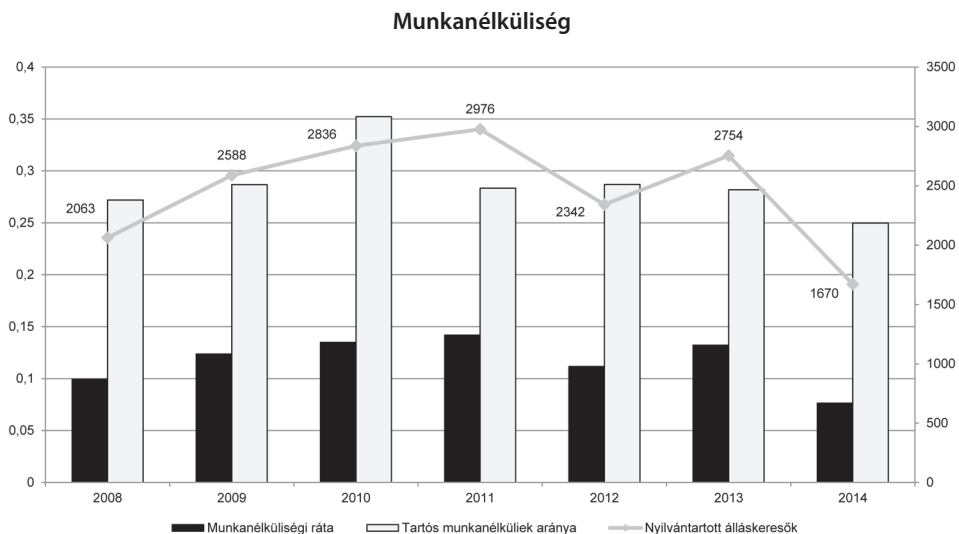
A népességszám változásával együtt a korstruktúra is átalakul. (2. ábra) Az oktatás szempontjából legfontosabb jellemző, hogy – az országos változásokhoz hasonlóan – csökken a fiatalok aránya. Ma a tizenhét évesnél fiatalabbak teljes népességen belüli részaránya 20%, miközben az időskorúak aránya az utóbbi években növekedett és meghaladja a fiatalok népességen belüli súlyát (21%). Az elöregedés nyilván tovább terheli a szociális ellátó hálózatot.

1.2 Helyi gazdaság, foglalkoztatás

Az alapvetően mezőgazdasági vidéken a korábbi nagy termelőszövetkezetek a rendszerváltás után nem aprózódtak fel. A Béke Agrárszövetkezet, a Csillag szövetkezetből alakult Hajdúböszörményi Mezőgazdasági Zrt. a térség legnagyobb gazdaságai, amelyek hangsúlyozottan csak növénytermesztéssel, állattenyésztéssel foglalkoznak. A mezőgazdasági foglalkoztatás természetesen egyre kisebb lesz.

Hasonló módon alakulnak át a szocialista iparosítás időszakában kiépült könnyűipari üzemek. A RICO kötszerművek többszöri tulajdonosváltás után viszont még működik és az Egyesült Izzó helyi egysége is megmaradt a Tungstam privatizációja után. A General Electric az egyik legnagyobb foglalkoztató a városban és a cég fizeti a helyi adó 40%-át. Ezek a cégek jelentik Hajdúböszörmény keleti ipari területének a magját. Itt jött létre a városi tulajdonban lévő 34 hektáros keleti ipari park is és most folynak a másik, M35 ipari park előkészületei is. Mindezek mellett foglalkoztatási szempontból a térségben természetesen a kétszáz ezres lakosság számú Debrecen gazdasági szerepe a meghatározó.

3. ábra



Forrás: Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat

A munkanélküliség az utóbbi néhány évben jelentősen csökkent. A nyilvántartott álláskereső aránya a munkavállalási korú népesség számához viszonyítva a 2011. évi márciusi 14,2%-hoz

képest idén már csak 7,6 volt. A hivatalos munkanélküliségi ráta csökkenésével a tartós, egy évnél hosszabb ideig munkanélküliek aránya is kedvezően változott: négy év alatt a 35%-os arány 25%-ra mérséklődött. A csökkenés egyik oka a közfoglalkoztatás volt, de nyilván a javuló gazdasági lehetőségek is hozzájárultak a mutató javulásához. Természetesen ahol a mezőgazdasági foglalkoztatás jelentős, ott a munkanélküliségi adatok nem mindig mutatják a valódi helyzetet, mert a családi gazdaságokban a munkanélküli regisztráció ellenére sokan dolgoznak (3. ábra).

Így 2014 márciusában már csak 1670 nyilvántartott álláskereső van Hajdúböszörményben. A megye átlagával összehasonlítva közöttük kissé több az 55 évnél idősebb, illetve a 25 év alatti. (1. táblázat) A város képzettebb lakosságából következően az álláskeresők között általában magasabb a szakmunkásképzőt és a gimnáziumot végzettek aránya.

1. táblázat

Álláskeresők, 2014 március

életkor:	Hajdú-Bihar megye	Hajdú-böszörmény
<25 év	17,5%	19,3%
25 – 54 év	67,5%	63,8%
55- év	14,9%	16,9%
<i>iskolai végzettség:</i>		
általános iskola	41,3%	35,6%
szakiskola, szakmunkásképző	29,5%	33,1%
szakközépiskola, technikum	13,6%	11,7%
gimnázium	11,0%	15,3%
főiskola, egyetem	4,6%	4,5%

Forrás: <http://nfsz.munka.hu/>

2. Közszolgáltatás-szervezés

A városban az óvodától a középiskoláig terjedően kiépült a közoktatási intézményrendszer (1. Melléklet). Ezek szerint a városban jelenleg 18 oktatási intézmény működik, amelyeknek jellemzően vannak tagintézményei és telephelyei. Hajdúböszörményben így van öt óvoda, hét általános iskola, amelyek közül kettő művészetoktatási intézmény is. Középfokon van egy gimnázium, valamint két szakképző iskola és az egyikben folyik gimnáziumi képzés, valamint ehhez kapcsolódik a kollégium is. Ezen kívül itt működik egy sajátos nevelési igényű gyerekeket fogadó intézmény, amely gyereketthont is működtet.

A 2012. év végén lezárult időszakban és az azt közvetlenül megelőző korszakban a város számos eredményt ért el a közoktatás fejlesztésében. A korábbi decentralizált közegben is megtalálta a hatékony és eredményes közoktatás szervezésének lehetőségeit: jelentős átszervezések zajlottak le, elkészültek fontos oktatási programok, fejlődött az intézményüzemeltetés, nagy beruházások valósultak meg.

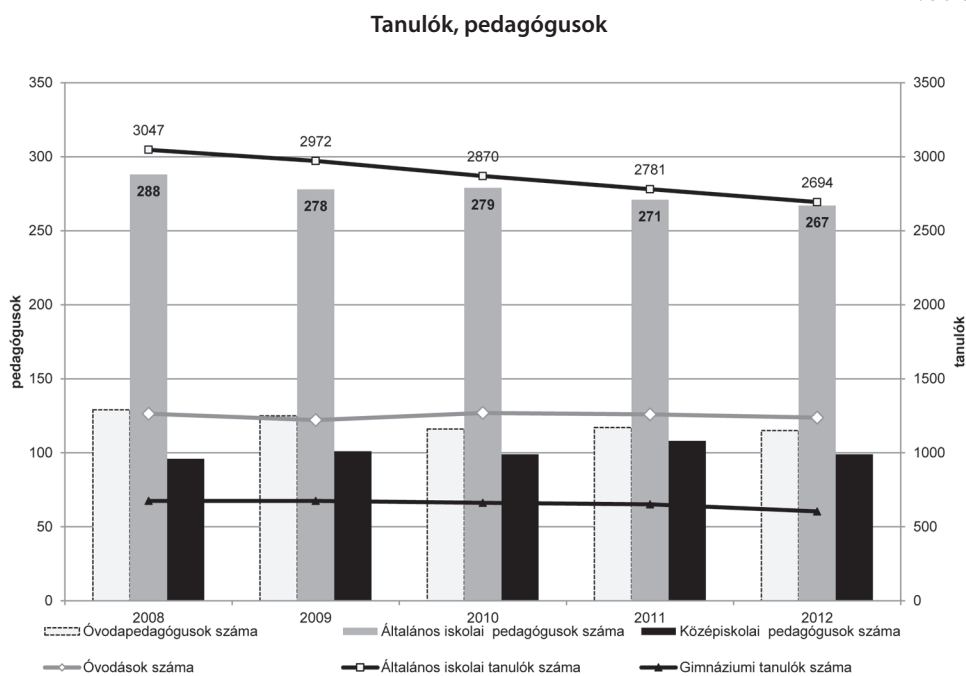
A jelenlegi választási ciklusban a köznevelés felelősségi, irányítási, szervezeti és finanszírozási rendszere alapvetően megváltozott, amit már a 2011–2014 közötti évekre vontakozó polgármesteri ciklusprogramban is nyilván figyelembe kellett venni. A program tartalmaz

oktatási célokat: a „gyermek város” egyike az öt kiemelt programnak. De ezen célterületen belül már inkább olyan fejlesztési elemek jelennek meg, amelyek – talán előkészülve a szűkebb helyi mozgástérre – csak közvetetten szolgálják a közoktatást: az iskolaépületek energetikai korszerűsítése, az iskolai taneszközök, informatikai eszközök fejlesztése. A ciklusprogram másik fő fejlesztési területén, a munkahelyteremtésen belül szerepel még az „új szakképzések indítása”, mint konkrét tartalmi cél. A többi területen csak közvetetten kapcsolódó célokat jelöl meg a program, így például a bodaszőlői integrált közösségi és szolgáltató tér létrehozását, a külső területeken a szegénység elleni küzdelem részeként a „népmozgalom okozta helyzet” kezelését.

A helyi önkormányzás időszakában és a mai központosított állami rendszerben eltérő eszközöket és más oktatásfejlesztési módszereket lehet alkalmazni. A következőkben röviden azt mutatjuk be, hogy a közoktatási szolgáltatás megszervezésében mit tudott a város elérni és milyen módon készült fel a tanügy-igazgatási változásokra, valamint az iskolák állami fenntartásba vételére. A létrejött megoldásokat még nem lehet pontosan minősíteni, mert az új rendszer összes eleme még egy teljes éve sem működik és a választások előtti időszak sem alkalmas az új szabályok kipróbálására.

2.1 Előzmények

4. ábra



Forrás: Köznevelési Információs Rendszer, Oktatási Hivatal

A korábbi és a jelenlegi időszak helyi oktatási rendszerét meghatározza a már bemutatott demográfiai trend, tehát a csökkenő a gyerek- és tanulólétszám. (4. ábra) Legnagyobb mértékben az általános iskolai tanulók száma esett vissza az itt vizsgált öt év alatt (11,6%-os csökkenés). Ezt nyilván nem tudta ugyanilyen mértékben követni a pedagógus létszám csökkenés (7%-os csökkenés). Más statisztikákból viszont az is látható, hogy általános iskolai osztályokat ugyanilyen ütemben tudott megszüntetni az önkormányzat. Tehát az oktatás költségeit valójában meghatározó tényezőt, az osztályok számát az önkormányzat úgy alakította, hogy a rendszer költségei mérséklődjenek és így hatékonyabban működjenek az iskolák. Az óvodai ellátás volt az a másik terület, ahol jelentős átszervezések voltak. Az óvodáskorúak száma alig változott, de mégis öt év alatt a város 11%-os óvodapedagógus létszámcsökkenést tudott elérni.

2.1.1 Első intézmény-hálózat racionalizálás

A közoktatás állami támogatásának rendszere 2007-ben jelentősen megváltozott. A korábbi normatív támogatási rendszerben alkalmazott tanulói fejkvótát felváltotta a teljesítménymutatóra épülő finanszírozás. A korábbi rendszerben ugyanis a szabályozó alku következtében az évek során kedvezőtlen irányú változások indultak el. A tanulói létszámra vetített állami hozzájárulás egyszerű képletét a többletfeladatok elismertetésével egyre több módosító tényező egészítette ki. Ez pedig az oktatásfinanszírozási rendszerben rossz érdekeltséget teremtett. A fenntartó önkormányzatok, az iskolák a feladatok bővítésében váltak érdekeltté, ugyanis így több állami támogatáshoz jutottak. Természetesen ennek is volt korlátja, hiszen a helyi önkormányzatnak saját forrásaiból is hozzá kellett járulnia az oktatás költségvetéséhez és a szakmai előírások is fékeztek a feladatbővítést.

Ezt az igénylői érdekeltséget korlátozta a 2007. évi költségvetéssel bevezetett, az oktatási teljesítménymutatóra vetített állami támogatási rendszer. Az új szabályozási technika a tanulólétszámból indul ki, de az állami hozzájárulás összegét az átlagléttszámmal kalkulált csoportszámhoz rendelhető pedagógus létszám alapján határozza meg. A pedagógus létszám az évfolyamonként szabályozott heti órakeret és a pedagógusok kötelező óraszámának hányadosaként adódott. Ezt a formulát tovább finomították az iskolatípusonként, évfolyamonkénti eltérő keretek és az intézménytípusonkénti együttthatók. De a rendszer lényege az volt, hogy korlátozta a csoportok bontását és így a pedagóguslétszámot, azaz a költségek növekedését. Ennyiben tehát egy egyszeri költségvetési visszafogási eszköz volt. Ez azonban a helyi önkormányzatokat is a saját intézményhálózatuk racionalizálására kényszerítette.

Hajdúböszörményben is ekkor zajlott le az oktatási intézményhálózat első jelentős átszervezése (3. táblázat). Ennek legfontosabb eleme az óvodák számának csökkentése és az intézményhálózat átszervezése volt. Három nagyméretű óvoda jött létre (Csillagvár, Napsugár, Kincskereső) és működött a Debreceni Egyetem gyakorló óvodája, valamint ekkor indult az egyházi óvoda is (2. táblázat). Az új összevont önkormányzati óvodák tagintézményként, telephelyként lefedték a korábbi kisméretű, néhány csoporttal működő óvodákat, valamint a külterületek óvodáit is. A Déli-lucernás körzetben lakók helyzetéhez igazodóan a Kincskereső Óvoda ott iskola előkészítő csoporttal és az általános iskolai első tagozatával együtt működött.

2. táblázat

Óvodai gyereklétszám, 2013

<i>Intézmény</i>	<i>Gyermek-létszám</i>	<i>Csoportok száma</i>
Csillagvár Óvoda	331	13
Napsugár Óvoda	432	17
Kincskereső Óvoda	102	5
Jó Pásztor Református Óvoda	124	5
DE Gyakorló Óvoda	292	10
Összesen	1 281	50

Forrás: Hajdúböszörményi Polgármesteri Hivatal,
Humán és Igazgatási Osztály

Ezen kívül igen jelentős változás volt, hogy bezártak egy 12 tanulócsoporthoz általános iskolát is. A Maróthi György általános iskolába járók – lehetőleg az osztályok egyben tartásával – átkerültek a többi helyi általános iskolába. Az iskola korábban a szőlőskertekben lakókat látta el és volt egy pródi tagiskolája is. Az átszervezések következtében a hajdúvidi Hunyadi János általános iskola része lett a Bethlen Gábor iskolának. Mindezek egyértelműen az integrációt szolgálták, ami az akkori központi oktatáspolitikának is kiemelt célja volt.

Az iskolabezárás és az átszervezések miatt szükségessé vált bejárást a helyi buszjárat (Pród), illetve az önkormányzat által szerződötetett busz (Hajdúvid) segítette. Ez utóbbi azt jelentette, hogy a menetrend szerint közlekedő szerződéses busszal a legtávolabb lakó gyerekek 45-65 perc alatt értek be az iskolába. A működtetést kedvezően érintette, hogy a Városgazdálkodási Kft vette át a központi konyhát és így az iskolai étkeztetés biztosítása részben egy kézbe került.

Összefoglalva tehát megállapítható, hogy a gyereklétszám csökkenése miatt, a gazdasági kényszer hatására és részben oktatás-szakmai célok érdekében az önkormányzat 2007-ben jelentősen átalakította a közoktatási intézményhálózatát. A nagyobb intézmények gazdálkodási szempontból hatékonyabban működtek, míg a tagiskolák viszonylagos önállósága megmaradt. Az akkor érvényes fejlesztési programok, így a helyi közoktatási intézményhálózat feladatellátási, működtetési és intézkedési terv (2007-2011), vagy a későbbi közoktatási intézményi minőségirányítási program (2009-2013) céljai nagyon pontosan igazodtak a helyi igényekhez és a modern oktatáspolitikai célokhoz.

Az átszervezések első hullámával tulajdonképpen a város már elvégezte azokat a feladatokat, amelyek a most lezajlott államosítás céljai voltak. Az akkori összevonásokkal, majd a további kisebb korszerűsítésekkel így valójában megelőzték az állami fenntartásba vétellel tervezett átalakításokat. Mindez természetesen a helyi önkormányzat teljes szakmai-pénzügyi felelőssége mellett zajlott le és azt bizonyítja, hogy akkor, a helyi önkormányzati felelősség időszakában, a város képes volt a saját közoktatási intézményhálózatát megújítani.

3. táblázat

Köznevelési intézményhálózat átalakulása, 2007–2013

2007. évi átszervezés	2010. évi induló helyzet		Állami fenntartásba vétel után (2013)
4., 5. (Bodaszőlő), 6., 7. sz. óvoda,	⇒	Napsugár Óvoda	Napsugár Óvoda
1., 2., 3., 9. (Hajdúvid) sz. óvoda	⇒	Csillagvár Óvoda	Csillagvár Óvoda
		Kincskereső Óvoda és Általános Iskola	Kincskereső Óvoda
		DE Gyakorló óvodája	DE Gyakorló óvodája
		Középkerti Általános Iskola	Középkerti Ált. isk
		II. Rákóczi Ferenc Általános Iskola	
Hunyadi János ált. isk (Hajdúvid)	⇒	Bethlen Gábor Általános Iskola	Bethlen Gábor Általános Iskola
Maróthi György ált. isk., könyvtár	⇒	Zeleméry László Általános Iskola	Zeleméry László Általános Iskola
9.sz. általános iskola	⇒	Bocskai István Általános Iskola és Városi Sportiskola	Bocskai István Általános Iskola
Maróthi György ált. isk.	⇒	Eötvös József Általános és Alapfokú Művészeti Iskola	Eötvös József Általános és Alapfokú Művészeti Iskola
		Bartók Béla Zeneiskola és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény	Bartók Béla Zeneiskola és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény
Atlasz Idegenforgalmi Szakképző Iskola		Atlasz Idegenforgalmi Szakképző Iskola	
		Bocskai István Gimnázium	Bocskai István Gimnázium
		Széchenyi I. Mezőgazdasági Szakképző Iskola és Kollégium	Széchenyi I. Mezőgazdasági és Élelmiszeripari Szakképző Iskola Széchenyi István Gimnázium és kollégium
		Veress Ferenc Szakképző Iskola	Veress Ferenc Szakképző Iskola
		Hajdúböszörményi Egységes Pedagógiai Szakszolgálat	Hajdú-Bihar Megyei Pedagógiai Szakszolgálat
		Molnár István Óvoda, Ált. isk, Szakiskola, Kollégium és Gyereketthon	Molnár István Óvoda, Ált. isk, Szakiskola, Kollégium és Gyereketthon
Baltazár Dezső Református Ált. isk		Baltazár Dezső Református Ált. isk	Baltazár Dezső Református Ált. isk
		Jó Pásztor Református Óvoda (2006-tól)	Jó Pásztor Református Óvoda

Forrás: Hajdúböszörmény város költségvetési beszámoló és közoktatási jelentései

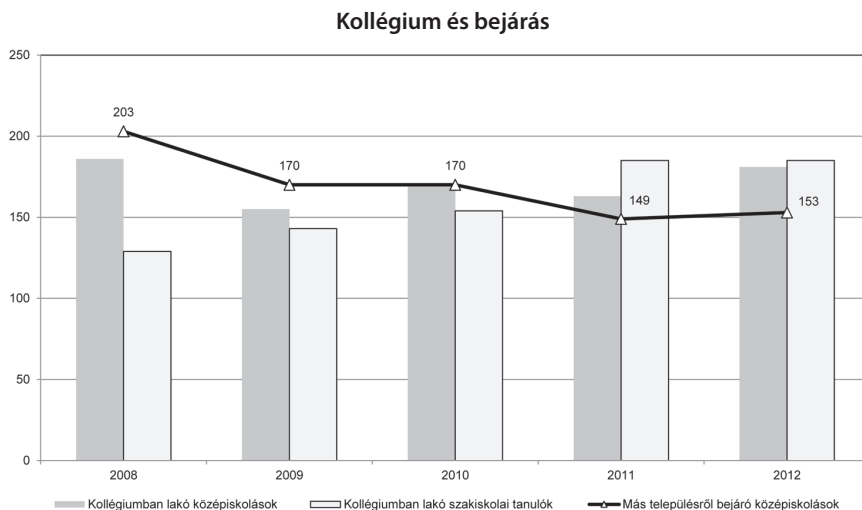
2.1.2 Kistérségi szerep

A kétezres évek helyi önkormányzati reformprogramjainak célja az alulról építkező, társulási alapon működő kistérségi szolgáltatás-szervezés volt. Ez a modell több éven át szerkesztés módjára fejlődött, tehát így ágazatonként eltérő ütemben, másféle formában és pénzügyi feltételekkel jött létre. Hajdúböszörmény város élen járt ebben is: tagja volt a 2012-ig működő Hajdúsági Többcélú Kistérségi Társulásnak, ma is társtulajdonosa a térségben szilárd hulladékgazdálkodást folytató cégnek és az átalakuló térségi vízműnek.

A térségi együttműködésnek elsősorban a középfokú képzésben van jelentősége, mert ebben a korosztályban már nagyobb a mobilitás. A város nehéz helyzetben van Debrecen közelsége miatt, mert a nagyváros elviszi ennek a korcsoportnak a jelentős részét. Ugyanakkor Hajdúböszörmény város több kísérletet is tett a kistérségen belüli pozíciójának megerősítésére. Így tervek készültek a szakképzés fejlesztésére, a középiskolák egy, a kistérség településein működő klaszterbe szervezésére. Megalakult a Debrecen központú térségi integrált szakképző központ (2003), majd létrejött ennek az oktatási szolgáltató társasága, ahol Hajdúböszörmény is rendelkezik 300 ezer forintos tulajdoni részesedéssel. A Debreceni TISzK-en keresztül pedig tagja az Alföld Szakképző Non-profit Közhasznú Kft-nek, amely szakképzés szervezéssel foglalkozik a csatlakozott iskolák számára. A Bocskai Gimnázium és a Széchenyi Mezőgazdasági Szakképző iskola tagja a 2008 óta működő Észak-hajdúsági Szakképzés Szervezési Társulásnak. A korábbi Hajdúböszörményi Egységes Pedagógiai Szakszolgálat is kistérségi alapon működött.

A közoktatásban a város térségi szerepét a kollégium segíti. Az alapvetően mezőgazdasági profil és az ezt kiegészítő egyéb szakképzési, szakiskolai képzési irányok biztosítják a kínálatot a közvetlen kistérség és a távolabbi településeken lakók számára. A kollégiumban a középiskolások és a szakiskolába járók száma növekszik. Ezen belül a más településről bejárók száma – nyilván a tanulólétszám általános csökkenésével együtt – visszaesett, bár az utóbbi években úgy tűnik 150 fő körül állandósult. (5. ábra).

5. ábra



Forrás: Köznevelési Információs Rendszer, Oktatási Hivatal

Tehát, ahogyan a 2007. évi intézkedési terv megállapította, a középfokú oktatásban a környező városokkal inkább csak szakmai kapcsolatok alakultak ki és a tényleges térségi feladatmegosztás kevésbé működött. Hajdúböszörmény azonban igyekezett az akkori kistérségi fejlesztési politika lehetőségeit ebben az ágazatban is kihasználni. Jelentős fejlesztéseket finanszírozott a kollégium és az iskolai sportcsarnok megépítésével. A térségi politika folytatásának a jövőben is megvannak a feltételei, hiszen a minisztériumi fenntartású mezőgazdasági és élelmiszeripari szakképző nyilvánvalóan régiós szerepet is be fog tölteni. Remélhetőleg ezt támogatni fogja majd a ma már KLIK által fenntartott és működtetett kollégium is.

2.1.3 Egyházi intézmények

A városban két református egyházközség által fenntartott intézmény van: az 1995-ben alapított Baltazár Dezső általános iskola és a 2006 óta működő Jó Pásztor református óvoda. Ezek a központi helyen lévő, új épülettel rendelkező és jól felszerelt intézmények sajátos módon illeszkednek a város köznevelési rendszerébe. Az óvoda és az iskola egyrészt versenytársai az állami-önkormányzati intézményeknek, másrészt viszont fontos helyi igényt elégítenek ki nem csak az egyházi kötődésük miatt, hanem a magasabb szintű ellátásukkal is.

A református általános iskola abban az időszakban kezdte el a működését egy osztálylyal, felmenő rendszerben, amikor a gyereklétszám is csökkenni kezdett a városban. Az óvoda pedig a város központjában, Európai Unió támogatással létrejött modern épületben működik öt csoporttal. Itt vállalták el a városban először a sajátos nevelési igényű gyerekek nevelését is. További terjeszkedési terveik is vannak, de elsősorban lefelé, a bölcsődés korosztály irányába.

Ahogyan az önkormányzat intézményi minőségirányítási programja is megállapította, a két egyházi intézmény némileg elkülönül a városi intézményhálózaton belül. Az önkormányzat korábban nem is kötött megállapodást velük, csak nyilatkozott, hogy helyben átvállalnak állami-önkormányzati közoktatási feladatot. Így jogosultakká váltak az állami támogatás igénybevételére, de nem kaptak önkormányzati költségvetési hozzájárulást.

Korábban konfliktust okozott, hogy a hátrányos helyzetű gyerekek és tanulók ellátásában kevesebbet vállalnak ezek az elit intézmények. A mai statisztikák is azt mutatják, hogy a hátrányos helyzetű gyerekek aránya itt a legkisebb (25%), szemben a városi óvodák (41%) és az általános iskolák (42%) átlagával. Korábban emiatt az óvodában volt is egy szülői panasz, mert egy cigány család gyermekét nem vették fel. Ezután lezajlott egy jegyzői vizsgálat, amely azonban nem talált semmi szabálytalanságot. Majd ezt követően az esélyegyenlőség problémájával az egyház vezetőivel közösen a képviselőtestület is foglalkozott. Egyébként a hátrányos helyzetű gyerekek aránya hasonló módon alacsony a Debreceni Egyetem Gyakorló Óvodájában is (22%). (8. ábra)

Az intézmények közötti versenyt mutatja például, hogy 2013-ban az önkormányzati-állami óvodákban meghatározott beiratkozási határidő előtt egy hónappal korábban volt a református óvodában a beiratkozás (2014-ben már az összes óvodában ugyanaz a határidő). Erre az óvoda nyílt nappal készül és a felvételnél a „gyülekezeti érintettség” is számít. Természetesen az intézmény szolgáltatási kínálata is jó, mert itt úszásoktatás, saját kis focipálya is van. Az állami támogatás a református egyház belső elosztási rendszerében jut el az intézményhez. Ehhez kiegészítő támogatást és más fenntartói forrást is kapnak a helyi egyházközségen keresztül. Az óvodának saját alapítványa nincs, így a szülők közvetlenül nem járulnak hozzá az iskola költségeihez.

2.1.4 Önkormányzati beruházások

A közoktatás szakmai fejlesztéséhez és a folyamatos átszervezésekhez mindig kapcsolódtak beruházások. Ezeket az önkormányzat az éppen elérhető külső pályázati forrásokból finanszírozta. 2010 előtti években a felhalmozás az összes önkormányzati kiadások 12-14%-t tette ki. A jelenlegi ciklus első két évében viszont jóval több fejlesztési forráshoz jutott a város, 2011-ben 40%-os is elérte a felhalmozási kiadások költségvetésen belüli aránya.

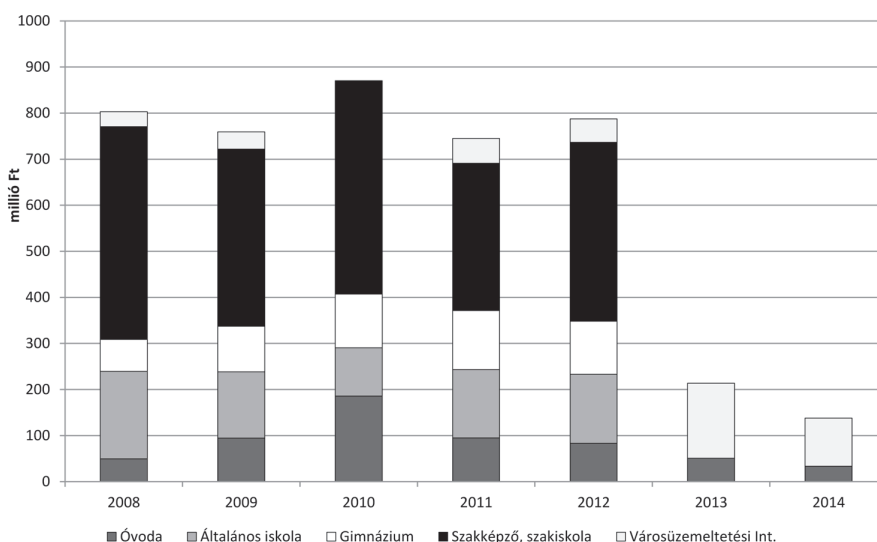
Ezek egy részét a közoktatási fejlesztésekre fordították. Így több tanterem épült (Bodaszőlő, Középkerti általános iskola), épületkorszerűsítésekre és felújításokra (pl. Veress Ferenc Szakképző) került sor. Még 2002-ben készült el a városi középiskolai kollégium a Széchenyi István Szakközépiskolában. Ezt a 250 fős kollégium bővítést és felújítást címzett támogatásból és önkormányzati saját forrásból finanszírozták. A másik, ugyancsak ebbe az intézménybe jutó beruházás a tornaterem építése volt, amely 2011-ben fejeződött be. Ez a négyszáz millió forintos beruházás EU-s támogatásban részesült.

2.1.5 Piaci bevételek, lakossági források

Az önkormányzati fenntartás időszakában az oktatási intézményekben az önálló gazdálkodás természetes velejárója volt a saját bevételek növelése. Ezek az intézményi források részben térítési díjak, amelyekre az iskolának nincs befolyása és egyébként is közvetlenül kapcsolódnak valamilyen kiadáshoz (pl. étkezés). Ezen kívül az épületek hasznosításából, piaci alapú képzés díjaiból már szabad felhasználású forráshoz jutnak az intézmények. A szakképző intézményekben pedig termelés is folyik, így ott képződik a legtöbb saját bevétel. (6. ábra).

6. ábra

Intézményi saját bevétel, 2007–2014



Forrás: Hajdúböszörmény város önkormányzatának éves költségvetési zárszámadásai

A Széchenyi István Mezőgazdasági Szakképző Iskola korábban a helyi nagy mezőgazdasági termelő szövetkezetek területét használta tangazdaságként. Később állami földeken létrejött a saját több mint kétszáz hektáros tangazdasága. A nagyobb bevétel elérése érdekében ennek kezelésére egy non-profit vállalkozást hozott létre az önkormányzat, amely ma már a Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt része. Mivel a területet alapvetően oktatási célra kapta meg az iskola, kérdéses, hogy a most már minisztériumi fenntartású intézmény esetében az önkormányzati kft kezelésében maradhat-e a tangazdaság.

Az iskolai bevételek egyes évek közötti változását az is alakítja, hogy milyen módon történik a díjfizető szolgáltatások nyújtása. Amikor egy ilyen tevékenység kiszervezésre kerül, akkor nyilván a bevételek is oda folynak be.² Természetesen a legnagyobb törést a 2013-tól állami, illetve KLIK fenntartásba vett iskolákban képződő bevételek kiesése okozta. Ekkortól csak az intézményi működtetéshez kapcsolódó saját bevételek maradnak meg önkormányzati forrásként.

Az iskolák a költségvetésükben megjelenő bevételeken kívül alapítványokon keresztül is gyűjtöttek forrást az oktatáshoz kapcsolódó feladataikhoz. Ezek egy része egyszerű szülői támogatás, amit iskolai programokhoz, táboroztatáshoz adtak, vagy a sportegyesület számára fizettek.³ A General Electric Foundation „Nyíló Világ” programjával részt vesz a helyi tehetséggondozásban (bár ez a forrás most átkerült a KLIK-hez). Ezen kívül az önkormányzat is rendelkezik egy oktatási célú alapítvánnyal (Felzárkózás a Magasabb Szintű Oktatáshoz Közalapítvány), amelyik a saját iskoláiban alternatív programok megvalósítását és a szegény, de tehetséges gyerekeket támogatja. Ez évente nem túl nagy összeg (2012: 660 000 Ft) és a felsőfokon tanulók is részesülhetnek belőle. Így egy támogatottra 1500-5000 forint közötti összeg jut.

Az iskolai alapítványok függetlenek az állami fenntartásba vett intézményektől, így közvetlenül az átvétel nem érintette őket. A forrásaikra szükség is van, hiszen a korábbi helyi költségvetési bevételeket is kiegészítették. Kérdés azonban az, hogy az állami függelmi rendszerben működő iskoláknak lesz-e kapacitása és érdekeltsége ezen külső források megszerzésére és kezelésére, amikor mindenféle gazdálkodási mozgásterük lecsökken és hatáskörük elvész.

1. Keretes írás

Széchenyi István Mezőgazdasági Szakképző átváltozásai

A Széchenyi István Mezőgazdasági Szakképző iskola hosszú fejlődési utat járt be az 1938.évi alapítása óta. (www.hbmgj.info) A második világháború után, a tervgazdaság időszakában a többi szakmunkásképző intézethez hasonlóan minisztériumi fenntartású intézményként működött. Ebből a helyzetből a rendszerváltáskor mezőgazdasági gépjávitó és karbantartó szakközépiskolai képzéssel tört ki. Majd 1998-ban elindult a vadgazdálkodási technikus és mezőgazdasági gépészművelés képzés. 2000-től pedig az OKJ-s tanfolyami képzéseken túl európai üzleti asszisztens, mezőgazdasági menedzserasszisztens felsőfokú levelező képzés is folyik.

² Az óvodák 2010. évi nagyobb saját bevétele abból adódik, hogy a Városüzemeltetési Intézet bevétele is itt került elszámolásra ebben az évben.

³ Az Esélyegyenlőségi Program szerint az oktatásban 14 közfeladatot ellátó civil szervezet működik. A civil szervezetek honlapja szerint 34 szervezet tevékenysége köthető az oktatáshoz: <http://www.helyicivil.hu/j/hajduboszormeny-egyesulet-alapitvany/oktatasi>

Mint kollégiummal rendelkező, érettségit is adó szakközépiskola – ahol egy osztálynyi gimnáziumi tanuló is van – eddigre egyértelműen megelőzte a város másik szakközépiskoláját. A mai új köznevelési rendszerben – különböző próbálkozások után – Széchenyi István Mezőgazdasági és Élelmiszeripari Szakképző Iskolaként újra visszakerült a központi költségvetésbe, mint a Vidékfejlesztési Minisztérium egyik intézménye.

Az iskolának ebben a tanévben 659 tanulója van, akik 26 osztályban 64 pedagógus mellett tanulnak. A saját kollégium lehetőséget ad 174 más településről bejáró fogadására. A térségi beiskolázás ellenére csak tizenketten jönnek a megyén kívülről. Az intézményben tanulók közül 305 hátrányos helyzetű és ezen a csoporton belül 103-an még halmozottan hátrányos helyzetűek is.

A csökkenő gyerekszám és a szakképzési piacon folyó verseny itt is érzékelhető. Két évvel ezelőtt még 735 tanulója volt az iskolának. A környéken három agrár térségi integrált szakképző központ (TISZK) működik, összesen 18 iskolával. A Széchenyi Szakképző Iskola tagja a Észak-Hajdúsági Szakképzés-szervezési Társulásnak, illetve korábban Hajdúböszörmény város révén a Debreceni TISZK oktatási szolgáltató társasághoz is kapcsolódott. Ebben a helyzetben az Arany János kollégiumi és szakiskolai program segítségével a mezőgazdasági szakmacsoporton belül is egyedi képzési programokat indított (erdészet, vadászat). Emellett megpróbált más keresett szakmákra – mint környezetvédelmi technikus, pénzügyi-számviteli ügyintéző, illetve a szakiskolában húsipari, tejipari termékgyártó – is képezni.

A város jelentős fejlesztéseket végzett az intézményben: 2002-ben bővült a kollégium (288 M Ft-os fejlesztés), majd 2011-ben egy többcélú beruházási program részeként elkészült a tornacsarnok is (500 M Ft). Az iskolának 2014-ben 431 millió forintos a költségvetése, amelyhez 31 millió forintnyi saját bevételt képes kitermelni. Az iskolának két tangazdasága van összesen mintegy 200 hektáros területen. Ezek közül 130 hektárnyi a városi holding részeként működő Széchenyi István Tangazdaság Nonprofit Kft kezelésében van. A Szakképzési Alap finanszírozási rendszerében tanulói szerződéssel 23 gyakorlóléhen 137 tanuló végez üzemi gyakorlatot.

Ezt az egyenes vonalú fejlődést az állami fenntartásba vétel törte meg. A Széchenyi István Mezőgazdasági Szakképző Iskola és Kollégium 2013. január elsejével első lépésben a többi önkormányzati szakközépiskolához hasonlóan a megyeközpont KLIK fenntartásába és működtetésébe került át. Összesen 35 intézmény tartozott a debreceni KLIK-hez, ami sok működési problémát okozott.

Ezért az iskola előre menekülési stratégiát követve kezdeményezte, hogy 2013 augusztusától a Vidékfejlesztési Minisztérium fenntartásába kerüljön át. Ezzel együtt megkapta az önálló gazdálkodási jogkört és így nagyobb esélye volt a saját korábbi fejlesztési programjának folytatására.

Ezt a helyzetet átmenetileg megnehezítette, hogy a minisztérium nem vette át a gimnáziumot és a kollégiumot, amely így Széchenyi István Gimnázium és Kollégium néven különálló intézményként a megyeközpont KLIK fenntartásába és működtetésébe került. Ezzel a leválasztással Hajdúböszörmény önkormányzata sem értett egyet, de állami támogatás nélkül a kollégium saját működtetését sem tudta vállalni. Most újra folynak a tárgyalások arról, hogy mégis kerüljön minisztériumi fenntartásba a kollégium és ezzel szervezetileg is visszatérhet a szakképző iskolához.

Az iskola napi működése a többi, állami fenntartásba vett intézményhez hasonlóan folyik. Vagyongazdálkodási és -használati szerződésekkel az önkormányzati tulajdonú eszközök átkerültek az új intézményhez. Az iskolai étkeztetést a város többi intézményéhez hasonlóan a Városgazdálkodási Kft biztosítja – legalábbis addig, amíg a kollégium helyzete nem rendeződik. Mint a többi iskolában, itt is a TÖMB 2002 Kft végzi a napi üzemeltetést.

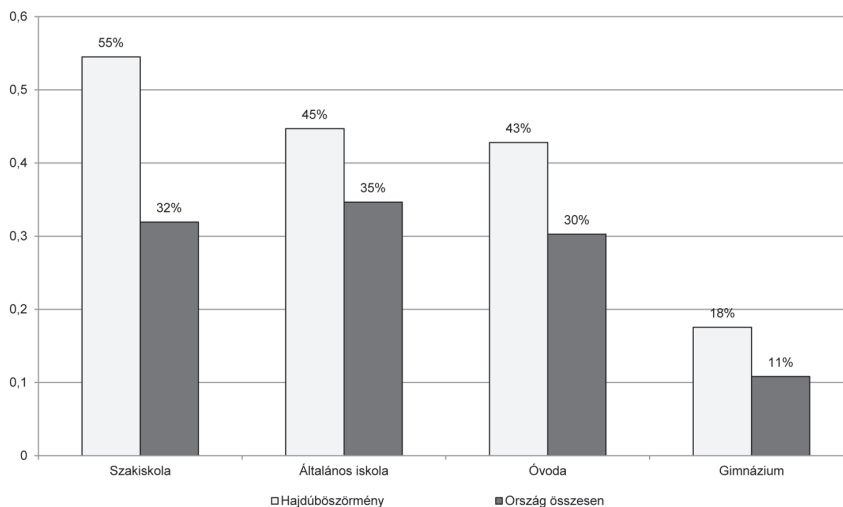
Össességében tehát a másfél éves szervezési folyamat eredményeként megtörtént az állami fenntartásba vétel. Ugyanakkor remélhetőleg sikerül visszaállítani az iskola és a kollégium eredeti szervezeti egységét és megmarad – a most már a távoli minisztérium által fenntartott – intézmény gazdálkodási önállósága. Az önkormányzat befolyása szakmai kérdésekben jelentősen csökkent, de az ingatlan használatán keresztül így is megmarad a helyi együttműködés lehetősége és egyben kényszere.

2.1.6 Felzárkóztatás, integráció

Hajdúböszörményben a hátrányos helyzetű tanulók aránya minden iskolatípusban magasabb az országos átlagnál. (7. ábra) A hátrányos helyzetű tanulók a csoportjába azok tartoznak, akik családi körülményeik és szociális helyzetük miatt rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülnek. A magas értékeket több tényező is magyarázhatja. Nyilván van egy regionális hatás, tehát az Észak-Alföldi régió az országon belül a szegényebbek közé tartozik. Az is látható, hogy a lakóhelyhez jobban kötött óvoda, általános iskola esetében kisebb mértékű a lemaradás, mint ahová a tágabb környékről is járnak be. Ezért a szakiskola és a gimnázium esetében relatíve nagyobb a különbség. Mindezek ellenére Hajdúböszörmény helyzetét tehát az jellemzi, hogy a város átlaga minden területen kedvezőtlenebb, mint az ország összes településtípusát magába foglaló átlaga.

7. ábra

Hátrányos helyzetű tanulók aránya, 2012



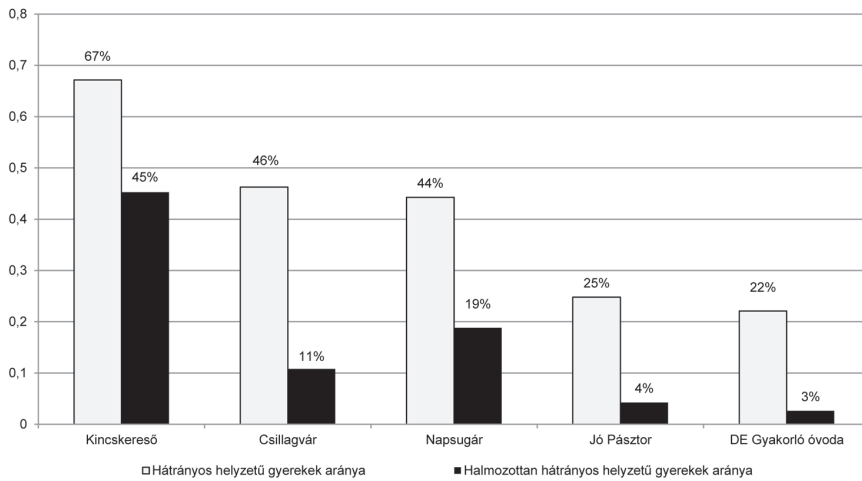
Forrás: Köznevelési Információs Rendszer, Oktatási Hivatal

A város kettészakadt térbeli társadalmi helyzetéről a korábbiakban már volt szó. A külterületek és a belső részekben elkülönülő városrészek mindig is a helyi oktatáspolitikai központjában voltak. Szakmailag nagyon pontosan megfogalmazott célokat tartalmaztak ezek a korábbi programok: egyéni képzéssel, differenciált foglalkoztatással, integrációt támogató oktatási intézményhálózattal törekedtek felzárkóztatásra. Ennek eredményei részben láthatóak is az intézményenkénti adatok alapján. (8. és 9. ábra)

Mind az óvodákban, mind az általános iskolákban csak ott magas a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók aránya, ahol az intézmény elsősorban a szegény lakosságú városrészekben lakókat fogadja (Kincskereső óvoda, Zeleméry általános iskola). A korábbi összevonások és átszervezések következtében azonban a többi intézmény helyzete már hasonló, tehát úgy tűnik, itt valóban működik az integráció.

8. ábra

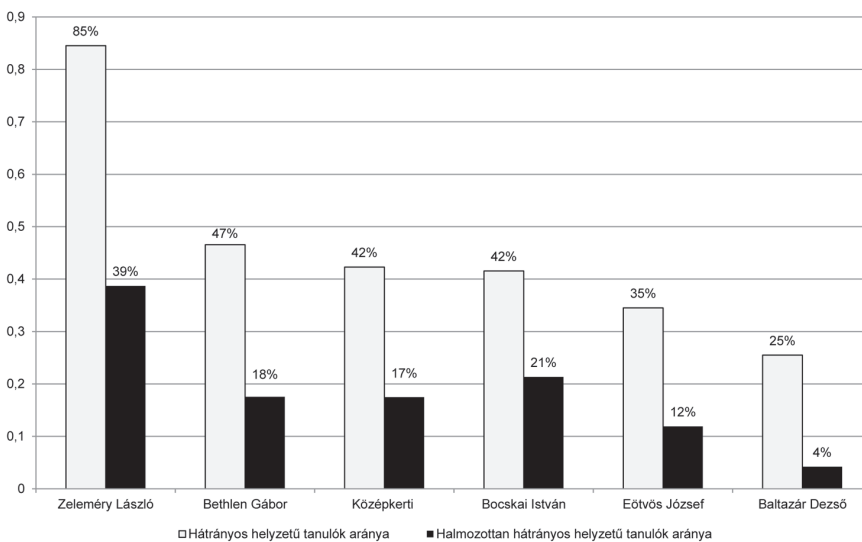
Hátrányos helyzetű gyerekek óvodánként, 2014



Forrás: Köznevelési Információs Rendszer, Oktatási Hivatal

9. ábra

Hátrányos helyzetű gyerekek az általános iskolákban, 2014



Forrás: Köznevelési Információs Rendszer, Oktatási Hivatal

A város korábbiakban különböző módokon is igyekezett az összetett szociális problémák kezelésére. A de-szegregációs terv része volt az iskolai beiskolázási körzethatárok olyan módon történő alakítása, hogy a halmozottan hátrányos gyerekek aránya kiegyenlített legyen. A rendszeres közös területi bejárások során is a különböző szakszolgálatok (gyermekjóléti szolgálat, gyámhivatal) és a helyi családsegítők, Roma Nemzetiségi Önkormányzat (RNÖ) együttesen keresik a megoldást. Ez a helyi koordináció a járási szintre került hatóságokkal már nehezebben lesz megvalósítható.

A legfontosabb feladat a cigány lakosság segítése. A 2011. évi népszámlálás szerint 973 roma nemzetiségű él Hajdúböszörményben, de a tényleges számuk a becslések szerint ennek két-háromszorosa. A legnagyobb gondot az jelenti, hogy az utóbbi évtizedben ugrásszerűen nőtt meg a roma népesség száma. Az olcsó szőlőskerti ingatlanokba, gazdasági épületekbe költöztek be és ezután ezek a városrészek gyorsan átalakultak. A Cigány Kisebbségi Önkormányzat minimális célja ezért az volt, hogy legyen víz és kerti WC ezekben a sokszor lakhatásra alig alkalmas házakban.

Az oktatási programok nagyon pontosan megfogalmazták a célokat és a módszereket. A szolgáltatások ágazati, ellátási formák integrációjával, személyre szabott ellátásokkal (pl. adósságkezelés) lehet ezt a helyzetet kezelni. A külső területeken lakó hátrányos helyzetű tanulókat az iskolabusszal is arányosan „terítik” a belső általános iskolák között. A fejlesztési programok az óvodáztatásra irányulnak és a tanoda program is próbált a szülőket bevonva eredményt elérni.

Mindehhez a Roma Nemzetiségi Önkormányzat tervei szerint ösztöndíjprogrammal kíván hozzájárulni („Út a szakmaválasztáshoz”, amely pedagógus mentorokat is támogatna). Hajdúböszörmény város önkormányzata 2013-ban együttműködési megállapodást kötött a Roma Nemzetiségi Önkormányzattal. Ennek eredményeként az RNÖ működéséhez biztosítja az irodahelyiséget, hozzájárul a működési költségekhez és 700 000 Ft támogatást is nyújt a város. Ennek ellenére nincs szoros együttműködés a két önkormányzat között, bár a helyi RNÖ vezetője a megye képviselője az országos önkormányzatban és 2010-ben a választás során minden képviselő a Lungo Drom színeiben jutott be a cigány kisebbségi önkormányzatba.

2.2 Felkészülés az államosításra

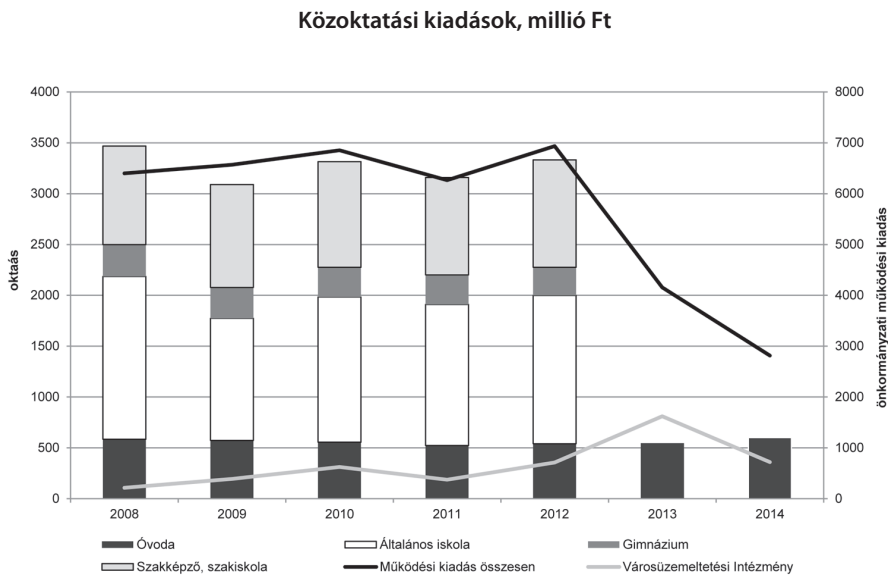
A köznevelési rendszer átalakításával a hajdúböszörményi iskolák helyzete is alapvetően megváltozott. (1. Melléklet) Csak az óvodák maradtak önkormányzati fenntartásban, a többi intézmény – az egyháziak kivételével – állami fenntartású lett. Az általános iskolák és a Bocskai gimnázium működtetője a város, míg a két szakképző iskola és a Molnár István többfunkciós intézmény üzemeltetését is államosították. A korábbi helyi pedagógiai szakszolgálat beolvadt a megyei intézménybe és így azt is a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ működteti. A KLIK rendszerén belül csak a Molnár István intézmény üzemeltetése tartozik a hajdúböszörményi tankerülethez. A két szakiskola közül a Széchenyi István Mezőgazdasági Szakképző Iskola fenntartója a Vidékfejlesztési Minisztérium, míg a másiké a megyeközpont tankerület. Tehát ezzel a két szakképző intézmény még meszszebb került a várostól.

A 2013-ban bekövetkezett állami fenntartásba vétel előtt a közoktatás tette ki az önkormányzat kiadásainak felét. Ezen belül az általános iskolák költségvetése volt a legnagyobb

tétel (2012-ben 43%), amit együttesen megközelített a két szakképző (32%) és a gimnázium (8%). Az óvodák részaránya 17% volt. Az egyes képzési szintek kiadásainak megoszlása viszonylag állandó volt az elmúlt hat évben.

Ezek a költségvetési arányok azonban az állami fenntartásba vétellel látványosan megváltoztak (10. ábra). Az óvodák és a működtetési feladatok maradtak csak a helyi költségvetésben. A három önkormányzati óvoda az önkormányzati működési kiadásoknak mindössze 13%-át tette ki (2013). A többféle feladatot ellátó, tehát nem csak oktatási intézményeket működtető Városüzemeltetési Intézmény költségvetése viszont a váltás évében az összes önkormányzati működési kiadás 39%-ára nőtt meg. Az azóta is folyó kiszervezésekkel és átalakításokkal ez az arány a 2014. évi tervek szerint 21%-ra csökken.

10. ábra

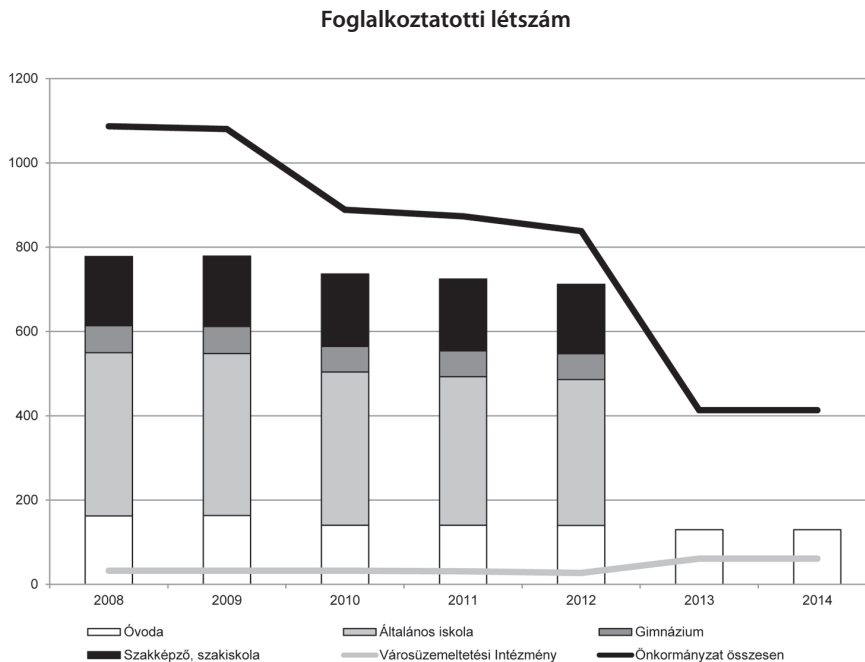


Forrás: Hajdúböszörmény város önkormányzatának éves költségvetési zárszámadásai

Mivel az oktatási intézményekben dolgozók tették ki az önkormányzati költségvetési intézményekben és a hivatalban dolgozók 85%-át (2012), az államosítás jelentősen átrendezte a helyben foglalkoztatottak létszámát. Csak az óvodai alkalmazottak tartoznak az oktatási ágazathoz és így a felére csökkent önkormányzati dolgozóknak ők már csak a 31%-át teszik ki. Igaz időközben a Városüzemeltetési Intézményhez átkerült iskolai személyzet száma megduplázódott (61 fő), de ők is csak a teljes létszám 15%-át jelentik.

A 2007. évi közoktatási átszervezésekkel Hajdúböszörmény városa tulajdonképpen végrehajtotta azokat a lényegi változtatásokat, amelyekre az intézményhálózat hatékony működtetése érdekében szükség volt. A későbbi költségvetési visszafogások és gyerekszám csökkenés miatt már csak az óvodákban és általános iskolákban kellett a foglalkoztatottak számát csökkenteni. (11. ábra)

11. ábra



Forrás: Hajdúböszörmény város önkormányzatának éves költségvetési zárszámadásai

A két évig elhúzódó állami fenntartásba vétel során természetesen cél volt az is, hogy a KLIK-nek átadott pedagógus létszámot „megvédjék” és az intézményeknek így jó induló pozíciót teremtsenek. Ezzel a későbbi tankerületi és üzemeltetői kapcsolattartással foglalkozók álláshelyét is elő lehetett készíteni, ezeket a fejlesztő pedagógusokat, szabadidő szervezőket ugyanis a KLIK átvette.

A 2010-es választási évet követő első költségvetésben szinte mindegyik iskolában költségvetési visszafogásokra került sor: az egy foglalkoztatottra jutó oktatási kiadás 2,8%-kal csökkent. A kiszervezett szolgáltatások miatt 2012-től a foglalkoztatás belső összetétele megváltozott. Természetesen az új helyzetben az állami fenntartásba vétellel is szűntek meg olyan munkakörök, mint például a szabadidő szervező, vagy ifjúságvédelmi felelős.

Az önkormányzat épületében került elhelyezésre a tankerület szervezeti egysége. Ez a fizikai közelség, valamint az, hogy a járáshoz csak két település, Hajdúböszörmény és Hajdúdorog tartozik, egyszerűbbé teszi a hivatal működését. Valójában Hajdúböszörmény város iskoláin kívül csak két állami fenntartású, de önkormányzat által működtetett általános iskoláért felelős a KLIK. Egyszerűsíti az együttműködést az is, hogy a korábbi hajdúböszörményi oktatási osztályvezető lett a hajdúböszörményi tankerület igazgatója.

Így talán van esély arra, hogy a város közoktatási intézményi minőségirányítási programjában megfogalmazott erősségek – jó intézmények közötti kapcsolat, intézményközi munkaközösségek, jól megszervezett fenntartói információáramlás – valamilyen formában az új viszonyok között is fennmaradjanak. A problémák ugyanis változatlanok: jogszabá-

lyi-pénzügyi bizonytalanság, elszegényedés miatti felzárkóztatási és integrációs kényszer. A 2014-es választási évben lassabb ütemben, de azért folynak az iskolai átszervezések. Így megszűnik a Kincskereső óvodához kapcsolt általános iskola, a II. Rákóczi Ferenc általános iskola a Középkerti általános iskola tagiskolájává válik, és új intézményként jön létre a Széchenyi István gimnázium és kollégium. Ezeket az átszervezéseket az önkormányzat még véleményezheti, de beleszólása már csak a vagyonhasználati megállapodások megkötésébe van. Ebben a helyzetben nyilván csak az együttműködés lehet megoldás, mindaddig, amíg a KLIK szakmai céljai és az intézmények költségvetése ezt megengedik.

2.2.1 Helyi iskolaüzemeltetés

Az önkormányzatnak fel kellett készülnie az új üzemeltetési feladatokra. Az iskolákban működő gondnok, takarító és karbantartó személyzet elhelyezésére, az étkeztetés biztosítására, valamint a később szükségessé váló nagyobb javítási, felújítási munkák elvégzésére többféle megoldás is kínálkozott. A már korábban is aktív kiszervezési politikát folytató önkormányzat számára az egyik lehetőség a feladatok saját cégekhez történő telepítése volt. Ez a gyermekétkeztetés esetében meg is valósult; a Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Kft tulajdonképpen már az államosítás előtt elindította ezt a szolgáltatását. Most az iskolákból mintegy 60 fő került ki közalkalmazotti státuszról a gazdasági társasághoz. A szolgáltatás megrendelője a Városüzemeltetési Intézmény (VÜZI), amely így költségvetési szervként jogosult a közétkeztetéshez járó állami támogatás igénybevételére.

A másik lehetőség a saját költségvetési szerv alkalmazása volt. Ide került át az állami fenntartásúvá vált iskolákban foglalkoztatott mintegy 25 gondnok, karbantartó, gazdasági ügyintéző. Az iskolák könyvelése már korábban is központosított volt és 2013-tól a hét fős gazdasági csoport már a Városüzemeltetési Intézményből látta el ugyanezt a feladatot. Az átszervezéssel 11 álláshely meg is szűnt, de még így is megduplázódtak a VÜZI kiadásai 2013-ban (1,6 milliárd Ft). Ehhez hozzájárult az is, hogy a mintegy 1200 fős közfoglalkoztatott munkáját is a VÜZI végzi és jelentős termelési tevékenységet is folytat (növénytermesztés, állattartás, betonelem gyártás).

A VÜZI felfejlesztése azonban csak átmenti volt: 2014-től kezdődően a karbantartási és takarítási feladatokat a város több más intézményét is kiszolgáló TÖMB 2002 Kft. végzi el. Ezzel lecsökken a Városüzemeltetési Intézmény költségvetése és a dologi kiadások dominálnak a tervezett költségvetési kiadásai között (81%). Iskolánként így 1-2 fő VÜZI alkalmazott maradt, akik gondnokként „kihelyezett” státuszban az iskolaigazgató irányítása alatt dolgoznak. Ők felügyelik a szerződéses cég munkáit és felelősek az iskolában képződő intézményi saját bevételekért. Természetesen munkajogilag VÜZI alkalmazottak, de éppen ez a kettős függésük biztosítja a megosztott iskolák viszonylag zökkenőmentes működését. Az Intézmény költségvetésében megmaradt a dologi kiadások (pl. közműköltések) iskolai költséghely szerinti elszámolása és továbbra is a VÜZI fizeti például az iskolai vezetők mobiltelefon költségeit is.

A Városüzemeltetési Intézményhez került új feladatok az intézmény jellegét átalakították. Ez a költségvetési szerv egyre inkább elmozdul a termelés és a szolgáltatások felé. Az önköltségen adott betonelemek, a közfoglalkoztatásra szervezett szociális szövetkezet működése, az élelmiszertermelés és állattartás felfuttatása mind olyan tevékenységek, amelyeket egyébként piaci szervezetek végezhetnének. Így ismét kialakult egy sajátos köztes

működési forma, amely hasonló az 1990 előtti költségvetési üzeméhez. Itt is újfajta függőségi-érdekeltségi viszonyok jönnek létre, amikor például a VÜZI a saját mezőgazdasági többletermékeit átadja az iskoláknak, hogy ők a saját céljaik szerint osszák el a dolgozóik, vagy a rászoruló diákok között az így kapott krumplit, hagymát. A lezajlott átalakítások után a megnövekedett feladatok következtében az Intézményben nyilvánvalóan új irányítási szintek kiépítésére is szükség lesz.

Sajátos helye van az önkormányzati feladatellátásban a TÖMB 2002 Kft-nek. Ez az intézménytakarításra létrehozott cég már számos helyi önkormányzati és állami intézményt ellát (például a KLIK is őket bízta meg az egyetlen, általa üzemeltetett helyi iskola karbantartási munkáinak elvégzésével). A takarításon és karbantartáson kívül bővült a cég profilja és ma már parkfenntartást, építési munkákat, sőt felnőttképzést is végez. A TÖMB 2002 Kft tehát egyre inkább monopolhelyzetbe került, amit az is mutat, hogy sok esetben egyedüli indulóként nyeri meg a közbeszerzési pályázatokat. Így a kiszereződéssel elérhető esetleges költségmegtakarítás már nehezen érvényesíthető.

Az intézményfenntartó KLIK és a működtető önkormányzat gazdasági kapcsolatának legfontosabb eleme az iskolai vagyon kezelése és használata. A törvény alapján a fenntartó vagyonkezelői jogot kap az általa fenntartott intézményekben és ingyenes használatba kapja az iskola ingó és ingatlan vagyonát. Az ingyenes vagyonkezelés kötelezettséggel is jár, mert az amortizáció értékének megfelelően kell a fenntartónak felújításokat, pótlólagos beruházásokat finanszíroznia. Ezen kívül minden egyéb, a rendeltetésszerű használathoz kapcsolódó költséget (pl. vagyonvédelem, biztosítás) is a fenntartónak-használónak kell fizetnie.

Mivel az épületeket az önkormányzat is használja, a vagyonszerződések részletes ingatlan megosztási szabályokat is tartalmaznak (például a konyhák, étkezdék nem részei az átadott vagyonnak). Ez a költségek terület alapú megosztásával jár. Az önkormányzat által működtetett iskolákban az üzemeltető önkormányzatnak a szerződés szerinti feltételeket kell biztosítania. Ezeknek a köznevelési, munkavédelmi, stb. előírásoknak az épületek nem mindig felelnek meg és ez most az új helyzetben nyilvánvalóvá vált. Gondot jelent az is, hogy az iskola felelős vezetőjének nincs működtetési érdekeltsége és befolyása sincs az üzemeltetésre. Ez a költségek növekedését okozhatja a jövőben. A vagyonszerződés tartalmazza egyébként azok az oktatáshoz kapcsolódó szolgáltatásokat is, amelyeket az önkormányzat továbbra is biztosít: úszásoktatás, közös iskolabusz, vezetői mobiltelefon.

Nagyon fontos része a megállapodásnak, hogy az intézményekben képződő bevételekből az ingatlantulajdonos önkormányzat is részesedik. A jogszabályok a költségek százalékában határozzák meg az iskolában alkalmazható térítési díjak összegét. Ezekből a különböző jogcímenek szedett bevételekből az önkormányzat 30%-ot is megkap, mintegy az ingatlan, mint befektetés után képződő tőkehozádeket.

Az ingatlanokra vonatkozó megállapodások jól mutatják a fenntartó-működtető különválasztásának egyik talán legösszetettebb kérdéskörét. Nem csak az épületek fizikai megosztása, hanem a napi működtetési hatáskörök elhatárolása is nehéz feladat. Hosszabb távon a felelősségi viszonyok nyilván jobban el fognak különülni, mivel az iskola közvetlenül nem érdekelt az üzemeltetés hatékonyabbá tételében. Az ingatlan jelentősebb karbantartási munkáiban, felújításában és esetleges bővítésében pedig jogi megállapodásokkal nehezen lehet a konkrét egyedi feladatokat elhatárolni. Ez csak addig működik, amíg a személyes-munkatársi kapcsolatokon keresztül együtt keresik a megoldást a különböző függelmi rendszerekben dolgozó tankerületi alkalmazottak és városi dolgozók.

2.2.2 Szakképzés

A város két mezőgazdasági szakképző intézménye közül a Veress Ferenc Szakképző Iskola helyzete alakult egyszerűbben: a többi hasonló intézménnyel együtt a megyeközpont KLIK-hez került. A másik, a Széchenyi István Mezőgazdasági Szakképző Iskola és Kollégium már bonyolultabb utat járt be: először a tankerületi, majd a megyeközponti KLIK-hez tartozott, de végül a Vidékfejlesztési Minisztérium fenntartásába és működtetésébe került a fő tanítási profil. (Lásd a Keretes írást.). A folyamat során különálló intézménybe szervezték a gimnáziumot és kollégiumot, amit pillanatnyilag a KLIK működtet. Felmerült a kollégium, mint önálló intézmény város számára történő átadásának terve, de ezt a javaslatot Hajdúböszörmény önkormányzata elutasította. Bár a város sokat tett a felújításáért, a kollégium költséges intézmény és a fenntartáshoz nem kap az önkormányzat állami támogatást.

Ezért az iskola előre menekülési stratégiát követett, aminek egyik nagyon fontos eredménye az volt, hogy a minisztériumi fenntartású intézmény megkapta az önálló gazdálkodási jogkört. Erre a KLIK rendszerében erre nem lett volna lehetősége. Így mivel a minisztérium messze van az iskolától, nagyobb esély van a korábbi helyi fejlesztési program folytatására. Most egyébként újra folynak a tárgyalások arról, hogy mégis kerüljön minisztériumi fenntartásba a kollégium és ezzel szervezetileg is visszatérhetne a szakképző iskolához.

A szakképző intézmények helyzetét a jövőben alapvetően az határozza majd meg, hogy milyen módon alakul a most formálódó duális szakképzési modell. Ebben ugyanis jelentős átrendeződés várható, mert a helyben működő gazdasági társaságok, vállalkozók nagyobb szerepet fognak kapni a gyakorlati képzésben. Az átalakuló finanszírozási szabályok miatt csökkennek a tanműhelyi oktatásra jutó források és kisebb lesz a bevételnövelési érdekeltség intézményi szinten. A minisztérium bővülő fenntartási felelőssége miatt meg fog erősödni a központi befolyás. Ennek egyik következménye lehet, hogy a középiskolák közötti verseny részben minisztériumi szintre tolódik. Ez a városi vezetés számára egy újabb egyeztetési színteret jelent, hiszen minisztériumi fenntartású és működtetésű iskola önkormányzati ingatlanokban és eszközökkel működik.

3. Új környezetben

A lezajlott intézményi változásokkal a helyi gazdasági és társadalmi problémák kezelésének lehetőségei megváltoztak. Az iskolák és a városi önkormányzat új feltételek mellett fognak működni. A helyi közszolgáltatások megszervezésének előzőekben elemzett területein várható legfontosabb változások a következők szerint foglalhatók össze.

A korábbi intézmény-hálózat racionalizálási hullám esetleges folytatásáról és irányáról a fenntartó KLIK és minisztérium fog dönteni. Az országgyűlési választások után már megtörténtek az első átszervezések. Ebben a városhoz minden szempontból közeli tankerületnek, illetve a Széchenyi István Szakképző Iskola esetében a nagyon távoli Vidékfejlesztési Minisztériumnak lesz meghatározó szerepe. Mindkét intézménytípus esetében várható, hogy felerősödik az adminisztratív függés és elszámoltathatóság, tehát a változatlan iskolai vezetés helyi önkormányzati lojalitására egyre kevésbé lehet majd számítani a jövőben.

Ebből a szempontból kedvező azonban, hogy a tankerülethez Hajdúböszörményen kívül csak egy másik település iskolái tartoznak. A kisméretű tankerület és az egyházi intézmények (új óvoda, hagyományos iskola a főtéren) egyelőre alkalmasak a városi befolyás

érvényesítésére. Sokat segít ebben az ingatlanok és az eszközök feletti helyi önkormányzati üzemeltetői rendelkezés.

Gondot jelenthet viszont, hogy a polgármesteri hivatalban kevés szakember maradt az új, átszervezett osztályon. Kérdéses az oktatási bizottság szerepe is a mostani viszonyok között, amikor a képviselőtestületnek szakmai kérdésekben jellemzően csak kezdeményezési, véleményezési joga van és csak a működtetés maradt önkormányzati hatáskör. Mindezek az eszközök hosszú távon, esetleg a maitól eltérő politikai-kapcsolati hálóban már nem biztos, hogy működni fognak.

Az önkormányzat természetesen az új rendszerben is különböző módokon folytatja az iskolák oktatási munkájának támogatását. A működtetési feladatokhoz viszont már nem jár állami támogatás és a megosztott személyi jövedelemadó bevétel is megszűnt. Ennek ellenére az ingyenes uszodahasználat és a gyerekek buszoztatása, a tehetség nap támogatása, a pályázatok mind fontos közvetlen városi hozzájárulások. Közvetett módon pedig az üzemeltetési (pl. energetikai) fejlesztések is javítják az iskolák helyzetét.

A költségvetési gazdálkodás területén bekövetkezett legkedvezőtlenebb változás, hogy az iskolák szintjén megszűnt a korábbi átfogó vezetői felelősség. Ez a napi gazdálkodás hatékonyságát csökkenti, és egyre kevésbé teszi érdekeltté az intézményeket a saját bevételek növelésében. Elvileg ez lehetővé tenné, hogy az iskolaigazgatók most már ne általános menedzserként, hanem szakmai vezetőként eredményesebben irányítsák az intézményüket. A feladatok azonban nem különíthetők el és az éves tervezési-jóváhagyási rendben működő KLIK kevésbé lesz rugalmas, mint a korábbi havi-negyedéves döntési ritmussal működő önkormányzati képviselőtestület. Helyben naponta történnek az események – pályázati lehetőségek nyílnak, a szakképző iskolákban működtetési problémák adódhatnak – amire az adott játékszabályok között csak helyben lehet jó megoldásokat találni. Ezzel az intézmények helyi kötődése megmarad, csak most már új és összetettebb irányítási rendszerben kell keresni a megoldásokat.

Mellékletek

1. Melléklet

**Hajdúböszörményben működő
köznevelési intézmények, 2010, 2013**

2010	2013	Telephely	Fenntartó	Üzemeltető
Napsugár Óvoda	Napsugár Óvoda	3	Város	Város
Csillagvár Óvoda	Csillagvár Óvoda	4	Város	Város
Kincskereső Óvoda és Általános Iskola	Kincskereső Óvoda	1	Város	Város
DE Gyakorló óvodája	DE Gyakorló óvodája	1	DE	DE
Jó Pásztor Református Óvoda	Jó Pásztor Református Óvoda	1	Egyház	Egyház
Baltazár Dezső Református Általános Iskola	Baltazár Dezső Református Általános Iskola	1	Egyház	Egyház
II. Rákóczi Ferenc Ált. isk				
Középkerti Általános Iskola	Középkerti Ált. isk	1	KLIK	Város
Bethlen Gábor Általános Iskola	Bethlen Gábor Általános Iskola	2	KLIK	Város
Bocskai István Általános Iskola és Városi Sportiskola	Bocskai István Általános Iskola	2	KLIK	Város
Zeleméry László Általános Iskola	Zeleméry László Általános Iskola	1	KLIK	Város
Bartók Béla Zeneiskola és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény	Bartók Béla Zeneiskola és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény	9	KLIK	Város
Eötvös József Általános és Alapfokú Művészeti Iskola	Eötvös József Általános és Alapfokú Művészeti Iskola	8	KLIK	Város
Bocskai István Gimnázium	Bocskai István Gimnázium	1	KLIK	Város
Széchenyi I. Mezőgazdasági Szakképző Iskola és Kollégium	Széchenyi I. Mezőgazdasági és Élelmiszeripari Szakképző Iskola	1	VM	VM
	Széchenyi István Gimnázium és kollégium	2	KLIK megyekp.	KLIK megyekp.
Veress Ferenc Szakképző Iskola	Veress Ferenc Szakképző Iskola	2	KLIK megyekp.	KLIK megyekp.
Molnár István Óvoda, Ált. isk, Szakiskola, Kollégium és Gyereketthon	Molnár István Óvoda, Ált. isk, Szakiskola, Kollégium és Gyereketthon	2	KLIK	KLIK
Hajdúböszörményi Egységes Pedagógiai Szakszolgálat	Hajdú-Bihar Megyei Pedagógiai Szakszolgálat	1	KLIK	KLIK
Atlasz Idegenforgalmi Szakképző Iskola				

Forrás: Hajdúböszörmény város költségvetési beszámoló; OH KIR

Felhasznált irodalom

- Daróczyné Szanics Mónika (é.n.): A mezőgazdasági szakképzés szolgálatában. A hajdúböszörményi Széchenyi István Mezőgazdasági Szakképző Iskola és Kollégium története. Könyvműhely.hu
- Erdős Imréné (2004): A cigány gyermekek nevelése, oktatása a Kincskereső Óvoda és Általános Iskolában. Szakdolgozat. Pécs. (Kézirat)
- Erdős Imréné (2010): Szociotérkép (A Kincskereső Óvoda és Általános Iskola demográfiai mérésének eredménye a hajdúböszörményi roma lakosság körében.). Hajdúböszörmény. (Kézirat)
- Mező Barna (2013): Párhuzamos társadalmak – szegregációs és integrációs folyamatok Hajdúböszörményben. Egyetemi doktori (PhD) értekezés, Debreceni Egyetem, Kerpely Kálmán Doktori Iskola. (Kézirat)
- Péteri Gábor (2014): Újraközpontosítás a közoktatásban. In: *Educatio*, 2014. 26. évf. 1. sz. 13–25. old. http://www.edu-online.eu/hu/educatio_reszletes.php?id=99
- Varjasi Gergely (2014): Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának gazdálkodásának és a közoktatási rendszerének változásai, a Hajdúböszörményi Tankerület költségvetése. Szakdolgozat. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék. (Kézirat)

Felhasznált jogszabályok és anyagok

- Hajdúböszörmény Város Önkormányzata 2011-2014. közötti Gazdasági, Fejlesztési Ciklus Programja, 70/2011.(III.30.) Önk. számú határozat
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának költségvetési beszámolóí (2008-2013) és 2014. évi költségvetése
- Hajdúböszörmény város közoktatási esélyegyenlőségi terve (2010). 444/2010. (XI.25.) Önk. számú határozat
- Helyi esélyegyenlőségi program 2013-2018
- Integrált Városfejlesztési Stratégia (2010), 121/2010. (III. 25.) képviselő testületi határozat

9.

Egyetemi kar szerepe a helyi feladatok ellátásában

Bartha Ildikó

Bevezetés

Jelen tanulmány Hajdúböszörmény példáján a közfeladatok nyújtásának sajátos modelljeit kívánja feltérképezni a városban működő felsőoktatási intézmény: a Debreceni Egyetem Gyermeknevelési és Felnőttképzési Karának központba helyezésével.¹ A felsőoktatás regionális trendjeit és az egyetemek ún. „harmadik szerepét” vizsgáló kutatások is igazolják,² hogy a felsőoktatási intézmények helyi elkötelezettsége többféle módon tesztelhető.

Alapvető kérdésfeltevésünk, hogy a felsőoktatás hogyan jelenik meg a „helyi térben”. E kérdés többféleképpen is értelmezhető. Az alábbiakban azon eszközöket vizsgáljuk, amelyekkel a kar a helyi közfeladatok ellátásába, társadalmi problémák kezelésébe bekapcsolódik és formálja a közszolgáltatások iránti igényt, keresletet, miközben a város közigazgatásai, helyi vállalkozásai és civil szervezetei segítik a kart a felsőoktatási feladatellátásban, kutatásban.

Az empirikus kutatások alapján úgy tűnik, Hajdúböszörmény az együttműködésre nyitott város, amely a lehetőségeiktől függően gyorsan reagál a szociális problémákra és igyekszik ezek kezelését is összekötni a nagy volumenű városi fejlesztési elképzelésekkel. Ennek egyik megnyilvánulása a város nyitottsága arra, hogy a helyi problémák kezelésébe „nem szokványos” szereplőket vonjon be: így civil szervezeteket, egyházakat, valamint felsőoktatási intézményeket is (ez nem csak a DE-GyFK-t, hanem a DE más karait is jelenti). Mindemellett igen súlyos szociális problémákkal küzd, a külterületeken nagyon nagy a mélyszegénységben élő emberek száma és köztük is a roma népesség aránya. A tanulmány a helyi felsőoktatási intézményt kívánja elhelyezni e sajátos városképben.

¹ A felsőoktatási intézmények „harmadik misszióján” lényegében a klasszikus felsőoktatási, kutatási funkciójukon túlmutató innovatív funkciók, illetve az intézmények regionális, térségi gazdasági fejlődéshez, a helyi társadalom életszínvonalának emeléséhez való hozzájárulása értendő.

² Lásd többek között: (Clark, 2004), (Hrubos, 2012)

1. A felsőoktatási intézmény helyi térbe való beágyazódásának mozgatórugói

A DE Gyermeknevelési- és Felnőttképzési Kar szerepének megítélésénél mindenképpen figyelemmel kell lennünk azokra a tényezőkre, amelyek elsősorban a vidéki egyetemi karok létezését veszélyeztetik az utóbbi években. A veszélyt elsősorban a 2006 óta érzékelhető és fokozódó hallgatói létszámcsökkenés jelenti,³ amely több szakaszban történt, illetve több tényezőre vezethető vissza. A visszaesés első hulláma a bolognai képzésre történő átállás időszakára esett. Ezt követően a gazdasági válság, a romló demográfiai trendek, az állami finanszírozás redukálása, az elszegényedés, valamint az intenzívebbé váló külföldi továbbtanulás együttesen magyarázzák a hallgatószám hosszú távra is prognosztizálható csökkenését (Gál, 2014: 109).

Mindezen tényezők Magyarországon erőteljesebben veszélyeztetik a vidéki karok létezését, mint a budapestiekét,⁴ éppen ezért az intézmények lépésre kényszerülnek: fennmaradásuk biztosítása érdekében nyitniuk kell azon új utak felé, amelyek továbbélésük garanciái vagy legalábbis támogató erői lehetnek. Új utak egyaránt kereshetők a képzési/oktatási profil bővítése terén, illetve egyéb, elsősorban az intézmények kutatási kapacitását igénylő területeken. A DE-GyFK szintén ilyen lépéskényszerben van, és e helyzetben egyik kiutat jelentheti számára, hogy létezésének biztosítása érdekében a helyi problémák kezelésébe, illetve feladatok ellátásába történő sikeres bekapcsolódás lehetséges módjait igyekszik megtalálni. Kérdés az is, hogy e lépéskényszerben mit jelent a kar számára a Debreceni Egyetemhez való intézményi kapcsolódás: ki tudja-e használni az egyetemhez való tartozás és a más karokkal való együttműködés előnyeit, vagy a központhoz képest távolabbi földrajzi elhelyezkedés és így a más debreceni karokkal való verseny éppen hátrányt jelent számára?

A város közszolgáltatás-szervezési gyakorlata is átalakulóban van. A felsőoktatást nem tekintjük a hagyományos értelemben vett helyi közszolgáltatásnak, ugyanakkor egy olyan közfeladatról beszélhetünk, amelynek ellátásában elkerülhetetlen, hogy a helyi közeg valamilyen módon bekapcsolódjon. A bekapcsolódásnak többféle irányát, intenzívebb és kevésbé intenzív módját ismerjük. A felsőoktatást nem érintették azok a jogszabályi változások, amelyek az utóbbi néhány évben más helyi közfeladatok átszervezését – önkormányzati szintről központi szintre kerülését, járások kialakításával kapcsolatos átszervezéseket – eredményezték.⁵ Nem mondhatjuk viszont, hogy a helyi térben jelen lévő felsőoktatás teljes mértékben függetlenedni tudott a helyi önkormányzatok működését érintő ezen változásoktól. Másfelől pedig az országos – sőt nemzetközi – szinten a felsőoktatás, mint közfeladat ellátását (az ellátás megszervezésének képességét, elérhetőségét, minőségét) meghatározó tényezők hatottak a jelen írásban vizsgált intézményre és ezzel együtt az intézmény és a helyi tér kapcsolatára is. Mindenképpen közös problémának tekinthető – akár a helyi közfeladatok, akár a nem helyi feladatként értelmezendő felsőoktatásról legyen szó – a rendelkezésre álló források

³ A felsőoktatásban a hallgatói létszám csúcsidőszaka 2005/2006-ban volt, ekkor 380 ezren tanultak az ország különböző felsőoktatási intézményeiben (Gál, 2014: 110).

⁴ Míg a budapesti állami egyetemek esetében a 2013-ban felvett összes hallgatói létszám 7 százalékkal esett vissza, a vidéki intézmények esetében ez az arány 30 százalék volt (Gál, 2014: 110).

⁵ E változásokról és a hatások részletes elemzéséről bővebben: (Horváth, 2013), (Péteri, 2014)

szüksége, amely növeli a szereplők egymásra utaltságát és a helyi feladatok ellátása, illetve problémák kezelése során az új utak (kiutak) és alternatív eszközök, együttműködési formák keresése iránti nyitottságot. Ugyanakkor Magyarországon az utóbbi években összességében egy olyan folyamatot láthatunk, amelyben az állami szerepvállalás meghatározóvá válik, a finanszírozási szabályok nem kedveznek a helyi közfeladatok ellátásában az alternatív szereplők megjelenésének (Horváth, 2013: 245).

Kérdésként merül fel, hogy a helyi térben működő felsőoktatási intézmény – oktatási, kutatási profilját, illetve a lokális problémák „karakterét” figyelembe véve – mennyiben tekinthető potenciális közreműködőnek a helyi közfeladatok ellátásában. A várost együttműködésre ösztönözhetik a kifejezetten város-specifikus kihívások (szegregációs problémák, szociális segélyezések kérdése, foglalkoztatottsági deficit, stb.). Az alternatív probléma-kezelési módszerek – amelyekben a kar a képzési, kutatási profiljaira tekintettel hatékonyan közreműködhet – ezek megoldására adott esetben megfelelőbbek lehetnek, mint a hagyományosak. További meghatározó elem a város közzszolgáltatás-szervezési gyakorlatában az Unió átalakuló fejlesztési politikájának hatása,⁶ mivel a támogatások elosztása során a területi elv mellett felértékelődik a politikák eredményessége is, mint meghatározó elosztási szempont (Péteri, 2013: 47). Ez szintén ösztönözheti a hatékonyan működő alternatív szereplők bevonását a helyi közfeladat-ellátás folyamatába.

2. A felsőoktatás helyi szerepével összefüggő európai uniós és magyar kormányzati célkitűzések

Az Európai Tanács 2000-ben elfogadott Lisszaboni Stratégiája alapvető célként fogalmazta meg, hogy 2010-ig az Európai Unió „a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudás alapú gazdasága” legyen. Ezért az Unión belül a foglalkoztatási arányok növelésére, jobb munkahelyek és erősebb társadalmi kohézió biztosítására kell törekedni, ehhez igazítva a tagállamok oktatási és képzési rendszereit is.⁷ Az Európa 2020 Stratégia⁸ – többek között a 2008-as pénzügyi válságból való kilábalás érdekében – még intenzívebb szerepet szán a felsőoktatásnak a területi gazdasági és társadalmi problémák, kihívások kezelésében.⁹

A felsőoktatási intézmények területi szerepét az uniós, illetve a tagállami szinten megfogalmazott felsőoktatási és a fejlesztési politikai célkitűzések (illetve a területi, városi fejlesztési koncepciók) együttesen alakítják. A lisszaboni irányvonalak az Unió fejlesztéspolitikai prioritásaiban is visszatükröződnek; sőt, az Unió területfejlesztésre vonatkozó tervei közül már az első – még 1999-ben született – átfogó Európai Területfejlesztési Perspektíva is kiemeli az egyetemek szerepét a várostervezésben/fejlesztésben, a városi hálózatok együtt-

⁶ Lásd a Város 2014. évi költségvetésében felsorolt projekteket és ezek költségeinek fedezésében az uniós források arányát (Képviselő-testületi előterjesztés: Hajdúböszörmény Város Önkormányzata 2014. évi költségvetésének megállapítása)

⁷ Elnökségi következtetések (2000)

⁸ Más néven „új Lisszaboni Stratégia”, ez a dokumentum határozza meg a Lisszaboni Stratégia 2020-ig tartó programját.

⁹ COM (2010) 2020. A dokumentum indikátora szerint 2020-ra az ifjabb generáció (30-34 évesek) 40%-ának kell rendelkeznie felsőoktatási oklevéllel.

működésének elősegítésében. A strukturális alapokból nyújtható támogatásokról rendelkező uniós jogi szabályokban a célértékek között szerepel az innováció, illetve az emberi erőforrások fejlesztése, és ennek érdekében a vállalkozások és az egyetemek, regionális hatóságok, tudományos és technológiai központok közötti együttműködési hálózatok építése, valamint a hátrányos helyzetű személyek társadalmi befogadásának javítása.¹⁰ A megújított lisszaboni stratégia prioritásaival összhangban az Unió 2014 – 2020-as programozási időszakra szóló fejlesztési célkitűzései között ezen értékek még nagyobb hangsúlyt kapnak. 2014 – 2020 időszak kereteit kijelölő 2012-es bizottsági dokumentum (position paper) Magyarország számára a felsőoktatás területén követendő fejlesztési irányként fogalmazza meg többek között, hogy a képzéseket a munkaerőpiaci igényeknek megfelelőbben kell kialakítani és növelni kell a felsőoktatásban részt vevő hátrányos helyzetű tanulók számát.

Az Unió felsőoktatási politikájában a területi gondolkodás elsősorban a minőségbiztosítással összefüggésben jelenik meg: a bolognai célkitűzésekkel összhangban a szakpolitikai dokumentumok hangsúlyozzák a világszinten versenyképes “kiváló kutatóhelyek” és a regionális elkötelezettségű felsőoktatási intézmények differenciálásának szükségességét.¹¹

Igazodva a lisszaboni célkitűzésekhez és az uniós fejlesztési elképzelésekhez, a felsőoktatás, kutatás területi szerepét érintő fejlesztési célok a hazai stratégiai dokumentumokban is megjelennek. Magyarországon már a rendszerváltást követően kibocsátott fejlesztéspolitikai dokumentumokban egyre erőteljesebbé válik a fejlesztéspolitika területi szemlélete, az ágazati fejlesztések közötti összhang előtérbe helyezése és ezzel összefüggésben a felsőoktatás, egyetemek, kutatóközpontok szerepvállalása iránti igény kifejezése is. Az európai pólusok hálózatába illeszkedő versenyképességi pólusok kialakításának ötletét megfogalmazó 2005-ös Országos Területfejlesztési Konceptió¹² kifejezetten épített az egyetemek “harmadik szerepére”.¹³ Az egyes uniós programozási időszakokra szóló nemzeti stratégiai referenciakeret-dokumentumok¹⁴ fejlesztési irányai között szintén szerepelnek a felsőoktatással, kutatással kapcsolatos lisszaboni célok, illetve a regionális központok fejlesztésére tett törekvések támogatása. Számunkra ezek operatív, illetve további együttműködési programjai közül elsősorban a HEFOP, HURO és TÁMOP programok¹⁵ hatása lesz érdekes.

¹⁰ Lásd különösen a Tanács 1083/2006/EK rendeletét (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 210, 2006. 07. 31., 25. o..

¹¹ COM (2003) 58; COM (2005) 152, COM (2006) 208

¹² 97/2005 (XII. 25.) országgyűlési határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról

¹³ A pólusprogram a versenyképesség fokozásának lehetőségét az innováció elősegítésében, a régió belüli egyetemek, kutatóintézetek, vállalkozások, kamarák és az önkormányzatok együttműködésének erősítésében látta (KSH)

¹⁴ A 1083/2006/EK rendelet értelmében a nemzeti stratégiai referenciakeret határozza meg az uniós prioritások és az egyes tagállami fejlesztési célok/reformprogramok közötti kapcsolatot. Célja annak biztosítása, hogy a tagállam által a strukturális alapokból származó támogatás összhangban álljon az uniós stratégiai iránymutatásokkal. Magyarországon a 2004 – 2006 programozási időszakra szóló stratégiai referenciakeretet az ún. I. Nemzeti Fejlesztési Terv, a 2007 – 2013-as időszakra szólót a (II. Nemzeti Fejlesztési Tervként is ismert) Új Magyarország Fejlesztési Terv, majd 2011-13-re az Új Széchenyi Terv határozza meg.

¹⁵ A 2004-2006 uniós programozási időszakra szóló Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Program (HEFOP); A 2007-2013 időszakra szóló Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) és Magyarország-Románia Határon Átnyúló Együttműködési Program (HURO 2007 – 2013)

Mindemellett a felsőoktatás területi szerepét alapvetően meghatározzák az állam felsőoktatási szakpolitikai eszközei is, így elsősorban a felsőoktatási törvényben lefektetett alapvető működési szabályok, mennyiségi (intézmények, szakok, létszámok meghatározása); és minőségi előírások (intézményi- és szakakkreditáció, kutatóegyetemi cím), valamint a kormányrendeletekben külön lefektetett finanszírozási szabályok. Ez utóbbiak különösen fontosak, mivel Magyarországon az állami felsőoktatási intézmények elsősorban állami normatívákból gazdálkodnak, amelyet a saját bevétel, illetve – a fenti uniós és hazai prioritásokhoz igazodó fejlesztéspolitikai – támogatások egészítenek ki.

3. A Gyermeknevelési Kar a Debreceni Egyetem szervezetében

Az alábbiakban a fent vázolt – vagyis egyrészt a kart, másrészt pedig a városi közfeladat-ellátást érintő – kihívásoknak és átalakulási folyamatoknak a metszéspontjait keressük. Ezek megértéséhez mindenekelőtt az intézmény sajátos oktatási és kutatási profilját, valamint a Debreceni Egyetembe való integrálódásának jelentőségét szükséges röviden megvizsgálnunk.

A DE-GyFK szervezetileg 2000 óta a Debreceni Egyetemhez (azon belül is 2013 év végéig a DE-TEK centrumhoz)¹⁶ tartozik, amely a további 14 karával jelenleg Magyarország egyik legnagyobb egyeteme. Gazdasági súlya a térségben jelentős; ezt jelzi többek között, hogy az egyetem (összesített) éves költségvetése 78 Mrd Ft-tal meghaladja Debrecen város – az ország második legnagyobb városa – 60 Mrd Forintos éves költségvetését is.¹⁷ A 2005-ös Országos területfejlesztési Koncepció Debrecent jelölte ki egyik fejlesztési pólusként,¹⁸ 2010-ben az egyetem elnyerte a kutatóegyetemi címet. Legjelentősebb kutatásait a gyógyszerészet, molekuláris medicina, biotechnológia, az egészség- és környezet-tudomány, az agrárium fejlesztése terén végzi; lényegében ezekre épült a pólusprogram és a kutatóegyetemi pályázata is. 2012-es intézményfejlesztési terve célként fogalmazza meg, hogy kutatásainak eredményei, az innovációs folyamatok tovább gyűrűzzenek a régió egyéb térségeire, ezért hatékony partnerkapcsolatok kialakítására (elsősorban a „vidéki” kistérségi kis- és középvállalkozásokkal, közigazgatási szereplőkkel) törekszik.

A DE-GyFK helyi, illetve regionális kihívásokra iránti „érzékenységre” való törekvése már az intézmény alapításakor megfogalmazódott. A kar 1971-ben kezdte meg működését, ekkor még a Nyíregyházi Tanárképző Főiskola tagozataként, kifejezetten a helyi, illetve regionális képzési igényekre helyezve a hangsúlyt. 2000-ben az egyetemi integrációval

¹⁶ A DE három korábbi centrumát (Tudományegyetemi Karok; Orvos- és Egészségtudományi Centrum; Agrár- és Gazdálkodástudományok Centruma) – hierarchikusan az egyetem és a karok közötti köztes, önállóan gazdálkodó szintet – megszüntető törvény 2014. január 1-jén lépett hatályba. A TEK nyolc karból: Bölcsészettudományi Kar; Természettudományi és Technológiai Kar; Informatikai Kar; Közgazdaságtudományi Kar; Állam- és Jogtudományi Kar; Zeneművészeti Kar; Műszaki Kar; Gyermeknevelési- és Felnőttképzési Kar állt. Tekintettel arra, hogy a tanulmányban vizsgált időszak jelentős részében a centrum még működött, több (elsősorban gazdálkodási) adat GyFK – TEK (TEK többi kara) összehasonlításban áll rendelkezésünkre.

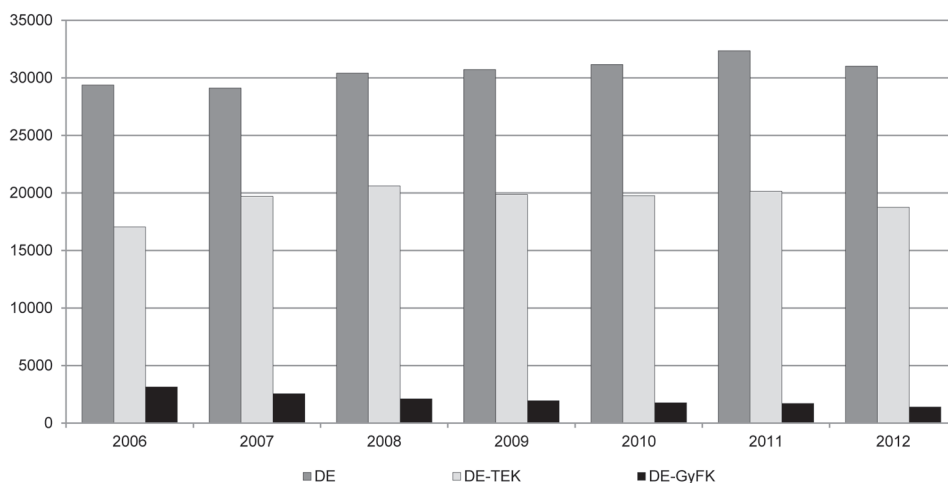
¹⁷ 2013-as adatok (FO zárójelentés II., 2013: 37)

¹⁸ Emellett Budapestet és agglomerációját, Győrt, Miskolcot, Pécsét és Szegedet.

lett a Debreceni Egyetem egyik kara. Létrejöttkor még csupán az óvóképzés indult el az intézményben, de később fokozatosan bővült a képzési profilja: 1992-ben kezdődött meg a szociálpedagógus képzés, 2004-ben a művelődésszervező (később andragógia) szak. A Bolognai folyamat eredményeképpen a kar is követte a kétszintű képzési rendszerre való áttérést, 2007-től jelen van a kétéves felsőfokú szakképzés is. A képzési kínálat bővülése részben az intézményi ambícióknak (karrá alakulási törekvés), részben a regionális képzési igényeknek, illetve a potenciális hallgatói létszám növelése iránti törekvésnek volt köszönhető. A GYFK a DE-n belül kisebb méretű karnak számít, ezt a hallgatók száma is kifejezi: az Egyetem hallgatóinak 5,4%-a jár a GYFK-ra.¹⁹ Költségvetése az utóbbi években 600 és 700 Millió Forint között mozgott.²⁰ A képzési létszám alakulása illeszkedik a GyFK-ban induló szakokat országosan jellemző tendenciákhoz; a (korábbi) DE-TEK karai között ugyanakkor itt a legerőteljesebb a csökkenési arány (1. ábra). A jelentkezések többsége – a többi debreceni egyetemi karhoz hasonló módon – az Észak-alföldi régióból származik (1. Melléklet). Az utóbbi években a jelentkezések alapján a szociálpedagógia és az óvodapedagógus szakok voltak a legnépszerűbbek az intézményben,²¹ ez utóbbira 2014-ben megemelkedett a jelentkezések száma, vélhetően a 2015-től bevezetendő, 3 éves kortól kötelező óvodai nevelésnek köszönhetően. Az andragógia szakra jelentkezők száma viszont továbbra is erősen csökkenő tendenciát mutat.

1. ábra

Képzési létszám alakulása a Debreceni Egyetemen



Forrás: saját szerkesztés a DE belső gazdálkodási költségvetés alapján

¹⁹ 2011-es adat.

²⁰ DE-TEK költségvetés (2008 – 2012)

²¹ Óvodapedagógusi képzés jelenleg tizennygy, szociálpedagógia képzés nyolc felsőoktatási intézményben folyik az országban.

4. Az együttműködés formális alapjai

Amint láthattuk, a felsőoktatási intézmények helyi, regionális szerepvállalásának fontosságát az uniós és a hazai területi fejlesztési (stratégiai) dokumentumok egyértelműen rögzítik. A DE-GyFK elsősorban olyan területekre specializálódott, ahol a képzés lebonyolításában a „gyakorlat”, vagyis a nevelési, illetve a szociális feladatok ellátását ténylegesen ellátó intézmények, szervezetek aktív közreműködésére van szükség. Mindez felveti a kérdést, hogy mennyire intenzív a kar együttműködése a Város óvodai nevelést, művelődési, illetve szociális jellegű szolgáltatásokat ellátó intézményeivel, egyéb szereplőivel. A város fejlesztési céljait, területeit tartalmazó stratégiai dokumentumok – így a 2005-ös területfejlesztési koncepció, a város közoktatási intézményhálózatának 2007-es intézkedési terve²² és a 2008-as közművelődési koncepciója²³ – is kiemelik a DE-GyFK-val történő együttműködés szükségességét.

Az együttműködés ténylegesen már az intézmény megalapítása óta megvalósul, ugyanakkor a város kezdetben elzárkózott attól, hogy ennek formális keretet adjon.

Végül az első keretmegállapodást a kar és a város 2005-ben kötötte,²⁴ amelyet később az évről évre megújított megállapodások töltöttek ki tartalommal. A formális megállapodás aláírása részben annak is köszönhető, hogy 2000-es évek közepén a kar tekintetében is érzékelhető hallgatói létszámnövekedés javította magának az intézménynek a presztízsét is és így „vonzóbb” együttműködő partnert jelentett a Város számára. A megállapodások tartalmát az alábbi táblázatban foglaljuk össze.

Amint láthatjuk a táblázatból, az együttműködés négy fő szakpolitikai területre – közoktatás–felntőttoktatás, közművelődés, szociálpolitika és sport – irányul. Az Önkormányzat mindenekelőtt gyakorló-kutató terephelyként, valamint az infrastrukturális háttérhez való hozzájárulásával, később szociális ösztöndíjjal, illetve promóciós lehetőségek biztosításával segíti a kar tevékenységét. A kar elsősorban a Gyakorló Óvoda férőhelyeinek biztosításával, a kollégium városi kulturális rendezvények lebonyolítása céljából történő rendelkezésre bocsátásával és könyvtári állományával vesz részt a város közfeladatainak ellátásában, illetve oktatási-kutatási kapacitásának különböző formákban való átadásával a közszolgáltatások minőségének javításában. A táblázatban felsorolt konkrét pontoknak egy része valósult meg ténylegesen, a többi inkább az elképzelés szintjén marad, illetve csak az első lépések megtételére került sor. Az alábbiakban e különböző együttműködési formák közül a legfontosabbak bemutatása alapján kívánjuk feltérképezni az együttműködés sikeres területeit, az akadályokat, kritikus pontokat, illetve ezek hátterét.

2006-ban a város egy újabb keretmegállapodást kötött magával a Debreceni Egyetemmel; ennek fő pilléréként egyrészt a földrajzi elhelyezkedésből és a hajdúsági kulturális hagyományokból adódó közös adottságok továbbfejlesztését: így az agrárágazatot, a környezetvédelmi problémák kezelését, a termálturizmus fellendítését, a humánerőforrás-fejlesztést, a régió kulturális életének gazdagítását jelölte meg. Ezen együttműködés főszereplője a DE részéről az Agrártudományi Centrum.

²² Hajdúböszörmény város közoktatási intézményhálózatának feladatellátási, működtetési és fejlesztési (intézkedési) terve, 2007 – 2012

²³ Hajdúböszörmény város 502/2008. (X.30.) Önk. számú határozattal elfogadott Közművelődési Koncepciója

²⁴ 99/2005 Önk. határozattal elfogadott együttműködési megállapodás.

1. táblázat

Az önkormányzat és a DE-GyFK együttműködésének területei

Emlék kezdete	EGYÜTTMŰKÖDÉSI TERÜLET				
	(1) KÖZOKTATÁS, FELSŐOKTATÁS	(2) FELNŐTT-KÉPZÉS, TOV.KÉPZ.	(3) KÖZMŰVELŐDÉS, KULTÚRA, IFJ.POLITIKA	(4) SZOCIÁL-POLITIKA	(5) SPORT
2005	<p>ÖNK: ♦ intézményeiben, a polgármesteri hivatalban <i>terephelyet biztosít a hallgatóknak</i>, elősegíti és támogatja a GyFK szakemberképzési, továbbképzési tevékenységét.</p>				<p>ÖNK: ♦ hallgatói sportrendezvények az Önk. intézményeiben</p>
	<p>(1) KÖZOKTATÁS ÉS (2) TOVÁBBKÉPZÉS: ÖNK: ♦ lakást tart fenn GyFK (vendég) oktatójának</p> <p>GyFK: ♦ techn. és tárgyi eszközök a városi oktatási intézményeknek ♦ <i>óvodai nevelési feladatellátás</i> ♦ közreműködik a <i>pedagógusok képzésében, továbbképzésében</i></p> <p>KÖZÖSEN: <i>pályázatok</i> megvalósítása; okt. minőség-fejlesztő programok</p>	<p>(3) KÖZMŰVELŐDÉS: ÖNK.: ♦ a gyfk kollégiumát hasznosíthatja ♦ segíti a GyFK kapcs. felvételét a testvérvárosok FO intézményeivel. ♦ GyFK oktatók, hallgatók írásai a Hajdúsági Tükörben és a Szabadhajdúban</p> <p>GyFK: ♦ a művésztelep helyszíne ♦ részt vesz önk. konferenciáin, rendezvényeinek szervezésében ♦ javaslatot tesz a HB közműv. koncepcióba kerülő feladatokra</p>	<p>(4) SZOC-POL: ♦ GyFK részt vesz szoc.politikai kutatások, projektek megvalósításában</p>	<p>GyFK: ♦ segíti az egészséges életmód programok szervezését, ♦ javaslatot tesz az önk. sportkonceptiójába kerülő feladatokra ♦ hallgatók k.működnek városi rendezvények lebonyolításában</p>	
2006			<p>(4) SZOC-POL: GyFK: ♦ e. működik az Önk. „Közös Kincs Deszegregációs Programjának” megvalósításában</p>	<p>(5) SPORT, VERSENYSPORT: GyFK hallgatói tagot delegálnak az Ifjúsági Tanácsba</p>	
2009	<p>GyFK oktatói, hallgatói jelen lehetnek az <i>Oktatási és Művelődési Bizottság és a Népjelölt, Ifjúsági és Sportbizottság nyílt ülésein</i></p>				
	<p>Közös szakmai konferenciák szervezése*</p>				<p>(5) SPORT: ÖNK.: ♦ GyFK hallgatóknak a fedett uszodában sport. leh. ♦ GyFK a Bocskai Gyógyfürdőt rekreációs foglalk.hoz használhatja**</p>
2011	<p>(1) KÖZOKTATÁS ÉS (2) TOVÁBBKÉPZÉS: ÖNK.: ♦ a GyFK két hallgatójának ösztöndíj („Dr. Kovács György” és a „Kertész László”) ♦ segíti a hallgatói kutatásokat, szakdolgoz írását ♦ Pm Hivatal soron-és ügyfelfogadási időn kívül intézi a hallgatók lakcímbjelentését</p>	<p>(3) KÖZ-MŰ-VELŐDÉS GyFK a HbTV-ben bemutatkozhat</p> <p>KÖZÖSEN: Gyermek-múzeum létrehozása</p>	<p>(4) SZOC-POL: GyFK: ♦ nevelési programot készít a HHH gyermekek neveléséhez ♦ GyFK <i>szociálpedagógusok az Esélyteremtő Munkacsoport munkáját és az IVS megvalósítását javaslataikkal, adatgyűjtéssel segítik</i> ♦ hallgatók önkéntesként Önk. és HHM*** közös szociális. lakásépítési programjában</p> <p>KÖZÖSEN: e. működnek <i>óvodai körzetek felülvizsgálatában</i></p>	<p>(5) SPORT, VERSENYSPORT: ÖNK.: ♦ a GyFK hallgatókat a Városi Sportszolgáltató Kft-n keresztül segíti a versenysportban</p> <p>GyFK: ♦ a város testnevelő tanárainak gyógytestnevelés továbbképzési szakot indít.</p>	
	<p>(2) TOVÁBBKÉPZÉS: GyFK: ♦ a f.fokú szakképzés és felnőttképzés szervezésénél együttműködik a <i>helyi középiskolákkal</i> ♦ felzárkóztatást segítő komplex programokat dolgoz ki</p> <p>KÖZÖSEN: pályázati projektek</p>	<p>(3) KÖZMŰVELŐDÉS: GyFK: ♦ k.működik a „Hb a gyermekek városa” program kidolgozásában ♦ részt vesz a Hajdúsági Tükör népszerűsítésében</p> <p>Promóció a GyFK-nak a városi sajtóban</p>			

* Gyermekvédelmi konferencia, Játépedagógiai fórum, Szociális Munka Napja (2009-től)

** félévente kétszer 30 fő részére, kedvezményes áron

*** Habitat for Humanity Magyarország nevű civil szervezet

Forrás: saját szerkesztés

5. A város hozzájárulása a felsőoktatási feladatok ellátásához

5.1 Terephelyek, megcserélt terephelyek

A város intézményei elsősorban azért járulnak hozzá a kar felsőoktatási feladatellátásához, hogy a gyakorlati képzés letöltéséhez szükséges helyeket (terephelyeket) biztosítják – elsősorban a szociálpedagógus,²⁵ illetve andragógia szakos – hallgatók részére.²⁶ A kar és a terephelyek kapcsolati hálózata átnyúlik a város határain: a környező városok (elsősorban Debrecen) intézményei is biztosítják a gyakorlati képzés eltöltésének lehetőségét a kar hallgatói számára, ugyanakkor a DE „konkurens” szakjainak²⁷ hallgatóit szintén fogadják a hajdúböszörményi intézmények. A böszörményi Szociális Szolgáltatási Központ (SzSzK) esetében például a gyakorlati hely biztosítása során nem az intézmény, hanem a lakóhely bír jelentőséggel: elsőbbséget élveznek a hajdúböszörményi lakóhellyel rendelkező hallgatók.

1. Keretes írás

A DE-GyFK és a Nagyváradai Egyetem SOCIALPROF projektje

A projekt kiindulópontja, hogy a regionális esélyegyenlőtlenséggel sújtott határmenti területeken jelentkező szociális problémák hasonlóak. Ezért a gyakorlati képzések „helyszíncseréje” lehetővé teszi a szociális ellátórendszer működése terén egymás jó gyakorlatának kölcsönös megismerését és a tapasztalatok beépítésével a szakemberképzés eredményességének javítását a projektbe résztvevő intézményekben. A DE-GyFK, valamint a nagyváradai Partiumi Keresztény Egyetem hallgatói a másik város kilenc – kilenc szociális intézményében tettek látogatást.

A projekt utóhatását a hajdúböszörményi városi intézmények munkatársai is érzékelik az együttműködés eredményeit összegző üléseken. Meglátásuk szerint mind a nagyváradai hallgatók, mind a Nagyváradon szociális feladatellátásban jelenlévő szereplők részéről látható az önkéntes munkához és feladatvégzéshez való pozitív hozzáállás, mivel Nagyváradon az önkéntességnek sokkal nagyobb szerepe, hagyománya van, mint Hajdúböszörményben. Mindezt leginkább azzal indokolják, hogy a szociális feladatok ellátásában Nagyváradon jelentős részben (szinte kizárólag) egyházi szereplők vesznek részt. Éppen ezért a projekt pozitív értékelése Hajdúböszörményben is kedvezően hathat az egyházi intézmények, szervezetek közfeladat-ellátásba történő bekapcsolódásának megítélésére, illetve ösztönzést jelenthet még intenzívebb bevonásukra e téren.

Szintén a projekt „utóéletéeként” értékelhető, hogy az érintett nagyváradai hallgatók nagy számban (a résztvevők mintegy 70%-a) jelentkeztek a gyakorlat befejezését követően a hajdúböszörményi szociális feladat-ellátásban résztvevő egyházi intézményekbe, szervezetekbe önkéntesnek.

²⁵ Szociálpedagógia szakon például a 6+1 féléves BA képzésben a nappali tagozatos hallgatók gyakorlati órájának száma összesen 300. A gyakorlati képzés szinterei a nevelési-oktatási intézmények, a gyermek-jóléti-gyermekvédelmi intézmények alap- és szakellátási intézményei, valamint a szociális ellátórendszer alap- és szakellátási intézmények (lásd a Mellékletet). A gyakorlati képzési rendszer részletes leírására lásd: (Molnár–Belényi: 2011).

²⁶ A SzSzK és a Kincskereső óvoda a „Kar legkiválóbb terephelye” díjat kapta 2012-ben.

²⁷ Ilyennek tekinthető elsősorban a DE-BTK szociálpedagógia képzése.

A városi terephelyeken letöltött gyakorlati képzés egyik fontos következménye, hogy a városban szociális szolgáltatást végző városi intézmények vezetői, illetve munkatársai jelentős részben a karon végzettek közül kerültek ki. Ez eszköze lehet (az informális együttműködés terén mindenképpen) a kar és a város közötti hatékony kommunikációnak, a megállapodások szerinti együttműködés továbbfejlesztésének.

A kar a gyakorlati képzésekhez kötődően az ország határain átnyúlóan is bekapcsolódik olyan programokba, amelyek valamilyen módon kihatással vannak a helyi közfeladat-ellátás szervezésére vagy legalábbis a közfeladat ellátásról való gondolkodásra. Ilyen hatásra szolgál példaként DE-GyFK Szociálpedagógia Tanszék és a Nagyváradai Partiumi Keresztény Egyetem BTK Társadalomtudományi Tanszék 2012 márciusa és 2013 februárja között a HURO 2007–2013 keretében közösen megvalósított SOCIALPROF projektje.

5.2. Infrastrukturális háttér

Az állami felsőoktatási intézmény tevékenységének végzéséhez szükséges működési, tárgyi feltételek biztosításához a fenntartón túl több szereplő hozzájárul. A kart létrejöttétől kezdve egészen a legutóbbi évekig a Város támogatja a szükséges ingatlan ingyenes rendelkezésre bocsátásával.²⁸ Szintén fontos kiegészítést jelentenek a strukturális alapokból nyert források, így a kar az épületének energetikai korszerűsítésére nyújtott támogatás,²⁹ illetve az eszközökre fordítható, viszonylag nagy összegű beruházások, amelyek felszereltség szempontjából sok esetben jobb pozícióba hozzák a DE-GyFK-t, mint a városi közoktatási intézményeket. Ezért is lényeges, hogy a 2005-ös megállapodás értelmében a kar technikai, tárgyi eszközöket biztosít ez utóbbiak számára. Ki kell még emelnünk a helyi vállalkozások, civil szervezetek szerepét: például a Gyakorló Óvoda Gyermekéiért Egyesületét, amely az Óvoda infrastrukturális háttérének fejlesztéséhez járult hozzá a támogatásával. Az elnyert támogatások természetes következménye a vállalkozások bekapcsolódása az infrastrukturális fejlesztések megvalósításába, mint ahogy ezt a fent említett energetikai korszerűsítés esetében is láthatuk.³⁰ Szintén külső szolgáltató cégek végzik az üzemeltetési feladatok jelentős részét.³¹

5.3 Helyi felsőoktatási ösztöndíjrendszer

Csekély mértékben ugyan, de foglalkoztatási, illetve szociális segítségnyújtási indokokból nyújtott ösztöndíj formájában pénzbeli hozzájárulást is biztosít az önkormányzat a felsőoktatáshoz.

²⁸ Legutóbb 2010 novemberében ajánlott fel az önkormányzat ingyenesen a Felnőttképzési Központ létrehozásához szükséges telket a kar számára.

²⁹ Lásd az alább hivatkozott KEOP pályázatot.

³⁰ A KEOP pályázat keretében a DE-GyFK és a Zeneművészeti Kar épület-korszerűsítésének (közel 10 millió forint nettó értékű) kiviteli tervezési munkálatait a nyíregyházi ART VITAL Kft látta el.

³¹ A GyFK egységei esetében a külső cégek megbízására általában később került sor, mint a DE-TEK többi egységéinél. Így például a recepciós és karbantartási munkákat a GyFK kollégiumban csak 2011 óta látják el a többi DE kollégium üzemeltetési feladataira már korábban leszerződött szolgáltató cégek (a feladat-ellátást a HUNÉP KLIK Hotel Zrt. szervezi).

A *Kertész László és Dr. Kovács György* ösztöndíjakat a Város 2009-ben alapította,³² kifejezetten a DE-GyFK nappali tagozatos, hajdúböszörményi állandó lakhellyel rendelkező hallgatói számára. Az ösztöndíjat minden évben 1-1 hallgató kapja meg, 10 hónapon keresztül folyósítják, összege havi 10.000 Ft fejenként. Az ösztöndíj alapításának munkaerő-piaci célkitűzéseit igazolja, hogy a megfelelő tanulmányi átlag mellett a pályázat feltétele a hallgató szándéknyilatkozata arról, hogy a tanulmányai befejezése után elsősorban Hajdúböszörményben kíván munkát vállalni.

Bursa Hungarica felsőoktatási önkormányzati ösztöndíjat már nem kizárólag a DE-GyFK hallgatóinak biztosítja. A program keretében olyan, szociálisan hátrányos helyzetű, felsőoktatásban résztvevő hallgatóknak folyósítható az ösztöndíj, akik a települési önkormányzat illetékességi területén lakóhellyel rendelkeznek, felsőoktatási intézményben nappali tagozatos képzésben vesznek részt. Hajdúböszörmény 2001 óta minden évben csatlakozik ehhez az Ösztöndíj rendszerhez. Az „A típusú” Bursa 10 hónapra (két egymást követő tanulmányi félév), a „B típusú” 3 x 10 hónapra szól. Az ösztöndíjak fedezeteként három forrás: a települési önkormányzati, a megyei önkormányzati, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma finanszírozása szolgál.³³ Ezzel az ösztöndíjjal ugyanakkor a város csekély mértékben támogat kifejezetten DE-GyFK hallgatókat; az ösztöndíjban részesülők közül évente 5 és 10% között mozog az arányuk. Igen magas ugyanakkor a DE más, földrajzilag Debrecenben található kara hallgatóinak száma a támogatottak körében.

2. táblázat

A Bursa Hungarica ösztöndíjban részesítettek számának alakulása (év/fő)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
204	184	207	164	168	189	175	175	178	167	151

Forrás: Képviselő testületi előterjesztés (2013. 09. 17.)

A kedvezményezettek táblázat szerinti csökkenő tendenciájának oka egyrészt, hogy az önkormányzat az utóbbi években a „B” típusú pályázatokat a költségvetés szűkös kerete miatt nem támogatta. Szintén visszavezethető a csökkenés a demográfiai folyamatokra: a városban a korosztályhoz tartozó lakosság, illetve közülük is a felsőoktatásban részt vevők számának csökkenésére.

6. A DE-GyFK hozzájárulása a városi közfeladatok ellátásához – együttműködés vagy verseny?

6.1 Kulturális együttműködés

Az egyik legintenzívebb, közfeladat-ellátás terén megvalósuló együttműködés a városi rendezvények szervezése, közművelődési szolgáltatások biztosítása terén tapasztalható a kar és

³² 25/2009. (V.29.) Önk. rendelet

³³ A forrás 50%-át az Emberi Erőforrások Minisztériuma, további 50%-ot az önkormányzatok biztosítják.

az önkormányzat között. A rendezvények terén a város és a kar kulturális együttműködésére fokozott ösztönzést jelentett, hogy a város 2009-ben ünnepelte a hajdúk Bösztörménybe telepítésének 400. évfordulóját.

Az együttműködés egyik konkrét példája a kar 245 férőhellyel rendelkező kollégiuma, amely 1996-ban épült fel és nyaranta idegenforgalmi szolgáltató egységként működik. A 2000-es évektől kezdve a kar – hasonlóképpen, mint általában az „iskolavárosokban” – a szálláshelyek rendelkezésre bocsátása tekintetében elsőbbséget biztosít a Város rendezvényeinek. A kollégium által szervezett, de a helyi lakosság érdeklődésére számot tartó programok lebonyolításához a város anyagi, tárgyi támogatást is nyújt.³⁴ Szintén a kollégium városi kulturális rendezvényeinek rendszeres támogatói közé tartoztak korábban az országos működési körű kollégiumi szakalapítványok (Kurbuly, 2011: 73).³⁵

A kar épületeiben kap helyet Magyarország legrégebbi és folyamatosan működő művésztelepe, a Hajdúsági Nemzetközi Művésztelep; az intézmény épületeinek folyosóin végigmenve is ennek „termékeit” láthatjuk a falakon. A művésztelep aktuális kiállításainak a kar Parafa Galériájában havonta nyílnak kiállítások, és minden év júliusában megszervezik a nyári képzőművésztelep és képzőművészeti szabadegyetemet, ahol külföldi és magyar kortárs képzőművészek egyaránt részt vesznek.³⁶

A kar könyvtára szintén több, mint a kari oktatók és hallgatók igényeit ellátó intézmény; városi szintű közművelődési szükségleteket is kielégít, illetve – korlátozottan nyilvános pedagógiai szakkönyvtárként – a helyi alap- és közoktatásban, köznevelésben dolgozók szakkönyvtáraként is működik. A „kari jelenlét” további példája, hogy a művelődés-szervező szakának alapítója (és korábbi dékánja) jelenleg a város lapjának: a Hajdúsági Tükörnek a főszerkesztője, amelyben a kar munkatársai is rendszeresen publikálnak.

6.2 Köznevelési verseny

A kar bekapcsolódása a helyi közfeladatok ellátásába az óvodai ellátás biztosítása terén a legnyilvánvalóbban érzékelhető és számarányokban is kifejezhető. A DE által fenntartott gyakorló óvoda a városi óvodai ellátási szolgáltatás mintegy negyed részét látja el (Péteri, 2014: 3. tábla). A városi közmegítélés szerint ez még mindig az egyik „elitóvoda” a városban. Elsősorú elit intézményként való elismertsége nagyjából 2010-ig tartott, azóta az egyházi fenntartású Jó Pásztor Óvoda mint „konkurens elit” veszi át e vezető szerepet. A közszolgáltatás minőségét tekintve mindkét intézményben jobb infrastrukturális feltételek vannak, mint a város többi óvodájában.³⁷

A kar sikeres pályázataiban között is jelentős az aránya a Gyakorló Óvoda működését (óvodai programot, infrastrukturális fejlesztést célzó) érintő támogatásoknak. Ezek tulajdonképpen egyszerre járulnak hozzá (1) a kari felsőoktatási tevékenység és (2) a városi köznevelési feladat-ellátás – a fentiek szerint a helyi óvodai nevelés egy negyed része – minőségének

³⁴ Ilyen volt például 2001-ben a FEKOSZ nyári találkozój.

³⁵ Az időközben megszűnt Nemzeti Kollégiumi Közalapítvány és a PRO RENOVANDA CULTURA HUNGARIAE Kollégiumokért Szakalapítvány.

³⁶ Hb IVS 2010

³⁷ Közoktatási esélyegyenlőségi terv (2010), 12. old.

javulásához. A támogatások jelentősebb részét a strukturális alapokból leihívható források biztosítják,³⁸ de ezt kiegészítik egyéb szereplők – így a Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat, a Poli-Farbe Vegyipari Kft. Platanium Kid jótékonyági programja – által meghirdetett pályázatok keretében nyújtott kisebb összegek (a Poli-Farbe esetében festék). A kari óvoda versenypozíciója – és ezzel az elit óvoda jellege – tehát ebben a tekintetben is erősödik a városi óvodákhoz képest, mivel a fenntartó felsőoktatási intézmény e pályázói minőségében olyan fejlesztési támogatásokhoz juthat, amelyhez a városi óvodák nem (vagy nem minden esetben).

Feszültség és rivalizálás is tapasztalható az óvoda és a városi fenntartású intézmények között. A gyermekek számának folyamatos csökkenése (1. táblázat) a versenyt egyre intenzívebbé teszi. A csökkenő gyermekszám elsősorban az önkormányzati fenntartású intézmények létezésére jelent veszélyt a városban, de a kar gyakorló óvodájában is meg kellett szüntetni egy óvodai csoportot, így jelenleg az intézményben csak tizenegy csoport működik.

3. táblázat

Születések száma Hajdúböszörményben, 2006–2012

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
339 fő	361 fő	343 fő	284 fő	295 fő	278 fő	256 fő

Forrás: Képv. testületi előterjesztés (2013. 03. 19.)

4. táblázat

Óvodai gyermekcsoportok száma Hajdúböszörményben, 2006–2013

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
58	60	59	57	53	NA	NA	50

Forrás: TEIR

A feszültség másik forrását az óvodai körzetek meghatározása jelentette. Az önkormányzat képviselőtestülete 2008 végén tárgyalta először az óvodai körzethatárok módosítására irányuló előterjesztést, amely szerint a megváltozott körzetekhez tartoznak az addig be nem sorolt szőlőskerti területek is. Az Önkormányzat érdeke a halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek viszonylagos arányos elosztása lett volna a város összes óvodájában, ennek megfelelően sorolta az előterjesztés az érintett területeket egy-egy intézményhez, így a DE Gyakorló Óvodához is.³⁹ Az előterjesztésről nehezen született meg a konszenzus;⁴⁰ végül az Önkormányzat és a kar között megkötött, 2010. január 1-jétől életbe lépő feladat-ellátási megállapodással

³⁸ TÁMOP-3.1.4-08/2. Debreceni Egyetem óvodáinak innovatív fejlesztése. 13 757 208 Ft; Comenius együttműködés 4561000 Ft (2012)

³⁹ A Jó Pásztor Óvoda ebből a szempontból eltérő helyzetben van: az Önkormányzat ahhoz nem rendel körzetet, tekintettel arra, hogy ott felekezeti alapon történik a nevelés.

⁴⁰ Lásd különösen a 605/2008. (XII.18.) Önk., a 157/2009. (IV.30.) Önk. és a 74/2010.(II.25.) Önk. számú határozatok előterjesztéseit tárgyaló testületi jegyzőkönyveket.

sikerült rendezni a kérdést.⁴¹ Ennek értelmében a külterületek is a körzethez tartoznak és a DE Gyakorló Óvoda az összes férőhely 10 százalékában biztosítja a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek felvételét.⁴²

Mivel az óvoda része a köznevelési intézményrendszernek, ezen intézmények működését érintő gazdasági, társadalmi folyamatok, jogszabályváltozások a DE működésére is kihatnak. Az egyetem állami támogatásból származó bevételének egy meghatározó részét jelenti a gyakorló intézményeinek⁴³ finanszírozására juttatott köznevelési támogatás. A demográfiai folyamatokra visszavezethető gyermeklétszám-csökkenés, illetve a jogszabályi változások eredményeképpen megváltozott támogatás-számítási módszerek, támogatási kategória megszűnések az egyetem költségvetésében is évről évre érzékelhető forráskiesést jelentettek (4. Melléklet).⁴⁴

7. Együttműködési formák a helyi társadalmi problémák kezelésében

7.1 Foglalkoztatás, emberi erőforrás-fejlesztés

A képzési profil alakítása terén a Kar igyekszik alkalmazkodni a térségi munkaerő-piaci igényekhez. E törekvést (2008 óta) – hasonlóan, mint az ország más vidéki intézményei esetében – fokozza az a szándék is, hogy az állami források csökkentését piacképes képzésekből szerzett saját bevétellel pótolja. Az új, 2014-ben beinduló nemzetiségi óvodapedagógus képzés, illetve korábban is a felsőfokú szakképzések beindítása effajta, „helyi igényekre adott válaszként” volt értékelhető. Ez utóbbiak szervezése, megvalósítása terén együttműködik a helyi középiskolákkal, így többek között a Bocskai Gimnáziummal.

Kifejezetten a helyi (városi) lakosság képzési igényének ellátása terén a szerepe nem meghatározó: a kar hallgatói javarészt ugyan Hajdú-Bihar megyéből kerülnek ki, de közülük kevés a hajdúböszörményi lakos. A statisztika diplomás pályakövetés 2013-as adatai (3.

⁴¹ 74/2010.(II.25.) Önk. számú határozat

⁴² A ténylegesen jelentkezők száma azonban ezt az arányt jelenleg nem éri el (lásd: Péteri Gábor tanulmánya jelen kötetben [8. fejezet], 8. ábra).

⁴³ A DE-TEK gyakorló intézményei (a GyFK óvoda, valamint a debreceni székhelyű Arany János Gyakorló Általános Iskola, Kossuth Lajos Gyakorló Általános Iskola, Kossuth Lajos Gyakorló Gimnázium) és a DEOEC gyakorló intézményei.

⁴⁴ A köznevelési támogatás mértékét befolyásoló jogszabályi változások nem minden esetben ugyanazt a változási irányt eredményezték a gyakorló intézményekben. Így például 2007-ben a tanulói fejkvótát felváltó, teljesítménymutatóra épülő finanszírozás kedvezőtlenül befolyásolta az iskolák támogatási összegét, ugyanakkor plusz 13 millió forintot jelentett a korábban az iskolákhoz viszonyítva alacsonyabb normatívájú GyFK óvodában (4. Melléklet).

Melléklet) szerint a DE-GyFK hallgatók elhelyezkedési esélyei a DE összes többi karához viszonyítva általában alacsonyabbak.⁴⁵

A kar továbbképzési, felnőttképzési (különösen pedagógusok, illetve szociális szférában dolgozók számára) funkciójára már a 2005-ös keretmegállapodás is utal, de gyökerei korábbra nyúlnak vissza. Habár ezek tekintetében a jelentkezők számának csökkenése igazodik az alap-, illetve mesterképzésben résztvevők létszámának tendenciájához, még mindig vannak köztük évről évre népszerűbbek.⁴⁶ A pedagógus szakvizsgára felkészítő szakirányú továbbképzési szakot a kar az ország több pontján,⁴⁷ kihelyezett képzésként működteti. Az intézmény továbbképző szerepén belül a 2009-es megállapodás prioritásként jelöli meg a felzárkóztatást és esélyteremtést, hátrányos helyzetűek nevelését segítő komplex programok kidolgozását, mentorhálózat működtetését.

A kar továbbképző tevékenysége, mint láttuk, a városon túl terjed; erre ösztönzést adnak a (jelentős részben) uniós forrásokból finanszírozott, foglalkoztatást elősegítő programok is. HEFOP pályázat keretében vett részt a DE-GyFK a pedagógusok, illetve a szociális területen dolgozó szakemberek képzésének fejlesztésére irányuló megyei, illetve regionális szintű együttműködésekben. A 2006 – 2008 között megvalósult „Kompetencia-alapú tanítási-tanulási programok elterjesztése a Hajdú-Bihar megyei pedagógusképzésben” nevű projektben a DE-GyFK több kompetenciaterület képzési moduljának kidolgozásában vállalt szerepet. A projekt konzorciumi tagjai a Debreceni Egyetem, a Kölcsey Ferenc Református Tanítóképző Főiskola, a DE Balásházy János Mezőgazdasági és Közgazdasági Gyakorló Szakközépiskolája és Kollégiuma, valamint a hajdúböszörményi Kincskereső Óvoda és Általános Iskola voltak.⁴⁸ A DE-GyFK számára a projekt egyik pozitív „utóhatása”, hogy az együttműködés során szerzett szakmai tapasztalat egyik, a képző intézmények szakmai kompetenciáját igazoló alappillére lett az emberi erőforrás tanácsadó mesterképzési szaknak. E szakot DE-GyFK és a DE Agrárgazdasági- és Vidékfejlesztési Kar⁴⁹ 2009-ben közösen indította el; részben azzal a kifejezett szándékkal, hogy az uniós foglalkoztatási célok megvalósulását elősegítő hiányszakmát pótoljon.

A kompetens felsőoktatási intézmények országos szintű együttműködése valósult meg „A pedagógusképzés tartalmi- és szerkezeti fejlesztése” HEFOP projekt keretében, amelyben a DE-GyFK is részt vett konzorciumi partnerként.⁵⁰ A projekt legfőbb célja az volt, hogy a bolognai képzési rendszernek megfelelő, és a tanító, óvopedagógus szakembereket

⁴⁵ Érdemes megnézni a Bursa Hungarica kérdőívet kitöltő DE-GyFK hallgatók által adott válaszokat. A statisztika eredménye alapján azt mondhatjuk, hogy a hallgatók leginkább Hajdúböszörményben szeretnének élni és dolgozni, legfeljebb akkor mennek más városba, ha ott kapnak munkát. A város által kínált munkalehetőséget ugyanakkor 20%-uk hiányolta kifejezetten és csupán 10%-uk írta, hogy tud olyan munkáltatót, aki a DE-GyFK-n való képzés befejezése után foglalkoztatni tudja Böszörményben. Sajnos a válaszadó hallgatók csekély száma miatt (összesen tíz) nem feltétlenül tekinthetjük az ezek alapján meghatározható arányokat hiteles adatoknak

⁴⁶ Lásd különösen a fejlesztőpedagógus szakirányt.

⁴⁷ Hajdúböszörmény, Miskolc, Szeged, Kecskemét, Salgótarján, Tatabánya.

⁴⁸ A 85.036.046,-Ft összköltségű és 100%-ban támogatásból finanszírozott projektből a Debreceni Egyetemnek megítélt támogatás 71.868.246,-Ft.

⁴⁹ Jelenlegi elnevezése: DE Gazdálkodástudományi és Vidékfejlesztési Kar

⁵⁰ A konzorciumban tizennyolc magyarországi felsőoktatási intézmény vett részt, a főpályázó az ELTE.

a megfelelő kompetenciákkal felruházó szakmai programot dolgozzon ki. A projekt egyik eredménye, hogy országos szinten ismertté és alkalmazhatóvá tette az egyes intézmények – helyi adottságok, sajátosságok által is determinált – képzési mintáit (így az óvóképzés terén a „hajdúböszörményi modellt”, a „kecskeméti modellt”, „jászberényi–szarvasi modellt”).⁵¹

7.2 Társadalmi felzárkóztatás

A romák hátrányos helyzetével, felzárkóztatással kapcsolatos kutatások a kar kutatói tevékenységében régóta jelen vannak. A roma kutatásoknak azonban a karon belül sokáig nem volt szervezett kerete, inkább egyéni kutatói minőségükben publikáltak a kar munkatársai, illetve kapcsolódtak be különböző projektekbe.⁵² Szervezett formája e téren a város és a kar együttműködésének sem volt, habár 2006-os megállapodás, mint láthattuk, a „Közös Kincs Deszegregációs Program Hajdúböszörményben” elnevezésű HEFOP pályázat kapcsán konkrét célként tűzte ki az együttműködést, közös kutatói munkára végül nem került sor.⁵³ Szintén nem vett részt a város Helyi Esélyegyenlőségi Programját (2013 – 2018 időszakra) előkészítő Munkacsoport munkájában, holott a 2009-es megállapodás az Esélyteremtő Munkacsoport tevékenységét segítő szerepéről már kifejezetten rendelkezik.

A Roma Innovációs Központ (a szakmai program összefoglaló neve) keretében létrejött Lippai Balázs Roma Szakkollégium alapvetően az új uniós, illetve hazai kormányzati roma politikai célokhoz köthető. 2011 tavaszán az EU roma-keretstratégiához, illetve az annak keretében elkészített magyarországi roma stratégiához kapcsolódóan a Kormány és az ORÖ keretmegállapodást írtak alá, amely szerint a romák számára a felsőoktatási lehetőségek minőségét javítják, kiterjesztik; a 2011. évi CCIV. felsőoktatási törvény⁵⁴ normatív alapot is teremt a roma szakkollégiumok működésének. E célkitűzésekhez illeszkedően a TÁMOP keretében 2012 áprilisában pályázati felhívás jelent meg az integrációt és tehetséggondozást elősegítő roma szakkollégiumok kiemelt támogatására, amelyet a Lippai Balázs roma szakkollégium is elnyert.

Az Innovációs Központ és a Szakkollégium új lendületet adhat annak a folyamatnak, hogy a kar intézményesen bekapcsolódjon a helyi problémák kezelése érdekében szerveződött együttműködési hálózatba. Amennyiben a program eléri a romastratégiában megfogalmazott célját,⁵⁵ a Szakkollégiumnak városi szinten is érzékelhető hatása lehet, és

⁵¹ HEFOP. 3. 3. 1. munkaanyag (2006), 7.

⁵² Lásd többek között: (Fónai, Balogh, Juhász: 2004)

⁵³ A „Közös Kincs Deszegregációs Program Hajdúböszörményben” a Város és a Kincskereső Óvoda és Általános Iskola (jelenleg Hajdúböszörményi Kincskereső Óvoda) közös pályázata, amelynek megvalósítására 45 millió forint támogatást nyertek el 2006-ban a Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Programtól (HEFOP). A pályázati program fő célja, hogy a város egyik intézményében se koncentrálódjon a hátrányos helyzetű gyermekek száma, hanem arányuk a törvényi előírásoknak megfelelően jelentkezzen minden iskolában. A program megvalósulásáról részletesen lásd: „A HEFOP 2. 1. 7. Deszegregációs pályázat hatásvizsgálata” c. dokumentumot.

⁵⁴ 2011. évi CCIV. 54. §.

⁵⁵ „... a roma szakkollégium hozzájáruljon a közéleti feladatvállalás iránt elkötelezett, aktív társadalmi párbeszédet folytató cigány értelmiségiek formálódásához, akik a szakmai kiválóságot ötvözik a társadalmi és szociális kérdések iránti érzékenységgel.”

meghatározó szereplőként jelenhet meg egy városon túl nyúló hálózatos együttműködésben (lásd a 2. Keretes írást). Egyelőre azonban még túl fiatal ahhoz, hogy helyi jelenlétét, tényleges súlyát értékelni tudjuk. Mindenesetre most még az látszik, hogy együttműködése elsősorban az Országos Roma Önkormányzattal intenzív (az ország hét roma szakkollégiuma közül talán a legszorosabb a hajdúböszörményi, ami részben annak köszönhető, hogy az Önkormányzat elnöke hajdúböszörményi illetőségű), a helyi nemzetiségi önkormányzattal kevésbé jelentős.

2. Keretes írás

A Roma Innovációs Központ

A Központ a kar meglévő, de átalakított, korszerűsített épületében kapott helyet 2012 októberében. Az innovációs központ munkájában (romák oktatásának koordinálása, kutatás, tehetséggondozás) 12 oktató, 1 fő külső (közoktatási esélyegyenlőségi) szakértő, a város nevelési-oktatási intézményeiből 6 fő, nemzetközi partnerek (Nagyvárad, Szatmárnémeti, Hadad, Börvely, Csanáros, Hirip, Mezőfény, Piskolt), valamint a helyi és az országos roma önkormányzat képviselői működnek együtt. A Központ átadásával egy időben együttműködési megállapodást írtak alá a Türr István Képző és Kutató Intézet, Hajdúböszörmény város és a Debreceni Egyetem Gyermeknevelési és Felnőttképzési Kar képviselői.

A tervezett kutatások során gyűjtött adatok, dokumentumokat a Központ egy e célra kialakított adatbázis útján teszi közzé. Az Innovációs Központ épületében kap helyet a Kar saját hallgatóiból szervezett Lippai Balázs Roma Szakkollégium is, amely 2013 februárjában kezdte meg a működését. A Szakkollégium két és fél éves tehetséggondozó programjában húsz hallgató vesz részt.

A pályázat keretében összesen egy milliárd forint áll rendelkezésre, a Lippai Balázs kollégium 159 millió forinthez jutott (a kar tevékenységéhez kapcsolódó, ezidáig legnagyobb összegű támogatás a strukturális alapokból). Mindemellett kérdésként merül fel, hogy a projekt mennyiben működőképes és hosszútávú. A pályázatot országos szinten igen kemény kritikák érték (elsősorban a kedvezményezett intézmények körét, a szakkollégiumot alkotó hallgatók meghatározását, a program költséghatékonyságát),⁵⁶ de ezek nem elsősorban a hajdúböszörményi szakkollégium ellen irányultak. A böszörményi szervezet esetében is problémát vethet fel viszont a forrásfelhasználás feltételrendszere,⁵⁷ illetve az, hogy a program megvalósulását követően működésének finanszírozási forrásai egyelőre ismeretlenek.

További kérdésként merül fel, hogy a kar helyi társadalmi felzárkóztatási szerepére milyen hatással lesz a Türr István Intézet (TKKI) megjelenése, amely a korábbi Regionális Képző Központok hálózatának helyébe lépett és az Emberi Erőforrások Minisztériumának felnőttképzési háttérintézeteként 2011-től a területi felzárkózási koordinációs központi fel-

⁵⁶ Lásd többek között: Civil társadalmi jelentés (2013);

http://www.romnet.hu/hirek/2012/04/21/kim_egymilliard_forint_roma_szakkollegiumok_tamogatasara.

⁵⁷ Kollégiumi férőhelyre egyáltalán nem, ösztöndíjra pedig igen korlátozottan lehet költeni, viszont aránytalanul sok pénz fordítható adminisztratív költségekre, illetve más forrásból ingyenesen beszerezhető dokumentumokra.

adatok felelőse.⁵⁸ A területi felzárkózási koordinációs központi és felnőttképzési feladatot ellátó regionális képző központok irányításáról, feladatairól szóló 3/2011 KIM rendelet a TKKI-t jelöli meg helyi esélyegyenlőségi program elkészítésben részt vevők képző intézményeként, ennek megfelelően a hajdúböszörményi HEP előkészítése során is a TKKI debreceni igazgatósága látta el e feladatot; a DE-GyFK pedig, mint már erre utaltunk, nem vett részt az előkészítő munkában. Mindezek alapján megalapozott következtetéseket még nem fogalmazhatunk meg a kar és a TKKI viszonyáról. Egyelőre az együttműködés megnyilvánulásait láthatjuk (például a fenti Innovációs Központ kapcsán, illetve az alábbi, közösen benyújtott pályázatnál); nyitva marad ugyanakkor a kérdés, hogy a jövőben nem fog-e konkurenciát jelenteni az Intézet területi felnőttképző-kutató intézményként a kar számára.

8. A kar bekapcsolódása a városi kormányzásba

A kari munkatársak, kutatócsoportok formális döntéshozatalba való bekapcsolódásának legnyilvánvalóbb példája az Önkormányzat Oktatási és Művelődési Bizottsága, amelyben külső tagként vesz részt a kar három vezető munkatársa is.⁵⁹ Az intézmény kompetenciáját érintő pályázatok (pl. nagy óvodai nevelési programok kidolgozására irányuló projektek) benyújtását megelőzően is kért a város szakvéleményt a szükséges szakértelemmel rendelkező oktatóktól.

A kari érdekek helyi térben való érvényesítésének hatékony módja lehet mindemellett a civil szféra útján történő – közvetett – bekapcsolódás. A hajdúböszörményi székhelyű Családpedagógiai Egyesület 1993 óta tevékenykedik; nem csupán Hajdúböszörményben, hanem az ország számos különböző régiójában. Az egyesület szorosan kötődik a DE-GyFK-hoz: elnöke és egyben szakmai vezetője a kar oktatója és a szervezet székhelye is az egyetem épületén belül kapott helyett. Az egyesületben pedagógus és szociálpedagógus, valamint gyermekvédelemmel foglalkozó szakemberek dolgoznak önkéntes alapon, többségük a DE oktatója. A szervezet a kar oktatási profilját is formálta: működésének eredményeként a Családpedagógia tantárgy minden alapszak és továbbképzés tanrendjébe beépült (andragógia, szociálpedagógus, óvodapedagógus, csecsemő- és gyermeknevelő szak).

Az Önkormányzat a Családpedagógiai Egyesülettel konzorciumban nyújtotta be a „Közigazgatási partnerségi kapcsolatok erősítése Hajdúböszörmény településen” elnevezésű pályázatát. A 2014-ben megkezdődött projekt legfőbb célja egy olyan partnerségi háló kialakítása Hajdúböszörmény településen, mely elősegíti a helyi civil szféra és a közigazgatási szervek közötti együttműködés elmélyítését. Ha e cél megvalósul, az egyesület hatékony szereplője lehet a városi és a kari érdekek egymás felé történő közvetítésének.

⁵⁸ 3/2011. (II. 11.) KIM rendelet a területi felzárkózási koordinációs központi és felnőttképzési feladatot ellátó regionális képző központok irányításáról, feladatairól

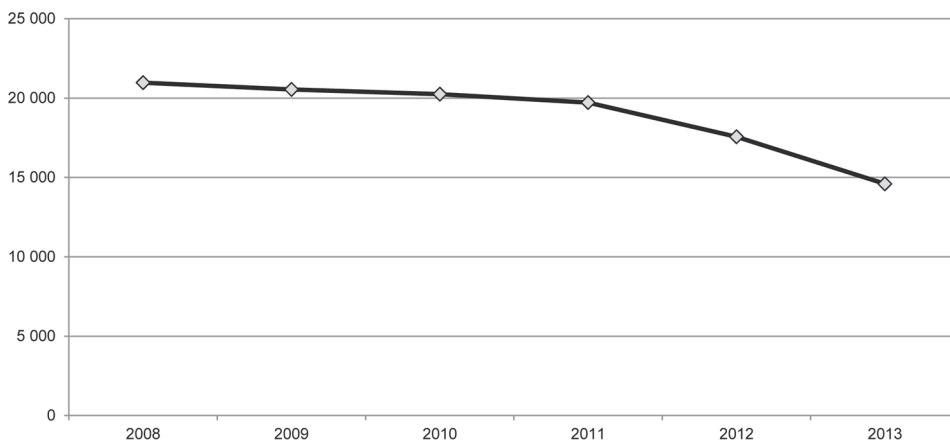
⁵⁹ A kar oktatói ugyanakkor e bizottsági tagság szerepét a kari érdekek érvényesítése szempontjából csekélynek ítélik.

9. Fejlesztési célok és források szerepe az együttműködésben

A Debreceni Egyetem – az egyes egységek eredményeinek arányát összesítve – 80% feletti sikerarányt tud felmutatni a pályázott és megnyert összeget tekintve.⁶⁰ Sikere országos szinten is jelentős; a felsőoktatási intézmények számára 2007 és 2012 között juttatott fejlesztési források 44 százalékát (a TAMOP 4. és TIOP 1.3. 32 százalékát) a három nagy vidéki egyetem (Debrecen, Szeged, Pécs) kapta. Ennek oka többek között az egészségügyi ellátó tevékenység, továbbá az, hogy a konvergencia-régiókban magasabb volt az elérhető támogatások összege, mint a közép-magyarországi régióban⁶¹ A fejlesztési forrásokhoz jutás különös jelentőséggel bír az utóbbi néhány évben, a felsőoktatás állami finanszírozásának drasztikus csökkentésére tekintettel: a Debreceni Egyetemnek juttatott állami támogatás a 2011-es szint 70 százalékára esik vissza.

2. ábra

A Debreceni Egyetem állami támogatása, 2009–2013 (millió Ft)



Forrás: DE-TEK költségvetés

A Debreceni Egyetem egészének juttatott támogatási összegekhez viszonyítva ugyanakkor a DE-GyFK által nyert pályázati források összege meglehetősen csekély. Magyarázat lehet többek között, hogy Magyarországon jellemzően (különösen a 2010-et követően meghatározott felsőoktatás-politikai prioritások erősítik ezt a tendenciát) a műszaki és természettudományos területek tartoznak a pályázatokban kiemelten támogatottak közé, a human területeken – ahová a DE-GyFK oktatási- és kutatási profilja is tartozik – viszont alacsonyabb a felsőoktatási intézmények forráslelő képessége.⁶²

⁶⁰ Azon pályázatokat alapul véve, amelyek esetében 2013 már volt értékelés (FO zárójelentés I., 2013: 32).

⁶¹ 2011-es adat, (FO zárójelentés II., 2013: 36)

⁶² FO zárójelentés I., 2013: 69

A kar sikeres pályázatait,⁶³ illetve potenciális lehetőségeit áttekintve azt mondhatjuk, hogy az európai, a kormányzati szinten megfogalmazott fejlesztési célkitűzések megvalósításába az intézmény elsősorban a térségi munkaerő-piaci igényeknek megfelelő képzések indításával, a határ menti együttműködést, valamint a hátrányos helyzetű csoportok felzárkóztatását segítő programjaival tud bekapcsolódni. Ahogyan a fentiekből is kitűnik, a kar számára – hasonlóan az országos tendenciákhoz⁶⁴ – a támogatást a legnagyobb arányban a foglalkoztathatóság javítását, illetve a társadalmi megújulást célzó, különböző típusú HE-FOP, illetve TÁMOP, valamint – köszönhetően Hajdúböszörmény e szempontból kedvező földrajzi helyzetének is – a határmenti együttműködést célzó HURO projektek jelentették.⁶⁵ Szintén összhangban az országosan érzékelhető arányokkal,⁶⁶ az infrastrukturális fejlesztésre irányuló KEOP keretből jelentős összeget fordíthatott a kar az épületének energetikai korszerűsítésére is.⁶⁷

A város és a DE-GyFK között létrejött megállapodások az együttműködés lehetséges irányaként határozzák meg a közös pályázatok, projektek megvalósítását. Kérdés, hogy a DE-GyFK a tevékenységéhez kapcsolódó célokat, illetve Hajdúböszörmény város a helyi fejlesztési elképzeléseit hogyan tudja összehangolni; mennyiben jelent a közös pályázatok, projektek keretében megnyíló forrásszerzési lehetőség ösztönző erőt az együttműködésre. További kérdés, hogy az egyik szereplő által már elnyert támogatás, illetve ennek alapján a fejlesztési tevékenység megszerzése „bevonzza-e” a másik felet együttműködő partnerként a célok megvalósításába.

A két szereplő pályázati együttműködésére találunk példát, de a mechanizmusa még nem kiforrott, fejlesztésre, „bejáratásra” szorul. A közös projektek kevés számának egyik oka lehet a kar képzési és kutatási profilja. A kar speciális oktatói-kutatói kompetenciájának és a többi kar relatív közelségének együttes eredménye ugyanis, hogy Hajdúböszörmény Város nem elsősorban a DE-GyFK-ra gondol mint a térségben jelen lévő és innovációs potenciállal rendelkező kutatóhelyre. Kutatási kapacitásához kevésbé kapcsolódik olyan várható eredmény, amely a város gyors ütemű növekedéséhez járulhat hozzá és hatékonyan segítheti az önkormányzatot a forrásszerzésben.

A felsőoktatási intézményekkel való együttműködési hajlandóság erőteljesebben megmutatkozik a DE természettudományi kutatásokat (is) végző karaival, amelyek tevékenysége jobban illeszkedik a város fejlesztési elképzeléseihez (elsősorban energetikai, környezetvé-

⁶³ Ezek között pályázatot benyújtó intézményként egyes esetekben a DE van megjelölve, de arra is van példa, hogy a DE-GyFK önállóan.

⁶⁴ Országos szinten ezek az operatív programok voltak a legnépszerűbbek, illetve legsikeresebbek; a 2007-2013-as időszakra vonatkozóan az összes magyarországi felsőoktatási intézmény által az operatív programok alapján elnyert támogatásokon belül a TÁMOP források aránya 33%, a TIOP és KMOP együttesen 44% (FO zárójelentés I., 2013: 32).

⁶⁵ A DE-GyFK számára támogatást jelentő pályázatok közé soroljuk a fentiek alapján azokat is, amelyeket nem kifejezetten a kar vagy a DE nyert el, de amelyekbe az intézmény – akár valamely tanszéke vagy egyes munkatársai – valamilyen formában bekapcsolódott.

⁶⁶ 2007 – 2012 időszakban országos szinten a felsőoktatás fejlesztésére szolgáló források jelentős részét fordították épület- és eszközberuházásokra (FO zárójelentés I., 2013: 9).

⁶⁷ 2012-ben a ZK esetében 174.683 eFt, a GyFK esetében 357.447 eFt összegű beruházás valósult meg, a GyFK a pályázati támogatást 72.8 eFt-tal egészítette ki.

delmi beruházások, biomassza). A város a Debreceni Egyetem Műszaki Karával folytat tárgyalásokat olyan együttműködésről, melynek eredményeképpen Geotermikus Kutatóközpont települne Hajdúböszörménybe. A projekt megvalósítására a „HURO 2007-2013” keretében pályázatot nyújtottak be, mely elbírálás alatt van. A Debreceni Egyetem Agrártudományi Centrum Műszaki Főiskolai Karán működő szervezet közreműködik a geotermikus ásványvizek hasznosításában érintettek szükségleteinek azonosításában, közvetíti és felerősíti a piaci szereplők K+F igényeit a régió kutató-fejlesztő intézményeihez.⁶⁸ Az együttműködés e területén a város nem csak a szűkebb földrajzi tér felsőoktatási intézményei iránt nyitott; a LIFE+ program keretében működő „HoME” (Housing Monitoring Efficiency) projektben – amelynek megvalósításához a város 2013-ban csatlakozott partnereként – többek között egy szlovén felsőoktatási intézmény: a Maribori Egyetem is részt vesz.⁶⁹

Az eddig beadott, bár több esetben meg nem valósult pályázatok anyagai alapján mindenesetre az látható, hogy az együttműködés iránti igény fokozódik és annak potenciális területei, a kapcsolódó helyi célok is jól körülhatárolhatóak. 2012-ben a város – sikeressége esetén – a DE-GyFK három, a leszakadt társadalmi rétegek munkaerőpiaci felzárkóztatását célzó és az Unión belüli mobilitásra fókuszáló, a hajdúböszörményi testvérvárosok intézményeit is bevonó pályázatát is támogatta volna.⁷⁰ A későbbi „Hajdúböszörményi sorsfordító projekt” célja a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása, a foglalkoztatottság elősegítése és a roma gyermekek társadalmi lemaradásának csökkentése lett volna a Déli-Lucernás városrészben. E pályázat is igazolja,⁷¹ hogy a város a legsúlyosabb helyi közfeladatok kezelése során a megoldást a lehetséges résztvevők együttműködésében látja és a helyi szereplők minél szélesebb spektrumának bevonására törekszik. Főpályázóként az Önkormányzat, konzorciumi tagként pedig a TKKI, a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Hajdúböszörményi Járási Hivatal Járási Munkaügyi Kirendeltsége, a DE-GyFK, a Város Roma Nemzetiségi Önkormányzata és az Amencia-Velünk Európába Szervezet szerepeltek a pályázatban. A kar elsősorban koordinációs, humán szolgáltatás-szervezési, illetve a nevelési-oktatási feladatokat ellátó közreműködők felkészítéséért lett volna felelős.

Ez a tervezett projekt a pályázási rendszer buktatóira is rámutat; a pályázat pont amiatt lett elutasítva, mert az Önkormányzat egyik konzorciumi partnereként a DE-GyFK-t jelölte meg, holott a pályázati kiírás szerint erre nem volt lehetőség. Több, városfejlesztést célzó és konzorciumban benyújtható pályázat esetében problémát jelent, hogy felsőoktatási intézmény nem vonható be. E sajátosságok sem támogatják kifejezetten a helyi önkormányzatok és a felsőoktatási intézmények „együttműködő kormányzását”.

⁶⁸ IVS 2010 58. o.

⁶⁹ 173/2013. (VI.20.) Önk. hat.

⁷⁰ 412/2011.(XI.24.) Önk. sz. határozat

⁷¹ Hasonlóképpen Hajdúböszörmény szociális célú városrehabilitáció megvalósítására benyújtott pályázatához (ÉAOP-5.1.1/A-12)

10. A kar jelenlétének, működésének hatása az egyetemi hallgatók „közszolgáltatási keresletére”

Egy felsőoktatási intézmény helyi jelenlétének, szerepének értékelése érdekében mindenképpen fontos feltérképeznünk, hogy működése milyen új igényeket teremthet, milyen hatással van a helyi (köz)szolgáltatások iránti keresletre

5. táblázat

Férőhelyek száma a DE kollégiumaiban

Kollégium	Férőhelyszám kategóriánként*				Férőhely össz.
	I.	II.	III.	IV.	
Kossuth Lajos K. I.				315	315
Kossuth Lajos K. II.				289	289
Kossuth Lajos K. III.	480			171	651
Tisza István K.		186			186
Vámospércsi úti K.	240				240
Weiner Leó K.	80	30			110
MK Borsos József K.		270			270
GyFK K.	245				245
TEK K. össz.	1045	486	0	775	2306
Megoszlás%	45,3	21,1	0	33,6	100

* I. Kat.: vizesblokk közös használatú; 3 v. több fő/szoba, az ép. 10 éven belül nem volt felújítva; II. Kat.: 3 v. kevesebb fő/szoba; III. Kat.: 3 v. kevesebb fő/szoba, szobánként v. kétszobánként komplett vizesblokk; IV. Kat.: 3 v. kevesebb fő/szoba, szobánként v. kétszobánként komplett vizesblokk, az ép. 10 éven belül nem volt felújítva

Forrás: saját szerkesztés a DE belső gazdálkodási költségvetés alapján

A hallgatók munkarendek szerinti megoszlása a GyFK-n eltér a debreceni egyetemi átlagtól. Míg a teljes egyetemi szinten 75-25% arányban oszlanak meg a nappali és a levelező szakos hallgatók, jelen intézménynél ez az arány fordított, és a többség, 72% levelező képzésben tanult.⁷² A hallgatók városi szintű szolgáltatási kereslet-teremtő funkciója éppen ezért nem érzékelhető erőteljesen; a szolgáltatásokkal/közfeladat-ellátással való elégedettségre vonatkozó következtetéseket viszont így is megfogalmazhatunk. A kérdőíves felmérések alapján a legtöbb hallgató a helyi szórakozási lehetőségek és kulturális rendezvények terén tapasztal hiányosságokat; jóval kevesebben jelölték meg az utak, közlekedés, környezet (parkok, játszótér) fejlesztése iránti igényt.⁷³ A hajdúböszörményi hallgatók „Hajdúböszörményben-maradási hajlandósága” mindezek ellenére elég magas.

Tervezhető hallgatói szolgáltatási keresletként jelentkezik ugyanakkor a kollégiumi férőhely iránti igény. A GyFK kollégiuma ezt az igényt teljes mértékben kielégíti, a szolgáltatás minősége alapján ugyanakkor a DE „egycsillagos” kollégiumai közé sorolható

⁷² DE intézményfejlesztési terve, 2012

⁷³ A DE-GyFK hallgatói százalékos arányban nagyjából ugyanazokat a hiányosságokat jelölték meg, mint a többi hallgató:

(5. táblázat). Hajdúböszörményben az intézmény a „lakhatást kínáló szolgáltatók” között erősebb versenypozícióban van, mint a Debrecenben elhelyezkedő DE kollégiumok (nincs más, felsőoktatásban résztvevő hallgatók számára rendelkezésre álló kollégium a városban, a rendelkezésre álló albérelti helyek száma is kevesebb), a kihasználtsági aránya mégis évről évre csökken,⁷⁴ ami elsősorban a negatív hallgatói létszámváltozásra vezethető vissza (Kurbuly, 2011: 72).

Következtetések

Hajdúböszörmény példája is igazolja azt a megállapítást, hogy a területi politika és a felsőoktatás az elmúlt két évtizedben nehezen talált egymásra (Rechnitzer, 2009: 62). Ahogyan azt a Bizottság fent hivatkozott, 2012-es position paper-je is jelzi, kevés kivételtől eltekintve (Győr, Sopron) országos szinten tapasztalható jelenség a felsőoktatási intézmények és a helyi szereplők közötti együttműködés alacsony szintje.

A kar és a város fent bemutatott kapcsolatrendszere leginkább a felsőoktatási intézmény és a város „alulról szerveződő”, és a korábbi – már az intézmény alapítására visszavezethető – hagyományokra alapuló együttműködésre (így mindenekelőtt az óvodai ellátás, gyakorlati képzés és a kulturális együttműködés) szolgál példaként. Az eddig megvalósult eredmények nem elsősorban az uniós források elosztását koordináló nemzeti fejlesztési tervekhez, operatív programokhoz kapcsolódnak, nem is egyéb normatív központi kormányzati intézkedésekhez. Ugyanakkor a strukturális alapokból juttatott támogatásoknak mindenképpen érezhető olyan hatása – ez általában az országban tapasztalható jelenség – hogy elindult a különböző szereplők, illetve a felsőoktatási intézmények regionális, illetve országos határokon átívelő együttműködésében való intenzívebb gondolkodás, a hálózatos kapcsolatépítés szerepének előtérbe helyeződése. Az ilyenfajta hálózatok pedig kihatással vannak a felsőoktatási intézmény székhelyét adó város közfeladat-ellátási formáira, illetve a közfeladat-ellátás minőségére is.

Az együttműködés elmélyítése iránti törekvés jeleit a vizsgált időszakban – különösen az utóbbi néhány évben – Hajdúböszörmény esetében is felfedezhetjük. Ez egyértelműen kitér a kar és a város közötti megállapodások által lefedett területek bővüléséből (*1. táblázat*), illetve a közös „projektekben gondolkodás” intenzívebbé válásából. A város törekszik a különösen fajsúlyos helyi feladatok kezelésébe a szereplők minél szélesebb körét – köztük a felsőoktatási intézményt – bevonni. Erre minden bizonnyal az is ösztönzi, hogy a társadalmi problémák (munkanélküliség, társadalmi leszakadás) egyre súlyosabbak lesznek a térségben. Nem véletlen, hogy a kar és a város közötti együttműködés szociális területre való jelentős kiterjesztésére a válságot követően, 2009-ben kerül sor.

Az utóbbi években úgy tűnik, hogy a kar is elindult abba az irányba, hogy határozottabban szerepet vállaljon a helyi problémák kezelésében és igyekszik megtalálni a kapcsolódási pontot azokon a területeken, amelyek országos, sőt nemzetközi szinten is kiemelt figyelmet kaptak. Mindez pedig növeli a kar „életben maradási” esélyeit, illetve ösztönzi az intenzívebb (országos, nemzetközi, illetve egyéb szereplők közreműködését is igénylő) kapcsolati

⁷⁴ 2009-ben már csupán 180 volt az állandó lakók száma (Kurbuly, 2011: 72)

háló kialakítására. Ezt a törekvést elég jól mutatja a képzési profil alakulása, továbbképzési projektekbe kapcsolódása, illetve olyan új kezdeményezések, mint a Roma Szakkollégium. Ezen új példák tényleges hatásai azonban még egyértelműen nem láthatóak, ezért meg-alapozott következtetéseket a kar, mint a közfeladatok ellátásába bekapcsolódó szereplő tekintetében még nem tehetünk.

Mindemellett észlelhető egyfajta „távolságtartás” is a város és a kar között. Ez látható különösen abban, hogy az együttműködés teljesen indokoltnak tűnő területen – például a Deszegregációs Program – nem valósult meg vagy legalábbis nem vált intenzívvé. Ennek egyik oka minden bizonnyal a kar DE-hez való intézményi tartozása, ami tulajdonképpen hozzájárul egy másik tényhez is: kar oktatóinak nagyobb része nem böszörményi, hanem debreceni illetőségű, és emiatt családi, szociális és kollegiális kapcsolataik is inkább oda fűzik őket. Úgy tűnik tehát, hogy a kart a „helykeresésében” egyfajta kettősség jellemzi: talán mondhatjuk, hogy egyszerre érzi magát az intézmény hajdúböszörményinek és debreceninek.

Felhasznált irodalom

- Clark, Burton R. (2004): *Sustaining Change in Universities – Continuities in case studies and concepts*. New York: Open University Press
- Fónai Mihály – Balogh Éva – Juhász György (2004): Hajdúböszörmény, az „egészséges város”: egy városi egészségterv céljai és programjai. Szakértői zárójelentés. (Kézirat)
- Gál Zoltán (2014): A felsőoktatás területi szerkezetének változásai. In: *Educatio*. 2014. 26. évf. 1. szám /Mérleg, 2010–2014/ 108–120. old.
- Horváth M. Tamás (2013): Kiszervezés – Visszaszervezés. Változások a magyar helyi közszektorban, 2010–2012. In: Horváth M. T. (szerk.): *Kilengések. Közzolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 239–247. old.
- Hrubos Ildikó (2012): *Elefántcsonttoronyból világitótorony. A felsőoktatási intézmények misszióinak bővülése, alakulása*. Budapest: Aula
- Kissné dr. Kurbuly Katalin (2011) (szerk.): *A Debreceni Egyetem Gyermeknevelési és Felnőttképzési Kar történetéből 1996 – 2011*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó
- Lévai Antal (2013) Alternatív szolgáltatásszervezési módok alkalmazása (Hajdúböszörmény példáján). In: Horváth M. T. (szerk.): *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*. Budapest: Dialóg Campus, 119–136. old.
- Molnár Endréné – Belényi Emese (2011): *Terepmunka – terepgyakorlat a szociálpedagógus és a szociálmunkás képzésben*. Debrecen
- Péteri Gábor (2013): Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya. Területi közzolgáltatások pénzügyi egyensúlya. In: Horváth M. T. (szerk.): *Kilengések. Közzolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 29–51. old.
- Rechnitzer János (2009): A felsőoktatás térszerkezetének változása és kapcsolata a regionális szerkezettel. In: *Educatio*, 2009. 18. évf. 1. szám 50–63. old.

Felhasznált jogszabályok és anyagok

- A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 210, 2006. 07. 31., 25. o.
- 2011. évi CLXXXIX. Törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 97/2005 (XII. 25.) országgyűlési határozat az Országos Területfejlesztési Koncepcióról
- 3/2011. (II. 11.) KIM rendelet a területi felzárkózási koordinációs központi és felnőttképzési feladatot ellátó regionális képző központok irányításáról, feladatairól
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának 22/2011. (IV.28.) Önk. rendelettel módosított 25/2009. (V.29.) Önk. Rendelete hallgatói ösztöndíj alapításáról
- Hajdúböszörmény belvárosának előzetes akcióterületi terve, 2010. március [Jóváhagyva Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának 121/2010 (III.25) képviselő-testületi határozatával]
- Hajdúböszörmény városközpontjának funkcióbővítő integrált fejlesztése – Városmarketing stratégia (2014. 03. 23-i tervezet)
- Hajdúböszörmény város 166/2013. (VI.20.) Önk. számú határozatával elfogadott Helyi Esélyegyenlőségi Programja
- Hajdúböszörmény városának 121/2010 (III. 25.) Önk. sz. határozattal elfogadott integrált városfejlesztési stratégiája 2010
- Hajdúböszörmény város 697/2007. (XII.13.) Önk. számú határozattal elfogadott és a 444/2010. (XI. 25.) Önk. számú határozattal felülvizsgált Közoktatási Esélyegyenlőségi terve
- Hajdúböszörmény város 502/2008. (X.30.) Önk. számú határozattal elfogadott Közművelődési Koncepciója
- 99/2005. (III.31.) Önk. határozat, Együtműködési megállapodás a Debreceni Egyetem Gyermeknevelési és Felnőttképzési Karával
- 605/2008. (XII.18.) Önk., számú határozat, Óvodai felvételi körzetek kialakítása
- 157/2009. (IV.30.) Önk. számú határozat, 2009. évre szóló cselekvési terv Hajdúböszörmény Város Önkormányzata és a Debreceni Egyetem Gyermeknevelési és Felnőttképzési Kara által kötött együttműködési megállapodás alapján
- 74/2010.(II.25.) Önk. számú határozat, a Debreceni Egyetem Gyermeknevelési és Felnőttképzési Karral kötendő feladatellátási megállapodás
- 362/2011.(X.27.) Önk. sz. határozat, Együtműködési megállapodás a Debreceni Egyetem Gyermeknevelési és Felnőttképzési Karával
- 412/2011.(XI.24.) Önk. számú határozat a DE Gyermeknevelési és Felnőttképzési Kar pályázatainak támogatása
- 337/2012.(X.03.) Önk. számú határozat Pályázat benyújtása a TÁMOP-5.3.6-11/1 kódszámú, „Komplex telep-program megvalósítása Hajdúböszörmény Déli-Lucernás városrészében
- 173/2013. (VI.20.) Önk. számú határozattal elfogadott Jelentés a folyamatban lévő nagyobb beruházásokról és pályázati lehetőségekről
- Beszámoló a DE-TEK költségvetésének végrehajtásáról (2008 – 2012)
- DE-TEK belső gazdálkodási költségvetés (2008 – 2013)
- DE belső gazdálkodási költségvetés (2008 – 2013)
- A HEFOP 2. 1. 7. Deszegregációs pályázat hatásvizsgálata

- Emberi erőforrás tanácsadó mesterképzési szak szakindítási kérelme (Debreceni Egyetem, 2008)
- Az óvodapedagógus alapszak (nemzetiségi szakirányokkal) – képzési és kimeneti követelményeinek ki- és feldolgozása (HEFOP. 3. 3. 1. Pedagógusképzés tartalmi és szerkezeti fejlesztése 2005-2006 projekt munkaanyaga; kézirat; 2006)
- Nemzeti Társadalmi Felzárkózási és Roma Stratégia (2011–2020) (tervezet)
- Keretmegállapodás Magyarország Kormánya és az Országos Roma Önkormányzat között (2011)
- Civil társadalmi jelentés a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia megvalósításáról Magyarországon 2012-ben (Roma Integráció Évtizede Titkárság Alapítvány, 2013)
- A felsőoktatást célzó programok értékelése. Értékelési zárójelentés I. és II kötet (2013), a továbbiakban: FO zárójelentés I. és II. (2013)
- <http://hetfa.hu/>
- A TÁMOP „Roma szakkollégiumok támogatása” c. pályázati felhívása, TÁMOP 4.1.1.D-12/2/KONV
- IFT adattáblák (2012) www.femip.hu

Mellékletek

1. Melléklet

A DE-GyFK területi vonzókörzete

Kar	Szak	Telephely	Tagozat	Jelentkezők száma 2009				Jelentkezők száma 2010				Jelentkezők száma 2011						
				Észak-Alföld		más ország-rész	Össz.	Észak-Alföld		más ország-rész	Össz.	Észak-Alföld		más ország-rész	Össz.			
				HBM	JNSZM			SZSZBM	HBM			JNSZM	SZSZBM			HBM	JNSZM	SZSZBM
DE-GyFK	andragógia A	Hajdú-böszörmény	N	113	2	15	30	160	118	6	35	41	200	65	6	19	54	144
				225	10	35	60	313	225	11	46	46	328	197	5	29	22	133
DE-GyFK	csecsemő- és gyermek nevelő-gondozó F	Hajdú-böszörmény	L	54	2	20	17	93	46	5	22	7	80	61	9	19	15	104
				58	0	20	16	94	97	5	29	35	167	116	3	26	31	176
DE-GyFK	csecsemő- és kisgyermeknevelő A	Hajdú-böszörmény	N						62	4	43	22	131	50	5	36	58	149
				8	1	0	9	17	108	6	51	62	237	65	9	36	36	146
DE-GyFK*	emberi erőforrás tanácsadó M	Debrecen	L	38	5	24	16	83	59	7	27	36	129	41	5	14	20	80
				87	13	49	34	183										
DE-GyFK	emberi erőforrás tanácsadó M	Hajdú-böszörmény	L	110	9	58	61	237	106	11	52	40	215	105	12	57	50	224
DE-GyFK	ifjúságsegítő F	Hajdú-böszörmény	L											31	3	12	12	56
																42	1	9
DE-GyFK	óvodapedagógus A	Hajdú-böszörmény	L	105	9	55	64	223	131	16	88	58	293	139	20	116	91	366
				67	4	70	54	195	90	4	93	56	243	99	12	100	71	283
DE-GyFK	szociálpedagógia A	Hajdú-böszörmény	L	113	7	82	53	255	122	21	68	64	274	145	14	111	103	373
				285	25	91	121	522	237	9	120	113	479	205	19	58	107	389

* Debreceni Egyetem Gazdálkodástudományi és Vidékfejlesztési Kar

Forrás: saját szerkesztés FEMIP IFT adattáblák (2012) alapján

2. Melléklet

**Felsőfokú végzettségűek foglalkoztatása régióként és megyéenként,
2008–2010**

Területi egység	Foglalkoztatási arány (%)			nyilvántartott álláskeresők száma (átlag)		Főiskolai végzettségű nyilvántartott álláskeresők száma (fő)			Egyetemi végzettségű nyilvántartott álláskeresők sz. (fő)		
	2009	2010	2011	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Budapest	56,0	54,7	54,9	38 057	46 923	2181	3510	3765	1439	2277	2698
Pest	53,2	52,5	52,7	35 829	41 197	1030	1680	1885	446	753	869
Közép-Magyarország	54,8	53,8	54,0	73 885	88 120	3211	5190	5650	1885	3030	3567
Fejér	50,8	50,1	52,4	22 402	23 951	532	792	805	160	268	337
Komárom-Esztergom	52,7	53,5	55,2	15 355	15 112	324	483	514	109	170	216
Veszprém	50,2	49,6	52,2	21 389	19 697	525	696	655	214	277	278
Közép-Dunántúl	51,1	50,9	53,1	59 146	58 760	1381	1971	1974	483	715	831
Győr-Moson-Sopron	54,6	54,4	53,8	14 585	13 691	540	772	772	213	254	322
Vas	51,0	51,2	54,1	12 369	11 139	360	517	490	100	144	144
Zala	51,8	49,5	52,0	18 560	17 403	487	669	619	154	227	248
Nyugat-Dunántúl	52,8	52,1	53,4	45 514	42 233	1387	1958	1881	467	625	714
Baranya	46,8	48,0	46,0	28 803	27 823	573	809	838	282	413	488
Somogy	44,5	45,3	44,3	26 436	25 763	481	700	669	144	209	270
Tolna	47,1	47,6	47,8	15 343	15 043	367	434	471	95	129	157
Dél-Dunántúl	46,1	47,0	45,9	70 582	68 628	1421	1943	1978	521	751	915
Borsod-Abaúj-Zemplén	42,0	42,0	42,4	68 905	67 802	1228	1566	1557	428	688	728
Heves	45,5	45,8	46,1	21 283	21 183	565	746	711	147	205	217
Nógrád	42,5	41,7	39,6	19 309	19 345	297	381	403	65	98	125
Észak-Magyarország	43,0	42,9	42,9	109 497	108 330	2090	2693	2671	640	991	1070
Hajdú-Bihar	43,2	44,6	46,1	44 373	45 079	934	1278	1356	403	556	672
Jász-Nagykun-Szolnok	46,4	46,5	47,5	26 842	28 351	597	804	833	122	219	236
Szabolcs-Szatmár-Bereg	40,6	41,9	42,5	57 794	57 008	974	1360	1513	260	341	441
Észak-Alföld	43,1	44,1	45,1	129 009	130 437	2505	3442	3702	785	1116	1349
Bács-Kiskun	46,9	47,7	48,2	34 256	34 924	2315	3040	3039	652	993	1104
Békés	44,1	46,0	46,2	27 560	27 493	814	1115	1127	205	327	365
Csongrád	49,3	50,0	49,1	21 616	22 195	690	815	894	138	220	262
Dél-Alföld	46,9	48,0	47,9	83 431	84 612	811	1110	1018	309	446	477

Forrás: FEMIP IFT adattáblák (2012)

3. Melléklet

Munkanélküliség a Debreceni Egyetemen végzettek körében
(kari összehasonlítás)

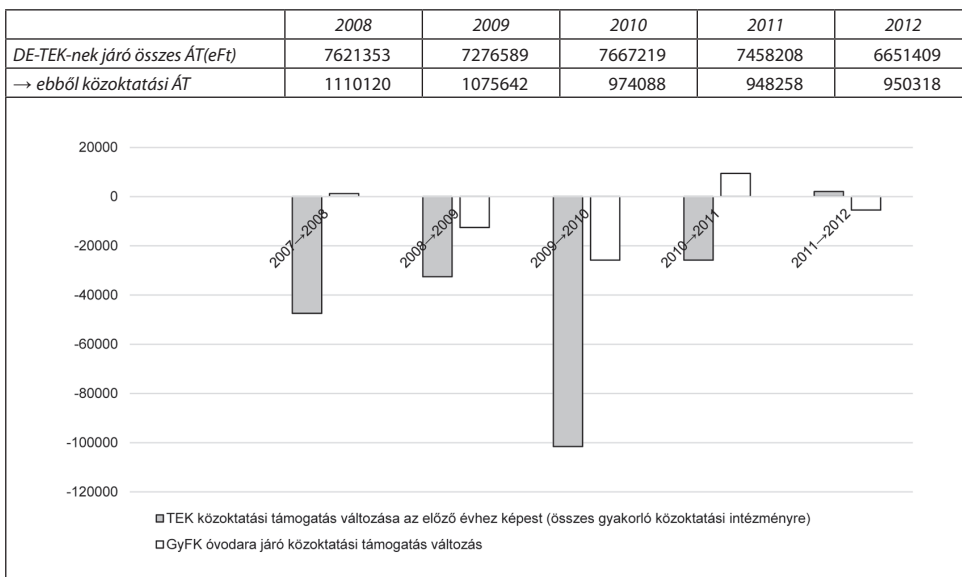
Kar	Munkanélküliségi arány a 2011-ben végzettek körében	Munkanélküliségi arány a 2012-ben végzettek körében	Munkanélküliségi arány a 2013-ban végzettek körében
DE-ÁJK	24,00	2,50	6,60
DE-ÁOK	4,90	2,60	1,60
DE-BTK	20,40	13,70	10,30
DE-EK	16,90	2,60	2,80
DE-FOK	0,00**	2,50	0,00*
DE-GVK	9,70	10,60	10,40
DE-GYFK	24,70	11,60	11,30
DE-GYTK	0,00*	13,70	0,00*
DE-IK	11,30	7,40	8,10
DE-KTK	19,80	7,20	4,80
DE-MK	12,50	8,40	8,40
DE-MTK	27,30	13,50	8,00
DE-NK	27,00	6,80	8,80
DE-TTK	25,50	13,30	9,20
DE-ZK	14,30	4,50	4,80
Összesített		9,50	7,60

Alacsony válaszadási ráta miatt nem értelmezhető.

Forrás: Educatio, FEMIP IFT adattáblák (2012)

4. Melléklet

A DE-TEK gyakorló köznevelési intézményeinek támogatás-változása, 2008–2012



Forrás: DE-TEK belső gazdálkodási költségvetés

5. Melléklet

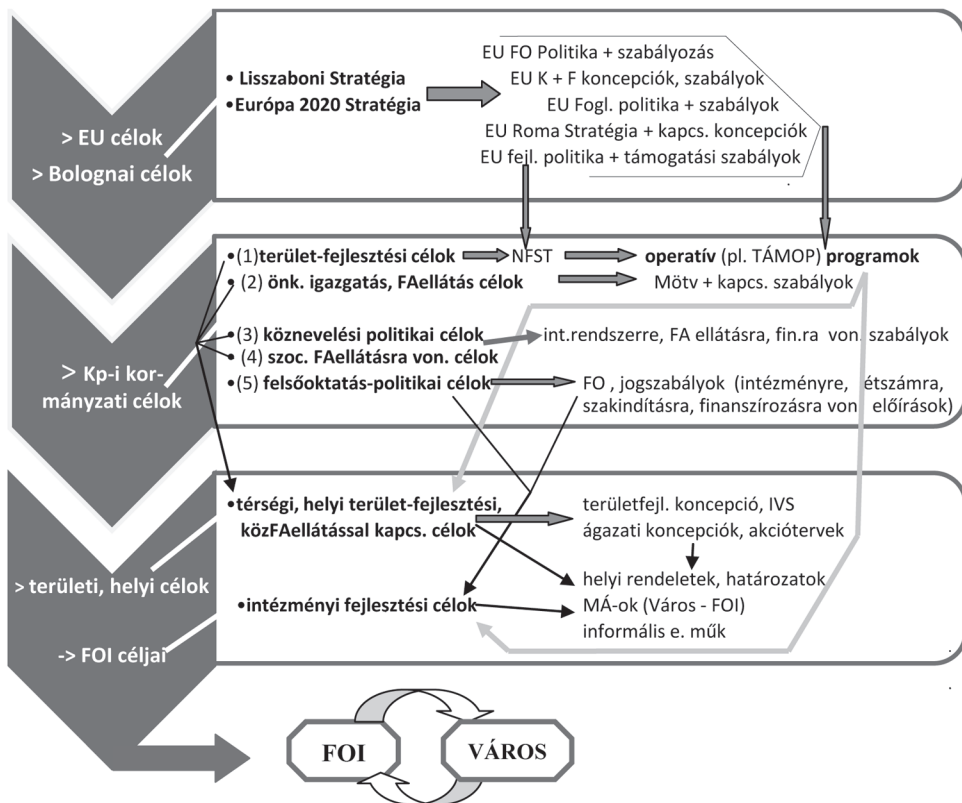
**Hajdúböszörmény önk. illetékességi területén lakóhellyel rendelkező,
nappali tagozatos, felsőoktatásban résztvevő hallgatók viszonya a városhoz, 2012⁷⁵**

<i>Melyik felsőoktatási intézményben tanul?</i>	DE-GyFK		6			
	Felsőoktatási intézmény Debrecenben		43			
	Nem a DE-GyFK és nem Db-i felsőoktatási intézmény		15			
<i>Hogy érzi magát Hajdúböszörményben?</i>	1	2	3	4	5	
	0	4	20	25	15	
<i>Végzés után szándékozik-e Hb-ben dolgozni, élni?</i>	1 Biztosan nem Hb-ben					3
	2 Leginkább nem Hb-ben, de ha lesz lehetőség, meggondolom					9
	3 Nem tudom, hogy Hb-ben fogok-e dolgozni, élni					15
	4 Leginkább Hb-ben, de ha más lehetőséget kapok, azt választom					32
	5 Kizárólag Hb-ben kívánok dolgozni, élni					5
<i>Tud-e olyan munkáltatót Hajdúböszörményben vagy 20 km-es körön belül, aki a felsőokt. tanulmányok elvégzését követően foglalkoztatni tudja/fogja?</i>	Igen, Hb-ben		7			
	Igen, Db-ben		24			
	Igen, de nem Hb-ben vagy Db-ben		1			
	Nem tud illet/ Nem válaszolt		27+5			
<i>Mit hiányol leginkább Hb-ben, mi az, amire a leginkább szüksége lenne?</i>	Munkahely, munkalehetőség					21
	Kulturális, művelődési lehetőség, közösségi centrum					16
	Szórakozási (könnyűzenei, táncos) lehetőség, szórakozóhely					11
	Szabadidős, sportolási lehetőség					3
	Közlekedés, úthálózat					8
	Közbiztonság					1
	Helyi környezet építése, fejlesztése					8
	Egyéb helyi szolgáltatások minőségének/elérhetőségének javítása					5
<i>Mit szeret HB-ben; miért szeretne a városban élni, lakni?</i>	Semmilyen hiányosságot nem írt be					3
	Család, barátok miatt					42
	Kellemes környezet, nyugodt, kisvárosi légkör					6
	Dinamikusan fejlődő város					1
	A városban elérhető szolgáltatásokkal való elégedettség					1
	Debrecen közelsége					1
	Nem ad választ					13

Forrás: saját szerkesztés Hb Önk kérdőíves felmérése alapján.

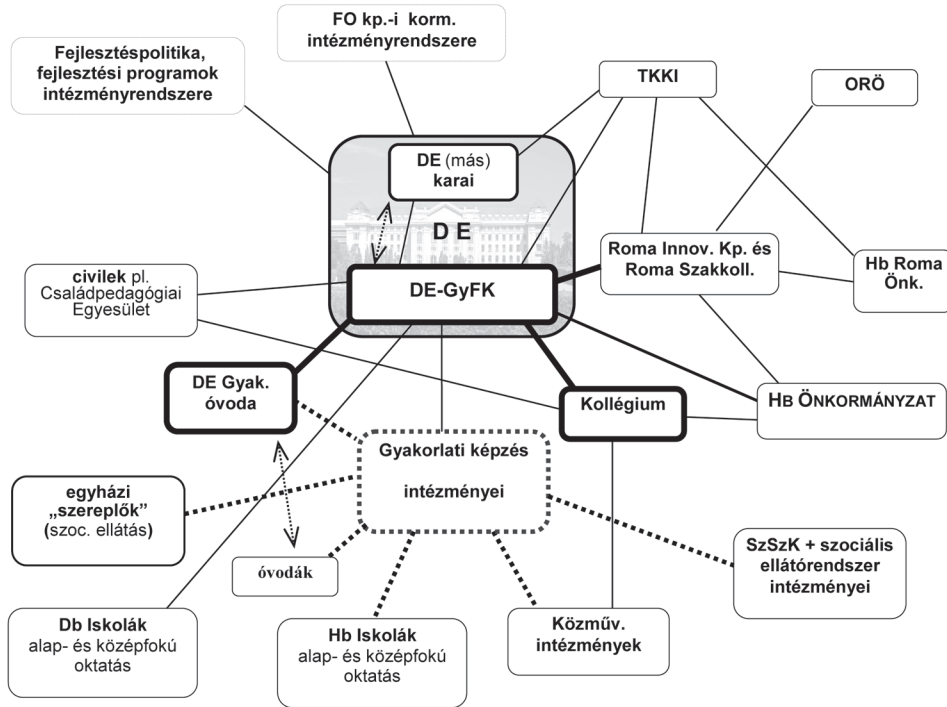
⁷⁵ Saját kiértékelés a Bursa Hungarica ösztöndíjat elnyerők körében a Hajdúböszörmény város önkormányzata által 2012-ben készített kérdőíves felmérés alapján. A kérdőívet 64 hallgató töltötte ki.

A felsőoktatási intézmény helyi szerepét meghatározó célok, eszközök



Forrás: a szerző saját szerkesztése

Egyetemi kar a helyi közfeladat-ellátási hálózatban



Jelmagyarázat:

- ORÖ:** Országos Roma Önkormányzat
- TKKI:** Türr István Képző és Kutató Intézet
- SzSzK:** Szociális Szolgáltatási Központ
- kapcsolat a gyakorlati képzés intézményével
- egyéb kapcsolat, együttműködési forma
- ↔..... érdekelletét

Forrás: a szerző saját szerkesztése a www.degyfk.hu alapján

10.

Hatósági szolgáltatások változása

Veszprémi Bernadett

A hatósági szolgáltatások elérhetősége, minősége, a hozzáférés feltételei meghatározó befolyást gyakorolnak mindennapi életünkre. Szinte napi rendszerességgel kell szembenézniünk olyan kérdésekkel, hogy okmányaink ügyeinek intézése céljából mely épületbe kell belépniünk vagy melyik ügyintézőhöz fordulhatunk; milyen jogosultságaink és kötıtségeink vannak helyi lakosként, illetve milyen ügyeket tudunk lebonyolítani akár másik városban vagy otthonról, elektronikusan is. Mindezen kérdések természetesen kihívást jelentenek a „másik oldalról” – vagyis az ügyek ellátásáért felelıs intézmények, hivatalai ügyintézők szemszögéből – nézve is.

A tanulmány a hatósági szolgáltatások utóbbi években végbement változásaival, illetve ezeknek egy konkrét település, Hajdúböszörmény szintjén érzékelhető hatásaival foglalkozik. E körben nemcsak a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (továbbiakban: Ket.) részletezett hatósági szolgáltatásokat vizsgáljuk, hanem olyan, az önkormányzat, illetve az önkormányzati intézmények közszolgáltatási funkciójának (közfeladatainak) részét képező tevékenységeket is, amelyek valamilyen módon befolyásolják e „klasszikusnak” tekinthető hatósági ügyek ellátásának minőségét, hatékonyságát, gyorsaságát. Éppen ezért kitérünk a kifejezetten egyes hatósági feladatok ellátására szakosodott helyi önkormányzati intézmények, valamint az önkormányzat és egyéb hatóságok közötti kooperációra. Úgy véljük, e megközelítés összhangban van a Ket. által megfogalmazott célokkal – a közigazgatás szolgáltató jellegével és az „ügyfél-barátság” hangsúlyozásával – is.

A tanulmány célja, hogy áttekintve az elmúlt évek változásait, feltárja, milyen problémákkal kell szembesülnie az önkormányzatoknak, hogyan hatottak ezek a változások a hivatali feladatokra, és hatékonyabb lett-e így a munkavégzés. Mindezzel összefüggésben azt is vizsgáljuk, hogy a hatósági szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfelek szemszögéből nézve milyen hatásokat eredményeztek e változások.

1. A közszolgáltatás-szervezésre ható tényezők

1.1 Jogi kihívások

Az utóbbi időben bekövetkező jogszabály-módosítások közül jelentős változásokat hozott a járási rendszer bevezetése. A Hajdúböszörményi Járási Hivatal (továbbiakban: járási hivatal) illetékességi területe Hajdúböszörményre és Hajdúdorogra terjed ki.

Elsősorban okmányirodai ügyek, gyermekvédelmi, gyermekjóléti és gyámügyek, szociális igazgatási ügyek, egyéni vállalkozói tevékenységgel kapcsolatos ügyek, egyes kommunális, állategészségügyi, vízügyi hatáskörök, a helyi védelmi bizottság vezetésének feladata került át a járási hivatalhoz jegyzői hatáskörből. A helyi szinten megfogalmazott előzetes várakozásokhoz képest azonban jóval kevesebb olyan feladatot vett át a járás, amellyel ténylegesen megkönnyítette az önkormányzat államigazgatási hatáskörben végzendő munkáját. Néhol ugyanis csak számosságában tűnik soknak az átvett feladat, de ha megnézzük a konkrét ügytípust, látható, hogy a legegyszerűbb (egy-két ügyfelet érintő) ügyekről van szó évente (ezek az ún. „alvó hatáskörök”).

Vannak emellett olyan ügycsoportok is, amelyeken belül nem minden ügy került járási hatáskörbe, sőt az sem mindig egyértelmű, hogy pontosan mely ügyeket érinti az átcsoportosítás. Ezért mind az ügyfelek, mind a hatóságok részéről problémát okozhat annak megítélése, hogy melyik szint felelős az adott feladat ellátásáért.

A 2011 decemberében hatályba lépett¹, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) szintén fontos változásokat hozott. Az önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások csökkenése (pl. oktatás, egészségügy terén), a feladatellátás támogatási rendszerének módosítása, az önkormányzati hivatalrendszer, jegyzői feladatok átalakulása, a polgármester szerepének erősödése, a kormányhivatal új eszközei egyértelműen hatást gyakoroltak a hatósági ügyintézésre is.

Mindemellett az ágazati jogalkotás is befolyással van a hatósági ügyintézésre, mivel az egyes feladatcsoportok különböző kormányzási szintekre áthelyezésétől függetlenül is szűkítheti/bővítheti egy-egy területért felelős intézmény vagy személy hatáskörének, illetve munkakörének terjedelmét (erre a tanulmányban példát is hozunk).

A hatósági szolgáltatások informatikai háttere különösen fontos részét képezi az elemzésünknek, mivel az ezzel összefüggő jogszabályi változásokat, illetve ezek hatását a szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfelek közvetlenül érzékelik, és e változások kihívást jelentenek az új, illetve megváltozott feladatok hivatali koordinációjának szempontjából is. A legutóbbi, Hajdúböszörményt is érintő változást az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény hatályba lépése indukálta, amely informatikai biztonsági szabályzat- és stratégiaalkotást, cselekvési terv kidolgozását, a szervezet biztonsági szintbe, osztályba sorolását és egy elektronikus információbiztonságért felelős személy alkalmazását követelte.

A belső piaci szolgáltatásokról szóló Európai Parlament és Tanács 2006/123/EK irányelvének (továbbiakban: szolgáltatási irányelv) – amely szintén érinti az elektronikus ügy-

¹ A törvény szakaszosan lépett hatályba.

intézkést – hatásai is egyértelműen kimutathatóak a hazai jogalkotásban és az önkormányzati hatósági ügyintézésben egyaránt.

1.2 A közszolgáltatás-szervezésre ható egyéb tényezők

A közszolgáltatás-szervezésre a jogi tényezők mellett hatást gyakorolnak a pénzügyi-gazdasági, személyi, társadalmi és informatikai tényezők, amelyek pozitív vagy negatív irányban befolyásolják a hatósági szolgáltatások nyújtását. Azaz, ha nincs megfelelő pénzügyi háttér, akkor az önkormányzatnak fel kell adnia egyes fakultatív feladatait, intézményeket kell megszüntetnie vagy összevonnia. Hiába van meg a megfelelő IT infrastruktúra, ha hiányzik az ügyintézéshez szükséges digitális írástudás vagy a hajlandóság az új ismeretek elsajátítása iránt. Ha a lakosság sem bízik ezen új technikai vívmányokban (vagy akár a közigazgatásban), akkor nem fogja igénybe venni a rendelkezésre álló e-szolgáltatásokat még akkor sem, ha a jog és informatika lehetővé tennék. Végül pedig hiába a jogalkotó szándéka, hogy felvegyük a versenyt az élenjáró országokkal, beépítve legjobb gyakorlataikat eljárásainkba, ha nincs meg a megfelelő informatikai háttér, nincs interoperabilitás a rendszerek között, nem általános a szélessáv minden közigazgatási szervnél.

2. A változások és állandósult tendenciák kölcsönhatása az ügyintézésben

A Mötv. hatályba lépése, illetve a járási rendszer bevezetésének eredményeképpen változás állt be a polgármesteri hivatal felépítésében is, alkalmazkodva az ügyszámhoz és a munkateher-eloszláshoz.

Hajdúböszörmény 31910 fő lakosú település², a megyében a második legnagyobb. Polgármesteri hivatalában jelenleg 66 fő köztisztviselő dolgozik. Viszonylag kis létszámára tekintettel a főbb feladatcsoportok köré szervezi osztályait. A struktúraváltás a jogszabályok módosulását követi, ezt a változást mutatja be az 1. számú táblázat. A táblázat időintervallumai a Ket. hatályba lépéséhez és a járás bevezetéséhez kapcsolódnak.

A táblázatból kitűnik, hogy a jogi háttér változása ellenére is megfigyelhető egyfajta állandóság: a pénzügyi, jogi, hatósági, várossal kapcsolatos és vezetéshez közvetlenül kötődő területek (polgármesteri kabinet) elkülönülése. Az egyes időszakokban az is jól látható, hogy mely területek bonyolítanak nagyobb ügyforgalmat és igényelnek külön tagozódást (2005-től építéshatóság), illetve a jogszabály-módosítások és hatáskörök átadása-átvétele következtében mely osztályok válnak „feleslegessé”, szűnnek meg (közoktatási, közművelődési), tagozódnak be egy másikba (az építéshatósági a városfejlesztésibe) vagy melyek összevonása indokolt (a szociális és a hatósági).

A hivatali struktúra változásával a hatósági ügyek is „vándoroltak”. A 2013. március 1-jétől hatályos állapotot és a legjellemzőbb hatósági ügyeket mutatja be az 1. számú mellékletben szereplő táblázat.

² 2013-as adat.

1. táblázat

**A Hajdúböszörményi Polgármesteri Hivatal felépítése
2005 és 2013 között**

<i>2005-ig</i>	<i>2005-2012 között</i>	<i>2012-től</i>
1. Pénzügyi Oszt.	1. Pénzügyi Oszt.	1. Gazdálkodási Oszt.
1.1. adóhatósági szerv.		1.2. Adócsoport
1.3. költségvetési szerv.		1.4. Költségvetési és gazdálkodási csoport
2. Városfejlesztési Oszt.	2. Városfejlesztési Oszt.	2. Városfejlesztési és Műszaki Oszt.
2.1. vagyonhasznosítási szerv.		
2.2. építéshatósági szerv.		2.1. Városüzemeltetési Csoport
	3. Építésigazgatási Oszt.	
3. Szociális Oszt.	4. Szociális Oszt.	3. Humán és Igazgatási Oszt.
4. Hatósági Oszt.	5. Hatósági Oszt.	
4.1. okmányiroda	5.1. okmányiroda	
5. Közoktatási és Közművelődési Oszt.		
6. Jogi és Szervezési Oszt.		4. Jogi és Szervezési Oszt.
7. Városi Gyámhivatal	6. Városi Gyámhivatal	
8. polgármesteri kabinet	7. polgármesteri kabinet	5. polgármesteri kabinet

Forrás: a szerző saját szerkesztése³

2. táblázat

A hatósági ügyek száma 2013-ban

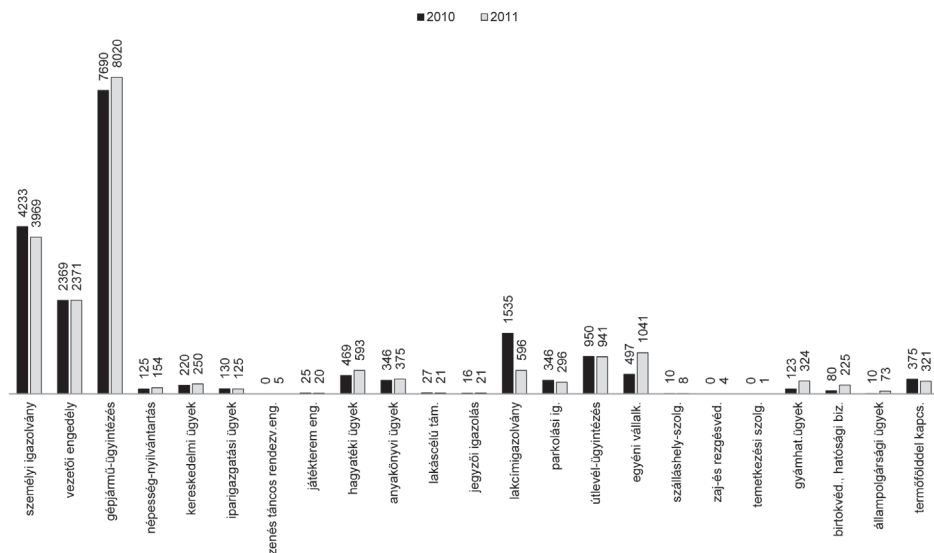
<i>államigazgatási ügyek</i>	száma összesen: 24054
	fellebbezések száma: 10 (4 helybenhagyó, 1 megváltoztató, 1 megsemmisítő és új eljárásra utasító, 4 saját hatáskörben módosított, visszavont)
	határidőn túli: 1146
<i>önkormányzati hatósági ügyek</i>	száma összesen: 6702
	fellebbezések száma: 15 (10 helybenhagyó, 5 módosított)
	határidőn túli: 57

Forrás: Hajdúböszörmény Polgármesteri Hivatalának aljegyzője által adott információ a KSH felé továbbított hatósági statisztikai adatgyűjtés eredményéről.

³ A Hajdúböszörmény Város Polgármesteri Hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 442/2012. (XII.20.) határozata, a és Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 10/1999. (VI.24.) önkormányzati rendelete és a Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 20/2007. (IV.26.) önkormányzati rendelete alapján.

1. ábra

A hatósági ügyek alakulása 2010–2011 között



Forrás: Az önkormányzat kötelező adatszolgáltatásának adatai a KSH felé.⁴

Az ábrán jól látszik, hogy az ügyek jelentős részét az okmányügyek tették ki 2010-2011 között a városban, így azt mondhatjuk, a hatósági ügyintézés terén ezek tekintetében érzékelhető leginkább a járási rendszer bevezetése által eredményezett „ügyteher-vándorlás”. Ezek mellett első helyen a szálláshely-szolgáltatással kapcsolatos ügyintézés állt, vélhetően a település gyógyfürdőjének és vonzaskörzetének, elhelyezkedésének köszönhetően. Szintén a mezőgazdaság dominanciája és a jó földrajzi adottságok miatt az egyéni vállalkozások és a termőfölddel kapcsolatos ügyek száma is jelentős Hajdúböszörményben.

Ha megnézzük az ágazatok szerinti bontást, akkor az egyik legleterheltebb osztály – amely kis létszámmal, de nagy ügyforgalmat lebonyolítva dolgozik – a Szociális (illetve 2012-től Humán és Igazgatási) Osztály. A szociális ellátások számát (2005 és 2012 között) a 2. Melléklet mutatja be.

A melléklet nem az ellátásban részesülőket, hanem az ellátást igénylőket jelzi. Ennek két jelentősége van. A táblázat célja elsősorban a munkateher bemutatása, ezért az új igénylőkre és nem a szummára (meglevő + új) kíváncsi. Másrészt nem a ténylegesen ellátásra jogosultak adataival dolgozik, hanem a kérelmet benyújtók számával, amely tartalmazza azokat is,

⁴ Az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program adatgyűjtéseiről és adatátvételeiről szóló 288/2009. (XII.15.) Kormányrendelet, valamint a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény alapján. www.kim.gov.hu, leltöltés ideje: 2014. április 1.

akik kérelmét a hatóság valamilyen okból elutasította. Ez reálisan ábrázolja az osztály adott évre vonatkozó munkaterhét.

A rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, a közgyógyigazolvány, az átmeneti (önkormányzati) segély és a lakásfenntartási segély tekintetében mutatkozik a legnagyobb ügyszám, jelezve ezzel az egyik sajátos városi problémát: a lakosság egy jelentős hányadának a megfelelő életkörülmények fenntartásával kapcsolatos nehézségeit (lakáshiány, rossz anyagi körülmények, a kiskorúak tartásáról gondoskodás ellehetetlenülése, tartalékhiány, gyógyszer-szükséglet). Az Osztály a 2. melléklet szerinti időszakban látszó, nagyjából egyenletesen erős leterheltsége – különösen e nagy ügyszámot hozó területeken – arra is következtetni enged, hogy a hatósági ügyintézés terén az ügyteher mértéke/változása nem kizárólag a jogszabályi változások függvénye; igen erős szerepe van emellett a helyi szintű problémáknak is a kapcsolódó hatósági ügyek keletkeztetésében. A lakáscélú helyi támogatás megszűnése (önkéntesen nyújtható önkormányzati támogatás lévén) a kötelező feladatok ellátásának fedezésére szolgáló keretek szűkösségére utal.

E „szociálisan érzékeny hatósági szolgáltatásokhoz” kapcsolódó területeken különösen nagy jelentősége van a hatóság és a szociális feladatok ellátásáért felelős helyi intézmények közötti együttműködésnek. Erre szolgál példaként a Szociális Szolgáltatási Központ gyakorlata, amely a szociális területen előforduló ügyekben felvilágosítást, tanácsadást, hivatalos ügyekben való közreműködést, egyéb szolgáltatások esetében közvetítést, konfliktuskezelési szolgáltatást, házi segítségnyújtást, közösségi ellátást, támogatószolgáltatást, nappali ellátást nyújt.

3. A feladat-ellátás kötöttsége, illeszkedése

3.1 Földrajzi térséghez kötődés

A helyi önkormányzatok kialakításával a jogalkotó célja egyrészt az volt, hogy a helyi, település életét érintő közügyek intézésére önálló hatóságot hozzanak létre, másrészt az államigazgatás tehermentesítése érdekében a helyi szintű államigazgatási feladatok ellátását ne saját szervezetük keretein belül, minden településre hatóságot telepítve oldják meg, hanem a már létező és működő önkormányzati struktúrára ruházva. Az így kialakult önkormányzati és államigazgatási ügyek vonatkozásában elmondható, hogy kifejezetten az első kört jellemzi a földrajzi kötöttség, hiszen figyelemmel van az adott mikrokörnyezet sajátosságaira (gazdasági, társadalmi háttér), míg a második esetben a feladatellátás általában az általános illetékességi szabályok szerint történik.

Amikor még az okmányirodák az önkormányzat polgármesteri hivatalához tartoztak, előfordult, hogy a debreceni nagy ügyforgalom következtében, a hosszú sorban állás vagy várakozás helyett a debreceni lakosok is a hajdúböszörményi okmányirodában foglaltak időpontot. Azzal, hogy az okmányiroda a járási hivatalhoz került, az okmányügyek (személyi okmányok, gépjármű-ügyintézés) is kikerültek az önkormányzati hatósági szolgáltatások közül. Egyéb szakigazgatási területen nem jellemző, hogy más település lakosai vennék igénybe a helyi hatósági szolgáltatásokat.

Szociális területen is megfigyelhető egyfajta „átjárás”. Egyrészt vannak ún. „betelepülők”, akik lakóhely-változtatás miatt kerülnek a hatóság látókörébe pl. Debrecenből költöznek

Hajdúböszörmény külterületeire (Déli-lucernás, Nagy-Bocskai szőlőskert) és ott lakhatásra nem alkalmas gazdasági épületeket foglalnak el, vásárolnak. Másrészt egyes szociális ellátások (pl. időskorúak járadéka) igénybevételénél is találkozunk máshol bejelentett, de a szolgáltatást itt igénybe vevő ügyfelekkel.

3.2 A gazdasági-társadalmi tér meghatározó szerepe

A gazdasági-társadalmi háttér befolyását, szerepét két területen vizsgálhatjuk. Egyrészt a képviselő-testület működése során, másrészt a hatósági ügyintézésben a vállalkozások jelenlétével.

A vállalkozások alakulását a 3. számú melléklet mutatja be jogi forma szerinti bontásban.⁵ Míg a társas vállalkozások tekintetében nő a vállalkozási kedv (bár 2011-ben egyértelmű visszaesés mutatkozik 2010-hez képest), addig a működő egyéni vállalkozások száma egyre csökken. Legnagyobb arányt a gazdasági szervezetek és a jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok képviselik. Ez utóbbi kategóriánál az elmúlt két évben óriási csökkenés látszik (4727-ről 200-ra). A nonprofit szervezetek száma növekedést mutat, közel másfélszeresére nőtt.

2012-ben tizenkét nonprofit szervezetet támogatott Hajdúböszörmény önkormányzata. A nonprofit szervezetekkel való együttműködés alapját a 2006-ban kibocsátott rendelet és stratégia képezi. A döntés-előkészítés folyamatába a munkaanyagok elkészítése, az információgyűjtés során, valamint egyeztetések keretében vonják be ezen szervezetek képviselőit. Intézményes egyeztető fórum, civil tanács az önkormányzatnál nem működik, azonban civil referens igen és egy civil munkacsoport kialakítása is folyamatban van.

3.3 Kötődések a kormányzati szinthez

3.3.1 Személyi erőforrások

A Hajdúböszörményi Járási Hivatal kialakításához kapcsolódó megállapodás alapján és a város jegyzőjének végleges – hivatalvezetői – áthelyezésére tekintettel a Hajdúböszörményi Polgármesteri Hivatal létszáma 29 fővel⁶ csökkent (ennek eredménye a jelenlegi 66 fős létszám).⁷

Megállapítható, hogy a mostani létszám nem elegendő a feladatok ellátásához, illetve általában a hatékony és gyors munkavégzéshez. Ez a probléma általánosnak tekinthető és nem csak a böszörményi önkormányzatot jellemzi. A státuszok feltöltésére nincs lehetőség, ezért az önkormányzat ad hoc módon, egyéb jogviszony keretében történő foglalkoztatással próbálja megoldani a problémát.

A járási hivatal vezetői pozícióját a korábbi jegyző kapta meg, ezzel megváltozott helyzete az önkormányzatban is. Nemcsak kikerült az önkormányzat szervezetéből, hanem külön alrendszer, az államigazgatás része lett.

⁵ A mellékletben kihúzott sorokról nem rendelkezünk információval.

⁶ A csökkenés: szakmai létszám 22 fő, funkcionális létszám 5 fő, üres státusz 2 fő.

⁷ Forrás: Hajdúböszörmény Polgármesteri Hivatalának aljegyzőjének adatszolgáltatása.

Pozitívumként említhető, hogy bár az államigazgatási feladatok átadása az önkormányzati közszolgálati személyzet leépítésével járt együtt, az érintett személyi állományt a járási hivatal átvette. Innen nézve tehát nem okozott fennakadást a változás, hiszen a feladatok átcsoportosításával az azokat végző személyzet is a járáshoz került. Másrészt viszont az is előfordult, hogy mivel az önkormányzatnál egy-egy ügyintéző több ügy elbírálásáért volt felelős (tehát olyanért is, amely nem került át a járáshoz), egyes területeken most erőforráshiány keletkezett az önkormányzatnál.

A létszámcsökkentés mellett a hivatali struktúra és a munkaszervezés átalakítására is sor került (lásd bővebben a 2. pontot); a munkaszervezés tekintetében ezt az előbb említett erőforráshiány keletkezése is indokolta.

A hatáskör-változás mind az ügyféli, mind a hivatali, ügyintézői oldalon egyaránt mutat pozitív és negatív vonásokat.

Ügyféli oldalon a járási rendszer kialakítása számos előnnyel jár, rugalmasabb, hosszabb nyitva tartást, ügyfélbarát hozzáállást, gyorsabb ügyintézést tesz lehetővé. A gyorsaságot a feladatok jellege és a járásoknál rendelkezésre álló nagyobb létszám is biztosítja. A kormányablakok létrehozása az egyablakos ügyintézés és a teljeskörű tájékoztatás érdekében történt (kialakításuk folyamatban van).

Hátránynak tekinthető, hogy vannak olyan ügycsoportok, amelyen belül nem minden ügytípus került át a járási hivatalhoz, ezáltal az ügyfeleket elbizonytalaníthatja az ügyintézés során, hogy melyik ügyben hova kell fordulniuk. Például szociális területen az alanyi és normatív közgyógyellátás járási hatáskörbe került, míg a méltányossági közgyógyellátás a helyi önkormányzat hatáskörében maradt. Az átcsoportosítás háttérében az áll – mint ahogy általában az önkormányzat és járás között történő feladat-megosztás háttérében is –, hogy azon ügyek elbírálását hagyták a helyi önkormányzat kezében, amelyek az adott település életéhez, mindennapjaihoz, a helyi sajátosságokhoz kötődnek és helyi szintű, egyéni érdekeket is megjelenítő és figyelembe vevő döntéseket igényelnek.

Az önkormányzati oldalon viszont pozitív hatása is van az átcsoportosításnak: amíg például ügyféli oldalon a közgyógyellátás problémát jelent (melyik formáját, hol lehet igényelni), addig az önkormányzat Humán és Igazgatási Osztályának leterheltsége csökkent azáltal, hogy csak a méltányossági elbírálás maradt a jegyző hatáskörében.

A feladatok csökkenése következtében felszabadult munkaerő lehetővé tette az önkormányzat hivatali struktúrájának átformálását, a hivatali munka hatékonyságának javítását, szervezetfejlesztést.

A hivatali oldalon jelentkező hátránynak tekinthető létszámcsökkenés a munkateher növekedésével járt, az osztályok összevonása miatt eddig máshoz tartozó területeket is meg kell tanulniuk az ügyintézőknek. Az átláthatóság és egységesség kritériumai az adott területhez kapcsolódó ügyek szétbontásával csorbát szenvednek.

A gyakorlatban az ügyintézők inkább a munkateher növekedésével szembesültek. A feladat-elvonás sok esetben a személyzeti állomány csökkenésével járt együtt; például szociális területen az aktív korúak ellátás iránti igényeinek elbírálásában az eddig alkalmazott három köztisztviselő helyett Hajdúböszörményben jelenleg egy fő vesz részt. A rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény megállapítása és óvodáztatási támogatás odaitélése az eddigi kettő helyett egy ember munkáját képezi. Ezek olyan ügyek, amelyek elég jelentős munkaterhelést jelentenek egyrészt az érintettek nagy száma, másrészt az adott ügytípus jellegzetességei miatt. Rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben a településen kb. 2400 gyerek

után jogosultak a szülők évente. Ha az aktív korúak ellátását vesszük, kb. 3000 fő részesül az ellátás valamilyen formájában.⁸ Ezen ügyben viszont a kérelmek tekintetében kb. 1,5-es szorzóval kell számolnunk, hiszen az ellátás osztott (foglalkoztatás és támogatás/rendszeres szociális segély és foglalkoztatást helyettesítő támogatás). Itt azonban nem a járások létrehozása, hanem az ágazati jogszabály változása növelte a munkaterheket.

Hasonlóan az ügyféli bizonytalansághoz, az egyes szakterületek megbontása, ügycsoportokon belül az ügyek csak egy részének átadása az átláthatóság és az egységesség rovására megy. Így például a már említett szociális igazgatás nyújtotta ellátásokon osztozik a járás és az önkormányzat, járási hatáskörbe került az ápolási díj, közgyógyellátás, de jegyzői hatáskörben maradt a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, az óvodáztatási.

A két szerv között kialakított kommunikációs rendszer egyaránt hordoz magában előnyöket és hátrányokat. A fizikális kapcsolat (általában egy épületen osztozik a járási hivatal és a járásszékhely önkormányzat), a közelség megkönnyíti az információáramlást, gyakran a hivatalos út „fellazításával”, egyben a szervek elkülönítése, külön alrendszerbe tagozódása a több hatóságot érintő ügyekben meg is nehezíti a gördülékeny feladat-ellátást.

Szintén a már hivatkozott aktív korúak ellátásában érintett az önkormányzat és a járási hivatal munkaügyi kirendeltsége is, amely utóbbi a járási hivatal szakigazgatási szerve. A szervek közti kommunikáció sok felesleges papírral, többletmunkával jár, eltérő informatikai rendszereket kell használni, és az együttműködés, információlekérés nem mindig tökéletes. Erre megoldást jelentene, költségtakarékosabb, hatékonyabb és gyorsabb ügyintézés eredményezne a feladat átadása, vagy a járási hivatal munkaügyi kirendeltségének önkormányzathoz sorolása.

A fent említett problémák mellett a gyakorlatban sem az egy épületben való elhelyezés, sem a struktúra megbontása, sem a napi feladatellátás nem szül konfliktusokat az önkormányzat és a járási hivatal között. Ennek viszont az az oka, hogy legnagyobb részben ugyanazon ügyintézők dolgoznak a járásnál, akiket korábban az önkormányzat foglalkoztatott, ezért már kialakult egy személyes kapcsolat, együttműködés az évek során, amellyel tudják kezelni a felmerült problémákat.

A járási hivatallal való együttműködés az alábbi területeken alakult ki:

- a) Bűnmegelőzési Tanács munkájának segítése, helyszíni bejárások, ellenőrzések, környezettanulmányok készítése,
- b) települési esélyegyenlőség előmozdítása,
- c) közreműködés a közfoglalkoztatási feladatok végrehajtásában,
- d) a helyi védelmi bizottság elnöke a katasztrófák elleni védekezés feladatai között koordinálja a védekezésben résztvevő polgármesterek tevékenységét,
- e) együttműködés az építési, használatba vételi engedélyezési és építésrendészeti eljárásokban.

⁸ Az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Programadatgyűjtéseiről és adatátvételeiről szóló 288/2009. (XII.15.) Kormányrendelet, valamint a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény alapján kötelező adatszolgáltatás adatai a KSH felé. www.kim.gov.hu, letöltés ideje: 2014. április 1.

3.3.2 Tárgyi erőforrások

A tárgyi erőforrások sorsát megállapodás rendezte a két szint között. A járáshoz igen sok eszköz került át, mivel az átvett ügyintézőkkel együtt az általuk használt tárgyi eszközöket is az önkormányzatnak kellett biztosítania. Az ezt követően fellépett hiányt az önkormányzat pótolta. Ennek eredményeképpen a hivatal jelenleg megfelelően fel van szerelve, minden eszköz rendelkezésre áll, amely a hatósági ügyintézéshez szükséges, igazodva a hivatal létszámához (sőt, ahol lehetséges volt – például fénymásolók esetében –, a korábbiaknál korszerűbb eszközöket szereztek be). Minden köztisztviselő rendelkezik saját asztallal, telefontal, nyomtatóval, számítógéppel és szélessávú Internet-hozzáféréssel. Az infrastrukturális háttér megbontása az ügyintézés nem érintette, fennakadásokat nem okozott. A feladatok ellátásához szükséges adatbázisok használati jogát értelemszerűen szintén a járási hivatal kapta meg.

A változások fizikai oldalát tekintve a járási hivatalnak a polgármesteri hivatal épületében való elhelyezésével csökkent az önkormányzat rendelkezésére álló helyiségek száma, ezért egy irodán több embernek kell osztoznia, ami a párhuzamos ügyfelfogadások során megnehezítheti, vagy legalábbis kényelmetlenebbé teheti az ügyfelekkel való kommunikációt.

A 218/2012. (VIII.13.) Korm. rendelet⁹ meghatározta a folyamatban levő ügyekre vonatkozó szabályokat, a 2012. december 31-ig lezárt ügyek tekintetében pedig az iratok őrzéséről való gondoskodást a jegyző feladatává tette. Kötelezettségként írta elő, hogy ha a járási hivatal kéri, a lezárt iratokat három munkanapon belül át kell adni számukra. E kötelezettség teljesítését – a szűkös határidőre tekintettel – segítette a hivatali épület megosztása a két szerv között. Az átkerült ügyiratok száma Hajdúböszörményben: 1682 db.¹⁰

3.3.3 IT erőforrások

Informatikai szempontból azonban már több problémát is láthatunk. Az informatikai hálózat fejlesztését – forráshiány miatt – inkább a szinten tartás jellemzi Hajdúböszörményben, a hálózat üzemeltetése az adatbiztonsági követelményeknek megfelelően történik.¹¹ Megjegyzésként hozzá kell azonban fűznünk, hogy ez a probléma nem egyedüli, a többi önkormányzat is hasonló szinten áll.

A jogi „nyomás”¹² miatt Hajdúböszörmény is csatlakozott a hivatali kapuhoz. Az elektronikus ügyintézés mégis fehér folt az önkormányzat életében. Ennek oka mind hivatali, mind ügyféli oldalon keresendő. Hivatali részről hiányoznak a belső ügyintézés segítő, interoperabilis informatikai rendszerek.

A járási rendszert megelőzően az önkormányzat részét képező okmányirodában a 2010-ben regisztrált ügyfélkapuk száma 481, 2011-ben az ügyfélkapu-regisztráció 398 volt. Az átalakítás következtében az okmányiroda átkerült a járáshoz, és a járási hivatal törzs-

⁹ A járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII.13.) Korm.rendelet 14.§.

¹⁰ Ficsor László, a Hajdúböszörményi Járási Hivatal vezetőjének Keszthelyen, 2013. szeptember 19-én elhangzott előadása a www.kozszov.org.hu adatai alapján. Letöltés ideje: 2014. április 1.

¹¹ Beszámoló a Polgármesteri Hivatal 2012. évi munkájáról.

¹² A termőföldre vonatkozó elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlásának részletes szabályairól szóló 16/2002. (II.18.) Kormány rendelet 2008-as módosításának eredményeképpen és a korábban hatályos elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX. törvény következtében.

hivatal szervezeti egységeként működik, tehát jelenleg az önkormányzatnál ügyfélkaput létesíteni nem lehet.

Hasonló problémaként említhető a kapacitáshiány és a digitális írástudás, az informatikai szakmai ismeretek hiánya. Ügyféli oldalon jellemző, hogy szociális területen van a legnagyobb ügyszám, ami nagy valószínűséggel a rossz anyagi körülményekre vezethető vissza. Itt nem várható az ügyféltől, hogy elektronikusan adja be valamely szociális ellátás iránti kérelmét vagy hogy egyáltalán ismerje és rendszeresen használja az internetet. Az e-ügyintéztést a vállalkozásoknál lehetne igazán beindítani – köszönhetően a személyi jövedelemadóról szóló törvényben meghatározott kötelező ügyfélkapus adóbevallási kötelezettségnek –, de az elektronikus ügyintéztést csak törvény teheti kötelezővé, illetve ehhez ÁNYK-s¹³ dokumentumokat kellene a honlapon elérhetővé tenni.

Emellett elektronikus ügyintézésről az építésügyi hatósági igazgatás terén beszélhetünk, ahol szintén jogi eszközökkel és a megfelelő informatikai háttér (ÉTDR¹⁴) kiépítésével lehetővé tették mind az engedélyeztetési, mind a kivitelezési tevékenység elektronikus dokumentálását.

Az elektronikus közzétételi kötelezettségének Hajdúböszörmény a www.hajduboszormenty.hu honlap üzemeltetésével felel meg. Az adatok egy része tekintetében az információk hiányosak vagy régiak, de általában megfelelnek a jogszabályi előírásoknak és a szervezeti felépítés és formanyomtatványok publikálásával segítik a hatósági ügyintéztést.

Bár nem számottevő Hajdúböszörményben az e-ügyindítások száma, a településnek voltak az e-kormányzással kapcsolatos célkitűzései és tervei. Ezt tükrözi az e-ügyintézésről szóló 50/2005. (X.27.) helyi önkormányzati rendelete és a Nyugat- Hajdúsági Település- és Területfejlesztési Tanács, később Hajdúszoboszlói Többcélú Kistérségi Társulás keretében elnyert uniós pályázata is (GVOP 4.3.1.).

Az e-ügyintézési rendelet az elektronikus tájékoztatás és az e-hatósági szolgáltatások bevezetése terén a fokozatosságot, a pontos, naprakész adatok szükségességét, a folyamatos elérhetőség jelentőségét hangsúlyozza. E követelményeknek való megfelelés érdekében az önkormányzat adatközlőt és adatfelelőst jelölt ki. Még a régebbi szabályoknak megfelelően¹⁵ – nevesít olyan hatósági ügyeket, amelyekben lehetővé teszi a) az elektronikus ügyindítást, és b) a teljes elektronikus ügyintéztést.

Az elkülönítés oka, hogy back office oldalon egy belső informatikai ügyintézési rendszer fogadja/ fogadta az elektronikus úton érkezett kérelmeket, jogi, igazgatási, informatikai segítséget biztosítva az ügyintézőknek az ügyek elbírálásánál. A rendszer a rendelet mellékletében felsorolt ügyek vonatkozásában képes a teljes hatósági ügymenet elektronikus kezelésére, munkamozzanat szintig lebontva azt (workflow). A többi ügy vonatkozásában csak a kérelmek befogadását tudja biztosítani.

¹³ Általános Nyomtatványkitöltő.

¹⁴ Építésügyi hatósági engedélyezési eljárást Támogató elektronikus Dokumentációs Rendszer.

¹⁵ 2005-ben a Ket. lehetőséget adott az önkormányzatoknak arra, hogy rendelettel kizárják az elektronikus ügyintéztést. Hajdúböszörmény a teljes kizárás helyett azt választotta, hogy bizonyos ügyekben kezeli az elektronikus kérelembenyújtást, míg más ügyekben a teljes folyamat elektronikus követésére is képes. A jelenlegi jogszabályi környezet ezt már nem engedi, önkormányzat már csak önkormányzati hatósági ügyben zárhatja ki az elektronikus kapcsolattartást.

Az uniós pályázat és az e-ügyintézés érdekében történő társulás is mutatja a régió összefogását és a fejlődés iránti elkötelezettségét. A társulás a GVOP 4.3.1. pályázaton több mint 450 millió Ft támogatást nyert el a CLBPS uniós ajánlás 3-4. szintjének kiépítésére. Front office oldalon Hajdúböszörmény a pályázatban foglalt kötelező fenntartási időig az Info tv. mellékletében szereplő, általános közzétételi listában előírt információk közzétételére a www.e-tarsulas.hu honlapot használta. A honlap és a mögötte álló alkalmazás összekötésben állt a Nemzeti Távközlési Gerinchálózattal. Back office oldalon az elektronikus ügyintézésre Integrált Kistérségi e-Közigazgatási Rendszer (IKeR) került kifejlesztésre, amely az ügyeket az ügyindítástól a döntéshozatalig kezelte elektronikusan, lehetőséget biztosítva az interaktív tájékoztatásra is (proaktivitás). A gyakorlatban jelenleg a rendszert már nem alkalmazzák.

Az önkormányzatnál használt informatikai rendszereket a 3. számú melléklet mutatja be. Ezen nyilvántartások egy részének alkalmazása jogszabályi kötelezettség (pl. ÉTDR, ASZA¹⁶), másik részének használatát a gyakorlati igények, költségtakarékosság, hatékonyság indokolta.

Az alkalmazott informatikai rendszerekkel kapcsolatban felmerülő problémák:

- a) párhuzamos iktatás történik, az iratkezelési szoftver alkalmazása mellett még mindig gyakran vezetnek papíralapú iktatókönyvet is, amelynek elhagyásával idő és energia lenne megspórolható,
- b) hiányzik a rendszerek közötti átjárhatóság, kommunikáció, egyes esetekben több rendszerbe kell felvinni ugyanazon adatokat,
- c) a régi rendszerek frissítésére, lecserélésére lenne szükség, azonban az elavultság vagy esetleg a fejlesztők időközbeni megszűnése miatt az adatok átkonvertálására, kimentésére nincs lehetőség,
- d) az adó területen jól bevált automatikus címkézés, címkegyártás bevezetése vált szükségessé a szociális ellátások nagy száma miatt, megkönnyítve a postázást,
- e) a szociális területeken használt rendszerek folyamatban levő ügyeknél az adatbevitel során mindaddig nem mentik el a felvitt információkat, amíg az ügyet le nem zárják. Ez akadályozza az ügyintézését.

Az önkormányzat rendelkezik elektronikus aláírással is, amelyet a polgármesterhez rendelt, aki túlnyomórészt pályázatok beadásához, elektronikus feltöltéséhez használja azt.

Az e-ügyintézési rendelet a személyes megjelenéshez kötött hatósági ügyek vonatkozásában lehetővé teszi az elektronikus időpontfoglalást. Ez nagy valószínűséggel korábban az okmányirodai ügyintézésre vonatkozott, ahol állami XR rendszer garantálta ezt a kormányzati portálon keresztül. Egyéb területen jelenleg időpontfoglaló rendszer nem működik, azonban a gyakorlatban vannak olyan ügyek, amelyek igényelnék ezt a lehetőséget.¹⁷ Mind az ügyintéző, mind az ügyfél szempontjából előnyös lenne. Az ügyintéző előre fel tudná mérni, hogy adott napon belül, hány ügyféllel kell foglalkoznia, előre tervezhető lenne a munkája. Az időpontfoglaló rendszer lehetővé tenné egyrészt, hogy az ügyfelekkel való kapcsolattartás mellett érdemi munkát is tudjanak végezni, másrészt a rendszerbe kalibrált ügyintézési idő

¹⁶ Anyakönyvi Szolgáltató Alrendszer.

¹⁷ Az elektronikus időpontfoglalás alatt két dolgot értünk: a honlapon keresztül történő és a hivatalban elhelyezett terminálon keresztüli időpontfoglalást.

következtében csak meghatározott számú foglalatást engedélyezne, ezzel határt szabva az egy napra bejelentkező ügyfeleknek. Az ügyfelek számára meggyorsítaná az ügyintézés, hiszen nem kellene órákig sorban állniuk.

A csekély számú elektronikus ügyindítás és a belső e-ügyintézési rendszer használatának hiánya/nem alkalmazása következtében a döntéshozatal és a döntések közlése a hatósági ügyintézésben még mindig hagyományos formában, papír alapon történik. Meg kell azonban említenünk, hogy a képviselő-testületnek is vannak hatósági hatáskörei, tehát az „elektronizált, interaktív” önkormányzat kialakulása egyik állomásának tekinthetjük, hogy már szavazatszámlláló rendszer áll a képviselők rendelkezésére.

A szolgáltatási irányelvről már korábban említést tettünk. Az átültetésére született, a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény rendelkezéseit és az önkormányzat felé jelentkező kötelezettségeket megvizsgálva megállapítható, hogy külföldi székhelyű vagy tulajdonosú vállalkozás nincs Hajdúböszörményben, ezért a szolgáltatási irányelv hatása ilyen tekintetben nem volt érezhető a településen. Az eljárások egyszerűsítése elsősorban a vállalkozásokkal és építkezésekkel kapcsolatos ügyintézészt érintette (működési engedély, építési engedély és ezentúl bejelentés), tehát ennek hatása az ügyszámban és az ügyintézés gyorsaságában mérhető. Az egyablakos ügyintézési pontok a kormányhivatal keretein belül kerültek kialakításra (kormányablak), amely nem érintette az önkormányzatok munkáját. Végül egyrészt az elektronikus ügyintézés sajnálatos lemaradottsága, másrészt a település életében részt vevő külföldiek alacsony létszáma miatt az ügyfélkapu tekintetében sem beszélhetünk a szolgáltatási irányelv érzékelhető hatásáról.

A külföldiek aránya az ügyfelek között Hajdúböszörményben elenyésző. Viszonylag sokan töltik a településen nyári szabadságukat, azonban csak kevesen vannak, akik állandó lakhelyet létesítenek vagy valamilyen hatósági ügyet intéznek. 2013-ban három külföldi személy kezdeményezett hatósági eljárást, egyikük házasságkötési szándékát jelezte, a másik két személy böszörményi lakosként szociális ellátásért folyamodott az önkormányzathoz.

Összegzés

Jelen tanulmány a hatósági szolgáltatások terén az utóbbi években bekövetkezett legfontosabb változásokat, illetve azok Hajdúböszörmény városában érzékelhető hatásait kívánta bemutatni. Láthattuk, hogy a (jelen esetben elsősorban központi szintű) jogszabályi módosítások mellett több más tényező – így például a sajátos városi problémák, munkatársak közötti kommunikáció intenzitása – is meghatározó befolyást gyakorol a hatósági ügyintézés helyi szintű ellátására, koordinációjára, illetve az ügyfélként megélt tapasztalatokra. Összességében megállapíthatjuk, hogy a jogalkotói szándék nem mindig reális és nem minden esetben van tekintettel a gyakorlati igényekre és előfeltételekre, illetve egyéb, jogon kívüli tényezőkre. Ennek következtében a változások megvalósítása gyakran nehézkes, sok időt és energiát igényel az önkormányzatok részéről, amelyet nem feltétlenül kompenzál a jogalkotó által célként kitűzött előny.

A fent bemutatott jogszabályi változások – elsősorban a járási rendszer bevezetése – Hajdúböszörmény városában az alábbi eredményekkel jártak a hatósági ügyintézés terén.

Azzal, hogy a jogalkotó az önkormányzat legtöbb államigazgatási hatáskörét áttette a járáshoz, a feladatokat ellátó személyzeti állományról is gondoskodni kellett. Ennek egyaránt vannak pozitív és negatív következményei. Pozitívumként értékelhető, hogy a feladatokkal együtt az ügyintézők is átkerültek, ezért nem volt szükség az önkormányzatnál létszámleépítésre, a járásnál pedig új emberek „betanítására”. A személyi erőforrás csökkenése ugyanakkor egyes – például a szociális – területeken az önkormányzatnál maradt munkatársak számára munkateher-növekedést eredményezett. Ebben a tekintetben negatívnak értékelhetjük a járási rendszer bevezetésének eredményét. Éppen ezért további ügyek (pl. aktív korúak ellátása) átadása lenne indokolt a koherencia érdekében (de személyi átcsoportosítás nélkül). Zárójelenen azonban meg kell jegyezni, hogy sok esetben ezt a növekedést nem közvetlenül a járási rendszer bevezetése, hanem az adott szakigazgatási területen bekövetkező jogszabályváltozás okozta.

A korábbi kollegiális viszony és a fizikai közelség előnyként jelentkezik a mindennapi kommunikációban. Bár két külön alrendszer részei, a hivatalokat mégis általában az együttműködés jellemzi.

A feladatok, hatáskörök megváltozásával a szervezet átalakítására is szükség volt, ezért osztályok összevonására és új feladatosztásra került sor. Az új feladatok ellátása új ismeretek megszerzését is igényli.

A tárgyi erőforrásokat tekintve az átadás-átvétel már zökkenőmentesebb volt. A helyiségek megosztása nem okozott feszültséget, az ingó, ingatlanok, adatbázisok sorsát az egyértelmű jogi rendezés érdekében megállapodás rögzíti a felek között.

A hatósági szolgáltatások informatikai hátterének fejlődése tekintetében tapasztalhatunk pozitív eredményeket, ugyanakkor e területen is több esetben megmutatkozik a jogalkotói szándék irrealitása (így például hiányoznak a jogszabályi cél eléréséhez kellő egységes, szabványos, interoperabilis rendszerek).

Az eredményeket összegezve, Hajdúböszörmény a változásokra jól reagált, azonban az országos problémák itt is jelentkeznek. További feladat-átcsoportosítást, anyagi háttér biztosítását igényelné hivatali munkavégzés hatékonyságának javítása. Az, hogy a munkavégzés, munkaszervezés ennek ellenére is megfelelőnek tekinthető hatékonysági szintet ért el, elsősorban a két hivatal közötti, jól működő informális kapcsolatoknak köszönhető.

Felhasznált jogszabályok

- 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
- 2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról
- 2009. évi LX. törvény az elektronikus közszolgáltatásról
- 2010. évi CXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvény-módosításokról
- 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról
- 2011. évi CLXXXIX. törvény a Magyarország helyi önkormányzatairól
- 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról

- 2013. évi L. törvény állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról
- 288/2010. (XII.21.) Kormányrendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról
- 218/2012. (VIII.13.) Kormányrendelet a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
- 515/2013. (XII.30.) Kormányrendelet a kormányablakokról
- 78/2012. (XII. 28.) BM rendelet az önkormányzati hivatalok egységes irattári tervének kiadásáról
- 1299/2011. (IX.1.) Kormányhatározat a járások kialakításáról
- 3/2013. (II.18.) KIM utasítás a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának 10/1999. (VI.24.) önkormányzati rendelete Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának 50/2005. (X.27.) helyi önkormányzati rendelete az e-ügyintézésről
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának 20/2007. (IV.26.) önkormányzati rendelete Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának 442/2012.(XII.20.) határozata Hajdúböszörmény Város Polgármesteri Hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzatáról

Melléletek

1. Melléklet

Hatósági ügyek a polgármesteri hivatalban, 2013-tól

<i>Humán és Igazgatási Osztály</i>	szociális és gyermekvédelmi ágazat	Rendszeres és kiegészítő gyermekvédelmi kedvezmény
		Óvodáztatási támogatás
		Aktív korúak ellátása
		Lakásfenntartási támogatás
		Adósságcsökkentési támogatás
		Védendő fogyasztói igazolások kiadása
		Méltányossági közgyógyellátás
		Átmeneti segély
		Temetési segély
		Közköltséges temetés
		Rendkívüli gyermekvédelmi támogatás
		Helyi utazási kedvezmény (diák és nyugdíjas támogatás)
		Életkezdési támogatás („Baba-kötvény”) kiegészítés felülvizsg.
	igazgatási ágazat	Állampolgárság
		Anyakönyvi ügyek
		Hatósági bizonyítvány
		Telepengedély kiadása
		Üzletek működésével kapcs. ügyek
		Szálláshely-szolg.-sal kapcs. ügyek
		Birtokvédelmi eljárás
Hagyatéki ügyek		
környezetvédelmi ágazat	Zaj-és rezgésvédelmi ügyek	
<i>Városfejlesztési és Műszaki Osztály</i>	Városüzemeltetési csoport	Méhészet
		Fakivágási engedély
		Közterület-használat
		Építéshatósági ügyek
		Környezetvédelmi hatósági feladatok
<i>Jogi és Szervezési Osztály</i>		

Forrás: www.hajduboszormeny.hu

2. Melléklet

A Szociális Osztály hatósági statisztikája 2005–2012 között

<i>Ellátást kérők száma</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Temetési segély</i>	104	163	147	129	118	125	97	100
<i>Közlekedési tám.</i>	410	375	362	317	263	239	215	165
<i>Aktív korúak ellátása</i>	968	722	360	1479	976	822	1512	1068
<i>Rendszeres gyermekvéd. kedv.</i>	996	2334	1822	1279	1367	3080	1419	2627
<i>Rendkívüli gyermekvéd tám.</i>	648	749	630	354	420	455	561	510
<i>Kiegészítő gyermekvéd. kedv.</i>	0	1	0	1	1	1	1	1
<i>Óvodáztatási tám.</i>	-*	-	-	-	254	339	343	259
<i>Lakásfenntartási tám.</i>	1270	2016	2360	1704	1280	1346	1971	1682
<i>Közgyógyellátási igazolvány</i>	1311	1497	1172	1099	1112	1199	1154	1102
<i>Időskorúak járadéka</i>	63	5	4	19	5	6	69	29
<i>Átmeneti segély</i>	1259	1422	1737	1573	789	1172	890	840
<i>Ápolási díj</i>	267	108	88	254	68	21	308	300
<i>Lakáscélú helyi tám.</i>	74	82	83	61	0	0	0	0
<i>Adósságkezelési szolg.</i>	96	63	86	154	69	81	167	165

* Megjegyzés: A kihúzott helyek azt jelzik, hogy az adott időszakról nem áll rendelkezésre információ

Forrás: az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program adatgyűjtéseiről és adatátvételeiről szóló 288/2009. (XII.15.) Kormányrendelet, valamint a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény alapján kötelező adatszolgáltatás adatai a KSH felé.¹⁸

¹⁸ www.kim.gov.hu, letöltés ideje: 2014. április 1.

3. Melléklet

A vállalkozások száma 2005–2012 között

Vállalkozások jellege		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
működő vállalkozások	társas	470	489	-	539	566	588	520	-
	egyéni	1250	1181	-	1182	1124	1125	-	-
megszűnt vállalkozások		-	-	-	-	-	-	-	182
regisztrált vállalkozások	társas	653	669	720	754	785	815	791	807
	egyéni	1808	1712	1753	4353	4377	4445	4483	1221
regisztrált betéti társaságok		246	240	242	231	221	202	189	176
regisztrált gazdasági szervezetek		2681	2609	2686	5318	5372	5469	5560	5662
regisztrált jogi személyiség nélküli társas vállalkozások		2109	2016	2067	4662	4679	4727	200	187
jogi személyiségű gazdasági társaság		352	365	406	445	483	533	590	620
korlátolt felelősségű társaság		323	336	377	415	452	506	564	594
kötségvetési szerv		35	36	26	25	25	26	26	26
közkereseti társaság		8	7	7	6	6	6	6	6
mezőgazdasági szövetkezet		10	10	9	8	9	8	7	5
nonprofit szervezet		185	192	187	186	185	183	258	261
őstermelők		-	-	-	-	2532	2535	2582	2378
részvénytársaság		4	4	5	6	7	6	7	8
szövetkezet		20	18	17	17	16	14	11	9

Forrás: az önkormányzat kötelező adatszolgáltatásának adatai a KSH felé.¹⁹

¹⁹ www.kim.gov.hu, letöltés ideje: 2014. április 1.

11.

Feladatellátás a testületi működésén keresztül

Bordás Péter

„A sajátos birtokviszonyok és szabadalmak jellegzetes értékrend és szokásvilág kialakítását eredményezték, amelyek ma is jellemzőek a város szellemiségére. Alapvetően kálvinista kultúrájú, mindig többre és jobbra törekvő, a polgári erényeket becsülő népessége a város felvirágzását eredményezte...” – olvashatjuk Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatának preambulumban. E pár sor is tükrözi azt a felfogást melyet a helyi döntéshozó szerv mindig is gyakorolt a város gazdasági, társadalmi életének alakításában. Az évszázadok alatt többször átalakuló helyi döntéshozó szerv a helyi autonómia szűkebb-tágabb keretei között mai napig meghatározó szerepet tölt be.

Az Alaptörvény, majd a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény¹ ismét egyfajta hangsúlyeltolódást jelent jogszabályi szinten az állam és a helyi önkormányzatok között. Jelen időszak kérdése, hogy a helyi szint mennyiben tudja kihasználni az adott lehetőségeket az autonómia területén, hogyan tudja megőrizni önállóságát a döntéshozatalban, különösen a költségvetési tárgyú témákban. Hajdúböszörmény városának vizsgálata úgy hiszem, jó példa erre, ahol a történeti helyi értékek tradicionálisan megjelentek az egyes döntésekben.

A rendszerváltást követően a lokális szint autonómiája gyakorlatilag egyik napról a másikra kiszélesedett, minden település saját választott testületet, széles feladat- és hatáskör gyakorlási lehetőséget kapott. Az elmúlt húsz évben ugyanakkor a rendszer negatívumai is jelentkeztek, a közfeladatok ellátásához szükséges források érdemben nem növekedtek, számos önkormányzat hitelfelvételre szorult, amely eladósodáshoz vezetett. E folyamat részese volt Hajdúböszörmény városa is, melyben próbált stabil, előrelátó gazdálkodást folytatni. Az Möt. hatálybalépése és a központi feladat alapú finanszírozási rendszer bevezetése némiképp átalakította és folyamatosan alakítja a helyi döntési lehetőségeket és feladatok szerkezetét. Így például a legnagyobb helyi közfeladatok egyike, az alapfokú oktatás átkerült állami és egyházi működtetésbe. E tekintetben tehát csökkent a képviselőtestület beleszólása a helyi oktatáspolitikába, másrészt viszont jelentős helyi költségvetési kiadás szűnt meg ezzel.

A következőekben a képviselő-testület szerepét kívánom bemutatni a helyi döntéshozatali és a költségvetési-finanszírozási folyamatokban, melyek a közszolgáltatások megszervezésének alapvető színterei.

¹ 2011. évi CLXXXIX. törvény

Kiindulópontunk, hogy a közfeladat-ellátás címzettje főszabály szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete. Közfeladatok alatt természetesen nem csak a jogszabályok útján kötelezően előírt, taxatíván felsorolt feladatokat értem, hanem tágabb értelemben a helyi szinten jelentkező, egyéb ellátandó feladatokat is.

A feladatellátás megszervezése számos módon történhet, többek között saját szervezeti egységek, önkormányzati tulajdonú vállalkozások útján, vagy külső gazdasági szereplők bevonásával, ide értve a profitorientált magánvállalkozások és a non-profit szféra tevékenységét is. Hajdúböszörmény esetében szinte valamennyi megoldási lehetőségre találhatunk példát a gyakorlatban. Mindezekben közös, hogy a képviselő testület előtt születik döntés a megszervezés módjáról, konkrét lépéseiről. Mérlegelésre kerülnek a saját kapacitások, valamint a hatékonyság, gazdaságosság költségvetési szempontjai, a helyi érdekek és természetesen a lakosság igényei is. Másik közös pont, hogy az anyagi fedezet biztosítása a helyi éves költségvetési rendeletben kerül meghatározásra, vagyis az, hogy az egyes feladatokra az adott évben mennyit költhet a település. A feladatellátásból keletkező több éves kötelezett-ségvállalások nagyban meghatározzák a költségvetési döntési lehetőségeket.

A közfeladatok finanszírozási oldalát vizsgálva egy többcsatornás rendszert láthatunk Hajdúböszörményben. Egyfelől a központi költségvetésből érkező állami támogatások csatornája emelhető ki, amely talán a legnagyobb hányadát teszi ki a bevételeknek. A másik csatorna a helyben beszedett adóbevételek és egyéb díjak, járulékok, vállalkozási bevételek (együtt helyi bevételek), melyek a költségvetés bevételi oldalát gyarapítják. Harmadrészt meg kell említeni a különböző Európai uniós forrásokat, melyek mind a beruházási értékteremtésben, mind pedig a feladatellátáshoz kapcsolódóan közvetetten – például a közmun-ka-programon keresztül – megjelennek.

A fent említett finanszírozási források változása hatással van a helyi költségvetésre is. A kérdés az, hogy a változás milyen mélységben és formában hat a költségvetés nagyságrendjére, az évközi költségvetési módosításokra, a költségvetési hiány alakulására vagy épp a saját bevételi forrásokra. De nem csak a finanszírozás, hanem a szabályozási környezet is hatással lehet e folyamatokra. Így e kérdéseket komplex módon kívánom elemezni a tanulmányban.

Az alábbiakban alapvetően a helyi költségvetési döntéshozatal szereplői körét, illetve azok súlyát vizsgálom. Ezt követően a költségvetési rendelet évközi változásának okait kívánom bemutatni, valamint a feladat alapú finanszírozás által előtérbe kerülő, legfőbb költségvetést érintő újdonságokra kívánok rávilágítani Hajdúböszörmény példáján keresztül.

1. A közpénzügyi döntéshozatal főbb szereplői Hajdúböszörményben – „a formális határokon túl”

A helyi önkormányzat költségvetésének elfogadása és a közszolgáltatások szervezéséről szóló döntés nem csak bonyolult, hanem legtöbbször hosszú folyamat is. Számos koncepció, javaslat, módosítás megtárgyalása, valamint vélemények és közpolitikai értékek ütköztetése során alakul ki az a tervzet, melyet végül a képviselő-testület elfogad. A következőkben e folyamatot elemzem a jogi szabályok és a gyakorlati tapasztalatok összevetése mellett.

Az Möt. értelmében a helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve fejezi ki és valósítja meg a helyi közakaratot. A helyi

közügy nem jelent mást, mint a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködéshez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtését. Az önkormányzatnak biztosítania kell a helyi közügyekben az állampolgárok széleskörű részvételét, támogatnia kell az önszerveződő közösségi formákat. A helyi közfeladatok köre nem zárt; lehetősége van a helyi önkormányzatnak, hogy a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével önként vállalja olyan további helyi közügy önálló megoldását, melyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az 1. számú melléklet a nem kötelező feladatok költségvetési támogatását mutatja 2014. évben. Ugyanakkor a nem kötelező feladat ellátását saját forrásból kell fedezni, nem jár állami támogatás hozzá, s nem is veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását. Ezen szabályok jelentősen determinálják a gyakorlati működést is, ugyanakkor ezen keretek között némi rugalmasság megfigyelhető, ami a testület aktív vagy passzív reakcióját jelentheti.

Az önkormányzati szintű döntéshozatal legfőbb szereplője formálisan a képviselő-testület. Az Alaptörvény² kimondja, hogy az önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja. A gyakorlatban jelentős döntés-előkészítő szereplők a képviselő-testület szervei, azok közül is a bizottságok.

Hajdúböszörmény Város Képviselő-testületének létszáma 15 fő, a polgármestert is beleértve. A testület mellett öt bizottság működik, melyek a következők:

- Pénzügyi Ellenőrző és Mezőgazdasági Bizottság 7 fővel,
- Jogi, Ügyrendi és Összeférhetlenségi Bizottság 5 fővel,
- Oktatási és Művelődési Bizottság 7 fővel,
- Gazdasági, Fejlesztési és Környezetvédelmi Bizottság 7 fővel,
- Népjóléti, Ifjúsági, és Sport Bizottság 7 fővel.

Az Mötv. évi hat kötelező ülés tartását írja elő a testületek számára, Hajdúböszörmény SZMSZ-ében a testület évi legalább 8 ülés tartását rendelte el. Ugyanakkor az utóbbi 6 évet vizsgálva megállapítható, hogy a testület ennél jóval többször, átlagosan 15-19 alkalommal ülésezett egy évben. Ez a szám magasnak mondható, bár a város mérete és az ellátandó feladatok sokrétűsége indokolja is ezt. Másrészt tükrözi a közfeladatok ellátásáért vállalt felelősségérzetet is, ami abban fejeződik ki, hogy a felmerülő ügyek súlya és aktualitása figyelembevétele alapján ülésezik a testület.

Az önkormányzat a fent említett helyi közügyek ellátása során, törvényi keretek között meghatározza saját költségvetését és ez alapján önállóan gazdálkodik.³ A közfeladat-szervezési döntéseknek tehát mindenképpen van hatása a költségvetési rendeletre, értékválasztások tükröződnek benne.

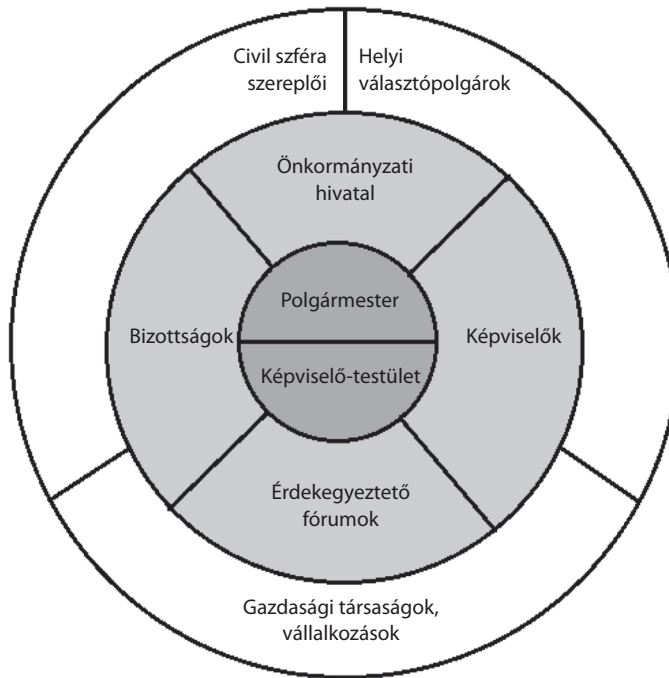
Az egyik legérdekesebb döntési mechanizmus – pénzügyi szempontból – a helyi költségvetés elfogadása. Ennek kapcsán egy jogszabályilag meghatározott menetű, ugyanakkor sokszereplős, egyeztető mechanizmusokkal átszőtt folyamatról beszélhetünk. Az alábbiakban azt vizsgáljuk, hogy milyen eltéréseket mutat a gyakorlat a jogszabályi és egyéb szabályzati rendelkezésekhez képest a döntéshozatalban, különösen a költségvetéshez kapcsolódóan.

² Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdés

³ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés f) pont

1. ábra

A költségvetési döntéshozatal szereplői térképe



Forrás: a szerző saját szerkesztése

A helyi döntéshozatali-eljárás főbb lépései (most eltekintünk a szabályok részletes ismertetésétől) a következők. A tárgyévet megelőzően a testület koncepciót fogad el a költségvetésre vonatkozóan. Ez Hajdúböszörmény esetében is fontos lépés, hiszen számos projekt és beruházás éveken átnyúló pénzügyi vonzatával számolni kell. Az Országgyűlés éves költségvetési törvényének elfogadása után kezdődhet meg az önkormányzatnál a valós tervezés, hiszen ekkor lesznek láthatóak, hogy pontosan mennyi támogatásra lesznek jogosultak a feladatfinanszírozás keretében a következő évben.

A költségvetés tárgyalása két nagy fordulóban zajlik az SZMSZ alapján. Első részben a főbb keretek kerülnek meghatározásra, azaz mit és milyen mértékben vállal fel az önkormányzat, ilyen például az önként vállalt feladatok köre (ld. 1. számú melléklet). A testület célkitűzései során maga számára is meghatározza, hogy figyelembe veszi a gazdaságosság és a célszerűség elveit. A koncepció tárgyalásával egy időben „tervezési utasítás”-t ad ki a hivatal az intézmények részére saját javaslatuk részletes kidolgozásának szabályozására. Az utasításban a költségvetési törvényjavaslatot és a helyi koncepció döntéseit rögzítik, melyek a keretet adják a döntési alternatíváknak.

A második fordulóban – már a konkrét számok és főbb jogszabályok figyelembevételével – a tervezetet a költségvetési intézmények, a költségvetési intézmények érdekegyeztető

tanácsa, a bizottságok, valamint a választópolgárok a közmeghallgatás keretében véleményezik és egyeztetik, majd végül a testület rendeleti formában fogadja el.

1.1 A bizottságok

A korábban felsorolt szervek közül a Pénzügyi Ellenőrző- és Mezőgazdasági Bizottságnak van a legnagyobb szerepe, hiszen valamennyi költségvetési, pénzügyi kérdésben mind a döntés-előkészítésben, mind a véleményezésben részt vesz.

A bizottság költségvetéshez kapcsolódó legfontosabb feladatai az SZMSZ⁴ alapján a következők:

- Közreműködik az önkormányzat éves költségvetése koncepciójának, majd a költségvetés tervezetének (módosításának), valamint a zárszámadás összeállításában.
- Véleményezi és ellenőrzi az önkormányzat pénzügyi gazdálkodását, illetve az ezzel kapcsolatos előterjesztéseket.
- Vizsgálja az önkormányzati gazdálkodás hatékonyságát. Ezen belül figyelemmel kíséri az önkormányzat vagyoni helyzetét. Javaslatot tesz az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodásra (vagyonszerzésre, -értékesítésre).
- Állást foglal hitelfelvételi ügyekben.
- Ellenőrzi és elemzi a helyi adó- és egyéb költségvetési bevételek alakulását.

Valójában ennél sokkal többértékesítési funkciót lát el a bizottság. A formális szabályokhoz képest a valós döntések megszületésének egyik helye épp e keretek között zajlik, ahol alkalom van részletes elvi jellegű viták lefolytatására is. A képviselő-testületi ülést megelőzően részletes vitára és az álláspontok egyeztetésére kerül sor a bizottsági üléseken ahol jelentős számú kiegészítést tesznek a tervezetekhez. A bizottság munkájában megfigyelhető „józan paraszti észnek” megfelelő gondolkodásmód. Ez véleményem szerint abból adódik, hogy a testületi tagok megőrizték büszkösmeényi identitásukat. A város méretéből ugyan nem adódna, de még is az érezhető, hogy az összetartásnak és a „büszkösmeényiségnek” nagy jelentősége van a döntéshozatal során is. Ez megjelenik az említett kiegészítések tartalmában is, azzal együtt, hogy mindenki a saját szakterülete szempontjait próbálja érvényre juttatni. A bizottságok súlyát tükrözi, hogy a vizsgált időszakban szinte mindig a megfogalmazott észrevételekkel került elfogadásra a költségvetés.

1.2 Az önkormányzati hivatal

Az egyes döntéshozatali eljárásokban ritkán kerül előtérbe az önkormányzati hivatal fontos szerepe, amely a tervezetek készítésével alapvetően meghatározza a döntés kimenetelét. A hivatal vezetője, azaz a jegyző kezében összpontosul a rendelet-tervezetek elkészítésének feladata, melyet a polgármester ezt követően terjeszthet megvitatásra a bizottságok és a képviselő-testület elé.

Természetesen a testület által elfogadott koncepciók és főbb irányvonalak mentén készül el a költségvetés is, de ezen belül a gyakorlati tapasztalatnak és az információk birtoklásának jelentős hatása van. A Gazdálkodási Osztály munkatársai olyan információk bir-

⁴ SZMSZ 3/a melléklete: A bizottságok különös feladatai

tokában vannak, melyek a napi költségvetési gazdálkodáshoz kötődnek és komplexen látják a feladatellátás pénzügyi oldalát is, azaz hogy milyen területen van alulfinanszírozottság, hol vannak esetleges pluszforrások. Jellemzően Hajdúböszörmény esetében bázis alapú a költségvetési tervezés, vagyis az előző évi számokhoz képest próbálnak egyfajta pozitív vagy negatív eltérést kalibrálni. Ugyanakkor ezek csak tervszámok, mivel nem lehet előre pontosan meghatározni a valós kiadási és bevételi összegeket, ezért van szükség a későbbiekben tárgyalt módosításokra. Az előkészítés során érvényesül egyfajta lobbiszerű tevékenység, mely a költségvetési intézményvezetők meghallgatása, a Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanácsával történő egyeztetés és egyéb informális hálózatok útján (például a helyi magán vállalatok érdekvédelemmel a helyi adók, fejlesztési együttműködések területén) kapcsolódik a döntéshozatali folyamatokhoz. Az igazi döntések valójában már a bizottsági munka előtt, a tervezési időszakban megszületnek a főbb számok rögzítésével. Nem lehet azt állítani, hogy Hajdúböszörmény esetében nincsenek helyi és magán preferenciák, melyek érvényesülnek az előkészítésben, ugyanakkor ez nem zárja ki a közfeladat-szervezés gazdaságos és hatékony megvalósítását, ahogyan azt a gyakorlat mutatja.

A költségvetési rendelet elkészítése során tehát meghatározó szerepe van a hivatali szakembergárdának, akik a legjobb tudásuk szerint igyekeznek egy stabil, minden szükséges feladatra forrást biztosító költségvetési tervezetet elkészíteni, és így a rendelkezésre álló források jogszabályi keretek közötti leoptimalisabb elosztásához járulnak hozzá.

1.3 A Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanácsa (KIÉT)

A KIÉT a döntés-előkészítés már említett egyik fóruma, javaslattevő szerve, főként a közpénzügyi kérdéseket illetően. A város által fenntartott költségvetési intézmények többségét érintő, közalkalmazotti jogviszonyhoz kapcsolódó kérdésekben érdekegyeztető funkciót tölt be. Hajdúböszörményben 1999 januárja óta, azaz tizenöt éve működik e tanács. Az azóta eltelt időszakban évente legalább egyszer, így különösen a költségvetési rendelet megalkotását megelőzően a rendlettervezet elkészítése és az illetékes bizottság ülése előtt hívják össze. Fontos érdekegyeztető szerepet tölt be, hiszen a bérek, a munkakörülmények és természetesen a közszolgáltatás színvonalának alakulását nagyban befolyásolják a költségvetésből ezekre elkülönített összegek. Ezért a KIÉT feladata, hogy e körben felmerülő problémákat jelezze és a megoldási lehetőségeket felvázolja a döntéshozó számára. A tagjai között mind a fenntartói, mind pedig az intézményi (munkavállalói) oldal képviselteti magát. Az önkormányzat oldaláról tagja a polgármester, az Oktatási és Művelődési Bizottság elnöke, a Gazdálkodási Osztály vezetője, valamint a Humán és Igazgatási Osztály vezetője. A költségvetési intézmények oldaláról szakmacsoportonként a Pedagógus Szakszervezet, a Közgyművelődési és Közművelődési Dolgozók Szakszervezetének és a Magyar Köztisztviselők és Közalkalmazottak Szakszervezetének egy-egy képviselője, valamint a Polgármesteri Hivatal képviseli szintén egy fő. Ez kiegészül továbbá a közoktatási intézmények képviselőjével tanácskozási joggal résztvevő egy fő intézményvezetővel és a szociális, egészségügyi, sport, közművelődési intézmények egy fő intézményvezetőjével. A két tárgyalócsoport társelnököt választ tagjai közül, akik a képviselő-testületi, illetve a bizottsági üléseken képviselhetik álláspontjukat, részt vesznek a koordinálásban és a döntés-előkészítésben. A tanács összehívását a napirend megjelölésével egyébként bármelyik fél kezdeményezheti.

A tanács összetételével kapcsolatban érdekesség, hogy a Pedagógusok Szakszervezetének képviselője is részt vesz az ülésen, hiszen mint tudjuk, 2013. évtől az alapfokú oktatási intézmények fenntartója az állam lett, így már nem jelenik meg a közalkalmazottak bére az éves helyi költségvetésben. Felmerül tehát a kérdés – ahogyan ez konkrétan meg is történt a tanács legutolsó, 2014. február 13-ai ülésén – hogy van-e helye az érdekegyeztetésben. Ugyanakkor az a vélemény látszik kirajzolódni, hogy a város nem ragaszkodik a formális keretekhez, sokkal inkább nyitott arra, hogy a döntéshozatalt és így a közfeladat-ellátást minél többféle nézőpont és információ segítse. Sőt, mivel az egyes közoktatási intézmények önkormányzati tulajdonban maradtak, ez megköveteli, hogy folyamatos kapcsolat legyen az önkormányzat és az intézményvezetők között és ne hátráltassák a szakmai munkát a működéséből adódó problémák.

A tanács gyakorlati működése során előkerülnek azok a problémák, melyek a költségvetést közvetlenül érintik. E fórum kereti között lehetőség nyílik a szakmai érdekek megjelenítésére és a képviselő-testületi döntéshozatalt, a bizottságok munkáját mélyebben megalapozó információk megismerésére.

Olyan észrevételek és javaslatok merültek fel a tanács ülésein, mint a közalkalmazottak, köztisztviselők önkormányzati finanszírozású béremelésének lehetősége, vagy a lakásfelújítási támogatások növelése. Továbbá a közfoglalkoztatottak közintézményekben történő alkalmazásával kapcsolatos előnyök is megvilágításra kerültek. Több intézményvezető pozitívan számolt be arról, hogy hasznos segítséget jelentenek munkájukkal és támogatásukat fejezték ki a további jelenlétük érdekében. Megállapítható, hogy a tanács szerepe nem csak formális véleményezésből áll, mivel az általuk felvetett javaslatok megvizsgálásra és a lehetőségekhez mérten beépítésre kerülnek a költségvetésbe.

1.4 A közmeghallgatás, mint a helyi döntéshozatal lakossági érdekegyeztető fóruma

A közmeghallgatás intézménye a döntéshozatali eljárás egy érdekes, ámbar jelentőségét tekintve elenyészőnek mondható fóruma. Az SZMSZ alapján a költségvetési rendelet elfogadása előtt közmeghallgatást kell tartani, ahol ismertetésre kerülnek a pénzügyi tervek és a lakosság részéről hozzászólások, kérdések érkehetnek. Jellemét tekintve tehát a fórum a helyi választópolgárok számára biztosít lehetőséget arra, hogy közvetlenül is beleszólhassanak a helyi pénzügyi politikába. A szabályozást tekintve tehát akár valós döntéshozatalt befolyásoló szereplőnek tekinthetnénk.

Ugyanakkor, aki részt vesz egy ilyen eseményen Hajdúböszörményben, azt tapasztalhatja, hogy nem így van. A lakosság nagy része ugyanis nem költségvetési szakember és még az önkormányzati rendszer működését sem látja át igazán (tisztelet a kivételnek). Rendszerint az éves költségvetési rendelet tervezetének bemutatására kerül sor. Általánosságban ugyanakkor elmondható, hogy a lakosságot az érdekli igazán, hogy a közszolgáltatásokkal, a városban zajló politikával kapcsolatban saját véleményét, problémáját elmondhassa, kérdést tegyen fel és arra választ kapjon.

Másrészt az is megállapítható, hogy ezen eseményen résztvevők száma a lakosság számához képest elenyésző. Sőt, a jelenléti ívek tanulmányozásával az is megállapítható, hogy vannak rendszeres jelenlévők, akik főként évek óta húzódó problémájuknak kívánna hangot adni.

A közmeghallgatáson felszólalók változatos témákat érintenek, de még így is kirajzolódik néhány kérdéskör, amely a lakosság széles érdeklődésére tarthat számot. Egyik ilyen az úthálózat minőségének kifogásolása, a felújítások, új utak építésének várható ideje vagy épp a nagy forgalom, zaj problémája. De ide kapcsolhatóak olyan kérdések is, melyek helyi szabályozási kérdést érintenek, mint a járdák eltérő magassága, a csapadékelvezetők karbantartása vagy közlekedési táblák kihelyezése adott szakaszokon. Másik állandó témának tekinthető a szőlőskertekben zajló betelepülés és a hozzá kapcsolódó igazgatási kérdések, mint például a közbiztonság, építéshatósági ügyek, szociális és oktatáspolitikai kérdések. Harmadrészt meg lehet említeni a helyi közberuházásokkal, illetve az utóbbi években a közmunkaprogrammal kapcsolatos felvetéseket. Legtöbbször tehát egyéni igényekről van szó, de némely esetben valós problémák kerülnek felszínre, melyre az önkormányzat reagálni tud.

1.5 A képviselő testület

Mindezek alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy formálisan a képviselő-testület kezében van a költségvetési rendelet elfogadásának jogosítványa, de a döntéshozatal valódi súlya az azt megelőző egyeztető és vitafórumokra tevődik át.

Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy az egyes fórumok szereplői nem válnak el élesen, a polgármester és a választott képviselők meghatározó súlyban képviselik a helyi érdekeket és irányítják a döntések útját.

Hajdúböszörmény esetében az utóbbi években egy tudatos munka során és a résztvevők közel megegyező véleményével születnek a testületi döntések, melyben a helyi értékeknek és sajátosságok megőrzésének valamint a fejlődés igényének különösen nagy szerepe van. A polgármesternek, mint választott helyi vezetőnek is igen jelentős a súlya, hiszen programja és jövőképe alapvetően meghatározza a testületi döntések tartalmát. A költségvetési rendelet elfogadásának folyamatában (1. ábra) a polgármester minden szinten fontos szerepet kap, az egyes egyeztető és véleményező szakaszoktól egészen a rendelet testület elé történő terjesztéséig és annak elfogadásáig.

Egy mondat erejéig utalni kell arra, hogy a testület politikai összetétele nem egységes, ennek ellenére számos támogató, helyi közjót szolgáló döntés esetében egyhangúan döntöttek a képviselők. Számomra ez is egyfajta racionális döntéshozatalra utal, ahol fontosabb a helyi közügy, mint a politikai hovatartozás. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy az aktuális ellenzéki képviselők nem hozzák fel ellenérveiket, vagy ne világítanak meg problémás területeket, hiszen ezt legtöbbször meg is teszik, de ez nem hátráltatja a testület munkáját. Egyfajta kiegyensúlyozottság figyelhető meg, mely a város érdekeit szolgálja.

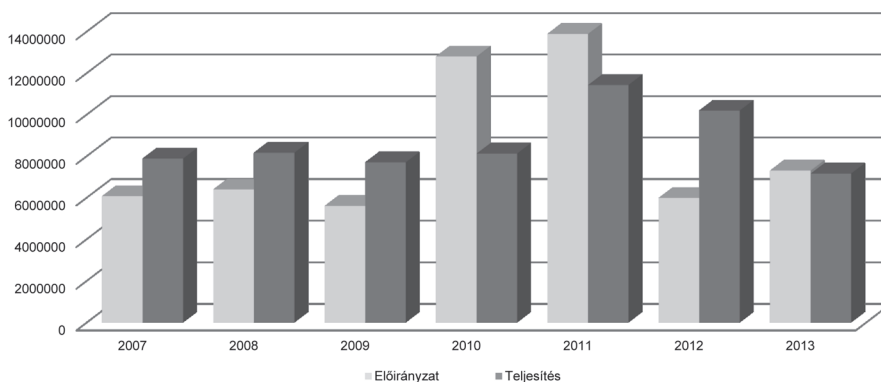
2. A költségvetés nagyságrendi változása 2007-2013 között

A helyi költségvetési rendelet az elfogadását követően számos módosításon esik át, melynek eredménye, hogy az eredetileg elfogadott főösszegek a zárszámadásig (a költségvetési év lezárásáig) átalakulnak, pozitív vagy negatív irányba változnak. A közfeladat-ellátáshoz kapcsolódóan a költségvetési rendelet kiadási oldalát vizsgáltam, hiszen az mutatja, hogy mennyit szeretett volna és valójában mennyit költött az önkormányzat az adott évben. Az

utóbbi 7 év (2007-2013) költségvetéseinek kiadási előirányzatait és a zárszámadásban elfogadott összegeket megvizsgálva láthatjuk, mekkora eltérés lehet a két számadat között.

2. ábra

Hajdúböszörmény költségvetésének kiadási oldalának változása az elfogadástól a zárszámadásig (ezer Ft)



Forrás: a szerző saját szerkesztése

A diagram a költségvetési rendeletben és a zárszámadási rendeletben szereplő kiadási főösszegek közötti különbségeket mutatja. 2007, 2008 és 2009 években a költségvetés kiadási oldala 29-37%-nak megfelelő összeggel nőtt meg a zárszámadásig. Az inflációt figyelembe véve ez nagyságrendileg hasonló mérték a három évben.

Az első év, amely több tekintetben is változást mutat, a 2010-es, amikor is jelentősen, az előző évihez képest a duplájára növekedett az előirányzat összege, ugyanakkor a kiadási főösszeg csökkent a zárszámadás elfogadásáig, az eredetinek mindösszesen a 63,44%-ra. Ennek a legfőbb oka a város által elnyert pályázati összegekben keresendő. 2010-ben valósult meg két nagy beruházás, egyik a szennyvízcsatornázás III. üteme, a másik a szilárdhulladék-lerakó és a szeméttelp rekultivációjára. E két beruházás együtt majdnem 5 milliárd Ft-os tételt tett ki a több mint 13 milliárdos előirányzathoz.

A szennyvízberuházás III. ütemének megvalósításához 3 milliárd 293 millió Ft-ot nyert el, melyhez nem kellett önrészt hozzá tenni a városnak, a hiányzó összeget a víziközmű társulattól és egyéb forrásokból, lakáskasszán keresztül egészítették ki. A másik, 8 települést érintő, 1 milliárd 935 millió Ft-os nagy beruházás a szilárd hulladéklerakók rekultivációja volt, melyhez szintén nem kellett a városnak önerőt biztosítani. Technikailag ezen összegek átfolynak az önkormányzat költségvetésén és a kivitelezőkhöz kerülnek.

Ugyanezen évben további elnyert pályázati pénzek kerültek be az előirányzatba, kerékpárút fejlesztésre 273 mFt, kompetencia alapú oktatás elterjesztésre 78 mFt, „Az első lépés” foglalkoztatás növelő program keretében 75,9 mFt, tavak kármentesítésére 53 mFt, a Széchenyi István Mezőgazdasági Szakképző Iskola és Kollégium (jelenleg Széchenyi Mezőgazdasági Szakképző Iskola) és néhány észak-hajdúsági intézmény infrastrukturális fejlesztésére 374 mFt. Mindezen beruházások megnövelték a költségvetés kiadási oldalát,

de technikailag a zárszámadásban már nem kellett szerepeltetni, a valós teljesítés a korábbi évek szintjéhez igazodott.

2011-ben az előző évihez hasonlóan alakult a költségvetés, annyi eltéréssel, hogy a teljesítés nagyobb volt, de így is 82%-os szintre csökkent. A kiadási előirányzatot az elnyert pályázati pénzek növelték meg, illetve több, az előző évben már felvázolt pályázat áthúzódva ténylegesen ekkor valósult meg.

2012-ben ismét fordulat következett be a diagramot tekintve, ekkor a teljesítés szinte duplájára nőtt az előirányzathoz képest. Ez egyfelől – a korábbi 2007-2009 időszakhoz hasonlóan – az évközi növekedésből adódott, de jelentősen hozzájárul a Start munkaprogram keretében foglalkoztatottakhoz kapott támogatás megjelenése is.

2013. év szintén egy érdekes képet mutat, hiszen az előirányzat és a valós teljesítés szinte teljesen megegyezik. Ennek több indoka van, mely leginkább a szabályozás változásában keresendő. Az Möt. hatályba lépésével az önkormányzat már nem tervezhetett hiányt a költségvetésbe, a hitelfelvétel korlátozásra került, valamint az adóssághkonszolidáció keretében jelentősen csökkentek az önkormányzatot sújtó hiteltörlesztések. Az ekkor bevezetett feladatfinanszírozás szintén szűkebb kereteket biztosított az évközi változtatásokhoz.

3. A költségvetési rendelet évközi módosításának helye a döntési folyamatokban

Amint az előzőekben bemutatásra került, a költségvetés nagysága akár jelentősen is módosulhat az eredetileg elfogadotthoz képest. De mi is okozza ezt a változást? Mivel az elfogadás pillanatában számos, az év során bekövetkező eseményre nem lehet számítani, a költségvetés korrekciójára kerül sor. A közfeladatok ellátását ugyanakkor folyamatosan biztosítani szükséges, a megfelelő pénzügyi fedezetnek rendelkezésre kell állnia. A módosítás lehetősége a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, így minden esetben tárgyalásra kerül sor. Az SZMSZ rögzíti, hogy a költségvetés módosítását tartalmazó rendelet-tervezetet egy fordulóban tárgyalja a képviselő-testület,⁵ így még inkább jelentősége van a megelőző előkészítő folyamatoknak.

Láthatóan elvárásként jelenik meg a testület részéről, hogy a módosításoknak indokoltan kell lenni, a lakosság felé érvekkkel kell alátámasztani a szükségességét.

A következőkben a 2007-2013. év közötti időszakot vizsgálva kívánom bemutatni, hogy milyen főbb hatások idézték elő a helyi költségvetés évközi módosítását.

Az éves költségvetési rendeleteket vizsgálva kiderült, hogy átlagosan évi 5-6 alkalommal kerültek módosításra a zárszámadásig. Mind a bevételi, mind a kiadási oldalt érintő módosításokra sor került. Számos esetről megállapítható, hogy visszatérő jelenségről van szó. A következő főbb csoportok nevesíthetők:

a.) A pénzügyi gazdálkodással kapcsolatosan felmerülő rendes módosítások

E körbe azon módosítások tartoznak, melyek a rendes működésből és a várakozások nem pontos teljesüléséből adódnak. Az előirányzatok pozitív vagy negatív irányú eltéréseiről van szó, azaz a feladat ismert volt, de a pontos költsége nem. Értve ez alatt a tartalékok

⁵ SZMSZ 63. § (3)

felhasználásáról, az egyes feladatok előirányzatainak átcsoportosításáról, a hiány pótlásáról szóló döntéseket. Ez utóbbi főként a 2010-es éveket megelőzően volt jellemző.

b.) Beruházások önrészenek megteremtéséhez kapcsolódó módosítások

Az Unió és más pályázati források elérése, mint tudjuk, bonyolult és hosszas folyamat. A testület nem tudja pontosan előre kalkulálni, hogy melyik pályázat lesz sikeres, mennyi forrást kell hozzá biztosítani. Így csak a főbb mutatók határozhatóak meg az éves költségvetésben. Megállapítható, hogy az elnyert pályázatok önrészenek biztosításához az önkormányzatnak több alkalommal módosítania kellett a költségvetést, fedezetet teremtve hozzá, illetve az elnyert támogatásokat be kellett építeni a költségvetésbe is. E körben főleg a 2010-, 2011-, 2012-es éveket lehet kiemelni.

c.) Évközben felmerülő közszolgáltatások fedezése miatti módosítás

E körben azon módosítások említendők meg, melyek tartalma még nem volt ismert a költségvetés elfogadásakor, mert azt követően jelentkezett. Például 2013 márciusában kiderült, hogy az alapfokú oktatás átszervezését követően ugyan az állam látja el ezt a feladatot, viszont az önkormányzat korábban ingyenes úszásoktatást biztosított a tanulóknak. A testület úgy ítélte meg, hogy ezt a továbbiakban is támogatni kívánja és 9.3 millió forintot szavazott meg e célra. Másik példa e körből, hogy a humánmunkaerő sem tervezhető pontosan, így az év közben jelentkező igényeket is teljesíteni kell. 2013-ban például a Városüzemeltetési Intézménynél egy fő külterületi koordinátor bérfedezetét kellett megteremteni és ezért módosítani a költségvetést.

d.) A központi költségvetésből érkező támogatások beépítése

A különböző mutatószámok alapján meghatározott normatívák, majd utóbbi években a feladatalapú finanszírozás során nyújtott támogatások pontos mennyisége nem ismeretes még a költségvetési rendelet elkészítésekor, hiszen változhat a közszolgáltatást igénybevevők száma, a jogosultak köre, stb. Így az év közben folyamatosan teljesített átutalásokat (utólag) beépíti az önkormányzat a költségvetésébe. Különösen e körbe sorolhatóak az utóbbi években bevezetett Start munkaprogram jogcímén nyújtott támogatások, a szociális célú állami támogatások vagy éppen a bérkompenzációra kapott támogatások. Ezek teljesítése mind a költségvetés módosítását érintették évente akár 3-4 alkalommal is.

e.) A saját bevételek teljesülésével kapcsolatos módosítások

E körbe azon módosítások sorolhatóak, melyek a költségvetési bevételi szerkezetét érintik. Előfordult ugyanis, hogy év közben az előirányzott saját bevételek nem érték el az adott szintet vagy épp meghaladták és ennek megfelelően ezeket a költségvetésben is módosítani kellett. Például 2009-ben a Fazekas Gábor Idősek Otthona és a Szociális Szolgáltatási Központ esetében keletkezett többletbevétel, melyről úgy döntött a testület, hogy az azon ellátásokra kerüljön átcsoportosításra, amelyek finanszírozása hiányos. Így a pénzt a Fazekas Gábor Idősek Otthona esetében a gyógyszerköltségre, a Szociális Szolgáltatási Központ esetében pedig az étkeztetésre használták fel. E tekintetben is látszik tehát, hogy a képviselő-testület aktívan befolyásolja a közszolgáltatási döntéseket.

1. Keretes írás

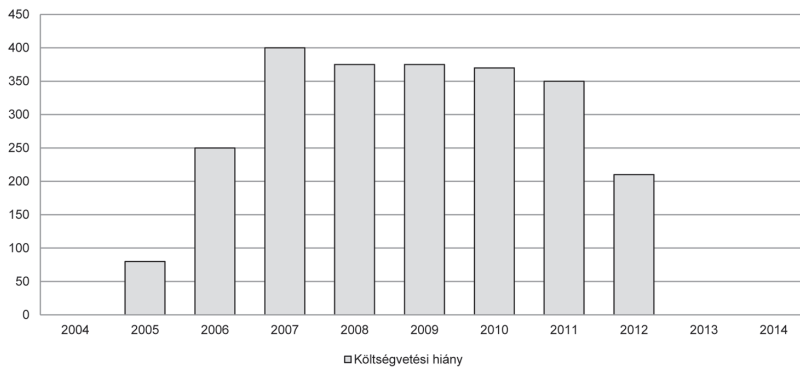
Az éves költségvetési hiány alakulása

Azok a képviselő-testületi döntések is fontosak, melyek a költségvetési hiányról és annak kezeléséről szólnak, még ha nem is a legnépszerűbbek közé sorolhatóak.

2004-ben költségvetési hiánya még nem volt a városnak, a központi finanszírozás elegendő volt a feladat-ellátás finanszírozásához. 2005-ben keletkezett először hiány, amelynek mértéke 80 millió Forint volt. Majd 2006-ban ez az összeg jelentősen nőtt az alulfinanszírozottság miatt és elérte a 250 millió Forintot. A következő évben, 2007-ben már 400 millió Forint volt az országos szintű „megszorító csomag” hatására. Ekkor a város ésszerűsítési, takarékosági intézkedéseket indított el; intézmények bezárására, átalakítására, összevonására került sor. 2008-ban és 2009-ben 375 millió Forint, majd 2010-ben 370 millió Forintra csökkent a hiány. 2011-ben ismét csökkent a mértéke és 350 millió Forint körül alakult, majd 2012-ben egészen 210 millió Forintra csökkent. Majd a Möt.v. szabályozásából kifolyólag, mely rögzítette, hogy hiány nem tervezhető a helyi költségvetési rendeletbe, megszűnt 2013-tól az ország valamennyi önkormányzatánál a deficites egyenleg. Ez utóbbi folyamat eredménye látható a diagram utolsó két oszlopában.

3. ábra

Költségvetési hiány 2004–2014 között (millió Ft)



Forrás: a szerző saját szerkesztése

f.) A zárszámadás elfogadása előtti „tisztázó” módosítás

A zárszámadási rendelet elfogadása előtt, amely az előző évi gazdálkodás lezárásáról szól, szinte minden évben elfogad a testület egy utolsó költségvetési módosítást, melyben az államkincstár felé küldött jelentésekkel hozza összhangba a teljesítések számadatait. Ezzel tehát a valós teljesítésnek megfelelő számadatok átvezetésére kerül sor.

g.) Speciális esetkörök

Természetesen van számos esetkör, mely eseti jelleggel okozza a költségvetési rendelet módosítását, ezek főként technikai jellegűek. 2010-ben a folyószámla hitelkeret összegének emelése mellett arról is döntött a testület, hogy a polgármester évközben felhatalmazást kap a folyószámlahitel pénznemének szabad átváltására. Így az árfolyamváltozások miatt

kedvezően lehetett módosítani a kötvényállomány devizanemét. A módosítás így szólt: „A folyószámla hitel és a kötvényállomány pénznemét (forint, svájci frank, euró), tekintettel az árfolyamváltozásokra és a hitelkamatokra, a polgármester határozza meg a kereskedelmi bank és a Pénzügyi Osztály javaslata alapján.”

Mint láthatjuk tehát, számos tényező okozza azt, hogy az éves költségvetést módosítani szükséges, akár több alkalommal is. A felsorolt esetkörök szinte minden évben megjelennek egy-egy korrekció alkalmával. Így azt mondhatjuk, hogy ciklikus ismétlődésről van szó. Mindez nagy adminisztratív terhet jelent, és odafigyelést igényel mind a hivatal dolgozóitól, mind a testülettől.

4. A központi finanszírozás változásának hatása a költségvetésre

Mint már utaltam rá, 2013-tól módosult a központi támogatási rendszer és egyfajta feladat-alapú finanszírozás került bevezetésre. Ez azt is jelenti a gyakorlatban, hogy a különböző mutatószámok alapján meghatározott támogatást csak az adott közfeladat ellátására fordíthatja az önkormányzat. Ezzel egyidejűleg nagyobb hangsúly kapott három fogalom, melyek lényegében egy közös cél által vezérelve hasonló jelentéssel bírnak, ez az adóerő-képesség, az elvárt adóbevétel és a beszámítás. Ezen tényezők a feladatfinanszírozás számításánál kerülnek figyelembevételre, és a hatásukkal a helyi költségvetési rendelet tervezése során számolni kell. A továbbiakban a teljes finanszírozási rendszer költségvetési döntéshozatalra gyakorolt hatásának ismertetése nélkül, az említett három fogalom kerül bemutatásra.

Az Möt. deklarálja, hogy a helyi önkormányzatoknak feladatellátásuk pénzügyi biztosítása során fokozottan építeni kell a helyi pénzügyi lehetőségekre. Vagyis, amennyi – még méltányosnak mondható – adót csak be tud szedni, azt szedje is be a helyi lakosoktól, vállalatoktól. Ehhez kíván motivációt adni a jogalkotó, amikor is a közfeladatok központi költségvetésből történő finanszírozásánál vélelmez egy előre meghatározott összegű részt, melyet az önkormányzat maga kell, hogy megteremtessen és ez a finanszírozásból már eleve levonásra kerül. A 2014. évi központi költségvetésről szóló törvény alapján az adóerő-képesség a tárgyévét megelőző, I. félévi országosan összesített önkormányzati beszámoló alapján a helyi iparüzési adóalap 1,4%-át teszi ki.

Az elvárt adóbevétel az adóerő-képesség figyelembe vételével a tárgyévét megelőző második éves összesített helyi iparüzési adóalap 0,5%-át jelenti. Ez az összeg az ún. beszámítás, mely a nettó finanszírozás során levonásra kerül, azaz ennyivel kevesebb központi forrásra lesz jogosult az adott önkormányzat. Ugyanakkor mindezt sávosan mérsékli a jogalkotó, amikor településkategóriánként megállapítja, hogy ezt az összeget nem kell teljes egészében (kvázi) megfizetni, ha az adóerő-képessége bizonyos szint alatt van.

A jogalkotó által vizsgált időpontban adatot nem szolgáltató vagy hatályos helyi iparüzési adórendelettel nem rendelkező önkormányzat esetében az egy főre jutó elvárt bevétel, azaz a beszámítás mértéke az azonos lakosságszámú, azonos településkategória egy főre jutó helyi iparüzési adóalapjának számított átlaga lesz. Ebbe nem számít bele az e csoportba tartozó önkormányzatok azon egytizede, ahol a legmagasabb az egy főre jutó iparüzési adó, és az az egy tizede sem, ahol a legalacsonyabb.

A közös önkormányzati hivatal fenntartó önkormányzatok esetében ez a levonás 5%-kal kevesebb. További érdekesség, hogy a 2014. évi költségvetési törvény értelmében a települési

önkormányzatok közigazgatási státuszát a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala 2013. november 1-jei állapotnak megfelelő, a lakosságszámra és korcsoportba tartozók esetében pedig a 2013. január 1-jei állapotnak megfelelő adatai alapján kell meghatározni.

1. táblázat

Központi támogatás az önkormányzat adóerő-képessége alapján

<i>Kategóriák Ha a települési önkormányzat egy lakosra jutó adóerő-képessége</i>	<i>Támogatáscsökkentés az elvárt bevétel százalékában</i>
nem haladja meg az 5000 forintot	0%
5001 és 10 000 forint közötti	25%
10 001 és 12 000 forint közötti	50%
12 001 és 15 000 forint közötti	75%
15 000 forint feletti	100%

Forrás: 2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről

Példaként nézzük meg Hajdúböszörmény 2014. évi költségvetési támogatását a „hozzájárulás a pénzügyi szociális ellátásokhoz” jogcímmel. A 2014. évi mutatók alapján 130.945 e. Forintra lett volna jogosult a város, de az adóerő-képessége alapján a beszámítás után végül 65.472 e. Forint támogatást kap. A fennmaradó részt tehát saját bevételi forrásainak terhére kell biztosítani. Ebből is láthatjuk, hogy a hazai, feladat alapú finanszírozás sokszor nem a közfeladat teljes költségére nyújt fedezetet, az önkormányzatoknak kötelezően mellé kell tenniük saját forrásait.

Az adóerő-képesség tehát azt határozza meg, hogy az adott település mennyi iparüzési adóbevételhez kellene, hogy jusson a korábbi tapasztalatok alapján. Az elvárt adóbevétel pedig az adóerő-képesség során megállapított adóbevétel bizonyos százaléka, melyet vélelmez az állam, hogy be is tudott szedni a település. Ez kerül a központi támogatásból a Magyar Államkincstár által levonásra, azaz beszámításra. A rendszer tehát arra ösztönzi az önkormányzatokat, hogy legalább a beszámításnak megfelelő mértékű iparüzési adóbevételre tegyenek szert, hogy a kieső támogatást pótolni tudják a feladatellátás biztosítása érdekében. Ez egyfelől kihívást, másfelől motivációt jelent a helyi önkormányzatok számára arra, hogy bekapcsolódjanak a több szinten zajló adóversenybe.

A saját bevételek, azon belül is a helyi adók kivetése és mértékének meghatározása tehát szintén fontos költségvetési tartalmú döntés, melyet immár a jogszabályi környezet egyfajta kötelezettséggé tett a testületek számára a fenntartható működés érdekében.

Következtetések

A tanulmány célja annak bemutatása volt, hogy a formális szabályokon túl a helyi képviselő-testület és szervei milyen módon alakítják a közfeladatok ellátását a különböző költségvetési döntési mechanizmusok során. Vizsgáltuk, hogy az egyes fórumok milyen súllyal

vesznek részt az döntések megszületésében, milyen érdekek állnak a háttérben, ezen érzékeny terület – a helyi költségvetés és pénzügyek – esetében.

Megállapítható, hogy a költségvetési jellegű döntések mind mechanizmusukban, mind hálózatosságukban összetettebb és tágabb képet mutatnak, mint amit pusztán a szabályok leírnak. A formális keretek érvényesülésén túl ugyanúgy alku-, és érdekérvényesítő folyamatok zajlanak helyi szinten is, mint ahogyan a központi kormányzati szintű döntéshozatal során.

Ha a képviselő-testületet és a polgármestert egy hálózat középpontjának tekintjük, a további szereplőket pedig körkörösén képzeljük el, megállapítható, hogy a legtöbb döntés valahol a szélső körök egyikében születik és a folyamat végén a testületi döntés legitimálja azt (lásd *1. ábra*). Az önkormányzat hivatalának szakembergárdája jelentős döntés-előkészítő szerepet tölt be a költségvetési intézményekkel együttműködve. Nem csoda, hiszen a legtöbb pénzügyi, gazdálkodási tartalmú információnak e két szereplő van a birtokában. Ezt követően a bizottsági munkacsoportokban alakul ki a legtöbb valós döntés, amely inkább a nagyságrendek és preferenciák játékának mondható. A közmeghallgatás intézménye, bár a problémafelvetés szempontjából előkelő szintér, a költségvetés alakulására közvetlenül mégis elenyésző hatást gyakorol.

A költségvetést érintő döntések széleskörűek, dinamikusak, ezt igazolja a módosító rendeletek jelentős száma. Az évközi módosítások változatos képet mutatnak, valamint rendszerességet is a költségvetési éven belül. Vannak olyan hatások, melyekkel folyamatosan számolnia kell az önkormányzatnak. A település gazdasági helyzete és a pénzügyi forrásainak rendszere folyamatos döntések meghozatalát igénylik, egyfajta értékszemlélet mellett. A helyi önkormányzathoz, a közügyek ellátásához fűződő lehetőségeit a város szinte maximálisan kihasználja. A helyi önkormányzati rendszerben bekövetkezett változások, úgy vélem, még inkább arra ösztönzik a helyi választott testületeket, hogy minél inkább próbálják megőrizni függetlenségüket az állammal szemben. A szűkülő keretek miatt az informális kapcsolatok nagyobb szerepet kapnak. Ugyanakkor a saját bevételek maximális kihasználására való ösztönzés, a közfeladatok ellátása során a helyi kapacitások bevonása egyfajta alulról szerveződő, az önkormányzatiságot erősítő jelenség felé mutat.

A költségvetési gazdálkodást érintő változások többsége pozitívan érintette a város helyzetét, ideértve az adósságkonszolidációt vagy a takarékos gazdálkodás ösztönzését, a költségvetési hiány leküzdését. A döntések súlya megnőtt, még ha egyfajta kényszerpályára állás is megvalósult. A helyi jólét elősegítése, a közügyek minél szélesebb körben történő ellátása az önkormányzatok helyzetfelismerő képességének, valamint a szakszerű és gyors döntéshozatalnak a függvénye.

Felhasznált irodalom

- Bordás Péter (2013): A helyi közfeladatok átalakuló finanszírozása. In: *Jog és Állam*. 2013. 19. sz. Budapest: Patrocinium Kiadó. 33–38 old.
- Horváth M. Tamás (2013): Kiszervezés – Visszaszervezés. Változások a magyar helyi közszektorban, 2010-2012. In: Horváth M. T. (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 239–247. old.

Péteri Gábor (2013): Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya. Területi közszolgáltatások pénzügyi egyensúlya. In: Horváth M. T. (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 29–51. old.

Sivák József–Vigvári András (2012): *Rendhagyó bevezetés a közpénzügyek tanulmányozásába*. Budapest: CompLex Kiadó.

Felhasznált jogszabályok és anyagok

- 2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának költségvetési és zárszámadási rendeletei 2007-2013 között
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának 4/2014. (II.14.) sz. rendelete a 2014. évi költségvetésről
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 27/2013. (XI.04.) Önk. rendelettel módosított 20/2007.(IV. 26.) Önk. rendelete
- MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának a Területi közszolgáltatások szabályozásai című projekt költségvetési adatbázisa 1993-2000

Mellékletek

1. Melléklet

Nem kötelező feladatok támogatása 2014. évben

Cím, alcím	MEGNEVEZÉS	Bevétel eFt	Kiadás eFt	Támogatás eFt
1.	Központi gazdálkodás			
	Bursa Hungarica ösztöndíj		5 000	5 000
	Polgármesteri támogatás		2 000	2 000
	70 éven felüliek szemétszállítás támogatása		20 000	20 000
	Közművelődési feladatok		4 378	4 378
	Polgárőrség támogatása		3 500	3 500
	Hajdúböszörményi Katasztrófavédelmi Őrs működési költségei		10 000	10 000
	Közbiztonságért Alapítvány, Felzárkózás Közalapítvány		700	700
	RNÖ támogatása		700	700
	Városi rend. támogatása		22 735	22 735
	Babakötvény		600	600
2.1	Fazekas Gábor Idősek Otthona	192 913	240 393	47 480
	Városi Sportszolgáltató Kft.		31 000	31 000
	Szabadhajdú Közművelődési Kft.		94 700	94 700
	Hajdúsági Tükör		-	-
	Tervtanács		1 500	1 500
	Abakusz Rádió		3 000	3 000
	Céltartalék			-
	Városi kitüntetések		3 000	3 000
	Kiadványok		2 000	2 000
	Sportorvosi támogatás		500	500
	Civil szervezetek támogatása 65/2007.Önksz.hat.		5 880	5 880
	Testvérvárosi kapcsolatok		2 000	2 000
	Panelprogram		18 370	18 370
	Összesen:	192 913	471 956	279 043

Forrás: Hajdúböszörmény Város 2014 évi költségvetési rendeletének melléklete

Nincs a térképeken

1. A városháza kisebbik reprezentatív tanácskozótermében van egy falméretű műholdtérkép. Jól kivehető rajta a híres települési struktúra. Hajdúböszörmény régi és új térkép-modelljei a középpontosan szimmetrikus településszerkezetet hangsúlyozzák. A közigazgatási terület nagysága miatt a központin kívüli többi belterületet rendszerint a sugaras-körgyűrűs modell sarkaiba montírozzák. Így történik Hajdúviddel, Próddal és Bodaszőlővel. A legsúlyosabb problémákat generáló szőlőskertek térsége azonban nem szokott fölférni. Nem látszik a falon sem.

A magyarországi léptékek szerint közepes méretű falunak is beillő szőlőskertek településrészt persze senki sem akarja eltagadni. A térképi „kitakarás” a problémakezeléssel kapcsolatban egy, a könyvünk által eddig nem említett, további nehézségére utal.

A településrendezési tervek, a helyi építési szabályzat ezt a részt „mezőgazdasági korlátozott használatú” területként jelöli. Azaz nem belterületként és még csak nem is lakott helyként. Mivel a betelepülés illegálisnak minősül, az önkormányzat a korábbiakban sem tudott, illetve akart fölállni másik, a valóságnak egyébként sokkal jobban megfelelő beépítési kategóriát. Mégpedig annak ellátási és infrastrukturális fejlesztési vonzatai miatt. A hadházi úton haladva helynévtábla helyett meghökkentő módon éppen ezt a minősítést olvashatjuk, mindjárt alatta a beköltözés illegális voltára utaló figyelmeztetéssel. A látvány alig utal mezőgazdasági tevékenységre, annál inkább az ebben a tekintetben abszolút korlátozott használatra, tekintve, hogy lakás céljára alig alkalmas körülmények között ténylegesen egybefüggő lakóterület létezik. Az építési viszonyok tekintetében tehát teljesen szabályozáson kívüliek a viszonyok.

Nem úgy az integrált városfejlesztési stratégia, valamint a szociális tervek szempontjából. A várospolitikában a szőlőskertek településrésze elsősorban közösségi szociális konfliktusterületként, valamint a lakosság munkaerő-gazdálkodási szempontú célcsoportjaként jelenik meg. Mindkét vonatkozásban a város rengeteget tesz az állapotok kezelése érdekében. A szociális programok az újabb beköltözési hullámokkal szinte egyidőben kezdtek foglalkozni a helyzet javításának lehetséges módjaival.

A szegregációs probléma nem volt ismeretlen korábban sem. Mint az ezt elemző tanulmány a fejezetben kimutatja, az etnikai kisebbségek korábban is jelen voltak. A település más részeiben, részben a belső városmaghoz kapcsolódóan, részben a különálló belterületi helyek egyikében ugyancsak többféle konfliktushelyzetet generálnak. Ezek kezelési technikái régebb óta kialakultak és a társadalmi integráció különböző szintjein eredményeket is értek el. Mindezt azonban nem lehet egykönnyen átváltani az újonnan keletkező feszültségcök problémáinak kezelése érdekében. Különböző hátrányos helyzetű, egymáshoz nem különösebben kapcsolódó érintetti körök vannak, akik tudomásunk szerint nem kommunikálnak egymással érdemben. Már csak emiatt is, igencsak testreszabott megoldásokat kell keresniük az erre hivatott vezetőknek és szakembereknek.

A szociális ellátásban, az oktatás-nevelésben, a munkaerő-gazdálkodásban sokan és sokfelől indulva próbálnak segíteni. A szociális foglalkoztatás az utóbbi években terjedt ki jelentősen, amihez összetett városgazdasági rendszereket kellett kialakítani.

A szülőskertek problémája az ezredforduló óta kialakult, tipikusan térségi negatív külső hatás (externália). Debrecen városfejlesztési politikája ösztönözte az ottani, szociálisan hámozottan hátrányos helyzetű rétegek kiköltözését a nagyváros belső városrészeinek rehabilitációja során egy programmal. Ennek hatására jelentkezett a nem várt igény Bősörményben a letelepedésre. Majd elterjedt a lehetőség híre, és a továbbiakban távolabbi térségből is megjelent a nem legális kereslet. Ezeknek a nem kívánt hatásoknak a kiváltó okokkal való együttes kezelésére egyelőre nem sok esély mutatkozik. Pedig ezt legalább regionális, ha nem éppen országos léptékben lehetne komplexen végezni.

2. A térképről azonban nemcsak ilyen direktan lehet „lemenni”. A települési önkormányzatok hatáskörei az utóbbi években jelentősen csökkentek. A változások hatályba lépése fokozatosan történt, ezért a hatások 2014-ben igazából még mindig nem mérhetők föl teljesen. Ahogy a könyvünk is foglalkozik vele, a kormányhivatalok 2011. január elsejével álltak föl, a korábrinál kiterjedtebb felügyeletet gyakorolva. Az új önkormányzati és államháztartási törvény nyomán a következő év elejétől indult a finanszírozás új rendje. 2013 kezdetétől pedig a járási hivatalok, valamint a közoktatási intézmények állami irányítását végző Klebelsberg Intézményfenntartó Központ és szervei kezdték meg működésüket. A város polgármesteri hivatalának létszáma mindennek hatására egyharmadával csökkent. Számos feladat elkerült, a személyi állomány mozgása számottevő volt.

Átadták a hatósági ügyek intézésének többségét, elvonták a közoktatási intézmények irányítási jogait, az oktatáspolitikát már nem helyben alakítják. Számos államigazgatási hatáskör gyakorlását a kormányhivatalokhoz telepítették. Mint láthattuk a fejezet egyik tanulmányból, a városi önkormányzat működési költségvetése érdemlegesen csökkent.

Az alábbi 1. táblázat mutatja a hivatalszervezet alakulását az utóbbi több mint félszázadban. Követhető ebből a fő feladatcsoportok mozgása. A tanácsrendszer kezdetén az ágazati irányítás részletes hivatalszervezési megfeleltetést követelt, ami igazodott a minisztériumok közötti hatáskörmegosztáshoz.

A hetvenes években az osztályoknak, mint saját hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szerveknek az önállósága nőtt. Ezért a városban is átfogóbb, összevontabb struktúra alakulhatott ki. A rendszerváltást követő önkormányzat hatáskörileg egységes volt, feladatkörei egyidejűleg szélesek. A döntési jogkörök a testületi és a tisztségviselői szinten koncentráálódtak. A mai felállásban, a 2011. évi magyar önkormányzatokról szóló törvény nyomán a decentralizált szerepkörök, valamint az intézésre átadott államigazgatási ügyek volumene csökkent. Ennek hatására a hivatalszervezet is egyszerűsödött. (A régi szakigazgatási szervei struktúrát a kormányhivatalok felépítése és működési rendje éleszti újra.)

És mégis... Nem fejeznek ki mindent a szervezeti táblák. A vagyongazdálkodás funkciója a nemzeti vagyon körében új tartalommal telítődött. Ma ez nem a rendelkezési jog gyakorlását jelenti elsősorban (pl. privatizációs eladás vagy kiszervezés). Sokkal inkább a nemzeti vagyon egyik fajtája előnyeinek kiaknázását, az ehhez kapcsolódó jogok folyamatos gyakorlását és lehetőség szerinti kamatoztatását. Az önkormányzatok vagyongazdálkodási szerepei ebben az értelemben továbbra is kiterjedtek. Ugyanakkor ma ezek jó részben nem

a hivatal útján valósulnak meg, hanem tulajdonosi szervezetek révén, amilyen elődlegesen az előzőeken tárgyalt Vagyonkezelő holding.

1. táblázat

*Hajdúböszörmény Városi Tanács VB/Polgármesteri Hivatal felépítése
1951 és 2013 között*

1951 (szakigazgatási szervek)	1972 (szakigazgatási szervek)	1999	2012-től
1. Pénzügyi Osztály	1. Pénzügyi, Terv- és Munkaügyi Osztály	1. Pénzügyi Osztály	1. Gazdálkodási Osztály
2. Terv- és Statisztikai Csoport		adóhatósági szerv.	Adócsoport
3. Munkaerő-gazd. Csoport.		költségvetési szerv.	Költségveté-si és gazdálkodá-si csoport
4. Ipari Osztály	2. Termelési és Ellátási Osztály	2. Városfejlesztési Osztály	2. Városfejlesztési és Műszaki Osztály
5. Építési és Közlekedési Csoport		vagyonhasznó-sítási szerv.	
6. Építésügyi Osztály	3. Műszaki Osztály	építésügyi szerv.	városüzemeltetési csoport
7. Begyűjtési és Keresk. Csoport			
8. Mezőgazdasági Osztály		3. Szociális Osztály	
9. Igazgatási Osztály	4. Igazgatási Osztály	4. Hatósági Osztály	3. Humán és Igazgatási Osztály
		okmányiroda	
10. Oktatási és Népművelési Csoport	5. Művelődési Osztály	5. Közoktatási és Közművelődési Osztály	
		6. Jogi és Szervezési Osztály	4. Jogi és Szervezési Osztály
	6. Egészségügyi Osztály	7. Városi Gyámhivatal	
11. titkárság	7. titkárság	8. polgármesteri kabinet	5. polgármesteri kabinet

Forrás: Szendrey, 1973: 169. és 188.; Veszprémi B. kötetben lévő tanulmánya alapján

Amennyiben mégis a szokásos feladatok részeként jelenik meg ma ez a tevékenység, ott fölmerül a szervezetalakítás szükségessége. A tulajdonosi jogok gyakorlásának pontosabb elválasztása a közhatalmi szerepektől a jelenlegi helyzetben szükségesnek látszik. Hasonló a képlet például a pályázati tevékenységekkel kapcsolatban is. Egyértelmű ugyanakkor, hogy az elválasztási igény teljesítése ma nem kiszervezési megoldás útján valósulna meg célszerűen.

Érdekes egy másik kapcsolatrendszer is. A feladatok egy része úgy került ki a polgármesteri hivataltól, hogy fizikailag az intézésük nincs távol. A járási hivatal, a tankerület szervei ugyanabban az épületben vannak. A személyi állomány jelentős részben a hivatalból származott el. A korábbi személyes szakmai kapcsolatok alapján a mindennapi munkában

az együttműködés ezért lehetséges és fenntartható. Mégis informális lett ez a viszony, mert az irányítási és ehhez kapcsolódó függelmi szálak máshová vezetnek, jellemzően a kormányhivatalokhoz. A városi székhelyű járási hivatal és városi tankerülete a Hajú-Bihar Megyei Kormányhivatal szerve. Önálló hatáskörökkel rendelkeznek ugyan, de nem önálló szervek, csak belső szervezeti egységek.

A városi önkormányzati magot tehát kívülről sok hatás éri, és azok befolyásolják a belső működést. A központi közigazgatás szerepe természetesen mindig ilyen. Az egyes korszakok között azonban különbség van a befolyás mértékében, annak érvényesítési módjában.

3. A kívülről jövő hatások nyalábja azonban nemcsak az államszervezetből veszi célba a feladatellátás módjait, hanem más hálózatok részéről is. A közoktatásban, láttuk, megerősödik a történeti egyházak szerepe. Számos intézmény integrálódott, településközi szinten vagy éppen országosan. Természetesen ez érinti a mozgásterüket. Sőt, jobban meghatározza azt, mint a helyi viszonyok. A gazdasági életben a termelési hálózatoknak vagy a térbeli klasztereknek a léte és meghatározó szerepe természetes. Mindezeket teljes körűen lehetetlen föltérképezni, holott a hatás rendkívül közvetlen lehet.

A külső rendszerekbe való szükségszerű vagy kényszerű csatlakozás mellett a belső hálózatok, illetve a választott kapcsolódások jelentősége továbbra is nagy a közfeladatok megoldása terén. A következő rész ilyen, többnyire szabálytalan netvörkökről szól, amelyeknek a gazdálkodás, a humán szolgáltatások, a hatósági feladatok ellátásának világával egyaránt lehetnek kapcsolataik. Miközben rendszertelenek, mint a várostérkép zugai, de egyben rugalmasabbak is, ha a teendők megtalálásáról van szó. Feszültségeik és ellentmondásaik ugyanebből a vonásukból adódnak.

Ráadásul vannak olyan rejtett hálózatok, amelyek a külső hatásokra egészen sajátosan reagálnak.

Horváth M. Tamás

Irodalom

Szendrey István (szerk.) (1973) *Hajdúböszörmény története*. Debrecen: Hajdúböszörmény Városi Tanácsa

Harmadik rész

NYALÁBOK ÉS ZUGOK

12.

Az egyházak közszolgáltatásokban betöltött szerepe

Szilágyi Bernadett

Bevezetés

Az egyházak közszolgáltatásokban betöltött szerepe folyamatosan növekvő tendenciát mutat az elmúlt években, az ország egész területén. Különösen 2010 óta fokozódik a térnyerésük Magyarországon. A jogszabályi környezet, a finanszírozási feltételek, a más szektorokkal szemben támasztott követelmények mind abba az irányba mutatnak, hogy a semlegességét félretevő jogalkotó, mely több fronton állást foglal a jó élet alapvető értékeiről, különösen épít az egyházak által folytatott, közösségi célokat megvalósító munkára. Azaz a kormányzat lehetséges támogatóivá, szövetségeseivé léptek elő a bevett egyházak, ami tulajdonképpen beleilleszkedik az egyházi szereplőkkel kapcsolatos európai oktatáspolitikai normák körébe (Pusztai, 2014: 50). Igaz volt és igaz ez a helyi erőterben is. Kérdés azonban, hogy az egyházi szereplők kellőképpen hozzá tudnak-e járulni a helyi lakosság semleges, hatékony kiszolgálásához? Képesek-e a helyi szinten képződő demenciát visszafordítani? A tanulmány ezekre a kérdésekre kíván választ adni egy konkrét települési közegben.

Hajdúböszörmény városának önkormányzata régóta hangsúlyozza a közszolgáltatások ellátásában, valamint a döntési folyamatban az egyházi részvétel szükségességét. Az egyházaknak fontos szerepet szán a társadalmi kohézió megteremtésében, így az együttműködés széles spektrumot fed le az infrastruktúrafejlesztéstől a társadalmi problémák kezeléséig. Az egyházak közszolgáltatásokban vállalt szerepe Hajdúböszörményben sokrétű. Ennek okait a civil szervezetek érdekérvényesítő képességében és a közszolgáltatásokban játszott szerepükben érdemes keresni. Az egyházak hagyományosan jó infrastruktúrával rendelkeznek, valamint a közösségi feladatok ellátásába történő bekapcsolódási hajlandóságuk igen nagy, és ezt a rájuk vonatkozó finanszírozási és működési feltételek is elősegítik. Az egyházak alapvetően a humánszolgáltatások megvalósításában vesznek részt, így az alapfokú oktatásban, a szociális ellátásokban, a kulturális feladatokban.

1. Vallási közösségek a településen: közszolgáltatási térkép

Az egyházak által nyújtott közszolgáltatásokat és egyéb feladatokat jelentősen determinálja a város vallási színezete. A közösségek közül azok vállalnak fel több feladatot, melyek hívei nagyobb számmal vannak jelen a településen.

Hajdúböszörmény a vallási közösségeket tekintve viszonylag színes palettát mutat. A településen működik református, katolikus, valamint baptista gyülekezet, egyházközség. A KSH 2011-es népszámlálási adataiból megállapítható, hogy az országos átlaghoz képest magas a görög katolikusok és a reformátusok száma, a római katolikus felekezethez tartozók pedig közel tizedét képezik az országos átlagnak. A reformátusok száma a megyében ugyancsak magas, amit Debrecen reformációjában betöltött jelentős szerepe magyarázhat. A megyei mutatókhoz képest a katolikusok száma lényegesen alacsonyabb Hajdúböszörményben.

1. táblázat

Népszámlálási adatok a vallásra, felekezetre vonatkozóan, 2011

Egyházak, vallási közösségek	Hajdúböszörmény		Hajbú-Bihar megyei átlag	Országos átlag
	fő	százalék		
római katolikus	1284	4%	9,8%	37,1%
görög katolikus	1421	4,5%	5,9%	1,8%
ortodox keresztény	3	0,00009%	0,2%	0,1%
református	8514	26,8%	29%	11,6%
evangélikus	15	0,0004%	0,2%	2,2%
izraelita	-	0%	0%	0,1%
más vallási közösséghez tartozó	729	2,2%	1,9%	1,7%
nem tartozik egy vallási közösséghez sem	11176	35,2%	26,9%	18,2%
nem kívánt válaszolni	8159	25,7%	25%	27,2%
ateista	424	1,3%	1,2%	n.a.

Forrás: KSH, 2011

A településen összesen öt közösség képviselteti magát: Kálvin téri Református Egyházközség, Bocskai téri Református Gyülekezet, Hajdúböszörményi-Balmazújvárosi Plébánia (római katolikus egyházközség), Hajdúböszörményi Görög Katolikus Egyház, Hajdúböszörményi Baptista Gyülekezet.

Az egyházak által ellátott feladatok komplex, bonyolult hálózatot alkotnak. Vannak olyan szolgáltatások, melyeket egyszerűen le lehet írni, mivel azok intézményhez kötöttek, míg vannak olyan tevékenységek, melyeket jóval nehezebb csoportosítani, besorolni, illetve a közszükségletek valamilyen formában történő kielégítéseként definiálni. A következőkben az egyházak közszolgáltatási térképét kívánom feltárni Hajdúböszörményben.

A város legaktívabb egyházi szereplőjének a református közösségeket tekinthetjük. A településen korábban egy református közösség működött, a két önálló egyházközséggé szerveződés 1983-ban történt meg.¹ Mindkét közösség ellát ügynevezett intézményhez kötött és ahhoz nem kötött szolgáltatásokat. A Bocskai téri Református Gyülekezetnek inkább az oktatási feladatok megvalósításában van szerepe. 1995 óta fenntartója a Baltazár Dezső Általános Iskolának, amely által részt vesz a település közoktatási feladatainak megvalósításában. Ezen kívül hitoktatási tevékenységet, lelkipásztori feladatokat is ellát.

¹ <http://www.hbrefkalvinter.hu/> (letöltés: 2014. április 15.)

A gyülekezet kulturális célokat is megvalósít, ami elsősorban vallási jellegű programok szervezésében nyilvánul meg, ugyanakkor hozzájárul a magyar nyelv és kultúra ápolásához is. A város életébe nemzeti ünnepek rendezvényei, illetve koncertek szervezésével, valamint a városi televízió vallási műsorainak szerkesztésével kapcsolódik be.

A Kálvin téri Református Egyházközség 2006 óta vállal szerepet a Jó Pásztor Református Óvoda fenntartásával a település közoktatási feladataiban. Az egyházközség a város szociális ellátórendszerében is jelen van. A Kálvin János Református Szociális Szolgáltató Központ szociális alap- és szakosított szolgáltatásokat is nyújt. A központ tevékenységi köre kiterjed a szociális étkeztetésre, házi segítségnyújtásra, időskorúak nappali ellátására (Idősek klubja), fogyatékos személyek nappali ellátására, fogyatékos személyek lakóotthonára, idősek bentlakásos ellátására. A szolgáltatások többségét 2011 óta biztosítja, amely 2012-ben bővült a fogyatékos személyek ellátásával. Ezen kívül a Kálvin téri Református Egyházközség részt vállal a településen a hitoktatásban, a szakközépiskola kollégiumában tartott mentálhigiénés programban, városi ünnepek megrendezésében, koncertek szervezésében, kiállítások tartásában.

A református egyházközségek a humánszolgáltatások ellátásán kívül a településüzemeltetési szolgáltatások nyújtásában is részt vesznek. 2007-ben a temető üzemeltetésére és a kegyeleti szolgáltatások végzésére a két egyházközség létrehozott egy nonprofit gazdasági társaságot, a Paraklétosz Kegyeleti Szolgáltató Nonprofit Kft-t. Ezt a feladatot az önkormányzattal kötött kegyeleti közszolgáltatási szerződés alapján végzi a társaság. A szolgáltatás problematikus pontját az jelenti, hogy a temetkezési szolgáltatások esetén az önkormányzat, mint szabályozó hatóság jár el, ugyanakkor a szolgáltatás nyújtója az egyházak által alapított nonprofit gazdasági társaság.

A római katolikus egyházközség – a település felekezeti megoszlását is tükrözve – kevésbé vesz részt a közösségi célok megvalósításában. Tevékenysége a lelki vezetésre, gondozásra, a közösség tagjai részére szervezett programokra, illetve a városi rendezvényeken történő részvételre koncentrálódik. Ennek oka nemcsak a hívek alacsony számában rejlik, hanem abban is, hogy az egyházközség Balmazújvárossal közösen működik, így a plébános egyszerre két településen lát el szolgálatot, ezáltal pedig megoszlik a munka a két közösség között.

A Hajdúböszörményi Görög Katolikus Egyházközség szociális, hitoktatási és kulturális feladatok lát el a településen. A Görög Katolikus Szent Miklós Szociális Szolgálat 2011 júliusa óta az alapellátások közül a házi segítségnyújtásban és szociális étkeztetésben vesz részt. A kulturális célok megvalósítását sokrétűen végzi a közösség. Koncertsorozatokat rendeznek, kiállításokat szerveznek a templom toronygalériájában, illetve szerepet vállalnak a nemzeti ünnepek lebonyolításában. A kulturális szolgáltatások sorából kiemelkedik a Vasvári Pál Társaság tevékenysége, mely 1990 óta működik a településen. A rendszeres összejövetelek alkalmával – ezeknek a Sillye Gábor Művelődési Központ és Közösségi Ház ad helyet – különböző témákban tartanak előadásokat, melyek a keresztény Európa témája köré szerveződnek.

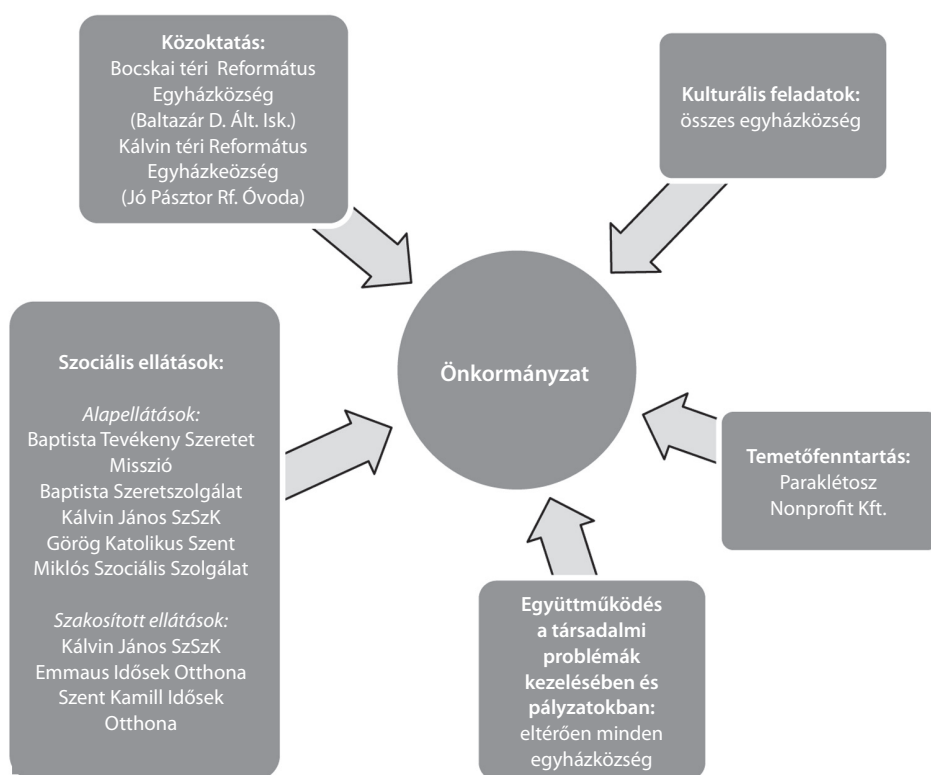
A Baptista Gyülekezet a településen 1894 óta van jelen. A közösség körülbelül 100 fős aktív tagsággal rendelkezik és körzeti missziói központként működik, mivel hozzá tartozik a hajdúnánási szórvány-gyülekezet és az Emmaus Idősek Otthonában működő szeretetházi gyülekezet is. Tevékenysége elsősorban a szociális feladatokra koncentrál, melyen belül alap- és szakosított ellátásokat is nyújt. A Baptista Tevékeny Szeretet Misszió egy vezetői

szolgálat, mely házi segítségnyújtásban, jelzőrendszeres segítségnyújtásban vesz részt, valamint szenvedélybetegek nappali ellátását, alacsonyküszöbű ellátását végzi. Emellett pedig családi napközit működtet. Korábban a Napsugár Alapítvány keretében látta el feladatait és támogató szolgálatot biztosított. Miután ennek a feladatnak a finanszírozása megváltozott, beolvadtak a Baptista Gyülekezetbe, és a továbbiakban egyházként látják el feladataikat. A Baptista Gyülekezet ezen kívül családok átmeneti otthonát is üzemeltet a településen, amelynek ugyan országos a lefedettsége, de 60 százalékban helyi lakosokat helyeznek el itt, így nem kerülnek el a családok a településről. A gyülekezet 1910 óta Szeretetházat tart fenn a városban, mely jelenleg idősök bentlakásos intézményeként működik.

A közszolgáltatások rendszerszerű átalakításai 2010 óta zajlanak, melyek kihatnak az egyházak által ellátott feladatokra is. Mivel azonban alapvetően területi közszolgáltatásokról beszélünk, azaz olyan szolgáltatásokról, melyeket a helyben élő lakosság, helyhez kötten vesz igénybe, az egyházak – függetlenül attól, hogy az irányítási viszonyok sok tekintetben változtak – szorosabb vagy lazább kapcsolatai továbbra is meghatározóak az önkormányzattal. Az alábbi ábra összefoglalva mutatja be ezeket az interakciókat.

1. ábra

Egyházi kapcsolatok az önkormányzattal



Forrás: a szerző saját szerkesztése

2. Az egyházi oktatási intézmények a településen

Az egyházak a közfeladatok ellátását átvállalhatják a feladat címzettjétől, azonban ezt csak meghatározott eljárási keretek között tehetik meg. A törvény által meghatározott feltételek teljesülése esetén lesznek ugyanis a feladatellátók jogosultak az állami támogatásra. A szektorsemlegesség imperatívusza azonban azt kívánja meg, hogy minden szektorban azonos módon valósuljanak meg a feladat átvállalásának szabályai. A nem állami szereplők részvétele a közfeladatok ellátásában fontos jelentőséggel bír a verseny szempontjából. A közszolgáltatások nyújtásának többszektörűvé válása ösztönzőleg hat a szereplőkre, sőt a közszektor által végzett feladatokra is pozitívan hathat vissza, növelheti a hatékonyságot.

1. Keretes írás

A kiegészítő támogatás és annak alakulása a gyakorlatban

Az egyházak közfeladataik ellátása során a normatív állami hozzájáruláson túl úgynevezett kiegészítő támogatásra jogosultak. Ezen további forrás alapvető szabályai a Vatikáni megállapodással kerültek bevezetésre. A két fél megegyezése szerint a további támogatás alapja az állampolgárok azon döntése, hogy egyházi közszolgáltatásokat vesznek igénybe. A támogatás funkciója, hogy az egyházi intézményfenntartók azonos szintű támogatásban részesüljenek az állami, illetve önkormányzati fenntartókkal.

A kiegészítő normatív intézményét az egyház-finanszírozási törvény is átvette, így nemcsak a Katolikus Egyház tekintetében érvényesül, hanem minden olyan egyház számára jár, amely az államtól közfeladatot vállal át. Az egyházakkal kötött kormányegállapodások közül a kiegészítő támogatást kifejezetten csak az Evangélikus Egyházra vonatkozó kormányhatározat említi, mely megállapítja, hogy a feladatellátás után járó támogatás normatív és kiegészítő részből áll. A kiegészítő támogatásokra vonatkozó részletes szabályokat az egyes ágazati törvények rendezik (a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény, illetve az ezt felváltó a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény és a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény), valamint a hozzájárulás éves mértékét a költségvetési törvények tartalmazzák. Az alábbi táblázat a Baltazár Dezső Általános Iskola kimutatása a kiegészítő és a normatív támogatás alakulásáról.

2. táblázat

Kimutatás a 2011. gazdasági évben az intézmény fenntartásához szükséges állami normatív és egyházi közoktatási kiegészítő támogatás arányairól

2011. évi adatok	állami normatív támogatás	egyházi közoktatási kiegészítő támogatás	támogatások összesen
adott évre kapott támogatás (Ft)	79.803.066	82.550.716	162.353.782
az intézménybe beiratkozott tanulók átlaglétszáma (fő)	358,75		
egy főre eső támogatás összege (Ft/fő)	222.448	230.107	452.554
az intézmény adott évi teljes költségvetése (összes ráfordítása) (Ft)	175.402.502		
támogatás aránya a teljes költségvetéshez képest (%)	45,50%	47,06%	92,56%

Forrás: <http://baltazariskola.hu/>

Ez akkor valósulhat meg, ha az egyes szereplők érdekeltségét a finanszírozási és egyéb szabályok alakulása fenntartja és ösztönözve lesznek a versenyre. Ehhez az szükséges, hogy az állam megfelelő versenyfeltételeket teremtsen, és ne részesesítsen egy szereplőt sem előnyben. A szabályozás az egyházakra is érvényes. A rájuk vonatkozó szabályoknál is mindig figyelemmel kell lenni arra, hogy a feladatok hatékony ellátása motiváció legyen s adott esetben ne kényelmesedjen el. Abban az esetben azonban, ha az állam alanyi jogként garantálja a feladatok ellátásának kedvezőbb feltételrendszerét, az a többi szereplőre nem fog ösztönzőleg hatni, sőt egy idő után ki fognak lépni az adott piacról.

Az egyházak közszolgáltató szerepében azonban számos ellentmondás van. A közfeladatok ellátásának pluralizálódásával az egyházak számára is lehetővé vált a feladatokban való részvétel. Ennek feltételeit alapvetően a közszektor tudja irányítani azzal, hogy a szereplőkkel a közszolgáltatásra vonatkozó szerződést köt. Ez azonban az egyházak esetén eltérően alakul, hiszen ők egyoldalú nyilatkozat megtételével vállalhatnak a feladatok ellátását. Ily módon a szabályozás pozitívan hat az egyházak közszolgáltatásokban való térnyerésére. Ezt a szerepnövekedést elősegíti az Alkotmánybíróság korábbi érvelésének az Alaptörvénybe való átvétele is. A kiegészítő támogatások rendszere, illetve annak az Alkotmánybíróság általi megerősítése szintén az egyházi feladatellátás irányába hat. Problémaként merül fel azonban, hogy a kiegészítő támogatások számításának módja nem szabályozott egyértelműen. Ugyan az egyház-finanszírozási törvény és a Vatikáni megállapodás tartalmaz erre vonatkozó rendelkezést, mégsem pontosan algoritmizált a folyamat, hogy mely tételek, milyen számítás alapján vonhatók be a támogatásba.

A táblázatból több következtetést tudunk levonni. Egyrészt a kiegészítő támogatás láthatóan meghaladja a normatív támogatás arányát, így a gyakorlatban egy egyházi intézmény körülbelül kétszeresét kapja meg az állami normatívának, mint egy nem egyházi fenntartó. Másrészt ebből az is következik, hogy egy egyházi intézménynek a teljes költségvetése szinte 100 százalékban fedezett a központi költségvetésből, így nem szükséges azt saját bevételekből és egyéb forrásokból pótolni. Ezzel szemben az önkormányzati intézményeknél ezt a hiányt az önkormányzati költségvetésből volt szükséges kiegészíteni. Az is látható, hogy az állami normatíva a bekerülési költségek kevesebb, mint felét fedezi.

A különböző feladatok ellátásába, így a közoktatásba is, az egyházak egyoldalú nyilatkozat megtételével kapcsolódhatnak be. Hajdúböszörmény esetében mind a Kálvin téri, mind pedig a Bocskai téri Református Egyházközség tett ilyen egyoldalú nyilatkozatot az önkormányzatnak, jelenleg pedig már a kormányhivatalnak. A dokumentumban a fenntartó arra nézve vállal kötelezettséget, hogy az általa fenntartott nevelési-oktatási intézményben közoktatási feladatokat lát el és ennek keretében működteti az intézményt. Hajdúböszörményben ezt a nyilatkozatot mind a Kálvin téri Református Egyházközség a Jó Pásztor Református Óvoda, mind a Bocskai téri Református Egyházközség a Baltazar Dezső Általános Iskola vonatkozásában határozatlan időre tette meg.

Az egyházi intézmények által történő feladatellátásnak több problémás pontja van. Leginkább ezt a kérdéskört az elitiskola és elitóvoda kifejezéssel lehet leírni. Már évekkel ezelőtt is kiemelt figyelmet kapott a hátrányos helyzetű gyermekek felvétele az egyházi intézményekbe. Az Integrált Városfejlesztési Stratégia is felhívja a figyelmet arra, hogy a különböző intézmények között a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek aránya kiegyenlítetten legyen elosztva.

A hátrányos helyzetű gyermekek felvételére vonatkozóan ugyan az egyházi fenntartók kötelezettséget vállaltak az önkormányzattal kötött együttműködési megállapodásokban, azonban ennek be nem tartásához fűződő jogkövetkezményeket a felek nem rögzítettek. Hangsúlyozni kell azt is, hogy az egyházi óvoda és iskola világnézetiileg elkötelezett intézményként működik, így aki nem tudja elfogadni az adott intézmény által képviselt szellemiséget, nem nyerhet felvételt. Az utóbbi években tapasztalt egyre növekvő jelentkezések miatt az intézmények lelkesízi ajánlást is elvárnak felvételi követelményként. A lelkipásztori jellemzés elemzi a szülők templomba járásának szokását, a gyülekezettel történő kapcsolattartást, a gyülekezet anyagi terhei viselésének mikéntjét, a gyülekezet érdekében megvalósított egyéb feladatok körét, valamint a gyermek és a gyülekezet kapcsolatát. A jellemzés meglehetősen nagy teret enged a szubjektív döntéseknek. Emellett azon szülők felé, akik nem kötődnek az egyházhoz és mégis ezeket az intézményeket kívánják gyermekük számára választani, igen nagy elvárásokat támaszt a fenntartó. A felvételi jelentkezéseknél további ellentmondás, hogy az egyházi intézményeknél korábban a jelentkezés hamarabb történt meg egy úgynevezett szándéknyilatkozat benyújtásával, mint a többi önkormányzati intézménybe, így lényegében mire a többi intézményben a beiratkozások lezajlottak addigra az egyházi intézmények kimazsolázhatták a számukra megfelelő gyermekeket. A hátrányos helyzetű gyermekek alacsony létszáma tehát érzékelhető az egyházi intézményekben. Erre vonatkozóan korábban történt egy lakossági panasz is, amelyet az akkori kormányhivatal törvényességi ellenőrzés keretében kivizsgált, de nem állapított meg egyházi mulasztást.

A világnézeti elkötelezettségre hivatkozva tehát szinte bármilyen gyermeket, tanulót el lehet utasítani. A különböző programok, cselekvési tervek rendszeresen felhívják az egyházak figyelmét arra, hogy növeljék a hátrányos helyzetűek létszámát az intézményekben. Az intézmények földrajzi elhelyezkedése ezt a fajta kiemelést tovább erősítheti, mivel ezek a belvárosban vannak.

Az elitintézmények tekintetében országosan megfigyelhető az utóbbi években, hogy az ifjúság vallásosságára kifejezetten az elitizálódás jellemző, azaz a magasabban kvalifikált fiatalok között nőtt a vallásosok, egyházakhoz kötődők száma (Pusztai, 2014: 51). Ez a tény kölcsönösen hathat az egyházi intézmények tanulói összetételére.

3. Az egyházak és a szociális ellátások

Az egyházak a szociális ellátásokban megjelennek az alap- és a szakosított ellátásokban is. A településen a szereplők igen színes palettát jelenítenek meg. Az alapellátások feltérképezése az önkormányzat részéről megtörtént, így az ellátottak tisztában vannak azzal, hogy milyen szolgáltatói körből tudnak választani.² Szerepük mégis az idősök gondozásában a leginkább elterjedt. Ugyanakkor több ellátás területén hiánypótlóak, tehát az önkormányzat által el nem látott területeken vállalnak feladatokat. A családok átmeneti elhelyezését például kizárólag egyházi intézmény látja el, a Baptista Szeretetszolgálat. Szintén egyedülálló a városban, hogy a Kálvin téri Református Egyházközség által fenntartott Kálvin János Református Szociális Szolgáltató Központ működtet fogyatékos személyek részére bentlakásos intézményt, illetve

² Az alapszolgáltatások teljes körű nyilvántartását a www.hajduszocialis.hu/ honlap tartalmazza.

nappali ellátást is megvalósít. Az egyházak szolgáltatásnyújtó attitűdjében tehát megfigyelhető a fogyasztói igények kielégítésére történő törekvés. Emellett azonban az is megállapítható, hogy a kedvező finanszírozási feltételek miatt egyes esetekben szívesen vállalják fel olyan szolgáltatások nyújtását, amely nyereségesek. A gyakorlatban előfordul, hogy az egyházak az olyan személyeket is megtalálják, akiknek nincs még szükségük segítségre, a súlyosan rászorulókat, alacsonyabb jövedelemmel rendelkezőket pedig visszautasítják. További jellemző, hogy az egyházak az ellátások díjai tekintetében generálják a versenyt. Erre azért kerülhet sor, mert az egyházak olyan hozzáadott forrásokat tudnak becsatornázni a feladataik finanszírozásába, amellyel a többi szektor nem tud számolni (például hívek adományai, személyi jövedelemadó 1 százaléka, adókedvezmények, kiegészítő állami támogatás). Így van arra lehetőség, hogy a szolgáltatás bekerülési költségét más oldalról fedezze az egyházi szolgáltató. Így például több esetben kellett az önkormányzat intézményeinek árat csökkenteniük, mivel azt a szolgáltatást az egyház ingyenesen tudta biztosítani.

2. Keretes írás

Gondoskodni megfosztottként

A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény több tucat, egyházi státuszban működő intézményt érintett, azzal, hogy megszüntette a jogalkotó ezen szervezetek egyházi jogállását. Hajdúböszörményben a változások a Szent Kamill Idősek Otthonának tevékenységére hatottak ki. A Szent Kamill Keresztény Egyházat 2007-ben alapították, mely magát korai protestáns felekezetű egyháznak tartja és a protestantizmus a kereszténységnek főként Luther Márton és Kálvin János nézeteit, bibliaértelmezéseit hangsúlyozó vallási irányzataként definiálja magát. A közösség a közszolgáltatások nyújtásában két intézményével vett részt 2012-ig, a Hajdúböszörményben és a Sümegen működő idősek otthonával. Ezen kívül a hitelvei között szerepelt oktatási és egyéb közösségi célok megvalósítása, de erre megszűnéséig nem került sor.

A hajdúböszörményi intézmény története korábbra nyúlik vissza, mint maga az egyházé. Az idősek otthona 1995 szeptemberében kezdte meg működését magánszektorbeli szereplőként, családi vállalkozás formájában. Az alapításkor 25 fő engedélyezett létszámmal, tartós és végleges elhelyezést nyújtó idősek otthonára kapott engedélyt, mely teljes körű ellátást biztosít a gondozottak számára.*

Az intézmény működésében 2000-ben következett be nagyobb változás, amikor az ellátottak létszámát 38 főre emelték, valamint saját konyhát üzemeltet be. A következő kardinális változás az otthon életében annak egyházi fenntartásba adása, mely 2007-ben történt. Ezzel alapvetően az intézmény jogi formájában történt módosulás, változtak a feladat-ellátás feltételei, finanszírozási szabályok, de az intézmény személyi állományában minden maradt a megelőző állapot szerint. Az intézmény ellátási területe az egész országra kiterjed, ezért kevésbé jelentős a helyi közszolgáltatások ellátásában. Az önkormányzat területén lévő egyéb intézményekkel nincs verseny, mivel minden intézmény teljes kihasználtsággal működik. Jelenleg a várólista a Szent Kamill Idősek Otthonában közel 10 fő.

Finanszírozási szempontból az intézmény a következő forrásokkal tudott számolni 2007-től. Az állam által biztosított normatív támogatás és az egyházaknak járó kiegészítő támogatás, valamint a személyi jövedelemadó 1 százalékának felajánlása mellett a térítési díjak jelentették a fő bevételeket, adományokkal azonban elenyésző számban tudtak számolni. A személyi jövedelemadó egy százalékából származó forrásnál az összeget tekintve az egyházak sorában az utolsó harmadban foglaltak helyet, a felajánlók száma azonban növekedett a rövid időszak alatt.

3. táblázat

**Szja 1%-áról történő rendelkezések
a Szent Kamill Keresztény Egyház részére**

<i>Adóév</i>	<i>Felajánlott összeg (Ft)</i>	<i>Felajánlók száma (fő)</i>
2008	226.872	47
2009	324.587	48
2010	280.515	61

Forrás: NAV kimutatások

A szakosított ellátások területén nincs igazán erős kapcsolódási pont az egyházi intézmények és az önkormányzat között, mivel ezen intézményekről általánosságban elmondható, hogy országos hatáskörrel működnek, így nem feltétlenül a helyben lakókat szolgálják ki. Ugyanakkor, mint már az korábban kifejtésre került, olyan szolgáltatásokat is megvalósítanak az egyházi intézmények, amelyeket egyáltalán nem lát el más szolgáltató a településen, tehát végső soron a településnek ez pozitív externáliát jelent.

A Szent Kamill Keresztény Egyház 2012-ben elvesztette egyházi státuszát, így egyesületté alakult, melyet 2012 júniusában jegyezték be. Ez a változás számos következménnyel járt. Az intézmény okiratainak, munkaszerződéseinek, ellátási szerződéseinek módosítása jelentős adminisztratív terhet rótt az otthonra. A finanszírozásban szintén jelentős változások jelentkeztek. A továbbiakban nem jogosultak az egyháznak járó kiegészítő támogatásra, amely eddig a teljes bevételeiknek több mint egyharmadát tette ki. Ezen kívül a személyi jövedelemadó 1 százalékaival sem tudnak számolni. A kieső forrásokat többféleképpen próbálja az intézmény pótolni az ellátás színvonalának megtartása mellett. Egyrészt a 12 eddigi ápoló létszámát 8-ra csökkentették, így a bérjellegű kiadások kevésbé terhelik a költségvetést. Mindemellett a jogszabály adta kereteken belül a térítési díjat is szükséges volt emelni, ami jelenleg 81.000 Ft és ez pontosan annyira elegendő, hogy az államtól kapott hozzájárulásokkal együtt fedezi a bekerülési költségeket. Így azonban felújítási munkálatokra, feladatokra nem tudnak előirányozni semmilyen összeget. A külső források bevonása, mint például a hitelfelvétel lehetősége bizonytalan az intézmény jogi formája miatt, mivel az egyes hitelintézetek kevésbé tartják az egyesületet hitelképes szervezetnek. Emiatt meggondolandó a nonprofit gazdasági társasággá történő átalakulás.

4. Együttműködés az önkormányzat és az egyházak között

Hajdúböszörmény városa és a településen jelen lévő vallási közösségek számos ponton működnek együtt, melynek több írásos dokumentuma is létezik. Az egyházakkal történő

* A teljes körű ellátás fogalmát a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 67. §-a határozza meg: Az önmaguk ellátására nem, vagy csak folyamatos segítséggel képes személyek napi legalább háromszori étkeztetéséről, szükség szerint ruházattal, illetve textíliával való ellátásáról, mentális gondozásáról, a külön jogszabályban meghatározott egészségügyi ellátásáról, valamint lakhatásáról (a továbbiakban: teljes körű ellátás) az ápolást, gondozást nyújtó intézményben kell gondoskodni, feltéve, hogy ellátásuk más módon nem oldható meg.

együttműködést nemcsak a közösségi feladatok ellátásában hangsúlyozza az önkormányzat, hanem döntéshozatali mechanizmusban való részvétel során is. Az önkormányzat többször kifejezésre jutatta, hogy fontosnak tartja és üdvözli az egyházak által végzett nevelő-oktató tevékenységét, a város kulturális, elsősorban zenei, képzőművészeti életbe történő bekapcsolódását, a magas színvonalú rendezvények szervezését és a nemzeti ünnepek megünneplésében való aktív közreműködést.

A település Integrált Városfejlesztési Stratégiája kiemeli, hogy a városban működő egyházi szervezetek jelentős szerepet töltenek be a társadalmi kohézió megteremtésében. Az önkormányzat szorgalmazza a vallási közösségekkel történő együttműködést és annak erősítését minden tárgykörben, az infrastruktúra fejlesztésétől a társadalmi problémák kezeléséig.³ A város támogatja az egyházak által megvalósított közösségi feladatokat, mint például a zenei, kulturális, művészeti tevékenységeket. Hajdúböszörmény Város Szociális Szolgáltatástervezési Koncepciójának felülvizsgálata stratégiai célként jelöli meg az egyházakkal történő partnerség erősítését.

Az önkormányzat és az egyházak közötti legszorosabb együttműködés az oktatás területén valósult meg az elmúlt években. Ennek keretében a két, oktatási tevékenységet ellátó egyházközsséggel együttműködési megállapodás került aláírásra. A Kálvin téri Református Egyházközsséggel 2007-ben jött létre az együttműködési megállapodás, melynek célja a Jó Pásztor Óvoda hatékony és magas színvonalú működésének biztosítása. A megállapodásban rögzítésre került, hogy az óvoda református szellemiségű, így elsősorban azon szülők részére kínál választási lehetőséget, akik ilyen értékek szerint kívánják gyermeküket nevelni. Az óvoda vállalja, hogy részt vesz a hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű, valamint a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésében. A felek rögzítették továbbá, hogy az esetleges európai uniós pályázati források lehívása esetén a pályázatok benyújtásában és megvalósításában lehetőség szerint konzorciumi partnerként együttműködnek. A megállapodásba anyagi természetű tárgykör is bekerült, amit a tervezet eredetileg nem tartalmazott. Az egyházközsségi vezetőség azonban utalt arra a több településnél bevett gyakorlatra, hogy az önkormányzat anyagi támogatást is nyújt az egyházi intézményeknek. Így került a megállapodásba az a fordulat, miszerint az önkormányzat az óvoda működési költségeihez lehetőségei szerint hozzájárul. Erre azonban a gyakorlatban nem került sor. Még 2007-ben a felek kezdeményezték a megállapodás kiegészítését a 2008-as tanévtől kezdve. A módosítás megerősítette az intézmény világnézeti elköteleződését abban az értelemben, hogy ezentúl a felvételnél kikötheti a református keresztyén hitelvek elfogadását. Ugyanakkor önkormányzati részről elvárás volt, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek nevelésében aktívabb szerepet vállaljon az óvoda. Ennek érvényesítése érdekében az évenkénti felvétel előtt a polgármesterrel egyeztetést folytat, és a felvétel során előnyben részesíti a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek felvételét. Ezen rendelkezésekből tehát az következik, hogy az óvoda mégiscsak mentesülhet a vallási elvek el nem fogadására hivatkozva a halmozottan hátrányos gyermekek felvétele alól, amit a megállapodás *expressis verbis* tartalmaz. A módosításban rögzítésre került továbbá, hogy az intézmény alapító okiratában meghatározott maximális gyermeklétszám legalább 25 százalékának hajdúböszörményi illetőségűnek kell lennie. Ennek abból a szempontból nincs jelentősége, hogy egyértelműen

³ IVS, 333.

helyi közszolgáltatást végez az óvoda és a helyben lakók igényeit szolgálja ki. Más a helyzet a bentlakásos szociális intézményeknél.

Ugyancsak együttműködési megállapodás született 2006-ban a másik, közoktatási feladatokat ellátó egyházközséggel, a Bocskai téri Református Gyülekezettel, amely a Baltazár Dezső Református Általános Iskola fenntartója. Az egyházközség kijelenti, hogy hosszabb időre részt kíván vállalni a város közoktatási feladatainak a megvalósításában, melynek keretében elsősorban azon szülők számára kínál lehetőséget, akik a református szellemű nevelést szeretnék gyermekeik számára biztosítani. Az önkormányzat a dokumentumban vállalja, hogy biztosítja az iskolaorvosi, iskolafogászati, védőnői, nevelői tanácsadó, logopédiai ellátást, valamint a tanulók részére kedvezményes autóbuszbérletet nyújt a helyi járatú autóbuszokon. A felek rögzítik a beiskolázással kapcsolatos együttműködést, valamint az esetleges konzorciumi partnerként történő közös fellépést. 2007 végén az óvodához hasonlóan ennek a megállapodásnak a módosítását is kezdeményezték a felek. A kiegészítés – hasonlóan a másik intézményre vonatkozó dokumentummal – rögzíti, hogy az intézmény az iskolai felvétel előtt egyeztetést folytat a polgármesterrel a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók arányát illetően, akiket a felvételi kérelmek teljesítésénél előnyben részesít. Ugyanakkor a megállapodás tartalmazza, hogy az iskola világnézetileg elkötelezett, így a felvételnél kikötheti a református keresztyén hitelvek elfogadását, tehát ugyanaz a sajátos helyzet alakulhat ki a hátrányos helyzetű tanulók felvételénél, mint az óvoda esetében.

A Kálvin téri Református Egyközség és az önkormányzat között szociális területen is született együttműködési megállapodás, amely anyagi természetű kérdésekről is rendelkezett. A megegyezés tárgya egy újonnan, 2009-ben létesítendő, speciális szükségletet nyújtó lakóotthon kialakítása és működtetése. A dokumentum aláírását különböző tulajdonjogi ügyek előzték meg, ezért a következő fejezetben kerül részletes tárgyalásra a megállapodás.

Az önkormányzat és az egyházak tehát széles körben folytatnak együttműködést a település életének szervezésében, ugyanakkor viszonyuk nem minden területen konfliktustól mentes. Elmondható, hogy a helyi közszolgáltatási palettát színesítve látnak el feladatokat az egyházak, de nem minden tekintetben vállalják fel a településen mélyen húzódó szociális problémák kezelését. Így például állandó polémia jellemzi a hátrányos helyzetű gyermekek, tanulók felvételének kérdését az egyházi intézményekben.⁴ Ugyan az együttműködési megállapodások tartalmazzak erre vonatkozóan rendelkezéseket, mégis érzékelhető, hogy a gyakorlatban ez nem mindig érvényesül. Erre a kérdéskörre korábban már utaltam a tanulmányban. Az önkormányzat és az egyházak közötti korábbi egyezségek szerint a felek egyes esetekben kilátásba helyezték, hogy konzorciumi partnerként közösen lépnek fel az Európai Unió által kiírt pályázatok beadásánál és megvalósításánál. Erre történt kezdeményezés 2005-ben, amikor az önkormányzat által egy HEFOP iskolai szegregáció csökkentése tárgyú pályázat benyújtásakor a Baltazár Dezső Általános Iskola konzorciumi partnerként vállalta a program megvalósításába történő bekapcsolódást, amelyet végül az egyházközség nem vállalt. Ennek indoka a pályázat részleteinek meg nem ismerése és az iskola érdekeinek szem előtt tartása volt.

⁴ Ez a probléma szintén ismert a Debreceni Egyetem gyakorló óvodájával kapcsolatosan is.

5. Az egyházak anyagi erőforrásai a településen

Az egyházak finanszírozására vonatkozó általános szabályok ismertetése nem célja a tanulmánynak, hanem kifejezetten csak a helyben megjelenő sajátos pénzügyi jellemzőket kívánom bemutatni.⁵ Az egyházak bevételi forrásainak egyik típusa az egyházi ingatlanrendezés, melyben a hajdúböszörményi egyházak is érintettek voltak korábban. A közösségek több ingatlan visszaszerzéséről mondtak le egyszeri kártalanítási összegért cserében. Ennek részletes kimutatását az alábbi táblázat tartalmazza.

4. táblázat

Volt egyházi ingatlanok rendezése Hajdúböszörményben

Kártalanítással érintett ingatlan	Kártalanítás összege (Ft)	Kártalanításra jogosult Egyházközség	ingatlan jelenlegi funkciója	ingatlan korábbi funkciója	kártalanítás célja	kifizetés végső időpontja
II. Rákóczi Ferenc u. 11.	27.000.000	Kálvin téri Református Egyházközség	zeneiskola	egyházi ifjúsági otthon	szereketothon	2006. március 31.
Budai Nagy Antal u. 82.	30.000.000	Kálvin téri Református Egyházközség	szociális szolgáltató központ	református iskola	szereketothon	2006. március 31.
Kálvineum u. 12.	244.000.000	Bocskai téri Református Egyházközség	kollégium	árvaotthon és kollégium	oktatási épületek bővítése	2008. március 31.
Kálvin tér 18.	86.000.000	Kálvin téri Református Egyházközség	kisegítő általános iskola	református iskola	református óvoda és szolgálati lakás létesítése*	2007. június 30.

* Az egyház részére tulajdonba adás történt, így funkciókváltás címén az önkormányzatnak jár a kártalanítás.

Forrás: önkormányzati dokumentumok

A Hajdúböszörményben működő egyházközségek egyik bevételi forrása az európai uniós pályázatok. Az elmúlt években is több fejlesztést tudtak megvalósítani ilyen forrásból.⁶

A Kálvin téri Református Egyházközség, amint az látható az ingatlanrendezésekből, lemondott a Budai Nagy Antal u. 82. szám alatt ingatlanról, azonban azt később, 2009-ben megvásárolta az önkormányzattól speciális szükségletet kielégítő lakóotthon működtetésére, melyre az egyházközség az Észak-alföldi Regionális Operatív Program keretében pályázatot nyújtott be. Ennek tárgya, hogy az egyházközség 2011-től 35 fős idősek otthona, 20 fős idősek nappali ellátása, 20 fős házi segítségnyújtás és 20 fős étkeztetés szolgáltatást fog ellátni. Az adásvételi szerződésben kötelezettséget vállalt arra, hogy speciális szükségletet kielégítő lakóotthont fog üzemeltetni, így ennek biztosításául külön együttműködési meg-

⁵ Az egyházak finanszírozásának részletes és összefoglaló elemzését ld. Szilágyi Bernadett: Az egyházak finanszírozásának kérdései, 2014, Debrecen, PhD értekezés.

⁶ Az önkormányzatra feladatai megvalósítása során egyébként is jellemző az európai uniós pályázati források hatékony és tervszerű lehívása, melynek érdekében 2014-ben külön munkacsoport is alakult.

állapodást kötöttek a felek. A megegyezésben az önkormányzat egyszeri anyagi támogatást is meghatározott a tevékenység ellátásnak fedezéséhez az egyházközség részére. A Kálvin téri Református Egyházközség és a Hendicepes Gyermekeket segítő Egyesület 49.944.333 Forint európai uniós támogatást nyert az Észak-alföldi Regionális Operatív Program keretében „A régiós civil szervezetek infrastrukturális feltételeinek fejlesztése” pályázati kiíráson. A pályázat keretében a fogyatékkal élők bentlakásos otthona tetőterének bővítése történt meg.

Szintén a Kálvin téri Református Egyházközség nyert a Nemzeti Diverzifikációs Program keretében 2011-ben a Kálvin téri református templom látogatóbarát fejlesztésére 35.454.926 Ft összegű támogatást. A támogatásból a templom, mint helyi védelem alatt álló épület felújítása történt meg, amellyel a kulturális értékek fenntartásához és megőrzéséhez is hozzájárult az egyházközség.

Regionális Operatív Program keretében (Funkcióbővítő integrált települési fejlesztések pályázati felhívás) zajlottak az elmúlt években a városközpont rekonstrukciós munkálatai, melyben felújításra került a görög katolikus templom. A pályázat önrészehez az egyház saját forrásaiból is hozzájárult, valamint az önkormányzat külön támogatást is nyújtott az egyházközség számára. Ugyancsak európai uniós támogatásból épült a Jó Pásztor Óvoda épülete még 2005-ben.

A közfeladatok ellátásánál mindig fontos kérdés, hogy az szereplők milyen hozzáadott forrásokkal tudnak számolni. Míg az állami fenntartók döntően az állam által nyújtott támogatásokra tudnak építeni, amit a feladathoz kapcsolnak, addig az egyházak számos egyéb forrással tudnak számolni, amivel a feladatok ellátását optimálisan tudják szervezni. Ilyenek lehet az egyházközségek hívei által nyújtott adományok, például korábban a Baltazár Dezső Általános Iskola komplett tanterem berendezést kapott adományként.

Következtetések

Az egyházak által nyújtott közszolgáltatások több ellentmondást hordoznak magukban, amely számos következménnyel jár. Elvitathatatlan, hogy az egyházak jelenlétével a „fogyasztó”-t olyan helyzetbe hozza a város, hogy a szolgáltatást nyújtók közül az igényei szerint választani tud, ami gyakorlatilag a magánosítás, piacosítás egyik eredménye. A szereplők motivációja erősíti a versenyt, a jobb, hatékonyabb feladatellátást. Ebben a versenyben azonban az egyházak közvetlenebb kapcsolatot tudnak felvenni a lakossággal a gyülekezeteiken, közösségeiken keresztül, így jobban tudják reklámozni a lakosság körében az általuk kínált szolgáltatásokat, míg az önkormányzati intézmények ebből a szempontból kevésbé belterjesek. Így a gyakorlatban az egyházi intézmények sokkal népszerűbbé válhatnak, mint a többi szektorbeli szereplő.

Az egyházak által nyújtott szolgáltatásokra több tekintetben is jellemző a kimazsolázás. Mivel az egyházak nem kötelezettek, hanem csak jogosultak a feladatok ellátására, igényük szerint válogathatnak, hogy milyen tevékenységeket vállalnak fel. Így gyakran csak a rentábilis szolgáltatásokat nyújtják, és abban az esetben, ha megváltoznak a finanszírozási feltételek, könnyen fel tudják adni a feladatukat, ezzel viszont a fogyasztókat éri sérelem. Az igénybevevők oldalán szintén megjelenik a választás lehetősége; a világnézeti elköteleződésre vagy helyhiányra hivatkozva könnyen visszautasítható az ellátott vagy a felvételét

kérő gyermek. Ezzel viszont az önkormányzati vagy állami intézmények nem érvelhetnek, így gyakran kerülnek hozzájuk a bonyolultabb, nehezebb eseteket.

Az egyházak eltérő finanszírozása szintén kedvezőbb helyzetbe hozza a fenntartót, mivel a kedvezőbb infrastrukturális feltételek miatt jobb minőségű szolgáltatást tudnak az egyházak nyújtani, mint az önkormányzati intézmények. A többletforrások miatt pedig nem küzdenek mindennapos likviditási problémákkal. Ez a jelentős eltérés gyakran okozhat a szereplők között konfliktusokat. Alapvetően tehát létezik együttműködés az önkormányzat és az egyházi fenntartók között, de a diákokért, gyermekekért folytatott harc igen éles. Ezt a folyamatot erősítik a demográfiai adatok is, miszerint egyre kevesebb gyermekért folyik a verseny, azaz ugyanannyi szereplő osztozkodik kisebb tortán. Ugyanakkor az oktatásban megjelenő centralizációs folyamatok olyan következményekkel is járhatnak, hogy előbb-utóbb a magasabb hatékonysággal működő állami oktatási szektorral szemben a többi feladatellátó versenyhátrányba kerül.⁷ Ennek tapasztalatai hamarosan jelentkezni fognak.

A gyakorlatban az figyelhető meg, hogy az önkormányzat feladata a jogszabályi kötelezettségeken kívül egyfajta koordináció, a különböző szereplők közötti kommunikáció megteremtése, illetve a feladatok puha eszközökkel történő menedzselése. A város keresi a megoldásra váró problémák tekintetében a szereplők közötti együttműködési lehetőségeket, a különböző pályázatok megvalósítása során a partneri kapcsolatot. Emellett pedig feladata, hogy a helyi „fötéren” alakítsa a szolgáltatások piacát.

Felhasznált irodalom

Hajdúböszörmény Városának Integrált Városfejlesztési Stratégiája 2010.

Hajdúböszörmény Város Önkormányzata Szociális Szolgáltatástervezési Koncepciójának felülvizsgálata 2008-2010.

Pusztai Gabriella (2014): Felekezeti oktatás új szerepekben. In: *Educatio*, 2014. 26. évf. 1. sz. 50–66. old.

Péteri Gábor (2014): Újraközpontosítás a közoktatásban. In: *Educatio*, 2014. 26. évf. 1. sz. 13–25. old.

Felhasznált internetes oldalak

- www.hajduszocialis.hu/
- <http://www.hbrefkalvinter.hu/>
- <http://www.jopasztorrefovi.hu/>
- baltazariskola.hu/
- www.bocskaiter.hu/

⁷ Érdekes ugyanakkor megemlíteni, hogy az újonnan kialakításra került tanügy-igazgatási rendszer éppen az egyházak belső igazgatási rendszerére asszociál.

13.

A köztemetők üzemeltetése és fenntartása, a kegyeleti közszolgáltatási feladatok ellátása

Lévai Antal

Hajdúböszörményben évszázadokon át több felekezet élt egymás mellett. Az első adatok a római katolikusokról vannak. Az 1332-37. évi pápai tizedjegyzék a várost a nagyobb települések közé sorolja, volt plébánosa és temploma. A protestantizmus terjedésével visszaszorult a római katolikus felekezet, volt olyan időszak is, amikor a hajdúvárosokban egyáltalán nem volt plébánia. Később ismét megerősödött a római katolikus egyház, 1863-ban épült a mai Újvárosi utcai templom. A helybeliek közül az idősebbek ma is használják az „orosz oldal” elnevezést, ez azokat az utcákat jelentette, ahol nagyobb számban laktak görög katolikusok.

A város tipikusan kálvinista település, a legutóbbi népszámlálásnál, ahol a felekezeti hovatartozásra is rákérdeztek, 8.514 lakos vallotta magát reformátusnak.¹ Már a hajdúk letelepítése előtt is volt lelkésze a közösségnek. A város és a református főgimnázium sok neves személyiséget adott a magyar egyháztörténetnek (Baltazár Dezső tiszántúli püspök, Bertalan Imre, az amerikai magyarság püspöke, Göndöcz Kálmán kanadai püspök, Bucsay Mihály egyháztörténész). A Bocskai téri templom mai alakját 1882-ben kapta, a Kálvin téri 1899-ben szentelték fel.

A XIX. század elejéről van adat a helyi izraelitákról. 1863-ban épült a Kassa utcai zsinagóga. A náci népirtásnak 653 böszörményi áldozata volt. 1887-ből van feljegyzés a baptista felekezetről. 1895-ben készült el az imaházuk, 1910-ben felépült a Baptista Menház (ma Emmaus Idősek Otthona). A településen több kisebb egyház is működik, a Hetednapos Adventista Egyház, a Hit Gyülekezete és a Jehova Tanúi.

Hajdúböszörmény közigazgatási területén több temető is működik. A város belterületének nyugati részén, a 35-ös főközlekedési út mentén található a Hajdúböszörményi Városi Köztemető, területe 20,5 hektár. Tulajdonosai a Hajdúböszörmény Bocskai Téri Református Egyházközség és a Hajdúböszörmény Kálvin Téri Református Egyházközség egyenlő arányú osztatlan közös tulajdonnal, üzemeltetője a „Paraklétosz” Nonprofit Kft.² A város külterületi lakott helyein további két köztemető van kialakítva. Hajdúviden a temető területe 5.174 négyzetméter, tulajdonosa Hajdúböszörmény Város Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat). Bodaszőlőn a temető területe 5.274 négyzetméter, tulajdonosa az Önkor-

¹ A népesség vallás, felekezet szerint, 2011, www.ksh.hu

² Teljes nevén: „Paraklétosz” Kegyeleti Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság. A létesítő okirat kelte: 2007. október 30. A társaság nevében szereplő „Paraklétosz” görög szó, jelentése vigasztaló.

mányzat. Mindkét külterületi temetőt a „Parakléosz” Nonprofit Kft. üzemelteti. A kislélekszámú Pród településrésznek nincs önálló temetője, az ott elhunytakat a Hajdúböszörményi Városi Köztemetőben helyezik örök nyugalomra.

Meg kell említeni az egyházi fenntartású és üzemeltetésű izraelita temetőt, amelyet esetenkénti temetkezésre a mai napig használnak. Területe 4.716 négyzetméter. Lezárt temetőként három egykori temető van nyilvántartva: a keleti református, a görög katolikus és a római katolikus temetők. A lezárt temetők értékének megőrzését önkormányzati rendelet szabályozza.

A városban két kegyeleti emlékhelyet tartanak nyilván. Az egyik a település keleti határán helyezkedik el, és a II. világháborúban magyarországi területen elesett román katonáknak állít emléket (országos megjelölés). A másik a II. világháború alatt külföldön elhunyt hajdúböszörményiek emlékhelye; a Sillye Gábor Művelődési Központ és Közösségi Ház mögött kialakított parkban található, Varga Imre szobrászművész alkotása. Európa stilizált térképe fölött áll egy nő, kezében virág, arcán gyász és fájdalom tükröződik. A körülötte elhelyezett réztáblákon a II. világháború áldozatainak névsora. 1991-ben, halottak napján avatták.

1. Előzmények, a temetők működtetése a rendszerváltást követően

Az 1989-es rendszerváltás idején a városi köztemetőket a Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Vállalat üzemeltette, amely 1953-tól látta el városüzemeltetéssel kapcsolatos feladatait. A vállalat 280 fős munkavállalói létszámmal működött, és igen szerteágazó tevékenységi körrel rendelkezett. Az összlétszámból mintegy 120 dolgozó építőipari munkakörben volt foglalkoztatva. A céget a városban csak „szociális elfekvő”-nek hívták, a hajdúböszörményi társadalom legszegényebb, képzés nélküli, valamint az eredeti társadalmi osztályából kiesett és hátrányosabb körülmények közé jutott rétegei találtak itt munkát. Az egykor államigazgatási felügyelet alatt álló, szocialista típusú vállalat egy pénztemető volt, ahol a versenyképességet még hírből sem ismerték. Az 1990-es önkormányzati választásokat követően az új böszörményi képviselő-testület egy biztost, az akkori Városfejlesztési Bizottság elnökét nevezte ki a vállalathoz. Az ő feladata első körben egy állapotfelmérés elkészítése volt, majd ezt követően meg kellett tennie a javaslatait a vállalat működésének racionalizálására, a szükséges leépítések megvalósítására és a nyereségorientált gazdálkodás elérésére.

A napjainkban a Hajdúböszörményi Városi Köztemetőként ismert temetőt a köznyelv akkoriban Nyugati Temetőnek hívta, a város túl felén még létezett a Keleti Temető is. A temetők a Magyar Állam tulajdonát képezték, a Kincstári Vagyonigazgatóság javára elidegenítési és terhelési tilalom, míg Hajdúböszörmény Város Önkormányzata javára ingyenes használati jog volt bejegyezve.³ A városgazdálkodási vállalat sajátos szervezeti struktúrájában a köztemetők irányítására 1989-től önálló vezető volt kijelölve. A vállalathoz kinevezett önkormányzati biztosnak tényfeltáró és reorganizáló munkája során feltűnt, hogy 1992-től kezdődően jelentősen lecsökkent a temetői ágazat bevétele. A könyvek, bizonylatok és nyilvántartások átfogó elemzése kimutatta, hogy a drasztikus csökkenést a kegyeleti cik-

³ Nem sokkal később, az egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezése kapcsán a Tiszántúli Egyházkerület javára is elidegenítési és terhelési tilalom lett bejegyezve.

kekből folyó bevétel szinte teljes elapadása okozta. Rövid vizsgálódás után kiderült, hogy az önkormányzati tulajdonú vállalat ilyen irányú bevételei azért maradtak el, mert az ágazatvezető időközben hasonló profillal vállalkozást alapított. A történet tipikus, az 1989-1992-es vállalkozásindítások egyik mozgatórugója a korábbi szocialista vállalatok egy-egy hasznot hajtó üzletágának „privatizálása” volt. Emiatt a köztemetők vezetőjét elbocsátották a vállalatától. Ez, valamint az időközben feltárt számos szervezési és vállalatirányítási hiba oda vezetett, hogy 1992-ben a Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Vállalat akkori vezetője lemondott. Az Önkormányzat ezután pályázatot írt ki az igazgatói poszt betöltésére. Az állást a korábbi önkormányzati biztos nyerte el.

A városvezetés 1994-ben döntött úgy, hogy a városgazdálkodási vállalatot végérvényesen átalakítja, és az 1988. évi VI. törvénynek megfelelő gazdasági társaságot hoz létre. A jogutódlással történt átalakulást követően megszületett a Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Kft.⁴ A cégnél ekkor már csak kb. 80-90 fő dolgozott. Az átalakulással egy jelentős, az elvárásoknak megfelelő profiltisztulás ment végbe. Leépítették az építőipari ágazatot, amely a megrendelések jelentős csökkenése következtében addigra hatalmas veszteséget halmozott fel. Megszűnt a kertészeti és parkfenntartási szolgáltatás is. Az önkormányzati ingatlanok (bérlakások, üzlethelyiségek) kezelését végző tevékenység átkerült a polgármesteri hivatal városüzemeltetést ellátó szervezetéhez. Ugyanakkor az átalakulással egyidejűleg, 1995. január 1-jétől új tevékenységgel, a vízi közművek üzemeltetésével bővült a gazdasági társaság feladatainak köre. Az ivóvíztermelés és ivóvíz-szolgáltatás, a szennyvíztisztító telep és a városi csatornahálózat, valamint a városi termálfürdő és strand létesítményeinek működtetése főtevékenységgé vált. 1997. után a városi piac és az állatvásár üzemeltetését is a Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Kft. (a továbbiakban: VG Kft.) feladatkörébe integrálták. Ez természetesen a dolgozói létszám újbóli növekedését vonta maga után.

A társaság ügyvezetője a temetők üzemeltetésére és a temetkezési szolgáltatások biztosítására továbbra is önálló entitásként, részlegként tekintett, ahová részlegvezetőt nevezett ki. A dolgozói összlétszám 5 fő volt. A temető üzemeltetés ebben az időben veszteséges ágazatként működött, de az anyacégnél, a VG Kft.-nél is rendkívül szűkös körülmények uralkodtak (a munkabéreket például rendszeresen likvidhitelből fizették ki). A vállalat éves üzleti terv alapján tevékenykedett, amelyet minden évben előterjesztés formájában nyújtottak be a képviselő-testület elé, majd a következő évben éves beszámoló keretében értékelték a mérleg adatait. 1995 és 2002 között a temetőben két közepes volumenű fejlesztést hajtottak végre: a képviselő-testület külön pénzügyi keretet szavazott meg kerítésépítéshez és a ravatalozók tetőszerkezetének felújításához. Mivel a temető ekkor állami tulajdonban volt, ezeket a beruházásokat az Önkormányzatnak idegen tulajdonon végzett beruházásként kellett elkönyvelnie. Minden nehézség ellenére 1997-től számítógépes elhunynyilvántartó rendszert vezettek be, amelyben lehetőség volt nem csak az elhunyt adatainak rögzítésére, hanem többek között a sírhely adatainak, a temetési időpontnak és szertartásnak a nyilvántartására, számla készítésére, gyászlap nyomtatására, valamint egyszerű és gyors keresésre az elhunyt neve, a parcella, a sor, illetve a sír alapján.

⁴ Teljes nevén: Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Korlátolt Felelősségű Társaság, A létesítő okirat kelte: 1994. november 24.

1995-96-ban indult el az a kezdeményezés, amely a helyi temetőben hagyományos, fejfás parcella kialakítását, és ennek helyi értékvédelmét tűzte ki céljául. A hajdúböszörményi temetőművészet egyik jellemzője a csónak alakú fejfa, amelyen díszítőmotívumként a szomorúfüz és a napkorong jelenik meg. Jelenleg egy parcellába csak a hatályos helyi rendelet előírásainak megfelelően lehet temetkezni.⁵

2. Szervezeti változások az ezredforduló után

A Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Kft. ügyvezetőjének megbízatása 2002. december 31-én lejárt. A 2002-es őszi, helyhatósági választások után frissen alakult képviselő-testület más pályázó benyújtott anyagát találta jobbnak, így a társaság élére új ügyvezetőt neveztek ki. Az új vezető folytatta és továbbfejlesztette az előző évek gazdasági kezdeményezéseit. Ekkorra már újabb szolgáltatásokkal bővült a cég tevékenységi köre, ők végezték a városban a kommunális hulladékszállítást, a fedett uszoda üzemeltetését és beindították a helyi autóbusz közlekedést is. A cég méretének és gazdasági hatékonyságának növekedését érzékelteti, hogy a nettó árbevétel az 1995. évi 155 millió forintról 2005-re 852 millió forintra növekedett. Többszörös volt a vagyongyarapodás is, a saját tőke 2005-re, tíz év alatt 235 millió forintról 718 millió forintra nőtt.

A korábbi fejlesztések folytatása mellett, 2003-tól az új ügyvezető elkezdte fokozatosan megvalósítani saját vállalkozásfejlesztési elképzeléseit. Ennek szellemében a társaság temetői ágazatát ettől kezdve temetődivízióknak hívták, élére pedig divízióvezetőt neveztek ki. Az így létrehozott szervezeti egység a döntéshozatal és a gazdálkodás terén részben önállósággal rendelkezett. A korábbi évekhez képest bizonyos pozitív szemléletváltás következett be, egyfajta szolgáltatói magatartás megjelenésének lehettünk tanúi. Emellett vállalkozói felajánlások segítségével megindult a temetői úthálózat és a parkosítás fejlesztése. Új, esztétikus díszkaput avattak, valamint díszburkolatot kapott a kaputól a ravatalozóig húzódó útfelület és a ravatalozó előtti tér. A temetődivízió célja az árbevételek növelése és ezáltal az üzemeltetési feladatok magasabb színvonalú ellátása volt.

Sajnos a 2003 és 2007 közötti látványos fejlesztéseket beárnyékolja, hogy a sajtóban a böszörményi temetővel kapcsolatos romboló hatású, kegyeletstértségről és csalásról szóló hírek jelentek meg. Egy ügyben a hajdúnánási rendőrkapitányság bűnügyi osztálya magánokirat-hamisítás, illetve csalás miatt rendelt el nyomozást.⁶

Negatívumként kell megemlíteni azt is, hogy amikor 2007 végén a helyi képviselő-testület az üzemeltetőváltás mellett döntött, a megelőző öt évben keletkezett, a temető gazdálkodására vonatkozó pénzügyi-számviteli bizonylatokat, könyvelési dokumentumokat és nyilvántartásokat a VG Kft. ügyvezetője nem adta át a későbbi üzemeltetőnek, pedig az Önkormányzat kötelezte erre.

⁵ Hajdúböszörmény Város Önkormányzata Képviselő-testületének a temetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 43/2013. (XII.20.) önkormányzati rendelete

⁶ http://www.delmagyar.hu/belfold_hirek/kegyeletstertes_a_hajduboszormenyi_temetoben/2075834/, letöltés: 2014. május 10.

3. Új szervezet megjelenése 2007-ben, a „Paraklétoz” Nonprofit Kft. alapítása

3.1 Előzmények, a jogi környezet változása

1989-ben a rendszerváltás keretében sor került az Alkotmány⁷ alapvető, gyökeres módosítására. A korábbi, a Magyar Népköztársaság Alkotmányában szereplő megfogalmazáshoz képest a vallásszabadság joga kidolgozottabb, részleteiben meghatározott lett, magában foglalta a vallás szabad megválasztását vagy elfogadását, és azt a szabadságot, hogy vallását és meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa, vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolhassa, vagy taníthassa. Később, még a rendszerváltást megelőző Országgyűlés megalkotott egy, a lelkiismereti és vallásszabadságot, az egyházak és az állam kapcsolatát, valamint az egyházak működését szabályozó törvényt.⁸

Ebben a politikai és jogalkotási környezetben kezdődött meg az 1948 és 1952 között államosított, és azt követően állami vagy önkormányzati tulajdonba került egykori egyházi ingatlanok visszaadása. A volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezését az 1991. évi XXXII. törvény írta elő.⁹ A cél nem volt vitatott, szét kellett választani az államot és az egyházat, és végre kellett hajtani az egyházi kárpótlást. A listák összeállítása hosszú időt vett igénybe, és a költségvetés 1992-től évente 1-4 milliárd forintot fordított ingatlanrendezésre. 2012-ben Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes egy, az egyházi ingatlanok rendezésének lezárultát értékelő szakmai konferencián kijelentette, hogy mintegy 8.000 ingatlan ügyét oldották meg.

3.2 Az egykori egyházi temető tulajdoni helyzetének rendezése

A Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma Egyházi Kapcsolatok Titkárságának Címzetes Államtitkára 2006-ban hozott határozatot¹⁰ a hajdúböszörményi 3270 hrsz. alatt felvett, „temető” megnevezésű ingatlan tulajdonjogának a Hajdúböszörmény Bocskai Téri Református Egyházközség és a Hajdúböszörmény Kálvin Téri Református Egyházközség (a továbbiakban együttesen: Egyházak) javára történő bejegyzéséről. 2008. március 27-én az Egyházak és az

⁷ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya. Az Alkotmány módosítása 1989. október 23-án lépett hatályba.

⁸ 1990. évi IV. törvény a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról

⁹ 1991. évi XXXII. törvény a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről

¹⁰ A Magyar Református Egyház igénybejelentése alapján lefolytatott eljárás eredményeként meghozott, 10.3.1./108.519/2005. határozatot módosító 10.3.1./108.519/6/2006. számú 2006. április 4. napján kelt határozat. Ugyanezen határozat rendelkezett továbbá a Magyar Állam tulajdonjogának, a Kincstári Vagyongazgatóság és a Tiszántúli Egyházkerület javára bejegyzett elidegenítési és terhelési tilalomnak a tulajdonjog átvezetésével egyidejűleg történő törléséről, valamint a Hajdúböszörmény Város Önkormányzata javára bejegyzett ingyenes használati jog 2008. január 1. napjával történő törléséről is. A Közveti Földhivatal 32176-4/2006.01.31. számú határozata a Hajdúböszörmény Bocskai Téri Református Egyházközség és Hajdúböszörmény Kálvin Téri Református Egyházközség 1/2-1/2 arányú tulajdoni hányadát jegyezte be az ingatlan-nyilvántartásba.

Önkormányzat megállapodást kötöttek arról, hogy az egyházi tulajdonjog-rendezési eljárás eredményeképpen visszanyert temetőt, valamint az Önkormányzat tulajdonát képező, Bodaszőlőn, valamint Hajdúviden található temetőket 2023. március 31. napjáig köztemetők üzemeltetésére és fenntartására biztosítják. Az Egyházak gazdasági társaságot hoztak létre a Hajdúböszörményi Városi Köztemető, a Bodaszőlői Köztemető és a Hajdúvidi Köztemető (a továbbiakban együttesen: Köztemetők) Önkormányzattal kötendő közszolgáltatási szerződés keretében történő fenntartására és üzemeltetésére, a társaság neve „Paraklétosz” Nonprofit Kft. lett (a továbbiakban: Üzemeltető). Szintén 2008. március 27-én az Önkormányzat és az Üzemeltető kegyeleti közszolgáltatási szerződést is kötött, amelyben a Köztemetők fenntartásának és üzemeltetésének feltételeit határozták meg.

3.3 Szervezetrendszer, döntéshozatali mechanizmus

Magyarországon 1.200 református gyülekezet él, az egyházat megilleti az egyházi törvényalkotás joga.¹¹ A gyülekezetek szervezeti felépítésében a zsinat-presbiteri elv érvényesül. A zsinat az egyházi önkormányzat legfelsőbb szerve, amelyet az egyházi törvényhozás és a kormányzati tennivalók illetnek meg, a presbiterek pedig a lelkész mellé választott, világiakból álló döntéshozó testület (presbitérium) tagjai.

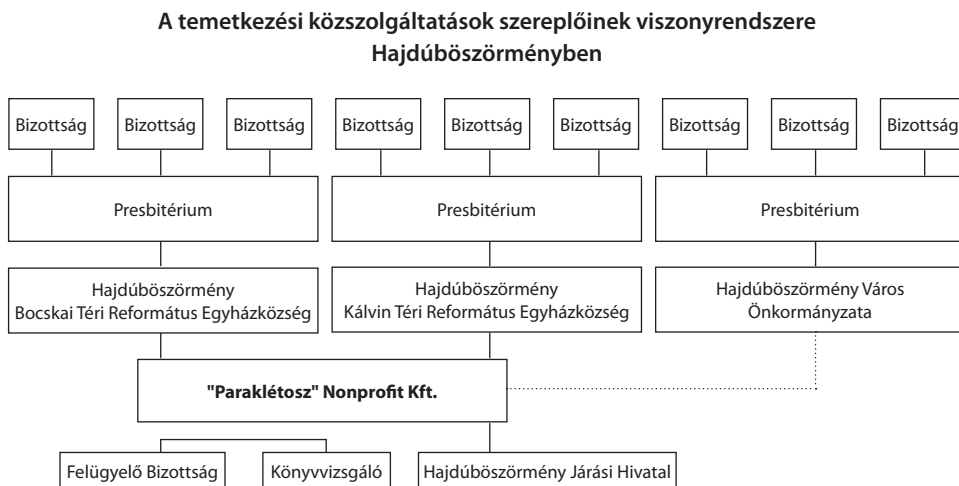
Így van ez a böszörményi református gyülekezeteknél is, mindkét egyházközség a Magyarországi Református Egyház rendje és külön törvényei szerint működik. Az egyház szolgálata a gyülekezetben valósul meg, az egyházközséget a gyülekezeti tagok alkotják. Az egyházközségi közgyűlés (az összehívott gyülekezeti tagság) választja a lelkészt és a presbitériumot. Minden egyházközségben két kötelező bizottság segíti az egyházi önkormányzat működését: a pénzügyi és a missziói bizottság. A böszörményi református egyházközségeknél további bizottságok működnek, például diakónai, építési vagy gazdasági bizottság. A presbitérium havi rendszerességgel ül össze, az eléjük kerülő tárgysorozat összeállításában, a tárgyak véleményezésében és a döntés előkészítésében vesznek részt a bizottságok. A hétköznapiakban a gyülekezetet a lelkész és a gondnok képviseli.

A fentiekből kitűnik, hogy a református egyházközségek a városi önkormányzatokhoz hasonló a szervezeti felépítésben működnek, pontosabban fogalmazva a mai világi önkormányzatok másolták le a Kálvin János által kialakított presbiteriánus struktúrát. A feladatellátás ezen a szervezetrendszeren keresztül, és a zsinat-presbiteri elv szerint hozott egyházi törvényeknek és szabályrendeleteknek megfelelően történik. Így, amikor a „Paraklétosz” Nonprofit Kft. feladatellátása során jelentősebb döntést kell hozni, vagy a cég éves üzleti tervét vagy üzleti beszámolóját kell elfogadni, azt nem csak a társaság felügyelő bizottsága és a könyvvizsgáló ellenőrzi, hanem a cég tulajdonosainak, az Egyháznak a bizottságai és presbitériumai is. Mindezek után, olykor ezzel párhuzamosan az Önkormányzat bizottságai és a képviselő-testület is véleményezik a társaság egyes döntéseit. Ebben a sokszereplős folyamatban a legnagyobb kihívás az érdekek egyeztetése, a döntési folyamat tartalmi és időbeli

¹¹ A Magyarországi Református Egyház alkotmányáról és kormányzatáról szóló 1994. évi II. törvény a Magyarországi Református Egyház Törvénytárából „Paraklétosz” Kegyeleti Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság egységes szervezetbe foglalt hatályos társasági szerződése, 2014. május 9.

összehangolása, mert a játékelméletről ismert haszonmaximalizáló stratégiának megfelelően ilyenkor mindenki a jobb pozícióért harcol.

1. ábra



Forrás: Kegeyeleti Közszolgáltatási Szerződés, „Paraklétosz” Nonprofit Kft. társasági szerződése

A Köztemetők üzemeltetésének alapvető feltételeit a helyi református egyházközségek és az Önkormányzat között kötött megállapodás rögzíti. Ez alapján a felek évente értékelik a feladatellátást. A „Paraklétosz” Nonprofit Kft. tagjai a Hajdúböszörmény Bocskai Téri Református Egyházközség és a Hajdúböszörmény Kálvin Téri Református Egyházközség, törzsbetétjük egyaránt 1.500.000-1.500.000 Ft. Ennek megfelelően a tagok 50-50% üzletrésszel, és egyenként 150 szavazattal rendelkeznek. A gazdasági társaság fő tevékenysége temetkezés, temetkezést kiegészítő szolgáltatás; tevékenységei egy részét 2012. augusztus 19. óta közhasznú tevékenységként végzi. Alapfeladatai ellátása mellett gazdasági-vállalkozási tevékenységet is folytathat a létesítő okiratban meghatározott céljainak megvalósítása érdekében. Ehhez rendelkezésére áll az egyházi tulajdonjog-rendezi eljárás során az Önkormányzattól visszakapott Hajdúböszörményi Városi Köztemető, az üzemeltetésre átadott bodaszőlői és hajdúvidi köztemetők, valamint a leltár szerint nyilvántartott tárgyi eszközállomány. A 2008-ban birtokba adott vagyon feletti rendelkezés joga továbbra is az Önkormányzatot illeti meg, az Üzemeltetőt e tekintetben elszámolási kötelezettség terheli. Az ügyvezető köteles a tagok által hozott határozatokat a határozatok könyvében nyilvántartani.

A gazdasági társaság feladatellátását és gazdálkodását négytagú felügyelő bizottság ellenőrzi. A számviteli törvényben meghatározott könyvvizsgálat elvégzéséről a taggyűlés által választott könyvvizsgáló gondoskodik.

3.4 Üzemeltetés, gazdálkodási és finanszírozási kérdések

Az üzemeltetés az elmúlt hét évben sajnos többnyire veszteséges volt, vagy alig keletkezett nyereség. 2008. december 31-én (az első teljes üzleti végén) az eszközök és források

egyező végösszege 31.662.000 Ft, a mérleg szerinti eredmény 7.363.000 Ft veszteség volt. A könyvvizsgálói jelentés szerint a 2013. december 31-i fordulónapra elkészített mérlegben az eszközök és források egyező végösszege 29.120.000 Ft, a mérleg szerinti eredmény 4.401.000 Ft nyereség volt.¹² A temetések száma évente körülbelül 350. A megnövekedett feladatellátás, valamint a törvényi előírások szigorodása miatt (például rendelkezésre állási idő biztosítása) a társaságnál jelenleg 14 alkalmazott dolgozik.

A profitszegény működés oka a közszolgáltatási feladatok biztosítása, a temető gondozása, karbantartása, üzemeltetése. A temetőkről és a temetkezésekről szóló 1999. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Temetőtörvény) 13. § (1) bekezdése kimondja, hogy a temetőfenntartó feladata a temető rendeltetésszerű használatához szükséges építmények, közművek, egyéb tárgyi és infrastrukturális létesítmények, valamint a közcélú zöldfelületek karbantartása, szükség szerinti felújítása és gondozása. A 22,5 hektáros temető esetében ez jelentős pénzügyi terhet ró az Üzemeltetőre. Ennek ellensúlyozására az Üzemeltető a törvényi kötelezettségeknek megfelelő közszolgáltatási feladatok biztosítása mellett kereskedelmi temetkezési szolgáltatói tevékenységet is végez. Bár a „Paraklétosz” Nonprofit Kft. mára a helyi temetkezési piac kikerülhetetlen szereplőjévé vált, a hajdúböszörményi temetések felét ez a cég végzi, a temetkezési szolgáltatásokból befolyó bevétel nem fedezi az üzemeltetésből keletkező veszteséget. Mivel az Önkormányzat elemi érdeke, hogy a temetési helyek használati díjtételei és a temetkezési szolgáltatások ára ne szökjenek az egekbe, keresni kell az önkormányzati szerepvállalás új formáit. Napjainkban tárgyalások folynak arról, hogy az Önkormányzat a jövőben esetleg tulajdonostársként részt vesz a társaság működtetésében. A Hajdúböszörményi Polgármesteri Hivatal pályázat-menedzseléssel foglalkozó csoportjának munkatársai pedig új feladatként megkapták, hogy figyeljék és keressék a Köztemetők infrastrukturális fejlesztésére lehetőségét nyújtó pályázati lehetőségeket.

Az utóbbi két évben egy új kiegészítő finanszírozási forrás jelent meg hazánkban, de a Hajdúböszörményi Városi Köztemető esetében ez újabb, megoldásra váró problémaként merült fel. A veszteségesen működő önkormányzati tulajdonú temetők esetében a központi költségvetés támogatást biztosít az önkormányzatok számára. A Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény 2. melléklete rendelkezik a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatásáról. A köztemető-fenntartással kapcsolatos feladatok támogatásáról szóló rendelkezése¹³ szerint azon önkormányzatokat, amelyeknek a 2011. évi beszámoló alapján a fenti szakfeladatokhoz kapcsolódó nettó működési kiadása nem pozitív szám, de köztemetővel rendelkeznek, a köztemető nagysága alapján 43 forint/m² fajlagos támogatás illeti meg, amelynek összege legalább 100.000 forint.¹⁴ Ez az állami támogatás az idei évben a központi költségvetéséről szóló törvény alapján immár 104 Ft/m² 10.000 fő feletti települések esetében.¹⁵ A jogalkotó segítőszándéka ellenére a veszteségesen működő, köztemető státusszal bíró, de nem önkor-

¹² „Paraklétosz” Nonprofit Kft. 2008. és 2013. évi üzleti beszámoló

¹³ I. fejezet 1. pont bc) alpont.

¹⁴ A településen lévő köztemető nagyságát a 2011. december 31-i állapotnak megfelelően elkészített Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program 1616 „Jelentés az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyonról T adatlap 01-04. sorok” adatai alapján kell figyelembe venni.

¹⁵ 2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről, 2. melléklet I. fejezet 1. pont bc) alpont

mányzati tulajdonú temetők nem jutnak hozzá ehhez az állami támogatáshoz. Ezért ebben a kérdésben a tanulmány megírásával egy időben az Önkormányzat a település országgyűlési képviselője útján egy kezdeményezést indított el annak érdekében, hogy a jövő évi költségvetési törvényben ne a jelenlegi kirekesztő fogalom-meghatározás szerepeljen, hanem a nem önkormányzati tulajdonú köztemetőkre is vonatkozzon a kedvezmény.

4. Kereskedelmi szolgáltatások – harc a piacért

Az Üzemeltető hét éve működteti a Köztemetőket. E nem túl hosszú idő alatt 692 feljelentés és bejelentés érkezett a különböző hivatalokhoz, amelyben főként a közszolgáltatói tevékenységekre, az üzemeltetéssel kapcsolatos feladatellátásra érkezett panasz és észrevétel.

A Hajdúböszörményi Polgármesteri Hivatal korábbi jegyzője egy sajtóinterjúban azt mondta, hogy a temetővel kapcsolatban 2008-ban, az üzemeltetőváltás után szabadultak el az indulatok. Szerinte a temetődivízió korábbi vezetője nem tudott belenyugodni abba, hogy egy új cég vette át a temető üzemeltetését, ezért azóta folyamatosan különféle beadványokkal és feljelentésekkel bombázza a hatóságokat. Azt is megjegyezte, hogy az Önkormányzathoz a temetővel kapcsolatban 2009-ben húsz beadvány érkezett, amelyeknek több mint a felét a korábbi divízióvezető írta, a többi pedig – a jegyző szerint – fiktív néven íródott.¹⁶ Tény, hogy az Önkormányzathoz, a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal különböző főosztályaihoz, újabban a Hajdúböszörményi Járási Hivatal Hatósági Osztályához és más hatóságokhoz (rendőrség, NAV, fogyasztóvédelem, Gazdasági Versenyhivatal, munkaügyi kirendeltség vagy tisztiorvosi szolgálat) azóta is folyamatosan érkeznek a temetővel kapcsolatos beadványok, és az is tény, hogy javarészüket egy jól körülhatárolható email-cím-csoportból küldik különböző aláírásokkal. Ezek eddig javarészt kisebb adminisztrációs hiányosságoknál súlyosabb mulasztásokat nem állapítottak meg. Az eldurvult vita nem tesz jót sem a város hírnevének, sem a különböző szolgáltatásokat igénybe vevő lakoságnak.

Ha megpróbálunk a pusztá tények mögé nézni, azt láthatjuk, hogy a háttérben a helyi temetkezési piac birtoklásáról, a minél nagyobb szolgáltatási szelet megszerzéséről van szó. Az elmúlt több mint két évtizedben az egyetlen helyi piaci szereplő családi vállalkozás¹⁷ tagjai két alkalommal is részt vettek a temetői részleg (vagy divízió) vezetésében. A betéti társaság 1991-ben kegyeleti cikkek árusításával indult. Később folyamatosan bővítették szolgáltatásaik körét olyannyira, hogy hamarosan a hajdúböszörményi temetkezési szolgáltatások egyedüli szereplőivé váltak, és monopolhelyzetben uralták a piacot. Így megtehették, hogy az általuk kínált termékek és szolgáltatások árát és minőségét szabadon válasszák meg. Az egyetlen korlátot számukra a temetések évenkénti száma állította.

Ebbe a helyzetbe avatkozott be Hajdúböszörmény Város Önkormányzata 2006-2007 körül, amikor a városvezetésben megfogalmazódott az, hogy ezen a területen a monopólium nem tudja biztosítani a szolgáltatások olyan hatékony elosztását, mint a versenyzői piac. Ez a gondolat találkozott a két helyi református egyházközség szándékával, ahol ekkora már

¹⁶ http://nol.hu/belfold/20100310-temetoi_szamhaboru_hajduboszormenyben-578741, letöltés: 2014. május 10.

¹⁷ OZIRISZ 2000 Temetkezési Szolgáltató Betéti Társaság, A létesítő okirat kelte: 1991. június 24.

megvalósult a korábban államosított, egykori egyházi temető tulajdonjogának rendezése, a temető visszaadása. A szándékot rövidesen tett követte, az Egyházak 2007. október 30-án megalapították gazdasági társaságukat, amely a Köztemetők üzemeltetése mellett gazdasági-vállalkozási tevékenységet is végez a létesítő okiratban meghatározott céljainak megvalósítása érdekében. Azaz a „Paraklétosz” Nonprofit Kft. is foglalkozik temetésfelvétellel, az elhunytak a kegyeleti igényeknek megfelelő temetésre való előkészítésével, a temetéshez szükséges kellékek kereskedelmével, halottszállítással, ravatalozással, sírhelynyitással és visszahantolással, búcsúztatással, stb. A vállalkozás ezeket a szolgáltatásokat nemcsak egyházi temetések körében, hanem polgári gyászszertartások esetén is teljes körűen biztosítja. A szolgáltatási piac jelentős átrendeződést jelentette, amikor 2013-ban az országgyűlés a Temetőtörvényt aszerint módosította, hogy köztemető esetén az önkormányzat rendelete kötelezővé teheti a temetőn belüli – az elhunyt hűtésével, ravatalozásával, a temetőben erre a célra rendszeresített szállító járművön történő szállításával, továbbá a hamvaknak az erre szolgáló berendezéssel történő szórásával, urnaelhelyezéssel, sírásással, sírhelynyitással, sírbahelyezéssel, visszahantolással, újratemetéssel és exhumálással kapcsolatos – feladatok ellátására az üzemeltető szakszemélyzetének és berendezésének igénybevételét.¹⁸ Ez Hajdúböszörményben is rendeletmódosításhoz vezetett, ezeket a szolgáltatási tevékenységeket 2013. év vége óta kizárólag az Üzemeltető biztosíthatja.

Könnyen belátható, hogy a versenyhelyzet kialakítása következtében a korábban egyeduralgó családi vállalkozás jelentős piacot veszített és számottevő bevételtől esett el.¹⁹ A piacvesztés, a konkurens egyházi tulajdonú gazdasági társaság megerősödése, a megváltozott vásárlói szokások a több évtizede működő betéti társaságot nem rendítették meg, de piaci helyzetének romlását eredményezték.

5. A szociális temetés

Újabb feladatot jelent majd a temetői közszolgáltatások ellátásában résztvevők számára a szociális temetés 2015. évi bevezetése.²⁰ A szándék nemes, de a megvalósítás eddig kialakított feltételrendszere pontosításra szorul. A Temetőtörvény 3. §-a tartalmazza az értelmező rendelkezéseket, amelyek szerint a szociális temetéshez az állam biztosítja a kellékeket. A kellékek fogalmi meghatározása a 24/A. § (3) bekezdésében található, e szerint a szo-

¹⁸ 2013. évi CXXXVIII. törvény a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény módosításáról

¹⁹ Erre vonatkozó konkrét számokkal nem tudunk szolgálni, mert a Céginformációs Szolgálat honlapján semmilyen adat nem található a betéti társaság vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről, valamint annak változásáról. Ennek az lehet az oka, hogy akadnak még olyan, a Cégbíróságon bejegyzett szervezetek, akiknek nem kell beszámolót készíteni (pl. bevételi nyilvántartást vezető evás betéti társaság). Az Üzemeltető gazdasági adataiból és belső nyilvántartásaiból viszont kitűnik, hogy a helyi temetések közel felénél ők végzik a temetkezési szolgáltatásokat. Ez a piac feleződését jelenthette az OZORISZ 2000 Bt. számára.

²⁰ A temetőkről és a temetkezésekről szóló 1999. évi XLIII. törvény szociális temetésre vonatkozó rendelkezései eredetileg 2014. január 1-én léptek volna hatályba, de 2013 decemberében a parlament 2015-re halasztotta a szociális temetés bevezetését.

ciális temetéshez az állam biztosítja a sírhelyet (Hajdúböszörményben az Önkormányzat és az Üzemeltető közreműködésével), koporsót, urnát és sírjelet (ezekről az állam büntetés-végrehajtási szervezet útján gondoskodik). A Temetőtörvény arról is rendelkezik, hogy a temető üzemeltetőjének kell biztosítani a sírhely kiadásához, a koporsó leengedéséhez és a betemetéséhez szükséges eszközöket. Ez a feladat-meghatározás felveti azt a kérdést, hogy az eszközök elhasználódása, használhatatlanná válása vagy eltűnése esetén jár-e valamiféle kompenzáció az Üzemeltetőnek. Kívülállók számára ez nem jelentős kérdés, ugyanakkor a szakmailag felkészült személyzettel is megtörténik időnként, hogy a koporsó sírba eresztésekor a kötél beszorul, és el kell engedni. Időről időre az is előfordul, hogy egy-egy ásó, csákány kicsorbul vagy lapátnyél eltörik. A napjainkban filléres gondokkal küszködő Üzemeltető ezeket a pluszkiadásokat nemigen tudja majd a jövőben bevállalni.

Biztonságtechnikai problémaként merülhet majd fel, hogy a koporsó sírba eresztése négy ember együttes, begyakorlott munkáját igényli. A Temetőtörvény ugyan rendelkezik arról, hogy a köztemető üzemeltetőjének fel kell hívnia a személyes közreműködést végzőket a munkavédelmi előírások betartására, de könnyen belátható, hogy ez nem pótolja a szakmai alapokon nyugvó, összeszokott feladatellátást. Ha pedig a gyakorlatlanságból fakadóan balesetek történnek, elő fog kerülni a felelősség megállapításának kérdése, ami bírósági perekhez vezethet.

Közegészségügyi és járványügyi probléma is adódhat a Hajdúböszörményi Városi Köztemetőben. (Valószínűleg más településeken is.) A „Paraklétosz” Nonprofit Kft. dolgozói minden előírt és szükséges védőoltással rendelkeznek, védettek. A gond abból fakadhat, hogy a személyes közreműködést végzők esetében a védettségre vonatkozó előírások nem teljesíthetők. Még ha a temetés előtt fel is vennének minden előírt oltást, az immunitás csak hetekkel később állna be. Böszörményben a temető bizonyos területein évtizedek óta magas a talajvíz szintje. A felszín alatt a víz a sírokat, sajnos, kimoshatja, így a fertőzéseknek semmi sem állja az útját (például, ha megsérül a személyes közreműködő a feladatellátás közben). Ismét fel fog merülni a felelősség kérdése, és ennek bírósági per útján történő megállapítása.

A szociális temetések kapcsán érdemes lenne megvizsgálni azt is, hogy vajon mekkora igény lesz erre a temetési formára Hajdúböszörményben. Sajnos, erről és a várható fogadtatásról helyben nem készült felmérés. De bizonyos, hogy a gazdag mezővárosi létforma ellenére itt is akadnak olyanok, akik életük során nem halmoztak fel még akkora vagyont sem, amely képes lenne fedezni a temetéssel járó költségeket, ugyanakkor anyagi helyzetük miatt az elhalt hozzátartozói sem képesek kifizetni a költségeket. Ilyenkor a család maga intézheti el a temetést.

A szociális temetések körüli vitának több felhangja is van. Akadnak, akik azt nehezményezik, hogy ezeket az elhunytakat külön parcellában kell majd elhelyezni, ami egyfajta „gettósítás” kezdetét jelentheti. Mások azt hangoztatják, hogy hazánkban inkább a jövedelmi viszonyokon kellene javítani, és akkor nem lenne szükség a szociális temetés intézményére. A temetési és kegyeleti közszolgáltatási feladatot ellátó szervezetek pedig a jövőbeni állami és önkormányzati szerepvállalás növekedésétől és annak előre nem látható hatásaitól tartanak.

Összegzés

A temetői és temetkezési közszolgáltatások biztosítása során különböző jogállású szervek (tulajdonos, fenntartó, üzemeltető, felügyeletet ellátó hatóság) együttműködését figyelhetjük meg Hajdúböszörményben. Az Önkormányzat feladata, hogy gondoskodjon a Köztemetők fenntartásáról, a két helyi református egyházközség, a temető tulajdonosai pedig kötelesek a temető üzemeltetéséről gondoskodni. Az üzemeltetői feladatokat az Egyházak – szerződés alapján – gazdálkodó szervezet útján látják el. A Köztemetők használatának rendjéről az Önkormányzat önkormányzati rendeletben és kegyeleti közszolgáltatási szerződésben rendelkezik. A Kormány a temetkezési szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóságként a temetkezési szolgáltatás tekintetében a temetkezési szolgáltató telephelye, a temető fenntartásával és üzemeltetésével összefüggő feladatok ellenőrzése tekintetében pedig a temető fekvése szerint illetékes megyei kormányhivatal járási hivatalát jelölte ki.²¹ Így – más településekhez hasonlóan Hajdúböszörményben is – a törvényi kötelezettségek maradéktalan ellátásának, a közszolgáltatási feladatok biztosításának, a kereskedelmi szolgáltatói tevékenységi körnek és a hatósági felügyelet megvalósításának több rétegű, összetett hálózata rajzolódik ki. De azt is megállapíthatjuk, hogy bár a hálózatok korában a hierarchikus vezetési struktúrák idejét múltnak tűnhetnek, a korunk kihívásainak és a fogyasztói igényeknek megfelelő feladatellátás érdekében bizonyos állami és önkormányzati beavatkozások elkerülhetetlenek.

A monopólium megszüntetése és a versenyzői piac megteremtése a hajdúböszörményi szabályozás egyik kulcseleme lett az elmúlt néhány évben. Az azonban még korántsem biztos, hogy a két református egyházközség szerepvállalása a Köztemetők üzemeltetése terén valóban az önkormányzati feladatellátás alternatíváját jelenti. Az Önkormányzat temetői és temetkezési feladatkörének egyik legfontosabb kérdése, hogy a jövőben megfelelő, súrlódásoktól mentes kapcsolatrendszer épüljön ki a közszféra, az egyházak és a magánszektor között egy költséghatékony és magas színvonalú szolgáltatási szint kialakítása érdekében.

Felhasznált irodalom

- Juraj Nemeč – Glen Wright (2000): *Közösségi pénzügyek: elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*. Budapest: Aula Kiadó.
- Ehleiter József (2007): *A településirányítás elmélete és gyakorlata*. Budapest: HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft.

²¹ 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról, 59. § (1) bekezdés

Felhasznált jogszabályok és anyagok

- 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya
- 1990. évi IV. törvény a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról
- 1991. évi XXXII. törvény a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről
- 1999. évi XLIII. törvény a temetőkről és a temetkezésekről
- 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzata Képviselő-testületének a temetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 43/2013. (XII.20.) önkormányzati rendelete
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 20/2007. (IV. 26.) Önk. rendelet
- 2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről
- 2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről
- A Magyarországi Református Egyház Törvénytára
- Módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt kegyeleti közszolgáltatási szerződés a hajdúböszörményi köztemető üzemeltetésére
- „Paraklétosz” Kegyeleti Szolgáltató Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság egységes szerkezetbe foglalt hatályos társasági szerződése, 2014. május 9.
- Hajdúböszörmény honlapja – <http://www.hajduboszormeny.hu>
- Központi Statisztikai Hivatal honlapja – <http://www.ksh.hu>
- „Paraklétosz” Nonprofit Kft. 2008. és 2013. évi üzleti beszámoló
- Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Kft. cégkivonata
- <http://www.1000ev.hu/>
- <http://ttre.hu/>
- <http://vgkft.uw.hu/>
- <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/egyhazi-nemzetisegi-es-civil-ugyekert-felelos-allamtitkarsag/hirek/sikertortenet-az-egyhazi-ingatlanrendezes>
- <http://mek.oszk.hu/02100/02185/html/282.htm>

14.

A rendészeti közszolgáltatások helyzete

Madai Sándor

Nehezen vitatható tény, hogy a rendészeti tevékenységet determináló tényezők számos körülménytől függnnek. E körülmények makro- és mikroszinten egyaránt megfigyelhetően befolyásolják a kriminális, illetőleg igazgatásellenes magatartásokra adott rendészeti válaszokat. E körülmények a kriminalitás minden szintjén tetten érhetőek, s összefoglalóan a társadalmi-gazdasági tényezők jelzővel illelhetőek. Nyilvánvaló az is, hogy egy település-, vagy településrész vonatkozásában kiemelt jelentőséggel bírnak az adott miliőre jellemző társadalmi sajátosságok, amelyek adódhatnak a társadalom települési szintű jelenségeiből, de befolyásolják ezeket – persze településtípustól is alapvetően függően – a település elhelyezkedéséből adódó tényezők, illetőleg az esetlegesen az adott településre jellemző infrastrukturális körülmények is. Míg e körülmények az adott közösségben működő rendészeti szolgáltatásokat jobban befolyásolják, a makroszint esetén hatásuk már elhalványul. Pontosabban szólva, hatásuk összeadódik, s inkább eredőként fogják érinteni a makroszint rendészeti kihívásait, hiszen országos viszonylatban már nem szokott megjelenni a kisebb települések sajátos problémája, hanem az valahol a megye, illetőleg régió szintjén elveszti markáns, önálló arculatát és feloldódik az adott megyére, régióra jellemző kriminális sajátosságok sokaságában. Különösen igaz ez az állítás, ha pusztán kriminálstatisztikai alapon vizsgáljuk a kérdést. Ekkor gyakorlatilag már mikroszinten sem tükröződik – explicit jellegel – a helyi sajátosságok meghatározó ereje. Pedig a rendészeti válaszokat igénylő kihívások pontos, helyi szintű ismerete nélkül azokra megfelelő és hatékony válaszok sem adhatóak.

1. A rendészeti közszolgáltatás a településszerkezet tükrében

A korábbiakban már utaltam rá, hogy a településszerkezet alapvetően befolyásolja a kriminalitás arányait. Ennek oka – egyéb körülmények mellett – az, hogy a településen élők vagyoni viszonyai különböznek, és a kedvezőbb anyagi körülmények között élők egyfelől próbálnak bűnügyileg kevésbé – vagy lehetőség szerint egyáltalán – nem fertőzött településrészt választani élelhelyükül. Másrészt – az előzőből is következően – ezzel olyan hátrányos helyzetű településrészek alakulhatnak ki, amelyek „kitermelik” azokat a társadalmi rétegeket, amelyek gyakrabban választják a bűn rögös útját. Nyilvánvalónak tűnik, hogy a „jobb”, bűnügyi szempontból kedvezőbb környékeken magasabb ingatlanárakkal rendelkeznek, amelyet a hátrányos helyzetű csoportok nem képesek megfizetni, így olyan településrészt választanak, ahol az ingatlanok ára számukra is megfizethető. Ez a tendencia megfigyelhető Hajdúbö-

szörményben is. Úgy tűnik, hogy a városon belüli – egyébként a települések többségére is jellemző – migrációt két tényező is elősegítette. Egyfelől a '90-es években, Debrecen gazdasági életének átalakulásával (például multinacionális gazdasági társaságok betelepülésével, bevásárlóközpontok felépítésével) a közeli nagyváros településszerkezete is átalakult, így bizonyos városrészek rehabilitációja, átalakítása miatt sokan hagyták el a települést és költöztek – önként vagy kényszerből – olyan településekre, amelyeken anyagi lehetőségeiknek megfelelő ingatlant tudtak vásárolni. Az egyik ilyen település Hajdúböszörmény volt. Másfelől a más településekről érkezők a társadalmi kapcsolatrendszerük következtében újabb beköltözőket is vonzottak magukkal. A relatíve kedvezőbb ingatlanárak, a nagyváros közelsége és egyéb tényezők következtében ez a migráció még a 2000-es évek elején is jellemző volt a várostra és talán a 2000-es évek második felére tűnik megszűnni a tendencia. E bevándorlási folyamat elsősorban a városmagon kívül eső, főleg – bár nem kizárólagosan – az ún. kertéségi részeket érintette, azonban erről a későbbiekben esik még szó. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az ilyen, beköltözőkkel tömegesen érintett környéken magasabb a bűnözés, viszont az tapasztalható/látható, hogy az itt élők – figyelemmel társadalmi helyzetükre – gyakrabban válhatnak bűnelkövetőkké.¹ Gyakori az is, hogy a bűncselekményeket nem a lakóhelyükön, vagy annak közvetlen környezetében követik el, hanem attól távolabb eső településrészen.² Helyi szinten ezt erősíti meg a város bűnmegelőzési koncepciója, valamint az integrált városfejlesztési stratégia is. (Bűnmegelőzési koncepció, 2013: 10; IVS, 2010: 127)

Hajdúböszörmény egyébként több településszerkezeti sajátossággal is rendelkezik, amelyek részben hatással bírnak a település kriminalitására.³ A település⁴ a Tiszántúlon, Hajdú-Bihar megyében helyezkedik el, területe 370,78 km². A település területét tekintve hazánk negyedik legnagyobb települése (Budapest, Hódmezővásárhely és Debrecen előzi meg). Elhelyezkedése szempontjából – bár a Debrecen-Miskolc tengely mentén fekszik, rendelkezik közvetlen autópálya-kapcsolattal, valamint a városon vezet át a 35. számú főút, illetőleg a megye gazdasági szempontból kedvezőbb helyzetű északi részén helyezkedik el, azonban nem jellemző rá speciálisan az utazó bűnözés jelentette veszély. A rendészeti feladatokat ellátó szervek tapasztalatai szerint a kedvező fekvés és közúti megközelíthetőség nem involválja e rizikó növekedését, s az elkövetők többnyire helybeliek. Az elhelyezkedését illetően további fontos körülmény, hogy alig 20 kilométerre fekszik Debrecentől, és a nagyváros közelsége a kriminalitást illetően inkább elszívó erővel rendelkezik. Így nem ritka, hogy Debrecenbe utaznak Hajdúböszörményből az elkövetők – ez részben tulajdonítható

¹ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a téves az az elképzelés, amely szerint a szegénység szükségképpen bűnözéshez vezet. Ehhez kapcsolódóan lásd például Gönczöl (1991) és Gönczöl (1993). A kutatás során egyébiránt a rendészeti szervek vezetői egyöntetűen állították, hogy sok olyan család van Hajdúböszörményben, akik ugyan a mélyszegénységben élnek, azonban soha nem kerültek összetűzésbe a törvénnyel.

² Feltétlenül utalnunk kell ugyanakkor arra, hogy jelen tanulmányban – figyelemmel annak terjedelmi kerekeire – pusztán néhány elemre utalunk a bűnözés és a településszerkezeti viszonyok kapcsán, s a bűnözés szerkezete sok más tényező függvénye is.

³ A kriminálgeográfia fogalmi problematikájára nézve lásd: Tóth, 2007: 8–30

⁴ Hajdúböszörmény adataira vonatkozóan lásd: Magyarország közigazgatási helynévkönyve, 2012: 56

az ingázásnak is⁵ –, azonban ez a kibocsátóhatás sem érvényesül olyan erővel, mint más, Debrecenhez közeli települések esetén.

Hajdúböszörmény városára jellemző a korábbi mezővárosi települési jellegből is adódóan az ún. sugaras, illetőleg körgyűrűs szerkezet. A város szívéét a belső városmag alkotja, ehhez kapcsolódik még a Kiskörúton kívül eső településrész, amely viszont még az ún. Nagykörúton belül helyezkedik el. Tulajdonképpen ez a centrum képezi a régi hajdúváros területét, s ez jól körülhatárolható, egyértelműen elválasztható a külső településrészekről.⁶ Az ún. Nagykörúton kívüli településrészek kapcsán szólnunk kell a szőlőskerti térségekről, hiszen ezek ugyan a városmagon kívül helyezkednek el, de annak közelében, s tulajdonképpen fizikailag is kapcsolódnak ahhoz, ellentétben három, a városmagoz fizikailag nem kapcsolódó, de a város közigazgatási területéhez tartozó településrészszel. Ez a három belterületi lakott hely: Bodaszőlő, Pród és Hajdúvid. E három településrész közül Bodaszőlő egy – későbbiekben jelzett – részén jellemző bizonyos nagyobb fokú kriminalitás, míg a másik két elkülönült településrész vonatkozásában ilyen kiemelt tényezőről nem beszélhetünk. A régi hajdúvárosi területeken kívüli részekhez kapcsolódóan feltétlenül meg kell azt jegyeznünk, hogy a más településről a '90-es–2000-es években Hajdúböszörménybe beköltözők elsősorban – bár korántsem kizárólagos jelleggel – Bodaszőlőn és a szőlőskertekben vásároltak ingatlanokat, hiszen ott Hajdúböszörmény egyéb részeihez képest eleve alacsonyabbak voltak az árak. Az évtizedekkel korábban szőlő – és veteményeskertként funkcionáló kertség a '90-es években jelentős változáson ment keresztül. Megnőtt azok száma, akik lakhatásukat és annak költségeit a városban nem tudták fedezni, ezért egy olcsóbb megélhetési formát keresve kerültek ki a szőlőskertbe. E lakók egy része sajnos létfenntartását nem önálló gazdálkodással, hanem a mások által megtermelt javak eltulajdonításával kívánta megoldani. Ez a tény a korábbi tulajdonosok részéről azt a hatást váltotta ki, hogy többen a valós piacinál jóval alacsonyabb áron szabadultak meg szőlőskerti ingatlanjaiktól. Ezt felismerték a közeli településeken nehéz anyagi helyzetben élők is és beköltözési hullám indult meg a szőlőskertekbe. Ennek eredményeként mára már jelentős az ott lakók száma. A beköltözés kapcsán a jogszabályok nem adtak lehetőséget a korlátozások alkalmazására, így több, létfenntartását szándékos bűncselekményekből biztosító személy költözött ki. Ezzel a folyamattal kapcsolatban megfigyelhető egy markáns változás a kriminálstatisztikai adatokban is. Tóth Antal adatgyűjtése (Tóth, 2007: 109) eredményeként érzékelhető, hogy a '90-es évek elején Hajdúböszörményben évente kb. 400-700 bűncselekmény vált ismertté a hatóságok előtt (a két érték között ingadozott a szám), addig az 1997-es év kiugróan magas 830 bűncselekményt hozott, majd ez a szám 600-800 között alakult és nagyságrendileg ebben a tartományban rögzült a 2000-es évek elejéig. Az emelkedést a rendészeti szervek egyértelműen a beköltözésekkel hozzák összefüggésbe.⁷

⁵ Figyelemmel Debrecen centrumjellegére, sokan utaznak a településről Debrecenbe ügyet intézni, dolgozni, tanulmányokat folytatni. Ez a tény azonban nem új keletű (Tóth, 2007: 107).

⁶ A településszerkezet sajátosságaira, történeti változásaira lásd: Mező, 2013: 56–62

⁷ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy hazánkban a '90-es években országos szinten is jellemző volt a regisztrált bűncselekmények számának növekedése (Tájékoztató a 2012. évi bűnözésről: 9).

2. Rendészeti közszolgáltatás nyújtó szervek Hajdúböszörményben

2.1 A rendőrség

A rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv. A rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja. Az Alaptörvény 46. cikke szerint a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet szerint a rendőrség feladatait az alábbiak szerint osztja fel: bűnmegelőzési, bűnüldözési feladatkör; rendészeti feladatkör és közigazgatási hatáskör. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv központi szervre, megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságokra, rendőrkapitányságokra és kirendeltségekre tagozódik. Hajdúböszörményben rendőrkapitányság működik, amelynek kizárólagos illetékességi területe Hajdúböszörmény. E kizárólagosságot nem is igazán a népességszám (2012. január 1-jén 31 306 fő⁸), hanem inkább a korábban már említett nagy, s részben tagolt településterület indokolja. A kapitányság élén 2013. február 1-jén vezetőváltásra került sor. Egy vezetőváltás nyilvánvalóan többnyire új szemlélettel párosul, hiszen új elképzelésekkel, új tervekkel érkezik az új vezető.

Hajdúböszörményben tipikus jogsértésnek tekinthető a testi sértés, a garázdaság (bűncselekményi és szabálysértési alakzat is), a lopás (bűncselekményi és szabálysértési alakzat is [különösen jellemzőek a kerékpárlopások]), valamint a közlekedési jogsértések, elsősorban a szabálysértési relációban.⁹ Ahhoz, hogy Hajdúböszörmény rendészeti kihívásait megértsük, röviden utalni kell a város kriminálstatisztikai adataira.¹⁰ A regisztrált bűncselekmények összesített száma 2012. évben 836 volt, míg ez a szám 2013-ban 772-re változott, ami 7,7%-os csökkenésnek felel meg. A közterületen elkövetett, regisztrált bűncselekmények száma a 2012. évi 174-hez képest a 2013. évre 206-ra változott. Ezzel egyidejűleg megnövekedett a személyi szabadság korlátozásával együttjáró intézkedések száma is, ami részben annak is köszönhető, hogy korábbi jogsértések felderítése 2013-ra történt meg. Mindezek mellett a rendőrkapitányság vezetője a képviselő-testület előtt, 2013-ban tartott beszámolójában is¹¹ megfogalmazta, hogy nem híve a statisztikai szemléletnek, ugyanakkor a személyi szabadság korlátozásával együttjáró kényszerintézkedések alkalmazásától visszatartó erőt remél. A település közbiztonsági helyzete alapvetően stabil, kriminalitása az átlagnál alacsonyabb, ugyanakkor a lakosság szubjektív biztonságérzetét nagyban javítaná, ha a lakosságot irritáló, ugyanakkor csekélyebb súlyú cselekmények arányát sikerülne csökkenteni. Hajdúböször-

⁸ Magyarország közigazgatási helynévkönyve 2012: 56

⁹ Hajdúböszörmény korábbi rendőrkapitányának, Dobos Imrének, a közlekedés biztonságát célzó ötlete a „Védelem öve”, amely tulajdonképpen a felsőtestre erősíthető fényvisszaverő pánt, kisméretűre összehajtható, s nagyban szolgálja a gyalogosok, kerékpárosok láthatóságát. A Magyar Szabadalmi Hivatal védjegyként 2006-ban nyilvántartásba vette a „Védelem övé”-t.

¹⁰ A Hajdúböszörményi Rendőrkapitányság vezetőjének beszámolója alapján (Beszámoló 2013).

¹¹ Hajdúböszörmény Város Önkormányzata Képviselő-testületének 2013. március hó 28-án megtartott nyílt üléséről készült jegyzőkönyv, 11

mény 2003-ban elnyerte a Belügyminisztérium által adományozott „Biztonságos település” címet.

A városon belül a személy elleni, valamint a vagyon, illetőleg a közrend elleni jogsértések legtipikusabb területe a belváros, aminek sajátos problémája, hogy viszonylag kis területen sok ezer ember él együtt, ugyanakkor itt van a legtöbb olyan szórakozóhely, rendezvény is, ami nagy létszámú csoportokban vonzza az érdeklődőket. Külön célszerű megemlíteni egy sajátos, Hajdúböszörményre markánsan jellemző problémát.¹² A városban az egyik legnépszerűbb közlekedési eszköz a kerékpár. Ennek köszönhetően folyamatos rendészeti kihívást jelentenek a kerékpárlopások és a kerékpáros balesetek. Az esetszám a településen az elmúlt öt évben folyamatosan nőtt, ezt az emelkedést 2013-ban sikerült megállítani. Jellemző a kerékpárok számának drasztikus emelkedése (becsült számuk meghaladja a 10 000 db-ot). A városban is megfigyelhető, hogy az üzemananyagarak emelkedésével egyre többen ülnek kerékpárra. Tradíció is a városban kétkerekűvel közlekedni, a mindennapi élet része a kerékpár. Amilyen természetességgel használja e közlekedési módot a város lakossága, olyan kevés figyelmet fordítanak a kerékpárok védelmére, a közlekedési szabályok betartására. A regisztrált lopások meghatározó része kerékpárlopás. A rendőrség egyértelmű célkitűzése, hogy e területen eredményeket érjen el és ezáltal a lakosság szubjektív biztonságérzete is növekedjen. Ugyanakkor a tulajdonosok így is kevés figyelmet fordítanak a kerékpárok biztonságos elhelyezésére a közterületeken, de az otthonaikban is. Az eltulajdonított kerékpárok többségét a nagy kerékpártárolókból lopták el (pl. Kálvin tér), ahol a tulajdonosok esetenként több napra is otthagyják őket, mert más településre elutaznak dolgozni vagy tanulni. A rendőrkapitányság állományában egy előadó kifejezetten a kerékpárlopásokkal foglalkozik. Így egy kézben fut össze minden információ, a sorozatok elemzése eredményesebb lett. Csökkent a kerékpárlopások száma és az eljárások jelentős részében sikerült vádemelési javaslattal befejezni az ügyet. A sikeres elfogások híre csökkentette a látenciát, egyre többen fordulnak bizalommal a rendőrséghez, ha eltulajdonítják a kerékpárjukat.

A már említett Kálvin téren naponta, átlagosan 400 kerékpárt helyeznek el a tárolókban és a templomkerítésnél. A helyszín azért kiemelten fontos, mert itt történt az összes kerékpárlopás több mint fele. Ennek egyik megoldása lehetne a rendőrség által szorgalmazott őrzött kerékpártároló megvalósítása. Erre azonban jelenleg anyagi forrás híján kevés a reális esély. A rendészeti szerveknek hatékony segítséget jelent a rendőrség felügyelete alatt álló közterületi kamerarendszer. Ez több jogsértés felderítését, bizonyítását szolgálta az elmúlt években. A lakosság, a vállalkozók felől több jelzés is érkezett a rendőrkapitányság vezetője felé, hogy egy-egy utca kamerával történő ellátását, egy-egy telephely környékének ellenőrzését saját erőből is támogatnák.¹³

2.1.1 A triász – Nagy-Bocskai szőlőskert, Déli Lucernás, Lorántffy-kert

Magasabb kriminalitás jellemzi még a szőlőskertek közül elsősorban a Nagy-Bocskai szőlőskertet, a Déli Lucernás településrészt, valamint a korábban már jelzett, fizikailag ugyan a várostól elkülönülő, Debrecen felé eső, ugyanakkor illetékesség szempontjából Hajdúbö-

¹² Beszámoló 2013: 9–10

¹³ Beszámoló 2013: 12

szörmény rendőrkapitányságához tartozó, Bodaszőlőn lévő Lorántffy-kertet. E területek nem csupán a jogsértések elkövetése szempontjából árnyalják a város kriminális térképét, hanem a város más területein megvalósuló jogsértések elkövetői közül is sokan itt laknak, tehát jelentős elkövetői kibocsátással rendelkeznek e területek. Szintén elsősorban a Déli Lucernás városrész sajátossága, hogy innen az elkövetők nem ritkán külföldre távozva exportálják a bűnt. Mindhárom városrészre jellemző ugyanakkor – bár a hatóságok tájékoztatás alapján ez elsősorban a Déli Lucernásban, illetőleg a Nagy-Bocskai szőlőskertben figyelhető meg –, hogy az ott élők társadalmi kapcsolatainak köszönhetően még olykor/gyakran annak felderítése is nehéz, hogy tulajdonképpen ki az, aki ott lakik, életvitelszerűen ott él, s ki az, aki hosszabb-rövidebb időre talál szállásra barátoknál, rokonoknál, ismerősöknél. Nyilvánvaló, hogy ez a fluktuáció nem segíti a rendészeti tevékenység megszervezését, ellátását.

A Déli Lucernás és a Nagy-Bocskai szőlőskertben jellemzőek a bizonyos fokú szervezethez tartozó, intellektuális bűncselekmények. Ezek körébe tartozik például az ún. „öregezés”. Ennek lényege, hogy idős, esetenként beteg, demenciában szenvedő, vagy csak magányos embereket keresnek meg egyesek, akik behízelgik magukat az idős embernél. Kedvesek vele, látogatják, kisebb ajándékokat adnak neki, stb., majd egy idő után eltartási, ajándékozási szerződést kötnek vele. Ha ez törvényesen létrejött (mert minden esetben ügyvéd által készített, alakilag szabályos szerződésekről beszélhetünk), gyakran azonnal megszűnik a kedvesség, a figyelem, az idős ember a melléképületbe költözik a házból, illetőleg megpróbálják megfosztani ingatlanától. Több eljárást is folytat a rendőrkapitányság hozzátartozók feljelentése alapján hasonló ügyekben, melyekben sajnos alapvető probléma, hogy az idős ember nem együttműködő, tagadja, hogy őt bármilyen sérelem érte volna.

További jellemzője e három településrésznek, hogy itt nagyon sok nehéz sorsú lakos él, közülük nem kevesen mélyszegénységben, a pozitív jövőkép, perspektíva teljes hiányával küzdve. Talán erre az okra is visszavezethető, hogy a cselekmények gyakran kötődnek esetükben az ittas állapothoz. Nem annyira egységes azonban a probléma a három területen belül. A Déli Lucernásban több önkormányzati bérlakás található, amelyekben elsősorban a már régóta Hajdúböszörményben élők laknak. Általánosságban – és hangsúlyozandó, hogy általánosságban – az erről a területről származó elkövetők agresszívebb, erőszakos fellépéssel valósítják a meg a jogsértéseket. Velük szemben a Nagy-Bocskai szőlőskertből, illetőleg a Lorántffy-kertből származó elkövetőkre – a városban elkövetett jogsértéseikhez kapcsolódóan – nem jellemző az agresszív, erőszakos fellépés. A Nagy-Bocskai szőlőskertre összességében a vagyon elleni cselekmények jellemzőbbek, csakúgy, mint a Lorántffy-kertre. E területekre egyébiránt a vagyon elleni jogsértések meghatározó – bár korántsem kizárólagos jellegű – oka az egzisztenciális elkövetés. A mélyszegénység által determinált vagy legalábbis orientált elkövetés mellett az is megfigyelhető, hogy az itt élők gyakran magasabb életszínvonalra vágnak, mint amit anyagi lehetőségeik megengednének. Emiatt gyakran találkozunk a hatóságok munkatársai azzal az esettel, hogy a rendkívül szerény életkörülmények ellenére a technika legújabb vívmányai is megtalálhatóak a háztartásban.

2.1.2 A rendészeti közszolgáltatás frontvonala: a körzeti megbízott

A rendőrség kiemelt figyelmet fordít e terület kriminalitásának csökkentésére, mindennapos az említett városrészekben a járőri jelenlét, és a körzeti megbízott állandó jelenléttel szolgálja a bűncselekmények megelőzését, felderítését, valamint a lakossággal is tartja a kap-

csolatot. Hely- és személyismerete, s a lakosság általi elfogadottsága a hatékonyságának záloga. A körzeti megbízottak és általában a rendőrség munkáját a rendszeresen kihelyezett lakossági kérdőívek kitöltésével is véleményezik a helybeliek, megfogalmazzák javaslatukat, problémáikat. E kérdőíveket a kapitányság vezetője heti rendszerességgel áttekinti és reagál a felvetésekre, míg a körzeti megbízottak havonta beszámolnak tevékenységükről a kapitányság vezetőjének. Az elérhetőség, a lakosság problémái iránti érzékenység, a gyors reagálás és a már említett elfogadottság garantálja azt, hogy a törvénytisztelő állampolgárok a rendőrség tevékenységére mint közszolgáltatásra, nem pedig mint az autoriter hatalom manifesztálódására tekintenek.

Hajdúböszörményben hat körzeti megbízott működik és talán ők jelentik a legszorosabb kapcsolatot a lakossággal; nyugodtan mondhatjuk, hogy megítélésük az egész kapitányság megítélésére hatással van. A rendőrség társadalmi beágyazódottsága, elfogadottsága, s hatékonysága tehát elsősorban a körzeti megbízott tevékenységén múlik. Hajdúvid és Pród egy körzeti megbízott illetékességi területéhez tartozik. E funkció lényegi eleme, hogy a megbízott a lehető legtöbb időt töltse kint a területén. Munkáját egy polgárőr állandó jelleggel segíti, s a lakosság néhány aktívabb tagja is támogatja tevékenységét, a helyi „Szomszédok Egymásért Mozgalmat” (SZEM) fenntartva. Bodaszőlőn – ahova a triász egyik tagja, a Lorántffy-kert is tartozik – két körzeti megbízott működik. Elsődleges feladatuk a helyi képviselőkkel, általános iskolával és a lakossággal való rendszeres kapcsolattartás. Legtöbb intézkedésük a szegénysorú családokon belül tapasztalható – olykor erőszakos – konfliktusokkal kapcsolatban valósult meg. A helyi lakosok egy része a kocsmák környékén, zárórakor tapasztalható hangoskodás miatt emelt szót az általuk kitöltött kérdőíveken. A körzeti megbízottak ennek megfelelően szervezték szolgálatukat, rendszeresek voltak a dokumentált, esetenként a társhatóságokkal közös ellenőrzések a kocsmákban. A Nagy-Bocskai szőlőskertnek egy körzeti megbízottja van, akit egy, területi elv alapján kijelölt nyomozó is segít. Itt is inkább a pajtákban kint élők közötti, ittasságból adódó erőszak adott alapot intézkedésre a vagyon elleni jogsértések mellett.

A Nagy-Bocskai szőlőskert területén indult el a „Tanya Program”, melynek keretében negyedévente megbeszéléseket tart a rendőrség az érintettekkel (helyi lakosok, erdész, védőnő, polgárőrség, mezőőrség, stb.) a közbiztonság folyamatos javítása érdekében. A program része a heti szintű fokozott ellenőrzések megtartása is, a hatósági munkacsoport keretében. Több, bűnöző életmódot folytató lakos is él ezen a területen, akik közül többeket kiemelt a rendőrség, ennek eredményeként csökkent a jogsértések száma. Problémát jelent a korábban már említett tendencia, hogy – bár korántsem olyan ütemben, mint a '90-es években – folyamatosak a ki- és beköltözések a szőlőskertekben. A Déli Lucernás és a belváros városrész körzeti megbízottai szolgálatukat legtöbbször közösen látják el. Személy- és helyismeretüknek köszönhetően jelentős számú elkövető elfogására, illetve komoly bűncselekmények megelőzésére került sor. A körzeti megbízottak elérhetőségének megismertetése érdekében arcképes névjegykártyát készített számukra a rendőrség, amit a lakosság körében osztanak szét. Ezen a fogadóóra és a telefonszám is feltüntetésre került, ami bármikor hívható.

2.1.3 A társadalmi együttműködés

Hajdúböszörmény rendőrkapitányságának korábbi és jelenlegi vezetőjére egyaránt a rendészeti tevékenység közszolgáltatási jellegű felfogása jellemző. Ez mindenképp azt jelenti,

hogy az együttműködésre nyitott állampolgárokkal nem hatalmi, hanem partneri viszonyra töreksszenek. Ebből természetesen nem következik az, hogy indokolt esetben ne kerülne sor a törvényes lehetőségek adta intézkedésekre, azonban elsődleges cél a megelőzés, mind a bűncselekmények, mind a szabálysértések vonatkozásában. A partneri viszony – melyet a megkérdézett szervezetek vezetői is megerősítettek – nem csupán az arra kész lakosok irányába jellemző, hanem a rendőrség munkáját segítő, támogató hatóságokkal és szervezetekkel is. Feltétlenül említendő ugyanakkor, hogy hazánkban a rendőrség és egyes egyéb, rendészeti tevékenységet végző szervek között (például polgárőrség, közterület felügyelet stb.), az utóbbiak irányából gyakran megfigyelhető bizonyos fokú rivalizálás, amely nem ritkán az érdemi, hatékony munka rovására megy. Ez a jelenség Hajdúböszörményre egyáltalán nem jellemző, valóban együttműködés jellemzi a viszonyokat, amihez persze nélkülözhetetlen az is, hogy a rendőrség elismeri e szervek közreműködésének szerepét és fontosságát. Az érintett szervek vezetői egyhangúlag jelezték, hogy nem kérdőjelezzik meg a rendőrség szakmai primátusát, domináns vezető szerepét a város rendészeti tevékenységében, egyértelműen támogatják azt. Szintén elhangzott mindemellett, hogy a rendőrség ezzel a pozícióval nem él vissza, a „kívülről” érkező véleményekre, javaslatokra, felvetésekre igyekszik pozitívan, megoldást keresve reagálni. A kutatás során a megkérdézett rendészeti szereplők valamennyien arról tájékoztattak, hogy a rendőrség kifejezetten igényli is a szakmai együttműködést.

A helyi rendőrség proaktív magatartására jellemző, hogy különböző fórumokon a lakosság rendszeres tájékoztatást kapott az adott területen előforduló bűncselekményekről, a prevenció lehetőségeiről. Nagyon fontos – és a lakosságszám alapján kisvárosnak tekinthető településen különösen az –, hogy a rendőrség napi kapcsolatban álljon az állampolgárokkal, hiszen így nyerheti el bizalmukat és bizonyíthatja tevékenységének szolgáltató jellegét. Az ilyen lakossági fórumok ezt a célkitűzést kiválóan szolgálják. A rendőrkapitányság a városban működő civil szervezetek felkérésének is rendszeresen eleget tesz, ahol az érdeklődők számára nyújtanak bűn-, illetve baleset-megelőzési tanácsokat. Ennek kapcsán elsődleges cél az időskorúak sérelmére elkövetett bűncselekmények számának csökkentése, és ehhez elengedhetetlen, hogy az áldozattá válás körülményeit, a megelőzés lehetőségeit minél többször és minél szélesebb körben megismertessék az idősekkel. A rendőrség munkatársai prevenció előadásokat tartottak különböző helyeken és rendezvényeken (művelődési házban, városi könyvtárban, nyugdíjas klubban, Kertbarátok Körében, idősek napján, idősek hónapjának megnyitóján, stb.).

A város önkormányzatának is hagyományosan jó a kapcsolata a rendőrkapitánysággal. A gyors és operatív együttműködés biztosítja, hogy a területért felelős alpolgármesterrel minden héten hivatalos egyeztetésre kerül sor, ugyanakkor azonnali intézkedést igénylő problémák esetén ezen kívül is folyamatos a kapcsolat a felek között. Az önkormányzat több csatornán is együttműködik a rendőrséggel, így például a közterület-felügyeleten keresztül, az önkormányzat közbiztonsági referensén keresztül, a kertsegeket, illetve a korábban már jelzett, rendészeti szempontból problémás területeket ellenőrző hatósági munkacsoport részvevőin, illetve a mezőőrségen keresztül.

A hatósági munkacsoport egyébiránt is egy hatékonynak tűnő kezdeményezés a városban. Az együttműködésben elsősorban a rendőrség, az önkormányzat, a járási hivatal, illetve erre hivatott intézményeinek általában (bár nem kizárólagosan) gyám-, illetve szociális ügyekkel foglalkozó munkatársai, valamint a közterület felügyelet, a mezőőrség

és polgárőrség vesznek részt. Érdekes jellemzője e komplex ellenőrzésnek ugyanakkor az is, hogy minden szerv a saját szempontrendszere szerint végzi az ellenőrzést (és intézkedik vagy tesz javaslatot a szükséges intézkedésre), ugyanakkor a közös fellépés szemléletformáló erővel is bír. Az egyes hatóságok tagjai ugyanis megtapasztalják, hogy a társhatóságoknak milyen szempontok relevánsak egy-egy ilyen ellenőrzésnél, így későbbi, önálló intézkedés során ezt is szem előtt tartva járhatnak el, indokolt esetben értesítve a szükséges hatóságokat.

1. Keretes írás

A bűnmegelőzés alternatív eszközei

Szintén a közvetlen társadalmi kapcsolatot erősíti az oktatási-nevelési intézményekben történő előadás-sorozat, illetve az óvodások, iskolások számára szervezett vetélkedők. Ezt célozza az „iskola rendőre” program is. A rendőrkapitányság nem csupán előadásokkal, versenyekkel próbálja megszólítani a lakosságot. A Hajdúböszörmény Város Önkormányzata – Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitánysággal konzorciumban – a város főtér rekonstrukciójával kapcsolatban az Észak-alföldi Operatív Program „Funkcióbővítő integrált települési fejlesztések (ÉAOP-5.1.1/D-09)” pályázat keretében a projekt soft (bűnmegelőzési) programelem megvalósítását is célul tűzte ki. Ennek keretén belül a Veress Ferenc Szakképző Iskolában 2013 májusában láthatták a fiatalok egy budapesti színtársulat művét, amely egy kábítószerfüggő – felvételi előtt álló – fiatal és édesapja közötti küzdelmet mutatta be. Az előadást követő beszélgetés során a művészek, egy addiktológus, a rendőrség képviselője és egy ügyész osztotta meg a hallgatósággal a témában szerzett tapasztalatait és válaszoltak a felmerülő kérdésekre.

Szintén a pályázat részét képezte az az előadásorozat (16 alkalom), amely a társadalom lehető legszélesebb rétege számára kívánt bűnmegelőzési információkat eljuttatni, elsősorban a fiatalkori bűnözés és az áldozattá válás megelőzésével kapcsolatban. A pályázat fontos elemeként Hajdúböszörmény Város közbiztonsági koncepcióját a Képviselő-testület elfogadta. A soft projekt utolsó programeleme egy bűn- és baleset-megelőzéssel kapcsolatos vándorkiállítás anyagának elkészítése, amely alkalmas lehet a város és a megye iskoláiban művelődési házaiban történő bemutatásra.

A bűnmegelőzési tevékenység keretében szórólapokat készített a rendőrkapitányság, figyelemfelhívó közleményeket tettek közzé, valamint a média lehetőségeit kihasználva igyekeztek megszólítani az embereket. Ennek egyik fontos formája, hogy a városi televízió rendszeresen beszámol a rendőrség tevékenységéről, s kisfilmekben hívják fel a lakosság figyelmét a megelőzés fontosságára. Mindezekon túl a technika egyéb vívmányait is igénybe veszik munkájuk során, így például e-mail-en is elküldik tájékoztató anyagaikat az intézményeknek, vállalkozásoknak. A történelmi egyházak helyi vezetői szintén kérték az információ megküldését, amit tovább adtak a híveiknek.

A jó együttműködés hagyományosnak tekinthető és hosszú évekre nyúlik vissza Hajdúböszörményben a rendőrség és az önkormányzat között. A közös fórumok és napi, operatív kapcsolat adnak alkalmat arra, hogy a rendőrség javaslatait, elképzeléseit figyelembe vegye munkája során az önkormányzat, s lehetőségeihez mérten megvalósítsa. Emellett – mint korábban már utaltam rá – például pályázati tevékenység kapcsán, részben a Hajdú-Bihar megyei Rendőr-főkapitánysággal konzorciumi partnerként törekednek bűnmegelőzési célú pályázatok, pályázati elemek megvalósítására.

2.2 A közterület-felügyelet

A közterület-felügyelet az 1980-as években jött létre hazánkban, elsőként a fővárosban. Jogi háttere a fővárosi közterület felügyeletről szóló 3/1983. (I.29.) MT rendelet volt. A közterület-felügyeletről szóló 16/1984.(III.18.) MT rendelet ezt jogszabályi alapot kiterjesztette más településekre is. Az Országgyűlés új válaszokat adva a társadalmi kihívásokra, hatályon kívül helyezve mindkét előző normát, megalkotta a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvényt. Ennek értelmében a közterületi rend és tisztaság védelméről, a tömegközlekedési eszközök használati rendjének fenntartásáról, az önkormányzati vagyron védelméről a települési önkormányzat közterület-felügyelet, illetőleg közterület-felügyelő útján gondoskodhat.¹⁴

Hajdúböszörményben a szerv négy fővel alakult meg 1989-ben, jelenleg három fővel működik. A közterület-felügyelet sajtószóvivője egyben az önkormányzat közbiztonsági referense, illetőleg felelős a korábban már említett közterületi kamerarendszer koordinálásáért is. A közterület-felügyelet azon túl, hogy ellátja a jogszabályban rögzített feladatait, részt vesz a Hajdúböszörményi Bünt megelőzési Tanács munkájában, illetőleg a városi rendőrkapitányság vezetője által életre hívott Bünt megelőzési Fórum munkájában. Utóbbi kapcsán megjegyzendő, hogy ez a rendszer az operatív kapcsolat lehetőségét biztosítja a hatékony együttműködésre, azonban szükség esetén napi kapcsolatban állnak a helyi rendészeti szervekkel. A Bünt megelőzési Fórum heti rendszerességgel tanácskozik, így talán a formális fórumok közül ezt tűnik a feladatok egyeztetése és végrehajtása egyik leghatékonyabb eszközének.

A közterület-felügyelet konkrét helyi tevékenysége igen sokrétű. Ezek között mindenképpen említendő az utak állapotának felmérése, a balesetveszélyes szituációk (jelzőtábla-hiány, balesetveszélyes növényzet stb.) jelzése a hatáskörrel rendelkező szervek felé. Felmérik a közvilágítás állapotát; téli időszakban a járdák csúszásmentesítésének ellenőrzése, a városban található elhanyagolt ingatlanok felkutatása, megfelelő szervek felé történő jelzése a feladatuk. Fontos rendészeti tevékenység, hogy közreműködik a városi rendezvények lebonyolításában, illetve a prevenciót nagyban segíti az ellenőrzésekkel szükségképpen együttjáró közterületi jelenlét. Ez a jelenlét nem csupán a közterület-felügyeleti alaptevékenységet szolgálja, hanem nélkülözhetetlen a rendőrséggel történő együttműködéshez is, hiszen számos esetben így került sor a jogsértések megelőzésére, illetve félbeszakítására.

Munkájukhoz szorosan tartozik a lakosság tájékoztatása. Rendszeresen írásokat jelentetnek meg a közterület-felügyelet munkatársai a Szabadhajdú hetilapban, a város, valamint a városi televízió honlapján, a város kezelésében lévő hirdetési felületeken, a legkülönbözőbb témákban (például a kerékpározás szabályai, a zöldfelület karbantartása, árkok tisztítása, ebtartás szabályai, járdák siktalanítása).

Munkarendjüket a hatékony közterületi jelenlét érdekében nyáron 6-20 óráig, eltolt munkaidőben szervezik meg. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy – figyelemmel a város nagy területére –, indokoltnak tűnik még több közterület-felügyelő alkalmazása. A létszámnövelés mellett szintén fontos lenne a technikai háttér fejlesztése, például saját gépjármű beszerzése.

¹⁴ Közterület-felügyeletet a községi, a városi képviselő-testület, a megyei jogú városi közgyűlés, a fővárosban – a helyi önkormányzatokról szóló törvény keretei között – a fővárosi kerületi képviselő-testület és a közgyűlés hozhat létre a polgármesteri (főpolgármesteri) hivatal belső szervezeti egységeként, önálló költségvetési szervként vagy költségvetési szerv belső szervezeti egységeként.

Szintén tevékenységük kooperatív jellegű felfogását jelzi, hogy a jogszabályok adta keretek között megpróbálják a figyelemfelhívást, illetőleg a figyelmeztetést előnyben részesíteni a szankcionálás helyett. A tapasztalat azt mutatja, hogy a lakosság jelentős része egyfelől eleget tesz a hatóság jelzéseinek, másfelől ez a szemlélet nagyban elősegíti a közterület-felügyelet társadalom általi elfogadottságát.

2.3 A polgárórség

A polgárórség Magyarországon 1990-ben kezdte meg működését. Az első polgárőr szervezetek a Kormány által támogatott mozgalomként jöttek létre. A helyi polgárőr-szervezetek 1992-re megyei, majd országos szövetségi rendszerbe szerveződtek. A polgárórségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény preambuluma rögzíti, hogy „a közbiztonság és a közrend megteremtése és fenntartása az állam alapvető joga és kötelessége. A közbiztonság és a közrend fenntartásában részt venni kívánó, a környezetük biztonságáért felelősséget érző állampolgárok számára a polgárórség nyújt cselekvési lehetőséget. E tiszteletre méltó tevékenység elismerése és megbecsülése fejeződik ki a polgárőrök védelmének és támogatásának állam általi garantálásával.”

Hajdúböszörményben a Hajdúböszörményi Polgárórség Egyesület 1992-ben jött létre, tehát az országos és megyei szervezetek kialakulásával együtt. Tevékenységük elismeréseként 2003-ban elnyerték „Az év polgárőr egyesülete” címet.¹⁵ A polgárőr egyesület alapfeladatként a helyi közrend és közbiztonság védelmét, valamint a bűnmegelőzésben való közreműködés érdekében közterületi járőrszolgálatot, figyelőszolgálatot és jelzőőri tevékenységet lát el. Mindemellett gyakran feladata a helyi rendezvények biztosításában való aktív részvétel. A járőrszolgálatot részben önállóan, részben hatóságokkal közösen látja el. Utóbbi együttműködés kapcsán kiemelendő – egyébként az egész országra jellemzően – a rendőrséggel való gyakori szolgálat-ellátás (az éves közös szolgálati órák száma kb. 3000). Az egyesület vezetője szerint ők „a hatóságok szeme és füle”.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy jelenlétük nagyban segíti a közbiztonság erősítését célzó törekvéseket a városban. A polgárőrök állampolgárként, ellenszolgáltatás nélkül látják el feladatukat, s részben kapcsolatrendszerük, részben járőrtevékenységük eredményeképpen számos információt tudnak szolgáltatni hatóságoknak. A városban a járőrszolgálatot napi szinten teljesítik, általában három fővel.

A város földrajzi kiterjedése a polgárórség esetében is indokolja a technikai fejlesztéseket. Jelenleg éves költségvetésük kb. 4,5 millió forintot tesz ki, amelyet javarészt a három gépkocsi fenntartási költségeire fordítanak. Az utóbbi időben több polgárőr lovon teljesít szolgálatot és a lovak ellátása is jelentős összeget igényel, ugyanakkor a korábban már említett településszerkezeti sajátosságok involválták a lovas szolgálat megkezdését, hiszen például a kertésekben lévő úthálózat komoly kihívásokkal küzd és gyakran gépkocsival nehezen (vagy sehogy sem) járható.

A helyi polgárőr egyesületben a fluktuáció nem jellemző, a tagság stabil, hozzávetőleg 75 fő. Éves szinten az egyesület nagyságrendileg 32 000 óra járőr-szolgálatot ad. Anyagi forrásaik alapvetően három forrásból származnak. Egyfelől az Országos Polgárőr Szövetség

¹⁵ Ugyanebben az évben nyerte el Hajdúböszörmény a „Biztonságos település” címet.

támogatását kell említeni, másfelől jelentős az önkormányzat anyagi szerepvállalása (amely egyben mutatja a polgárórség szerepének elismerését is a városban), harmadrészt pedig pályázati forrásokból próbál anyagi lehetőséget teremteni az egyesület a működéséhez.

A polgárórség helyben kiváló kapcsolatokkal rendelkezik a hatóságokkal, s a lakosság is bizalommal fordul hozzájuk. A korábbiakban jelzett, máshol előforduló rivalizálás a városban a polgárórség és a hatóságok között nem jellemző, nagyon jó, napi munkakapcsolatban állnak. A hatóságok részéről komoly elismerésként értékelhető, hogy alapító tagja a városi Bűnmegelőzési Tanácsnak az egyesület, másfelől a hatósági ellenőrző munkacsoportba is meghívást kaptak és így rendszeresen részt vesznek annak helyszíni ellenőrzéseiben.

2.4 Egyéb rendészeti célú szervezetek, platformok

Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának kezdeményezésére a város polgármesterének felkérésére 2003-ban alakult meg Hajdúböszörmény Város Bűnmegelőzési Tanácsa. Alapítói között volt Hajdúböszörmény Város Önkormányzata, a Hajdúböszörményi Rendőrkapitányság, a Hajdúböszörményi Polgárórség Egyesület, Hajdúböszörmény Város Mezőöri Szolgálat, Hajdúböszörmény Város Közterület-felügyelete, a Hajdúböszörményi Családsegítő és Gondozási Központ, a Hajdúböszörményi Kábítószerügyi Egyeztető Fórum, a Hajdúböszörményi Városi Televízió, az Iskolai Igazgatói Munkaközösség, Hajdúböszörmény Város Roma Kisebbségi Önkormányzata, a Hajdúböszörményi Ifjúsági Természetvédő Kör (jelenleg Zöld Kör), valamint Hajdúböszörmény Város Polgármesteri Hivatalának Szociális Osztálya.¹⁶ A Tanács negyedévente ülésező testület, élén a polgármester áll. A Tanács célja a közbiztonság helyi feladatairól való gondoskodás elősegítése; ennek érdekében az érintettek felé javaslatokat fogalmaz meg, véleményt alkot. A Tanács a városban működő formális rendészeti célú platformok közül a legfelsőbb szintű egyeztetési fórumnak tekinthető. E sajátossága annak is köszönhető, hogy számos szervezet vesz részt a munkájában.

Létezik egy másik, szűkebb körű rendészeti egyeztetési platform a városban, ez a rendőrkapitányság vezetője által életre hívott közbiztonsági fórum. Itt heti rendszerességgel a rendőrség, a közterület-felügyelet, a mezőöri szolgálat és a polgárórség egyeztet aktuális feladataikról, az együttműködés konkrét tartalmáról.

Szintén platform és nem önálló szervezet az önkormányzat által működtetett Kábítószerügyi Egyeztető Fórum, mely fontos szerepet játszik a drogok elleni komplex felvilágosító-megelőző tevékenység megszervezésében. A Fórum munkájában a polgármesteri hivatal, a rendőrség, a Szociális Szolgáltatási Központ Gyermejjóléti Szolgálat, a város nonprofit gazdasági társaságai, valamint civil szervezetek mellett részt vesz több helyi iskola is.

A mezőöri szolgálat a város külterületi részeinek védelmét látja el, eközben figyelemmel kíséri a környezet-, valamint tűzvédelmi szabályok betartását. Kapcsolatuk szintén intenzív és jó a rendészeti területen tevékenykedő egyéb szervekkel.

A Családsegítő és Gondozási Központ ugyan nem a klasszikus értelemben vett rendészeti szerv, azonban a helyi észlelő- és jelzőrendszer alapvető elemeként hozzájárulhat ahhoz, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok még a jogsértések elkövetése előtt intézked-

¹⁶ Bűnmegelőzési Koncepció 2003: 3

ni tudnak. A Központ oly módon is aktív résztvevője a város rendészeti tevékenységének, hogy munkatársai részt vesznek a korábban már említett hatósági munkacsoportban, amely a város nagyobb kriminalitású részeit ellenőrzi. Ennek során olyan jelenségekre is fel tudják hívni a hatóságok figyelmét, amelyek figyelemmel kísérésével megelőzhető a később akár büntetőjogi relevanciával bíró – és elsősorban a kiskorúakat érintő – kedvezőtlen tendenciák, jelenségek kialakulása, eszkalálódása (például a gyermekek sérelmére elkövetett, a gyermekek által elkövetett vagy éppen az ő felhasználásukkal elkövetett szabálysértések, illetőleg bűncselekmények megvalósulása).

A fentiekben túl feltétlenül utalni kell ugyanakkor arra, hogy a helyi média is komoly segítséget nyújt a közbiztonság érdekében tevékenykedő szervezeteknek. A város televízió rendszeresen biztosít megjelenési lehetőséget a rendőrség, a közterület-felügyelet, a polgárőrség tájékoztató, prevenció munkájához, és megelőzési célú kisfilmeket is rendszeresen vetítenek. Hasonlóan megjelenési felületet biztosít a tájékoztatáshoz az önkormányzat hetilapja, a Szabadhajdú is.

Következtetések

A kutatás tapasztalatai alapján megállapítható, hogy Hajdúböszörmény városában a rendészeti tevékenységet végző szervek szoros partneri viszonyban látják el feladatukat. A rendőrség elsődleges szerepe ebben megkérdőjelezhetetlen, és akár az önkormányzat, akár egyéb, a rendészeti feladatellátásban közreműködő más szervek részéről ezt a primátust teljes mértékben tiszteletben tartják. Ehhez persze a társadalmi együttműködésen, elismertségen túl az is fontos, hogy a rendőrség is partnerként tekint a vele együttműködő lakosokra, s a munkáját segítő szervezetekre. Nem vitatható tény az sem – mint ahogyan a rendőrség ezt el is ismeri –, hogy az eredményes feladatellátáshoz nélkülözhetetlen a társadalmi együttműködés, amelyet a közreműködő személyekkel, szervezetekkel közösen tud megvalósítani. A városban működő rendészeti szervek munkát nagyban elősegíthetné ugyanakkor a megfelelő pályázatokon történő nagyobb intenzitású részvétel. Ennek elsődleges akadálya az – hiszen a törekvés az érintettek részéről megvan –, hogy nehezen találni olyan pályázati lehetőségeket, amelyek a rendészeti tevékenységet közvetlenül is segíthetnék – gondolva itt például bűnmegelőzési célú pályázatokra. E körben – bár kétségtelenül igaz, hogy ez csak egy szegmens – mindenképpen említendő, hogy 2014 tavaszán a Belügyminisztérium a közbiztonság növelését szolgáló önkormányzati fejlesztések támogatásáról szóló 28/2014. (IV. 1.) BM rendelet alapján támogatást biztosíthat a települési önkormányzatoknak a közbiztonság növelését szolgáló önkormányzati fejlesztések keretében megvalósítandó térfigyelő kamerarendszerek kiépítéséhez vagy bővítéséhez. Ennek keretében Hajdúböszörmény a meglévő kamerarendszer bővítéséhez kapott támogatást. A források bővülése – akár pályázati, akár egyéb támogatási formában – nagyban elősegíthetné a hatékonyabb feladatellátást, akár konkrét programok finanszírozásán, akár anyagi-technikai feltételek javításán keresztül.

Felhasznált irodalom

- Gönczöl Katalin (1991): *Bűnös szegények*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Gönczöl Katalin (1993): A bűnözés társadalmi összefüggései. In: *Társadalmi Szemle*, 1993. 48. évf. 3. sz. 37–48. old.
- Magyarország közigazgatási helynévkönyve* (2012). Budapest: Központi Statisztikai Hivatal
- Mező Barna (2013): Párhuzamos társadalmak – szegregációs és integrációs folyamatok Hajdúböszörményben, PhD értekezés, Debrecen (Kézirat)
- Tóth Antal (2007): A bűnözés térbeli aspektusainak szociálgeográfiai vizsgálata Hajdú-Bihar megyében, PhD értekezés, Debrecen (Kézirat)
- Tóth Antal (2010): A lakosság biztonságérzete Hajdúböszörményben. In: *Hajdúsági Tükör*, 2010. 3. évf. 4. sz. 14–16. old.

Felhasznált jogszabályok és anyagok

- Magyarország Alaptörvénye
- 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről
- 2011. évi CLXV. törvény a polgárőrségről és a polgári tevékenység szabályairól
- 3/1983. (I.29.) MT rendelet a fővárosi közterület felügyeletről
- 16/1984.(III.18.) MT rendelet a közterület-felügyeletről
- 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről
- 28/2014. (IV. 1.) BM rendelet a közbiztonság növelését szolgáló önkormányzati fejlesztések támogatásáról
- Bűnmegelőzési Konceptió 2003: Hajdúböszörmény Város Bűnmegelőzési Konceptiója, 2003
- Bűnmegelőzési koncepció 2013: Hajdúböszörmény Város „Bűnmegelőzési koncepciója, cselekvési terve” 2013. Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13.§ (1) bekezdés 17. pontjában foglalt hatáskörében eljárva megtárgyalta a „Bűnmegelőzési Konceptió elfogadása” című előterjesztést és az előterjesztés mellékletét képező „Hajdúböszörmény Város Bűnmegelőzési koncepciója, cselekvési terve 2013” elnevezésű programot a 267/2013.(X.31.) Önk. számú határozatával fogadta el.
- IVS, 2010: Hajdúböszörmény Városának Integrált Városfejlesztési Stratégiája 2010, A stratégiát Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának Képviselő-testülete jóváhagyta a 121/2010. (III. 25.) számú határozatával.
- Beszámoló 2013: Beszámoló Hajdúböszörmény város 2013. évi közbiztonsági helyzetéről. A beszámolót Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13.§ (1) bekezdés 17. pontjában foglalt jogkörében megtárgyalta és az 58/2014.(III.27.) Önk. számú határozattal elfogadta.
- Tájékoztató a 2012. évi bűnözésről, Belügyminisztérium Koordinációs és Statisztikai Osztály – Legfőbb Ügyészség Informatikai Főosztály

15.

Civilek a pályán

Bartha Ildikó

A helyi közszolgáltatások szervezésének alternatív útjait keresve talán a legkézenfekvőbbnek tűnik az a kérdésfeltevés, hogy – a feladatért felelős közszféra és a profitorientált vállalkozások együttműködésének különböző modelljein túl – milyen módon kapcsolódhat be a nonprofit szektor, illetve a szélesebb értelemben vett magánszféra a közfeladat-ellátás folyamatába. Tartalmi szempontból a nonprofit szervezetek közé sorolhatók mindazon szerveződések, amelyeknél érvényesül a profitszétosztás tilalma, a kormányzati szektortól való szervezeti függetlenség, az intézményesülés, valamint az önkormányzatiság és bizonyos mértékben az önkéntesség, öntevékenység (Kákai–Sebestény, 2012: 138). Ide tartoznak tehát a nonprofit vállalkozások, az egyházközösségek, a „klasszikus” civil szervezetek¹ (magánalapítványok, egyesületek), a különböző érdekképviselőket (egyesületek, szakmai és szakszervezetek), a közttestületek, valamint a quasi nonprofit szervezetek (így például a közalapítványok). A szélesebb értelemben vett magánszféra részének tekinthetjük a lakosság különböző formájú, nem bejegyzett szerveződéseit (csoportok, körök), sőt magát a lakosságot is. Mindezek közül jelen tanulmányban elsősorban a „klasszikus” civil szervezetek szerepét vizsgáljuk.

A civil szervezetek helyi közfeladatok ellátásába való bekapcsolódásának szükségességét és indokoltságát több tényező is alátámasztja. Általánosan elmondható, hogy a civil szervezetek könnyebben, közvetlenebbül tudnak kommunikálni a lakossággal, mint a közszféra képviselői és ennek számos előnye van. A civil szervezetek sokszor jobban átlátják a helyi igényeket, az ellátás terén jelen lévő hiányosságokat. Mindemellett újabb és újabb szükségletek nyernek létjogosultságot, egyre több, újabb társadalmi igény fogalmazódik meg, amit gyorsabban felismernek. A közösségi intézmények által tipikusan uniformizált és személytelenebb módon nyújtott szolgáltatások helyett egyénre szabott szolgáltatást tudnak nyújtani, amit az emberek egyre inkább igényelnek (Kákai, 2007: 163). A sikerességüknek az is oka lehet, hogy a fogyasztók (szolgáltatást igénybe vevők) sokszor jobban bíznak a nem profitorientált szervezetekben, mivel – a profitorientált szervezetekkel szemben – az esetükben kevésbé merül fel az a gyanú, hogy személyes anyagi hasznot húznak a minőségromlásból (Kákai, 2007: 164). Speciális szaktudásuknak köszönhetően növelhető a feladatellátás hatékonysága, javítható az ellátás minősége (Kákai, 2007: 163). Mindemellett fontos tényező a közfeladatok ellátásában a megfelelő információ-áramoltatási potenciáljuk (nagyon sokszor

¹ A terminológiát lásd: Kákai–Sebestény, 2012: 138

az információhiány akadályozza a leginkább a hatékony feladatellátást), amellyel elsősorban a kiterjedt kapcsolati hálót kiépítő civil szervezetek rendelkeznek.

Nem csupán a közfeladat-ellátás megvalósításában való részvételük, hanem a közfeladat ellátással, szervezéssel összefüggő helyi döntéshozatali folyamatokba való bekapcsolódásuk is több szempontból indokolt. Legfőképpen amiatt, hogy tényleges állampolgári érdekeket, igényeket tudnak becsatornázni a döntéshozatalba és ezzel a döntések általános társadalmi elfogadottsága, legitimitációja erősödik. Ezen felül olyan speciális (és szerencsés esetben párt-politikai, intézményi érdekektől független vélemény formájában kifejtett) szakértői tudást adnak a döntéshez, ami annak szakmai megalapozottságát növeli.

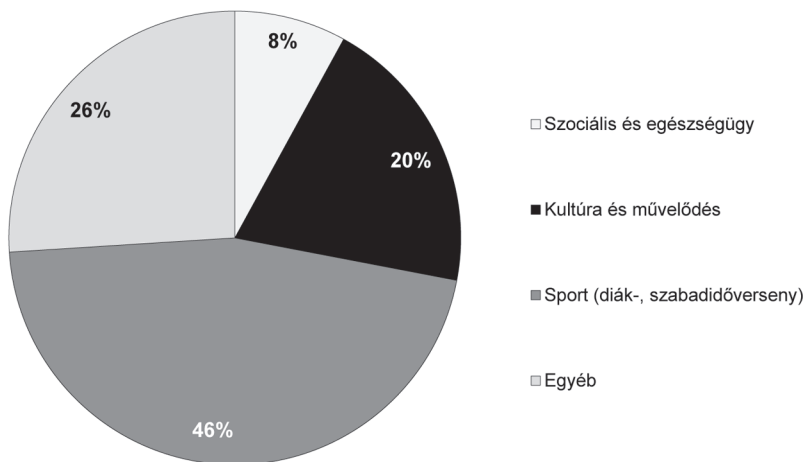
Láthatjuk, hogy a civil szervezetek helyi közfeladat-ellátó szerepének növelése kétségkívül előnyös lehet; ugyanakkor annak intenzitását, valamely területre koncentrációját, illetve hiányát számos tényező befolyásolhatja. A „színrelépés” különböző útjait/formáit jelen tanulmány Hajdúböszörmény város példáján kívánja tesztelni.

1. Civil szervezetek Hajdúböszörményben

A civil szervezetek bekapcsolását a helyi közfeladatok ellátásába a helyi szinten jelentkező problémák, kihívások jellege is meghatározza Hajdúböszörmény esetében ilyen helyi sajátosság a külterületeken mélyszegénységben élő emberek jelentős száma. Az érintett lakosok felzárkóztatása terén (figyelembe véve a civil szervezetek adott esetben jobb kommunikációs lehetőségét, közvetlenebb kapcsolatát a polgárokkal) különösen fontos lehet a magánszféra bevonása az egészségügyi ellátásba, szociális szolgáltatások nyújtása során, illetve a hátrányos helyzetű gyermekek oktatási felzárkózását célzó programoknál.

1. ábra

A civil szervezetek tevékenység szerinti megoszlása Hajdúböszörményben



Forrás: ÁROP koncepció (2013)

A civilek jelentőségének felismerése az egyes ágazati koncepciók, programok szintjén is megjelenik. A Szolgáltatásszervezési Koncepció szerint „a civilek által végzett, átvállalt szolgáltatás gyorsabb és hatékonyabb, eredeti ötleteket hoz, más forrásokat is képes bevonni, biztosítja a részvételt és aktivitást, segíti a nyilvánosságot, megerősíti a szolidaritást.”² Kifejezetten épít a civil szférára a Közművelődési Koncepció (2013), illetve az Ifjúságpolitikai Koncepció (2009). A helyi esélyegyenlőségi program (2013 – 2018) is hangsúlyozza a civil szervezetekkel, egyházakkal való együttműködés fontosságát.

Hajdú-Bihar megyében körülbelül 610 civil szervezet működik, ebből valamivel több, mint 160 Hajdúböszörményben. Működésük (ahogyan az alábbi diagram is mutatja) sokrétű, elsősorban a kulturális feladatok terén, az oktatásban, a sportban, a természet- és környezetvédelemben, az egészségügyben és a szociális feladatellátásban vannak jelen. Ezek a területeken intenzíven kapcsolódnak be az esélyegyenlőséget (elsősorban a hátrányos helyzetű gyermekek felzárkóztatását) támogató szolgáltatások nyújtásába, programokba is.

Az Önkormányzat pénzügyi forrás formájában, ingatlanok, helyiségek rendelkezésre bocsátásával, valamint éves rendezvénytervébe a programjaik beiktatásával nyújt támogatást a helyi civil szervezeteknek. Pályázat, illetve egyedi kérelem alapján az Önkormányzat közel 40 millió forinttal támogatja a civil szervezetek működését.³ A pályázati úton biztosítandó forrásokról az ágazatilag illetékes képviselőtestületi bizottság javaslata alapján az 1 millió forintot el nem érő támogatások esetében (átruházott hatáskörben) a Polgármester, 1 millió forint feletti támogatásoknál a Képviselő-testület dönt.⁴ Úgy tűnik, az Önkormányzat igyekszik a civil szervezetek számára biztosítandó támogatásokat, amennyire lehetséges, „szinten tartani”.⁵

Közfeladat-ellátási megállapodást az Önkormányzat elsősorban sport, közművelődés és szociális feladatok ellátása terén köt civil szervezetekkel. Maga az Önkormányzat is több alapítványt hozott létre: a Hajdúsági Nemzetközi Művésztalálkozó Alapítványt, a Hajdúböszörményi Bűnmegelőzési és Közbiztonsági Közalapítványt, a Felzárkózás a Magasabb Szintű Oktatáshoz Közalapítványt, a Hajdúböszörményi Fedett Uszoda Alapítványt és a Hajdúböszörmény Beteg Gyermekeiért Közalapítványt. E szervezetek a tevékenységükhöz kapcsolódó és kiemelt fontosságúnak tekinthető városi közfeladatok ellátásához biztosítanak támogatást. Így például a Felzárkózás a Magasabb Szintű Oktatáshoz Közalapítvány már két évtizede működik és a városi alap- és középfokú oktatási intézmények tevékenységét (programokat, tanulókat), valamint pályázat keretében a felsőoktatási intézményekben első diplomájukat szerző azon böszörményi hallgatókat támogatja, akik kimagasló tudományos vagy művészeti tevékenységet végeznek. A támogatások odaítélésénél a közalapítvány

² Szociális Szolgáltatásszervezési Koncepció 35. o.

³ HEP 2013

⁴ 9/2012 Önk. rendelet

⁵ Lásd Hajdúböszörmény város 2008 – 2014 költségvetését. Az önkormányzati működés 2007. évi átfogó felülvizsgálata folyamán, a „racionálisabb gazdálkodás erősítése” indokával meghozott 65/2007. (II.15.) Önk. számú határozatnál például láthattuk, hogy az elrendelt forráskivonások az önkormányzati fenntartású oktatási intézmények működését érintették, a vizsgált civil szervezetek (külterületek kulturális egyesületei, Abakusz Rádió, Felzárkózás a Magasabb Szintű Oktatásért Alapítvány) támogatását a határozat a korábbi évhez képest változatlanul hagyta.

figyelembe veszi a díjazottak szociális helyzetét is. Emellett majdnem mindegyik városi oktatási-nevelési intézményben működik (nem az Önkormányzat által létrehozott) civil szervezet (általában alapítvány), amely elsősorban a tárgyi feltételek javításához járul hozzá.⁶ A Gyakorló Óvoda Gyermekeiért Egyesülete például a Debreceni Egyetem hajdúböszörményi Gyakorló Óvodája infrastrukturális hátterének fejlesztését támogatja.⁷

2. Integrált sportszervezés

A településen igen jelentős arányt képviselnek a sport tevékenységet segítő civil szervezetek, ami a lakosság sport iránti elkötelezettségét jelzi. Valamennyi általános és középiskolában működik diáksport egyesület, illetve iskolai sportkör, melyek feladata a tanórán kívüli sporttevékenység megszervezése. Jelentős szerepet töltenek be a szabadidő és versenysport egyesületek, melyek a versenyztetés mellett nagy hangsúlyt fektetnek az utánpótlás-nevelésre is.⁸

A közfeladat-ellátás gazdaságossá és takarékosná tétele iránti – a városi, sőt azon túli szinteken is megnyilvánuló, „határtalan” egyberendezés⁹ folyamatába illeszkedő – törekvés a civil szervezetek működési kereteinek koordinálása terén is megjelenik. Az önkormányzati működés 2007. évi átfogó felülvizsgálata során a Városi Sportszolgáltató Kft. (a Képviselőtestület kezdeményezésére történő) létrehozásával együtt jött létre a HTE (Hajdúböszörményi Torna Egylet), amely mint civil szervezet integrálja magában a város jelentősebb sportegyesületeit. Ezen új struktúrával (azaz a Városi Sportszolgáltató Kft. és a HTE életre hívásával) 20 millió forint megtakarítást sikerült biztosítani a városi sportfinanszírozás rendszerében.¹⁰

3. A művelődés-szervező civilek

Ahogy az 1. ábra is mutatja, Hajdúböszörményben jelentős arányban vannak jelen a kulturális, közművelődési tevékenységgel foglalkozó civil szervezetek. Minden bizonnyal ez a jelenség nagy részben a hajdú hagyományok ápolása iránti igényre is visszavezethető; illetve arra is, hogy e téren különösen szükség van a sokszínűségekre, kreatív ötletekre, kiterjedt „szervező hálóra”, ami „be tudja fogni” a művészeket és a rendezvények megvalósítóit. A nagy múlttal rendelkező civil szervezetek (Bocskai Néptáncgyűttes Baráti Körének Egyesülete, Városi es Pedagóguskórus) mellett egyre több új szereplő jelentkezik kulturális

⁶ ÁROP Szakmai koncepció, 2013

⁷ A Gyakorló Óvoda a város óvodai nevelési feladatának mintegy negyed részét látja el.

⁸ Hajdúböszörmény Város Sportkonceptiója (2009)

⁹ A terminológiát lásd: Horváth, 2014.

¹⁰ A városi sportszolgáltató Kft.-ben 1/7 tulajdoni hányaddal rendelkezik a város. A sport szervezésében (elsősorban a versenysport szervezésében) az átláthatóság, mint cél mellett a Kft tulajdonosi körének összetételéből az a törekvés is jól látható, hogy a gazdaság szereplőit is meg kell szólítani az élsport feltételeinek biztosításához (Sportkonceptió 2009). A civil szervezetek nagy aránya mellett sem elegendő tehát kizárólag a non-profit szektorral együttműködni az Önkormányzatnak e területen.

programok, rendezvények szervezésével a városban (KEXX-fesztivál, Jazz Blues Jamboree). Nagyon sokan vesznek részt bírósági bejegyzéssel ugyan nem rendelkező, de rendszeresen tevékenykedő, úgynevezett kiscsoportok foglalkozásain a Sillye Gábor Művelődési Központ és Közösségi Házban (Hajdúböszörményi Kézimunkakör, Háziasszonyok Klubja, Városi Nyugdíjasklub).

E téren nem csupán a helyi civil szervezetek kapcsolódnak be a közfeladat-ellátásba: a Debreceni Egyetem Gyermeknevelési és Felnőttképzési Karához tartozó kollégium városi kulturális rendezvényeit korábban rendszeresen támogatták országos működési körű kollégiumi szakalapítványok (Kurbuly, 2011: 73).¹¹ Az Önkormányzat és a civil szervezetek mellett maga az egyetemi kar is alternatív és az előbbiekkal együttműködő szereplőként lép be a városi közművelődés-szervezésbe (a kar épületeiben kapott helyet például a Hajdúsági Nemzetközi Művésztelep, amelynek alkotóművészeit, rendezvényeit a Hajdúsági Nemzetközi Művésztelep Alapítvány támogatja.).

Hajdúböszörmény Ifjúságpolitikai Konceptiójának értékelése szerint a civil szervezetek érettségét jelzi, hogy az Önkormányzat Bodaszőlő és Nagypród településrészekben található művelődési házak működtetési jogát és a helyi közművelődési tevékenység szervezésének feladatát – együttműködési megállapodás keretében – átadta két civil szervezetnek (Bodaszőlőért Egyesület, Pródért Egyesület).¹² Ezzel együtt e művelődési házak működtetésére a Sillye Gábor Művelődési Központ és Közösségi Ház költségvetéséből elvonva 718.000 Ft-ot a Bodaszőlőért Egyesület, 713.000 Ft-ot pedig a Pródért Egyesület részére adott át működési jellegű támogatásként az Önkormányzat, és csökkentette a foglalkoztatott közalkalmazottak számát is két fővel (a külterületi művelődési házakban foglalkoztatottak számával). A későbbiekben Hajdúvid településrészek közművelődésének szervezése tekintetében is kötött ilyen tartalmú megállapodást a Vidi Ér Vidért Egyesülettel. Mindhárom egyesület a fent említett SzMSz jegyzék szerint a testületi ülésre is kötelezően meghívandó. A fenti megállapodások jelentősége a civil szféra közművelődés-szervező kapacitásának elismerése szempontjából vitathatatlan, ugyanakkor nem zárható ki az sem, hogy e feladatátadás a (kezdeti) része volt annak a folyamatnak is, ami végül 2008-ban – finanszírozási indokok miatt – a Sillye Gábor Művelődési Központ mint költségvetési szerv teljes megszüntetéséhez vezetett.¹³

4. Egyenlőtlen versenyfeltételek a szociális feladatellátás terén

Amint a fenti ábrából is láthattuk, a szociális és egészségügyi feladatellátás terén legkisebb az aránya a helyi civil szervezeteknek. Holott – figyelembe véve a külterületeken mélyszegély-ségben élő emberek nagy számát (és az ezzel szorosan összefüggő egészségügyi és szociális problémákat), valamint a gazdasági válság helyi szinten is érzékelhető hatásait – pont ez volna az a terület, ahol az önkormányzati feladatellátás a legintenzívebben igényli a „külső

¹¹ Az időközben megszűnt Nemzeti Kollégiumi Közalapítvány és a PRO RENOVANDA CULTURA HUNGARIAE Kollégiumokért Szakalapítvány.

¹² A megállapodásokat a 166/2005. (IV.28.) Önk. számú határozattal fogadta el a képviselőtestület.

¹³ A Központ megszüntetésének folyamatáról bővebben lásd: (Lévai, 2013); (Nagy, 2014).

segítséget”.¹⁴ Ezt jelentős részben meg is kapják, de sokkal inkább az egyházi fenntartású szervezetektől, amelyeknek az elmúlt 5-6 évben növekedett meg a száma a szociális alapszolgáltatás-nyújtás terén (HEP, 2013). A városi szociális feladatok ellátásának helyzetét az alábbi táblázat mutatja (ezen a területen mérhető leginkább számszerűen az ellátás):¹⁵

Hajdúböszörmény 2010-ben felülvizsgált Szociális Szolgáltatásszervezési Koncepciójának megállapítása szerint a szociális és gyermekjóléti feladatellátásban az önkormányzat nagyobb mértékben működhetne együtt a civil szervezetekkel, amennyiben feladat átvállalására alkalmassá válnak. A koncepció és a HEP elemzésének eredménye azonban azt tárja fel, hogy az egyházi szervezeteken kívül a civil szféra jelenleg nem tűnik aktívnak e téren (Hb SzSzK 35. o.) A HEP a szenvedélybetegek ellátása terén említi kifejezetten a civil szervezetek, mint szolgáltatók színre lépésének szükségességét.

Az egyházi szervezetek, mint helyi közszolgáltatók elsősorban az oktatás, illetve a szociális feladatellátás terén aktívak és a 2010-es normatíva megemelkedése (azaz a normatív állami támogatáson túl a kiegészítő támogatás) miatt a „közszolgáltatási versenybe” való belépésre jobban ösztönözve vannak, mint a nem egyházi aktorok.¹⁶ A város 2011 – 2014-re szóló ciklusprogramjában az idősek és fogyatékosok ellátására vonatkozó fejlesztési elképzelések sem a civil szervezeteket emelik ki: „Az átalakult finanszírozási rendszer miatt – jelenleg – az önkormányzati finanszírozásban működtetett intézmények hátrányosabb helyzetben vannak (leginkább az egyházi fenntartású intézményekkel szemben). Ezért célszerű az önkormányzat szempontjából a 2011 és 2014 közötti időszakban a szorosabb együttműködés a helyi egyházakkal, közülük is a református egyházzal.”

A külső segítség elmaradásának oka – legalábbis az eddigi tapasztalatok szerint – a „külső” feladatellátókkal szembeni bizalomvesztés is lehet e téren az önkormányzati intézmények részéről (erre konkrét példa is volt Hajdúböszörményben). A képviselőtestület elé vitt, új szociális alapszolgáltatások bevezetéséről szóló előterjesztés (2014. május 29.) sem jelölte meg kifejezetten a civil szervezeteket potenciális együttműködő partnerként, hanem elsősorban a Szociális Szolgáltatási Központ feladatkörének bővítéséhez kért önkormányzati segítséget.

¹⁴ A HEP például rámutatott arra, hogy a szegénységben élők és az álláskeresők száma, valamint a sérülékeny társadalmi csoportok feltételezett nagysága alapján elmondható, hogy a családsegítés mint szolgáltatás által Hajdúböszörmény teljes lakosságának akár 40-45%-a is érintett lehetne. A külterületeken, és a város külső részein élő, leszakadó társadalmi rétegek körében a családsegítés feltételeinek társadalmi problémái hatványozottan jelentkeznek.

¹⁵ A HEP alapján, 2013-as adat.

¹⁶ A hajdúböszörményi egyházi szervezetek közfeladat-ellátó tevékenységével kapcsolatban bővebben lásd: Szilágyi, 2014.

1. táblázat

**Az önkormányzati, civil-, és egyházi szociális szolgáltatóinak adatai,
2012**

Szolgáltató (fenntartó)	Ellátási területe	Ellátottak száma	
		műk.eng. szerint	Hb-ben
<i>Házi segítségnyújtás</i>			
Szociális Szolgáltatói Központ (Hb Önk.)	Hajdúböszörmény	126 fő	135 fő
egyházi fenntartó szolgáltatója	Hajdúböszörmény (+ Debrecen, Hajdúnánás, Hajdúdorog)	618 fő	209 fő
<i>Étkeztetés</i>			
Szociális Szolgáltatói Központ (Hb Önk.)	Hajdúböszörmény	450 fő	450 fő
egyházi fenntartó szolgáltatója	Hajdúböszörmény, Debrecen	360 fő	201 fő
<i>Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás</i>			
egyházi fenntartó szolgáltatója	Hajdúböszörmény, Hajdúnánás, Hajdúdorog	54 fő	54 fő
Szociális Szolgáltatói Központ (Hb Önk.)	Hajdúböszörmény	60 fő	60 fő
<i>Idősek nappali ellátása</i>			
egyházi fenntartó szolgáltatója	Hajdúböszörmény	30 fő	30 fő
Szociális Szolgáltatói Központ (Hb Önk.)	Hajdúböszörmény	40 fő	36 fő
<i>Fogyatékosok nappali ellátása</i>			
egyházi fenntartó szolgáltatója	Hajdúböszörmény	16 fő	6 fő
Szociális Szolgáltatói Központ (Hb Önk.)	Hajdúböszörmény	16 fő	16 fő
<i>Szenvedélybetegek nappali ellátása</i>			
egyházi fenntartó szolgáltatója	Hajdúböszörmény, Hajdúnánás, Hajdúdorog	40 fő	45 fő
<i>Szenvedélybetegek alacsony küszöbű ellátása</i>			
egyházi fenntartó szolgáltatója	Hajdúböszörmény, Hajdúnánás, Hajdúdorog	325 fő	97 fő
<i>Közösségi ellátás</i>			
<i>Komp Egyesület</i>	<i>Hajdúböszörmény</i>	<i>40 fő</i>	<i>40 fő</i>
Szociális Szolgáltatói Központ (Hb Önk.): Szenvedélybetegek Közösségi Ellátása	Hajdúböszörmény	40 fő	40 fő
<i>Demens betegek nappali ellátása</i>			
<i>Komp Egyesület</i>	<i>Hajdúböszörmény</i>	<i>28 fő</i>	<i>28 fő</i>
<i>Támogató szolgáltatás</i>			
<i>Fehér Bot Alapítvány</i>	<i>Hajdúböszörmény, Hajdúnánás, Hajdúdorog</i>	<i>277 fő</i>	<i>50 fő</i>
<i>Idősek otthona</i>			
Fazekas Gábor Idősek Otthona (Hb. Önk.)	országos	132 fő	130 fő
egyházi fenntartó szolgáltatója	országos	151 fő	126 fő
<i>Időskorúak gondozóháza</i>			
Kastélyház Nonprofit Szolgáltató Kft.	országos	36 fő	31 fő
<i>Fogyatékkal élők lakóotthona</i>			
egyházi fenntartó szolgáltatója	országos	12 fő	12 fő

Forrás: HEP (2013)

5. Sokszereplős együttműködés – nulla hulladék

Hajdúböszörmény és további 14 település kommunális hulladékkezelési problémájának megoldásáért a 2004 végére megvalósult, az ISPA forrásból finanszírozott hulladékgazdálkodási rendszer a felelős. Tulajdonosa a Hajdúsági Szilárd Hulladéklerakó és Hasznosító Társulás (HHT),¹⁷ melyet a rendszerben lévő 14 (azóta 15) település hozott létre.

A rendszer üzemeltetésével és a közszolgáltatói feladatok ellátásával (hulladékbegyűjtés és szállítás, szelektív hulladékgyűjtés, Hajdúsági Regionális Hulladéklerakó és Kezelő Telep irányítása, ügyfélszolgálat működtetése) 2005 januárjától a társult önkormányzatok a Hajdúsági Hulladékgazdálkodási Kft.-t (HHG Kft.)¹⁸ bízták meg.¹⁹ A HHG Kft. tulajdonosai 51%-ban a társult 14 (2012 óta Hajdúsámsonnal együtt 15) települési önkormányzat a lakosság szám arányában, míg 49%-ban tulajdonosa a Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Kft. (melyet 100%-ban Hajdúböszörmény Városa tulajdonol).

Kérdés, hogy a hulladékgazdálkodás mint helyi közfeladat ellátásának fenti rendszerében milyen szerepet vállalhat egy helyi civil szervezet. A Zöld Kör – Föld Barátai Magyarország Tagja nevű egyesület Nulla Hulladék program keretében végzett munkája jó példaként szolgál a bekapcsolódásra, valamint arra, hogy szakmai javaslata miként tud sikeresen becsatornázódni a helyi döntéshozatalba. (1. melléklet).

A Zöld Kör tevékenysége elsősorban a környezet- és természetvédelemre, fogyasztóvédelemre, ökoturisztikára, valamint az ezekkel összefüggő területfejlesztési, illetve közösségi és társadalmi részvételt erősítő programok, akciók szervezésére terjed ki; főként Hajdúböszörmény vonzáskörzetében. Az Önkormányzat is e tevékenységekre kiterjedően kötött feladatellátási megállapodást a szervezettel.²⁰

Hulladék Munkaszövetség (HuMuSz) 2008-ban indította el Nulla Hulladék Programját, amelyhez a város, illetve a Zöld Kör is csatlakozott. A HuMuSz ernyőszervezetként gyűjti a hulladékcsökkentéssel (is) foglalkozó magyarországi civil szervezeteket (köztük a Zöld Kör); jelenleg 47 tagja van, ezek nagyobb része a szervezet központjának (Budapest) környékén rendelkezik székhellyel. A szervezet a Norvég Civil Támogatási Alapból nyert támogatás segítségével Hajdúböszörménnyel együtt hat magyarországi ún. „mintatelepülésen”²¹ kezdett „nulla hulladék stratégia” kidolgozásába a helyi lakossággal és civil szervezetekkel, az önkormányzattal és a közszolgáltatóval együttműködve; a mintatelepülések közül földrajzilag Hajdúböszörmény helyezkedik el a legtávolabbra a központtól. A program lényege, hogy a település áttekinti és elemzi eddigi hulladékgazdálkodását és megtalálja azokat a lehetőségeket (házi komposztálási programok beindítása, újrahasználati központok létesítése), amelyekkel rövid, közép és hosszú távon csökkenteni lehet a keletkező hulladék mennyiségét.

¹⁷ Bővebben a HHG-ről, mint helyi közszolgáltatást végző vállalatról: (Lévai, 2013); (Horváth, 2014)

¹⁸ Jelenlegi elnevezése: Hajdúsági Hulladékgazdálkodási Nonprofit Kft.

¹⁹ Települési Környezetvédelmi Program – Hajdúböszörmény 2010 – 2015

²⁰ Feladatellátási megállapodás Hajdúböszörmény Város Önkormányzata és a helyi Zöld Kör természet- és környezetvédő egyesület között: az önkormányzat a helyi jelentőségű természetvédelmi területekkel kapcsolatos önkormányzati feladatok részleges átadásáról.

²¹ A Nulla Hulladék program mintatelepülései Hajdúböszörmény mellett: Csór, Pilisvörösvár, Szigetmonostor, Tordás, Várpalota.

Hajdúböszörmény Város Nulla Hulladék terve

A HuMuSzt tagszervezetként képviselő Zöld Kör a helyi Nulla Hulladék Tervet 2010 nyarán mutatta be a hajdúböszörményi önkormányzat testületi ülésén. A Terv pozitív fogadtatásban részesült; a képviselőtestület 261/2010.(VI.24.) Önk. számú határozatában javasolja, hogy a HHT Hulladékgazdálkodási Tervének soron következő felülvizsgálatakor a HuMuSz által javasolt hulladékcsökkentési módokat a terv készítői vegyék figyelembe. A képviselő testület felkérte továbbá a Szabadhajdú Nonprofit Kft-t és az Abakusz Rádiót, hogy a helyi médiában az eddiginél nagyobb terjedelemben folyamatosan számoljanak be a városban megvalósuló szelektív hulladékgyűjtésről, illetve folyamatosan tájékoztassák a lakosságot a környezettudatos hulladékgazdálkodásról.

A képviselőtestületi javaslatnak megfelelően a HHT 2011 – 2016 időszakra szóló (33/2011. IX.29. Önk. rendelettel elfogadott) Hulladékgazdálkodási Terve – amelynek elkészítésével a HHT a Zöld Kört bízta meg – kifejezetten támaszkodott a Nulla Hulladék terv anyagaina és különös hangsúlyt fektet a helyi civilekkel való együttműködés szükségességére, és – elsősorban a polgárok tájékoztatása érdekében – a civil szervezetek kommunikációs kapacitásának és csatornáinak kihasználására. A terv szerint „a helyi civil szervezetekre érdemes bízni a nulla hulladék program folyamatos monitorozását és az új programelemek kidolgozását is”, valamint „jól megtervezett közös sajtó- és médiakampányt kell indítani a három kulcs-szereplő (önkormányzat, szolgáltató, civilek) együttműködésével.”

A hulladékok kezelésének helyi szintű problémáival továbbra is folyamatosan kell küzdeni (a Hajdúböszörményben képződő hulladékok mennyisége még mindig évről évre nő), de az itt bemutatott együttműködésnek már vannak érzékelhető eredményei a városban (elsősorban a szelektív gyűjtés terén).

A Nulla Hulladék kampány hajdúböszörményi sikere jelentős részben köszönhető a Zöld Kör tömegbázisának, mozgósító erejének. Egyrészt a szervezet már 1991 óta működik (ekkor még Hajdúböszörményi Ifjúsági Természetvédő Kör néven), kiadványokat jelentet meg a tevékenységi körében, helyi rádióműsort vezetnek a tagjai – a városi lakosságnak tehát volt ideje, lehetősége megismerni a Zöld Kör munkásságát, sőt talán azt is mondhatjuk, hogy a helyi civil szervezetek közül ez az egyik legismertebb.²² Másrészt az egyesület hagyományosan jó kapcsolatot ápol a közszolgáltatást végző HHG Kft-vel, a polgármesteri hivatallal, és valamely aktív tagja eddig minden ciklusban képviselő is volt a helyi testületben (a legelső önkormányzati ciklusban a szervezet jelöltjeként bekerülve). Kapcsolatban vannak az országos környezetvédő szervezetekkel is. Hatékonyan pályáznak, tehát az önkormányzatén kívüli forrásokat is tudnak mobilizálni a program érdekében.

A fenti együttműködés tárgykörét tekintve még a 2008-as pénzügyi válság idején is szerencsésnek mondható. A válság első időszakában –amelyre a Nulla Hulladék program kezdete is tehető – az állam gazdaságösztönző szerepe is nőtt a helyi szintnek is fontos feladatot juttató beruházások terén (Péteri, 2013: 31): a „zöld” beruházások, környezetvédelmi programok ilyenek. Az e területen tevékeny vállalkozások, civil szervezetek tehát (a pályá-

²² A fent hivatkozott kérdőívet kitöltő 179 helyi lakosok 80%-a tudott megnevezni valamilyen helyi civil szervezetet, többségében a Zöld Kört jelölték meg.

zatok, támogatások terén) szerencsésebb helyzetben voltak. A gazdasági válságnak ugyanis – bár ez nem törvénytörő – olyan kihatása is lehet, főként a szegényebb a településeken, hogy takarékosági indokokra tekintettel többen választják a mindennapi életvitel olcsóbb és egyben környezetkímélőbb eszközeit (például a kerékpárt).²³ Így például a hajdúböszörményi lakosság körében végzett felmérésből is az derül ki, hogy jelentős részben anyagi megfontolásból vásárolnak használt ruhát (a megkérdezettek 64%-a), illetve szívesebben investálnak az elromlott elektronikus eszközök javításába ahelyett, hogy újat vennének (és a régit kidobnák).²⁴ A kerékpárral közlekedők aránya általában is magas a helyi lakosok körében.

A Zöld Kör tevékenysége arra is példaként szolgál, hogy a helyi civil szervezet miként tudja becsatornázni a helyi közfeladat-ellátásba más város „jó gyakorlatát”. A Zöld Kör és HHG Kft. között több együttműködési megállapodás is született; az egyik ezek közül – a 2006-ban, nyíregyházi mintára bevezetett (ott már másfél éve működő) – „hulladék-kommandó” nevezett együttműködés, amelynek célja az illegális hulladéklerakás visszaszorítása, valamint az illegális hulladékelhelyezőkkel szembeni határozottabb és hatékonyabb fellépés volt. A kommandó feladata a közös bejárások alkalmával, valamint a résztvevő személyek mindennapi munkavégzése során a város közigazgatási területén az elhagyott hulladékok felkutatása, pontos helyének megjelölése; az elhagyott hulladék tulajdonosának felderítése, szankciók kiszabása; az érintett területeken utóellenőrzés. Az együttműködésben a Zöld Körön és a HHG Kft.-n kívül a polgármesteri hivatal, a mezőőri szolgálat, a városi rendőrkapitányság, a közterület felügyelet, a Tiszántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség és a polgárőrség vettek részt. A „bejárások”, mint feladat-megvalósítási eszköz, illetve a résztvevő szervezetek köre alapján megállapíthatjuk, hogy egy szűkebb feladat-ellátási körre koncentráltan ugyan, de a „kommandó” az együttműködés jellegét tekintve már előképe volt a (2013 óta) jelenleg működő hatósági munkacsoportnak. Ez utóbbi (a szőlőskertek lakhatási állapotát, a lakók szociális helyzetét ellenőrző, de szankcionáló eszközöket kevésbé előtérbe helyező, talán pont ezért is eredményes) szerveződés szintén a különböző helyi közfeladatokért felelős intézmények képviselőit integrálja a feladatellátás során.

6. Válságos időben... – beszállnak vagy kiszállnak?

A 2008-as gazdasági válság, illetve ezzel (is) összefüggően az önkormányzati források folyamatos apadásának a civil szféra közszolgáltató szerepére gyakorolt hatása nem egyértelmű. Egyik oldalról megfigyelhető egész Európában és Magyarországon is az a folyamat – ami már az 1970-es és a kora 1990-es évek pénzügyi válságai eredményeképpen is érzékelhető volt – hogy a (központi, illetve helyi) kormányzatok a korábban állami ellátásként nyújtott jóléti szolgáltatások megszervezése helyett alternatív megoldásokat kerestek. Ily módon

²³ Civil reakciók a válságos időben – interjúsorozat (2010). *Civilforum*. 11. évf. 3. szám, 11. old. Az interjú-sorozatból is az tűnik ki, hogy leginkább a környezetvédelmi területen tevékeny szervezetek tudták függetleníteni működésüket a válság hatásaitól.

²⁴ Lásd az alább bemutatandó Zöld Kör felmérést.

az államtól sok civil szervezet vesz szolgáltatási szegmenseket (Kákai, 2007: 163), illetve egyéb alternatív aktorok (például felsőoktatási intézmények vagy ún. tudásközpontok) kapcsolódnak be valamilyen módon a feladatellátásba.²⁵ Ennek több oka is van: egyrészt a civil szereplők helyi közfeladatba történő bevonása az ellátás költségeit is csökkentheti (például amikor azok önkénteseket alkalmaznak és így munkaerő-költséget takarítanak meg). Másrészt a helyi szinten is érzékelhető – illetve elsősorban itt jelentkező – gazdasági, társadalmi változásokra a civil szervezetek gyorsabban reagálnak, és ez tulajdonság is felértékelődik a válság időszakában. A források szűkének idején szintén vonzó lehet az együttműködés a „jól pályázó” (azaz támogatás-kiosztás szempontjából „népszerű” tevékenységgel, jó pályázatírói kapacitással, a megvalósításhoz szükséges humán- és infrastrukturális erőforrással, stb. rendelkező) szervezetekkel. Magyarországon a civil szektoron belül a 2010-ig feltérképezhető folyamatban összességében a jóléti szolgáltatásokat nyújtó (kultúra, oktatás, egészségügy, szociális ellátás), valamint a lakó-, munkahelyi és természeti környezet védelmét, fejlesztését előmozdító funkciók erősödése figyelhető meg (Kákai, 2012: 139). A Zöld Kör meghatározó szerepét Hajdúböszörmény esetében is megfigyelhettük, a szociális ellátást nyújtó belépők között pedig jellemzően az egyházi fenntartású szervezetek nyertek teret a városban.

Mindemellett a civilek közfeladat-ellátó szerepét nézve a fentivel ellentétes hatást is tapasztalhatunk. Magyarországon a 2010-es kormányváltást követő jogszabályi változások eredményeképpen a helyi gazdasági önállóság jelentős csökkenése, a helyi közszolgáltatások nagy részének központi szintre történő áthelyezése²⁶ alapvetően nem erősíti az alternatív szereplők helyi közfeladat-ellátásba kapcsolásának lehetőségeit. A helyi önkormányzatok egyre szűkebb területen és egyre kevésbé szabadok a feladat-teljesítési utak és az együttműködő partnerek megválasztásában. Mindemellett már korábban elkezdődött – megtakarítási és forráskivonási követelményre tekintettel – a helyi közfeladat-ellátás városi, illetve több települést is átfogó szinten integrált megszervezésének folyamata, és ennek részeként a közfeladat-ellátásért felelős társaságok között az önkormányzati tulajdoni formák előtérbe kerülése (Horváth, 2014), ami szintén kihatással van az alternatív szereplőkkel való kooperációra.

Mindezen – a helyi térben is érzékelhető – folyamatok gyűrűjében a hajdúböszörményi civil szervezetek szerepe összességében erős, bár a következményeket teljes egészében egyelőre még nem látjuk át. Annyi mindenesetre megállapítható, hogy a helyi civilek nagyrészt olyan közfeladatokra (így sport, közművelődés, szociális szolgáltatások, környezetvédelemmel összefüggő feladatok) specializálódtak, amelyek ezidáig nem kerültek át központi szintre. Az is látszik a fentiekből, hogy a közfeladat-ellátásért felelős, korábbi formákból integrálódott önkormányzati vállalatok alapvetően „kedvelik” a civil szervezeteket. Így a Szabadhajdú Nonprofit Kft. a kulturális rendezvények megszervezése, lebonyolítása terén „számít” a helyi szervezetekre és a lehetőségei szerint (például a kiadványaiban való bemutatkozás lehetőségével) támogatja őket. A HHG Kft., amint a fenti példák is mutatták, több ponton, konkrét megállapodás formájában is együttműködik a Zöld Körrel, a Városi Sportszolgáltató Kft. pedig funkcionálisan is szoros kapcsolatban van a HTE-vel. A nagy

²⁵ Lásd például Rotterdam Városnak a válság negatív foglalkoztatási és társadalmi hatásainak a leküzdése céljából 2009-ben kötött együttműködési megállapodását a helyi kereskedelmi, ipari és oktatási szféra szereplőivel.

²⁶ A hatásokról bővebben: (Horváth, 2013).

integrációs folyamatoknak azonban vannak vesztesei is: néhány éve szűnt meg olyan sportegyesület, amelyik nem szerveződött a HTE-be.²⁷ Az önkormányzat, amennyire csak lehetséges, szintén nem elsősorban a civil szervezeteken „spórol” a kiosztható támogatások meghatározása során, sőt a jelenleg futó pályázati projektjei is kifejezetten kedveznek a civil szférának.

7. Az új jogi környezet helyi hatása

2011 után a civil szervezetek jogállásának, működésének központi szintű jogi szabályozása jelentős változáson ment keresztül és a közfeladatok ellátásában a társadalmi szerveződések szerepét nem erősítette (Horváth, 2013: 245). Kérdés, hogy e változások mennyiben érintik a hajdúböszörményi civil szervezetek működését e téren.

A státuszt illetően a legfontosabb változás, hogy megszűnik a közhasznú – kiemelten közhasznú jogállások kettőssége, az új 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Civiltv.)²⁸ csak a „közhasznú” kategóriát ismeri el. Ugyanakkor ez utóbbi jogállás megszerzésének feltételei is megváltoztak, habár a törvény hatályba lépésekor közhasznúként bejegyzett szervezetek e státuszukat 2014. május 31-ig változatlan feltételek mellett megőrizhették, csak ezt követően kell megfelelniük az új törvény 32. §-a szerinti feltételeknek. Ezek értelmében a szervezetnek (a) közhasznú tevékenységet kell végeznie, (b) a társadalom és az egyén közös szükségletei kielégítéséhez megfelelő erőforrásokkal kell rendelkeznie, továbbá szükséges, hogy (c) a társadalmi támogatottsága kimutatható legyen.

(a) A törvény új meghatározása szerint közhasznú tevékenység minden olyan tevékenység, „amely a létesítő okiratban megjelölt közfeladat teljesítését közvetlenül vagy közvetve szolgálja [...]” A közfeladat pedig olyan „jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, haszonszerzési cél nélkül, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását is.”²⁹ A (b) „megfelelő erőforrás” igazolásához szükséges minimum³⁰ mellett a szervezetnek (c) a társadalmi támogatottságát az 1%-os felajánlásokból származó bevétel összegével,³¹ a közhasznú tevékenységre történő ráfordítások megfelelő arányával,³² illetve tartósan legalább tíz közérdekű önkéntes támogatásával kell bizonyítania.

²⁷ A Dokan Sportegyesület 2012-ben.

²⁸ Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény

²⁹ Civiltv. 2. § 20. pont

³⁰ A civiltv. 32. § (4) pontja szerint az a) évi átlagos bevételnek meg kell haladnia az egymillió forintot vagy b) két év egybeszámított adózott eredménye nem lehet negatív vagy c) a személyi jellegű ráfordításoknak – a vezető tisztségviselők juttatásainak figyelembevétele nélkül – el kell érnie az összes ráfordítás egynegyedét.

³¹ Az 1%-os felajánlásoknak) a szervezetnek felajánlott összegből kiutalt összeg eléri a Civiltv. 54. §-a szerinti bevétel nélkül számított összes bevétel *kettő százalékát*.

³² A közhasznú tevékenység érdekében felmerült költségek, ráfordítások elérik az összes ráfordítás *felét* a két év átlagában.

Civil szervezettel közszolgáltatási szerződést csak akkor lehet kötni, ha az érintett civil szervezet közhasznú jogállással rendelkezik.³³ A közhasznú jogállás megőrzése különösen fontos amiatt is, hogy több adókedvezmény (így például ÁFA mentesség, illetve ÁFA visszaigénylésének lehetősége meghatározott esetekben) ehhez a jogálláshoz kötődik.

A civil törvény fent bemutatott változásainak következménye – tekintve, hogy ez év május 31-ig a korábbi feltételek mellett az érintett szervezetek a jogállásukat megőrizhették – pontosan még nem látható. Hajdúböszörmény esetében a közhasznú tevékenység újfajta meghatározása elsősorban a szabadidős tevékenységgel, rendezvényszervezéssel foglalkozó (de sem a sport,³⁴ sem a kulturális szolgáltatás³⁵ kategóriájába nem egyértelműen beilleszthető, „határeset” tevékenységet végző) civil szervezeteket érinti. Mindez arra is készítheti a civil szervezeteket, hogy közhasznú jogállásuk megőrzése érdekében tevékenységi körüket bővítsék. Az eddig érzékelhető hatások egyelőre annyit mutatnak, hogy a „közhasznú” státusz megszerzéséhez szükséges feltételek szigorítása az Önkormányzat és a civil szervezetek eddig is működő kapcsolatának formális keretekbe illesztése iránti törekvést erősítheti (aminek túlságosan nagy gyakorlati relevanciája nem feltétlenül van: az elvégzendő feladat nem változik és az Önkormányzat korábban is biztosított támogatást a szervezet számára). A Hajdúböszörményi Traktorhúzó Egyesület például kifejezetten kérte az Önkormányzatot, hogy a közhasznú szervezatként történő nyilvántartásba vétel érdekében „a helyi közügyek körében biztosítható önkormányzati feladatokból a sport célú feladatok ellátására, különösen a helyi szabadidős sport és a traktorhúzás, mint technikai sport támogatására, versenyek szervezése érdekében együttműködési megállapodást kössenek a civil törvény változása miatt”, és a testület el is fogadta a kérésnek megfelelő határozatot.³⁶

Nehézséget jelenthet ugyanakkor a „feltörekvő”, kevésbé ismert szervezetek számára a megfelelő erőforrás igazolása, illetve a társadalmi támogatottsággal kapcsolatos feltételek teljesítése (bármelyik feltételnek is kívánnak megfelelni a három alternatíva közül). Ahogyan erre alább is utalunk, a hajdúböszörményi lakosok általában egy-két helyi civil szervezetet ismernek (javarészt ugyanazokat), az egyszázalékos felajánlásból származó jövedelmek mértékének (teljesség igénye nélkül történő) összevetése is jól tükrözi ezt:³⁷

A finanszírozási szabályok változása sem kedvez az állami megoldásokhoz képest az alternatív formák terjedésének (Horváth, 2013: 245). A gazdasági-vállalkozási tevékenységből származó bevétel 60%-os felső korlátja, valamint az állami támogatáshoz jutás új rendszere – figyelembe véve a helyi civil szervezetek támogatására biztosítható szűkös önkormányzati keretet, illetve az adományokból, 1%-okból, illetve pályázati forrásokból befolyt összegek nem teljesen kiszámítható voltát – igencsak megnehezíti a civil szervezetek működésének feltételeit.

A szabályozás egészével a jogalkotónak nyilvánvalóan volt egy olyan – teljesen indokolható – szándéka, hogy megakadályozza a társadalmilag hasznos tevékenységet valójában nem végző szervezetek működését. Az „álcivilek” elleni fellépés hevében ugyanakkor az új

³³ Civiltv. 35. §.

³⁴ A Möt. 13. §, (1) 15. pont szerinti önkormányzati feladat.

³⁵ A Möt. 13. §, (1) 7. pont szerinti önkormányzati feladat.

³⁶ Önk. határozat (2014. május 29.)

³⁷ Természetesen a szervezet ismertsége mellett az is meghatározza a fenti összeget, hogy milyen (átlagos) jövedelemmel rendelkező társadalmi csoport preferálja az adott alapítványt vagy egyesületet.

szabályozás azzal a nem kívánatos veszéllyel is járhat, hogy ellehetetlenít néhány valódi, csak gyenge lábakon álló civil szervezetet, illetve nem enged újakat belépni a rendszerbe. E veszély Hajdúböszörmény esetében is reálisnak tűnik; láthatóan a lakosság körében is ismert, az Önkormányzattal, illetve a helyi vállalati szférával jó kapcsolatban lévő, már a rendszerváltást követő években létrejött „domináns” civilek³⁸ mellett számos (a helyi közfeladat-ellátásban való részvétel szempontjából is) ígéretes, de kibontakozni még nem tudott új szereplő van jelen.³⁹

2. táblázat

Civil szervezetek egyszázalékos felajánlásból származó jövedelme

Szervezet neve	1%*
3. Sz. Óvoda Középkerti Óvodásokért Alapítvány	18070 Ft
A 8 Osztályos Bocskai István Gimnázium Alapítvány	206497 Ft
Abakusz kör	1845 Ft
A Kultúra És Művészet Szeretete Alapítvány	79653 Ft
A Gyakorló Óvoda Gyermekeiért Egyesület	139044 Ft
Családpedagógiai Egyesület	100450 Ft
Zöld Kör-Föld Barátai Magyarország Tagja	76567 Ft
Hajdúböszörményi Fedett Uszoda Alapítvány **	118118 Ft
Hendicepes Gyermekeket Segítő Egyesület	74905 Ft
Hajdú 400 Hagyományőrző, Kertészeti És Kulturális Egyesület	3380 Ft
Hajdúböszörmény Görög Katolikus Ifjúságért Alapítvány	68322 Ft
Hajdúböszörményi Bűnmegelőzési És Közbiztonsági Közalapítvány	8587 Ft
Civilek a Lakóhelyért Egyesület	26994 Ft
Keleti Főcsatorna Közhasznú Egyesület	7168 Ft
Tekergők Sport Egyesület	58875 Ft
Böszörményi Körútfutók Sportegyesülete	93178 Ft
Törköly Kulturális Egyesület	32788 Ft
Tegyük Többet Többen Egyesület	59929 Ft

* Kapott 1% összege az elmúlt években. ** A táblázat dőlt betűvel jelöli az önkormányzat alapítványait.

A civil törvény egy új kategóriát is létrehoz: a civil társaságokat, amelyek nem gazdasági érdekű közösségi célú tevékenységek végzése érdekében jöhetnek létre, jogi személyiséggel nem rendelkeznek és működésük nem igényel bírósági, vagy hatósági bejegyzést. Ennek elődei már korábban is léteztek, Hajdúböszörményben ilyenként említhetjük a „szőlőskerti közösségeket”, vagyis a szőlőskerti birtokosok – elsősorban vagyonszármazási – érdekeit képviselő szervezeteket. A közösségek tagjai „szőlőskerti járulékfizetéssel, sajátkezi munkával járulnak hozzá a „szőlőskert” közösségi életterében a közösség által együttesen használt kutak, egyéb eszközök rendeltetésszerű használatával keletkezett hibák, hiányosságok megszüntetéséhez.” A közösségek céljait az Önkormányzat szőlőskertenként egy csősz fog-

³⁸ Többek között: Zöld Kör, Bocskai Néptáncegyüttes Baráti Köre.

³⁹ Például a nem olyan régóta a szociális feladatellátás terén nem régóta szerephez jutott Komp Egyesület.

lakoztatásával támogatja.⁴⁰ A kertségekénti (és az új civil törvény szerint meghatározott) civil közösségek létrehozásához a város – a Polgármesteri Hivatal “technikai és jogi segítségével” továbbra is támogatást nyújt, a képviselőtestület ezek működésétől eredményként a szőlőskertek bekerítésének megoldását várja.⁴¹

8. Civil szervezetek a helyi döntéshozatalban

A civil szervezetek közfeladat-ellátásban betöltött tényleges funkcióik mellett fontos megvizsgálnunk azt is, hogy milyen szerepet töltenek be a helyi döntéshozatalban. Az elmúlt években kialakult nemzetközi felismerés szerint a civil szféra szereplői tudásukkal és független szakértelmükkel érdemben hozzá tudtak járulni a döntéshozatal folyamatához és a helyi szakpolitikák megalkotásához,⁴² és ez kihatással lehet a tényleges közfeladat-ellátó tevékenységekre, annak hatékonyságára. Mindemellett a civil szervezetek ilyen módon történő „becsatornázódása” az önkormányzati döntések szélesebb körű társadalmi elfogadottságához és ezzel a demokratikus legitimitációjához is hozzá járulhat.

A helyi szintű döntéshozatalba való bekapcsolás formális jogszabályi alapját az Önkormányzat Szervezeti- és Működési Szabályzata képezi, amelynek 1. Számú függeléke tartalmazza a képviselőtestületi ülésekre kötelezően meghívandó szervezetek nevét (a 8. §. (5) értelmében). Láthatjuk, hogy a jegyzékben szereplő szervezetek tevékenység szerinti megoszlása követi az 1. ábra által a Hajdúböszörményben székhellyel rendelkező szervezetek tevékenység alapján bemutatott arányát; tehát elsősorban a sport területén működő szervezetek vannak felsorolva itt is.

Emellett a Szabályzat előírja, hogy a testület rendes ülései, valamint az előre tervezhető közmeghallgatások napirendjének összeállításához javaslatot kell kérni – többek között – a helyi társadalmi és érdekképviseleti szervektől, önszerveződő civil és polgári közösségektől (15. §. (2)). Önkormányzati rendelet alkotását szintén kezdeményezhetik a település társadalmi, érdekképviseleti és más civil szervezeteinek vezetői is (41. §.).

A szakmai, társadalmi önszerveződésekkel, civil szervezetekkel való együttműködés, kapcsolattartás tényleges megvalósítása az SzMSz értelmében elsősorban e szervezetek tevékenységi körében felelős képviselőtestületi bizottságok feladata; a 2. Melléklet kifejezetten át is ruházza a képviselőtestület ezen hatáskörét a bizottságokra. Ennek megfelelően az SzMSz arról is rendelkezik, hogy – az SzMSz 1. Függeléke értelmében meghívandó – szervezetet a jellegének megfelelő bizottság ülésére is meg kell hívni (52. §.).

Láthatjuk, hogy az SzMSz széles körű lehetőséget biztosít a döntéseket megelőző társadalmi egyeztetésre; ennek köszönhetően a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló, 2013. január 1-jén hatályba lépett 314/2012.

⁴⁰ Hajdúböszörmény Város Önkormányzata Képviselő-testületének 5/2010 (I.28.) számú Önk. rendelete a hajdúböszörményi szőlőskerti közösségekről

⁴¹ Határozat 2013. március 20.

⁴² ÁROP Szakmai Koncepció, 2013, 3. old.

(XI. 8.) Korm. rendelet, illetve annak szabályait helyi szintre átültető határozat⁴³ sem hozott érdemleges változást a civil szféra helyi döntéshozatalban betöltött szerepével összefüggésben.⁴⁴ A kormányrendelet szerint a véleményezési eljárásában a partnerségi egyeztetés szabályait kell figyelembe venni, ha a koncepció, stratégia vagy településrendezési eszköz (például a Helyi Építési Szabályzat) kidolgozása, illetve módosítása 2013. január 1-jét követően indul. Az Önkormányzat által előre meghatározott partnerségi egyeztetési szabályok szerint kell tehát értesíteni, megkeresni az érintett partnereket (lakosság, érdekképviseleti, civil és gazdálkodó szervezetek, egyházak köréből), melyek a meghatározott szabályok szerint adhatnak véleményt.

A helyi jogszabályok által biztosított egyeztetési lehetőségek (sőt kötelezettségek) el- lenére a civil szervezetek és a lakosság egyelőre alacsony arányban vesznek részt a döntéshozatali folyamatokban és a helyi szakpolitikák megalkotásában,⁴⁵ holott bekapcsolódásuk különösen indokolt Hajdúböszörmény esetében, ahol a sajátos városi problémák a helyi „alternatív” és a társadalmi csoportok lehető legszélesebb körét képviselő szereplők bevonását még inkább indokoltá teszik. A szociális feladatellátás terén már a város 2010-es szociális szolgáltatásszervezési koncepciója is kitűzendő célként említi „egy jól működő, kölcsönös érdekeltségen alapuló partneri viszony és a bizalom” megvalósítását az önkormányzatok és a civil szervezetek között. A koncepció szerint ennek egyik legfontosabb eszköze, hogy az önkormányzati alapfeladatokkal, szolgáltatásokkal kapcsolatos döntés-előkészítés folyamatába is be kell vonni a civil szférát. A civil szféra ismeri fel legelőször a társadalmi hiányosságokat, és ezek mérséklésére is a civil szervezetek tudnak a leggyorsabban és leg- rugalmasabban rámozdulni.⁴⁶

Általánosságban (nem csupán a döntéshozatali folyamatok tekintetében) is elmondható, hogy a civil szervezetek és az önkormányzat közötti együttműködés alacsony mértékű. Az Önkormányzat megbízásából 2013-ban végzett felmérés⁴⁷ során válaszadó 15 hajdúböször- ményi szervezet közül 7-nek van aktív és ebből csupán 2-nek van mindennapos kapcsolata az önkormányzattal; 4-nek minimális, további 4-nek pedig semmilyen. A válaszoló szerve- zetek többsége ennek ellenére fontosnak és szükségesnek tartja a szoros együttműködést az önkormányzattal. Az is egyértelműen kiderült a válaszokból, hogy a megkérdezettek e kapcsolattól elsősorban anyagi támogatást várnak.⁴⁸

A hajdúböszörményi lakosság sem rendelkezik kellő tájékozottsággal a helyi civil szfé- ra szereplőiről; a választ adó helyi lakosok nagyobb része a városban működők közül csak egy-két civil szervezetet ismer.⁴⁹ A lakosság jelentős része gondolja úgy, hogy az önkor-

⁴³ 110/2013 (IV. 24.) Önk. sz. határozat

⁴⁴ A határozat előterjesztésének indoklása szerint „Hajdúböszörmény Város Önkormányzata gyakorlatilag már meg- határozta az egyeztetésben résztvevők körét, melyet ezzel megegyezően rögzít a határozati javaslat melléklete.”

⁴⁵ ÁROP Szakmai koncepció, 2013, 3. old.

⁴⁶ Szociális Szolgáltatási Koncepció 35. old.

⁴⁷ Az alább bemutatott ÁROP pályázat szakmai koncepciójának elkészítéséhez kérdőíves felmérés formájában végzett primer kutatás.

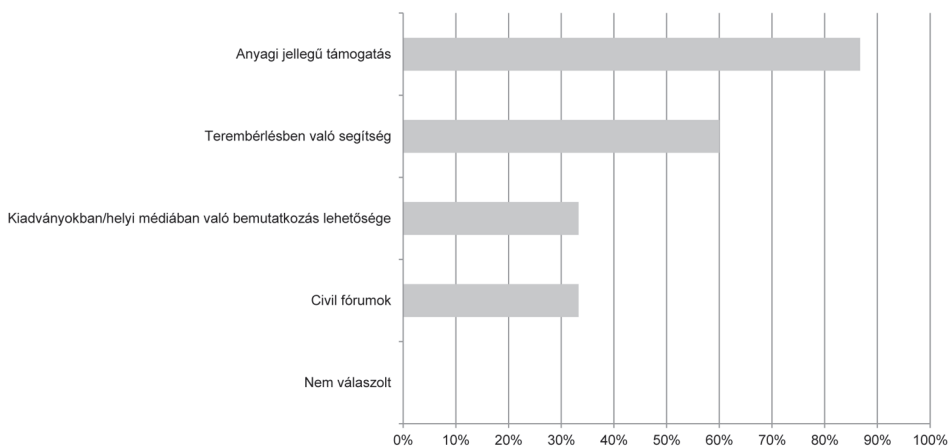
⁴⁸ ÁROP Szakmai koncepció, 2013, 5–6. old. Hasonló eredményt ad az alábbi, Zöld Kör által végzett kérdő- íves felmérés is.

⁴⁹ 76 választ adó lakos 54,1% adta ezt a választ. A 76 fő 96%-a legalább 10 éve hajdúböszörményben él, ami azt jelenti, hogy volt lehetősége megismerkedni a civil szervezetek tevékenységével.

mányzat és a civil szféra együttműködése a város érdekeit szolgálja és 59%-a válaszadóknak nem csupán előnyösnek, hanem szükségesnek is tartja az együttműködést.⁵⁰ Ugyanakkor a megkérdezett állampolgárok meglepően magas arányban mutatkoztak semlegesnek a helyi politika és közügyek iránt, amikor a saját (közvetlen) részvételi hajlandóságukat kellett meghatározniuk; csupán 25,7% válaszolta azt, hogy részt venne testületi ülésen, 32,4% pedig döntés-előkészítési folyamatban. Ezeket a válaszokat igazolja a közmeghallgatásokon való alacsony lakossági részvételi arány is.⁵¹

2. ábra

**Hajdúböszörményi civil szervezetek által
az önkormányzattól várt szolgáltatások és támogatások köre**



Forrás: ÁROP Szakmai koncepció, 2013

A helyi Nulla Hulladék Terv elkészítéséhez 2009 nyarán a Zöld Kör előzetes lakossági kérdőíves felmérést is végzett,⁵² többek között arra keresve a választ, hogy az emberek kitől várják a megoldásokat, kiket tartanak a hulladékprobléma okozójának, ismerik-e a szervezett, illetve az egyénileg megvalósítható hulladékcsökkentési módokat. A felmérés eredményéből többek között kiderült, hogy a helyi lakosság alapvetően nyitott az előremutató megoldásokra (például közösségi komposztálás), a megkérdezettek több mint 90%-a vállalna változtatásokat a háztartásában, sőt szívesen segítenének az információgyűjtésben, vagy végeznének más önkéntes munkát a helyi civil szervezetben. Problémát jelent viszont, hogy a lakosok alapvetően kevés információval rendelkeznek a hulladékkezelési módszerekről. Ha kérdé-

⁵⁰ ÁROP Szakmai koncepció, 2013

⁵¹ A közmeghallgatás intézményének hajdúböszörményi jellegzetességeiről bővebben: Bordás P. tanulmánya jelen kötetben.

⁵² A kérdőívet 179 helyi lakos töltötte ki; a HuMuSz értékelése szerint – bár a kiértékelés nem minősül reprezentatívnak – a kapott eredmények így is hasznosak, különösen azt figyelembe véve, hogy a kérdőív bizonyos esetekben a háztartás egészére (átlag 3-5 személyre) vonatkozó kérdéseket tartalmazott.

sük van, elsősorban az interneten keresnek információt vagy a Zöld Körtől kérnek tanácsot, ugyanakkor a helyi nyomtatott sajtót és az önkormányzatot nem keresik ilyen ügyben. Ez az eredmény is igazolja a fenti állítást, amely szerint a civil szervezetek adott esetben több információval rendelkeznek és könnyebben kommunikálnak a lakossággal, mint az önkormányzat és emiatt meghatározó szerepük lehet a helyi feladatok hatékony kezelésében.

A civil szervezetek helyi közfeladat-ellátásba történő bekapcsolódásának legújabb eredménye a „Közigazgatási partnerségi kapcsolatok erősítése Hajdúböszörmény településen” című, 2014 márciusában indult projekt, melynek megvalósításához az Önkormányzat és a Családpedagógiai Egyesület konzorciuma ÁROP keretében nyert 20 millió forint, 100%-an uniós forrásból fedezett támogatást.

A hajdúböszörményi székhelyű Családpedagógiai Egyesület 1993 óta működik; nem csupán Hajdúböszörményben, hanem az ország számos különböző régiójában. Tagjainak többsége pedagógus, szociálpedagógus, valamint gyermekvédelemmel foglalkozó szakember.⁵³ A projektben való részvétellel kifejezett célja, hogy a város közügyeinek alakítása során jobb pozícióból képviselhesse szervezetük és a lakosság érdekeit, és komolyabb szerephez jusson helyi szinten az általa (vagy legalábbis a bekapcsolódásával) is ellátott feladatok – azaz az óvodai ellátás; szociális, gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások; ifjúsági ügyek – önkormányzati megtervezése és kivitelezése során. Az egyesület egyfajta „szócső” szerepét kívánja betölteni az önkormányzat, a helyi lakosság, valamint további csoportok között.⁵⁴

A projektben támogató partnerként további hat hajdúböszörményi civil szervezet, hét vállalkozás, Hajdú-Bihar megyei, hajdúböszörményi és más települési közigazgatási szervek (kilenc szerv), valamint hat önkéntes (köztük polgármesteri hivatali munkatársak) vesz részt az együttműködésben.

Az együttműködés egészében véve a helyi civil szféra és a közigazgatási szervek közötti együttműködést elmélyítő „partnerségi háló” kíván kialakítani.⁵⁵ Kifejezett célként fogalmazódik meg a civil szervezetek helyi közügyeket érintő döntések meghozásába történő – jelenleginél magasabb szintű – bevonása, és ennek érdekében egy szabályozott, e szervezetek véleményének kifejtésére lehetőséget adó eljárásrend kialakítása. A projekt mind a civil szféra, mind pedig a lakosság aktivitásának növelésére (ez utóbbiak tekintetében a közügyekbe történő beleszólás erősítésére) törekszik. Mindezen célkitűzéseket a résztvevők

⁵³ A szervezet helyi egyetemi karhoz való kötődése is meghatározó; elnöke a Hajdúböszörményben kihelyezett egységként működő DE Gyermeknevelési- és felnőttképzési Kar oktatója, a szervezet székhelye is az egyetem épületén belül kapott helyett.

⁵⁴ Konzorciumi partnerként történő kiválasztásának egyik igen fontos indoka volt, hogy a pályázati kiírás szerint a konzorciumi partner szerepét csupán országos hatókörrel rendelkező civil szervezet tölthette be, és ezzel jelentősen szűkült a kiválasztható hajdúböszörményi szervezetek köre (a 185/2013 (VI. 20) Önk. sz. határozat előterjesztése). Mindemellert a szervezet tevékenységi körét, illetve tagjainak szakmai profilját tekintve is ígéretes lehet a szerepe az együttműködésben. Amennyiben ugyanis beválnak a saját „szócső” szerepével kapcsolatban megfogalmazott elvárásai, akkor egy olyan területen (szociális szolgáltatások, gyermekvédelem) járulhat hozzá a civil szféra aktívabbá tételéhez, ahol ezidáig az érintett szervezetek bekapcsolódásában hiányosságot tapasztalhattunk.

⁵⁵ ÁROP 3. o.

elsősorban az önkormányzat és a civil szféra számára szervezett képzések, civil fórumok, kiadványok útján kívánják megvalósítani.

A helyi civil szféra döntéshozatalban való részvételének erősítése érdekében két új funkció is létrejön, lényegében mindkettő a civil és az önkormányzati érdekek közötti közvetítő szereplőként: az önkormányzat részéről a civil referensi pozíció⁵⁶, a civil partnerek pedig egy ún. Civil Munkacsoportot alakítanak.

A Civil Referens feladata a folyamatos kapcsolattartás a Civil Munkacsoporttal, a Munkacsoport által megfogalmazott álláspontok kommunikálása az önkormányzat felé, a civilek terveinek előkészítése a bizottsági, képviselőtestületi ülésekre, közreműködés a civil fórumok megszervezésében és lebonyolításában, valamint az elért eredmények, döntések kommunikálása az önkormányzat nevében a civil szféra felé. A Civil Munkacsoport a helyi civil szféra szereplőinek egyfajta érdekérvényesítő szerveként működne, elsődleges feladata a képviselőtestületi ülések előtt a civileket érintő előterjesztések véleményezése. A 3-5 tagú Munkacsoport tagjait a helyi civilek és az önkormányzat közösen jelöli ki a település „aktív, sok taggal rendelkező, jogilag és pénzügyileg is rendezett hátterű” szervezetei közül. A Munkacsoport tagjai (a Civil Referens részvételével) negyedévente üléseznek, a Munkacsoport meghatározott időközönként beszámol működéséről a képviselőtestületnek, illetve részt vesz a civil fórumokon az önkormányzat felé kommunikálandó igények, kérdések összegyűjtése érdekében.

9. Városfejlesztés, városrehabilitáció a civil szervezetek részvételével

A civil szervezetek kormányzati szerepének erősítését célzó ÁROP projekt mellett Hajdúböszörmény önkormányzata egyre nagyobb számban von be konzorciumi partnerként civil szervezeteket az átfogó, komplex városi közfeladatok megvalósítását célzó (általában városfejlesztésre; illetve egy-egy városi terület „rehabilitációjára” irányuló) projektekbe is. Ahogyan arra már fentebb utaltunk, Hajdúböszörményben különösen nagy horderejű feladatként jelentkezik a külterületeken mélyszegénységben élő emberek nagy száma és ebből adódóan e lakosok – elsősorban szociális, egészségügyi – problémáinak, illetve e problémák egész várost érintő kihatásainak a kezelése; ennek teljesítése sokszor feszültséget is okoz a helyi tér különböző szereplői között. A feladatmegoldás egyik alternatív módját – vagyis az „ellátáshiányos” területeken a nem önkormányzati szereplők (elsősorban egyházközségeknek, civileknek) megjelenését – a fenti táblázat alapján már bemutattuk. Emellett azonban a sajátos városi problémák Hajdúböszörmény Önkormányzatát arra is ösztönözték, hogy a hatékonyabb kezelés érdekében az érintettek széles körét – így a civil szervezeteket is – bevonja a döntéshozatali/megvalósítási folyamatokba, és e „bevonásra” további utakat keresen. Az uniós forrásokból (általában 100%-os arányban) finanszírozott, komplex város(rész) fejlesztést célzó pályázati programok erre nyújtanak lehetőséget.

⁵⁶ Több településen már régebb óta működik ilyen, de Hajdúböszörményben még nem volt; a civil szektorral kapcsolatos ügyekkel korábban a polgármesteri referens foglalkozott.

A Déli-Lucernás terület fejlesztését célzó – megvalósult és meg nem valósult – projektek különösen jó példaként szolgálnak a város részéről a széles körű társadalmi egyeztetésre való törekvésre. Az Önkormányzat már az Integrált Városfejlesztési Stratégia készítése idején ismertette a lakossággal a Déli-Lucernásra vonatkozó fejlesztési elképzeléseit elektronikus és írott médiumok útján, majd 2010 januárjában a Polgármesteri Hivatalban lakossági fórum keretében került sor az IVS bemutatására. Ezt követően a gazdasági és civil szervezetek, illetve a lakosság véleménynyilvánítását lehetővé tevő fórumokat is rendezett a város. Az egyeztetések során az Önkormányzat megerősítést kapott arról, hogy a helyi társadalom egyértelműen támogatja a kijelölt fejlesztési irányokat, egyetért az akcióterületek kijelölésével és a stratégia prioritásaival.⁵⁷

3. táblázat

A Déli-Lucernás kiterjedése és lakosság száma összefoglalóan
(települési adatok tükrében)

	<i>Me.</i>	<i>Déli-Lucernás</i>	<i>Hajdúböszörmény</i>
<i>Terület</i>	ha	140	37078
<i>Lakosság szám</i>	fő	3408	31793

Forrás: Önkormányzat adatszolgáltatása

A Déli-Lucernás terület átfogó fejlesztésére végül 2010-ben nem került sor, de 2013-ban az Önkormányzat ismételt pályázatokat nyújtott be a fejlesztési elképzelések megvalósítása érdekében. Ezeket szintén társadalmi egyeztetés előzte meg, de ekkor már nem lakossági fórum formájában; az érintett lakosoknak és civileknek a területileg illetékes önkormányzati képviselő révén volt lehetősége konzultációra, illetve véleménynyilvánításra.

Az első, TÁMOP-5.3.6-11/1 keretében benyújtott projekt a „Komplex telep-program megvalósítása Hajdúböszörmény Déli-Lucernás városrészében” című pályázat lett volna (ez végül a pályázat formai hibája miatt nem valósult meg), amelyben az Önkormányzat (fő-pályázó) konzorciumi partnerként a Türr István Képző és Kutató Intézetet, a Hajdú-Bihar Megyei Munkaügyi Központot, a hajdúböszörményi Szociális Szolgáltatási Központot, a város Roma Nemzetiségi Önkormányzatát, a Debreceni Egyetem Gyermekeknevelési és Felnőttképzési Karát, valamint két, országos működési körű civil szervezetet: az Amenca- Velünk Európába Szervezetet és a Habitat for Humanity Magyarországot jelölte meg. A jelenleg futó „Szociális célú városrehabilitáció Hajdúböszörmény Déli-Lucernás városrészében” projektben⁵⁸ az Önkormányzat konzorciumi partnere a Hajdú-Bihar Megyei Rendőrfőkapitányság, támogató partnere a Szociális Szolgáltató Központ. Emellett az Önkormányzat egy támogatói csoportot (amely már 2010-ben az Integrált Városfejlesztési Stratégia készítése idején megalakult, csak nem ugyanebben az összetételben) is létrehozott 2013 januárjában; tagjai az Önkormányzat, a Védőnői Szolgálat, a Magyar Vöröskereszt, a Kincskereső Óvoda és Általános Iskola, a Szociális Szolgáltató Központ és a Zöld Kör. A csoport feladata

⁵⁷ Akcióterületi terv (2013) 127 – 128. o.

⁵⁸ A projekt részletesebb ismertetését lásd: *I. Keretes írás* Barta A. jelen kötetben található tanulmányában.

többek között kifejezetten az, hogy a lakosság igényeit feltárja és becsatornázza a projekt megvalósításába.⁵⁹ Láthatjuk tehát, hogy a Déli-Lucernás terület fejlesztését érintően a helyi szintű társadalmi egyeztetés valóban széleskörű, ugyanakkor a jelenleg futó projektnek – kifejezetten megfogalmazott, esélyegyenlőségi célkitűzése ellenére – nem tagja egyik helyi, roma érdekeket képviselő civil szervezet sem; a projekt akcióterületi terve szerint a roma lakosság intézményes képviseletét és az érintett civilek tájékoztatását a Cigány Kisebbségi Önkormányzat képviselője hivatott biztosítani.

A Déli-Lucernás terület kérdéséhez hasonló horderejű városi közügyekben különösen fontos lehet az együttműködő civil szervezetek közvetítő, kommunikációs készségének kiaknázása. Ez ugyanis – a kérdéses projekt általános elfogadottságának, „társadalmi legitimitációjának” erősítésén túl – alkalmas lehet arra is, hogy a fejlesztési elképzelések során megfogalmazódó esetleges politikai, társadalmi, etnikai ellentéteket kibékítse, vagy legalábbis enyhítse. A terület fent említett, 2010-re tervezett projektje (600 millió Ft értékű beruházással) a különböző infrastruktúrák fejlesztését és a roma lakosság életkörülményeinek javítását szolgálta volna. A projekt megvalósulását a pályázat benyújtását közvetlenül megelőzően a városban szórólapok formájában megindult, a képviselőtestület által „suttogó kampánynak” nevezett ellenállás akadályozta meg. A város az idő rövidsége miatt ezt már nem tudta „lekommunikálni” és ezért visszalépett a pályázattól. A 2013-as pályázat (az első, még meg nem valósult) előkészítése során nagyon határozott célként fogalmazódott meg a hasonló esetek elkerülése, és a pályázat elfogadásáról szóló testületi előterjesztést megvitató párbeszédből az tűnik ki, hogy a konzorciumi partnerek széles körű bevonását – különösen az Amenca Szervezetét – a testület emiatt is támogatja.⁶⁰

A városrehabilitációs projektek szintén érdekesekek a kötelező elemeik, az ún. „soft” tevékenységek miatt. E tevékenységek célja, hogy – a projekthez kapcsolódó rendezvények, közösségi akciók, kulturális programok útján – segítsenek megismertetni és elfogadtatni a tervezett fejlesztéseket, aktivizálni és bevonni a helyi lakosokat, civil szervezeteket. A „soft” elemek lebonyolításának részét képezi a programalap támogatás biztosítása helyi civil szervezetek részére ún. mini-projektek megvalósításához; ennek lebonyolítóit az Önkormányzat pályázati eljárás útján válogatja ki. Így a „Hajdúböszörmény városközpontjának funkcióbővítő integrált fejlesztése” című ÉAOP projekt (amelynek keretében a Főtér fejlesztése is megvalósult) részeként került sor több mini-projekt pályázati felhívás közzétételére. Ilyen például a „Civil Információs Pont” működtetésére kiírt (még el nem bíralt) pályázat. E mini-projektek útján a nagy volumenű és jelentős anyagi támogatást ígérő városfejlesztési együttműködésekbe olyan helyi szervezetek is bekapcsolódhatnak, melyek – az általuk végzett tevékenység kis léptéke, pályázói tapasztalatlanságuk, a bonyolultnak tűnő pályázati rendszertől való félelem vagy pénzügyi, likviditási helyzetük miatt – nem tekinthetők sikeres vagy gyakorlott pályázóknak.⁶¹

⁵⁹ Akcióterületi terv (2013) 127. o.

⁶⁰ Képviselőtestületi jegyzőkönyv (2012. október 3.)

⁶¹ Ezt a célt kifejezetten rögzíti a 233/2013. (IX. 26.) Önk. sz. határozat is, amellyel az Önkormányzat a 2013-ban kiírt mini-projekt pályázatok elbírálásáról szóló előterjesztést elfogadta.

Következtetések

Jelen tanulmány a civil szervezetek helyi közfeladat-ellátásba való bekapcsolódásának legjellemzőbb hajdúböszörményi modelljeit igyekezett feltárni, illetve ennek alapján tett kísérletet e téren általánosan jellemző tendenciák, fejlődési irányok, lehetőségek és akadályok bemutatására.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a város, illetve azon belül a releváns szereplők alapvetően nyitottak a civil szféra felé. A civil szervezetek részvételének intenzitása és módja ugyanakkor jelentős mértékben függ az adott szolgáltatási tevékenység (elvégezendő feladat) természetétől. Egyes típusok esetében a feladatellátási folyamatot a civil belépők szinte teljes egészében végig tudják vinni. Erre szolgálnak példaként a szociális ellátást biztosító, illetve a közművelődési, kulturális feladatok. Az előbbi esetében a feladatellátás kevésbé igényel jelentős beruházást, egyes típusainál (pl. szenvedélybetegek segítésénél, tanácsadó tevékenységeknél) még szolgáltató intézmény (épület) fenntartására sincsen feltétlenül szükség; a feladatellátás inkább igényel speciális szakértelmet, amelyet a civil szervezet egy-egy tagja birtokol, illetve munkaerőt, amelyet képes az önkéntesei útján (és éppen ezért költségek nélkül) biztosítani. Ugyanakkor e téren meghatározza a szolgáltatói szintérré lépéshez való kedvet az egyházi „versenyársak” jelenléte is.

A kulturális, közművelődési feladatok esetében a civil szervezetek megfelelően fel tudják mérni a lakosság, a potenciális „fogyasztói kör” igényét, mivel közvetlenebb és hatékonyabb kommunikációt tudnak folytatni az érintettekkel e téren és sok esetben „jó pályázókként” jelentős pénzügyi forrást is be tudnak csatornázni a közfeladat-ellátásba. Az önkormányzat pedig gyakran biztosít ehhez helyiséget, eszközöket. A sport terén aktív szereplők nagy száma kifejezetten magyarázható a helyi lakosság érdeklődési körével, elkötelezettségével.

Vannak ugyanakkor olyan feladatok, amelyek egyedüli elvégzéséhez a civil szervezetek már nem rendelkeznek elegendő erőforrással. Ilyenkor a közfeladat-ellátás sokszor az önkormányzat – vállalati szektor – civil szervezetek kooperációjában valósul meg. Erre szolgált példaként a hulladék-gazdálkodás, amelyhez a szükséges jelentősebb beruházásokat (hulladékgyűjtő járművek, komposztálótelep és válogatócsarnok) a 15 város önkormányzatának és a Hajdúböszörményi Városgazdálkodási Kft-nek vegyes tulajdonában (a vegyes önkormányzati – önkormányzati-vállalati tulajdonban) lévő HHT; a konkrét közszolgáltatási feladatokat a HHG Kft; a lakossággal való kommunikációt, együttműködést segítő programokat, akciókat, felméréseket pedig a Zöld Kör civil szervezet végezte.

A civil szervezetek közfeladat-ellátásba való bevonását, illetve a feladatellátást érintő döntéshozatalban való részvételét fokozottan indokolja a helyi döntések széles körű társadalmi elfogadottságának szükségessége. Ahogyan a Déli-Lucernás városrész-fejlesztő projekt (a 2010-es, meg nem valósult) példája is mutatta, enélkül a helyi önkormányzati döntések nehezen kivitelezhetőek. Ugyanakkor a megfelelő kommunikáció, a „lakosság megszólítása”, a helyi polgárokkal történő közvetlen párbeszéd folytatása alkalmas lehet a társadalmi elfogadottság növelésére és e téren meghatározó szerepe lehet a civil szervezeteknek. A Zöld Kör példája a nulla hulladék tervével helyi szinten ezt már nagymértékben igazolta, de az uniós forrásból finanszírozott városfejlesztő beruházások fent említett mini-projektjei is, valamint a kifejezetten a civil szervezetek döntéshozatali szerepének erősítését célzó ÁROP projekt további lehetőséget nyithatnak más szervezeteknek is kommunikációs készségeik „bizonyítására”.

A központi szabályozás helyi vetületeit és a civil szféra közfeladat-ellátó szerepét tekintve kettős hatást érzékelhetünk. Egyrészt a közszolgáltatások finanszírozása és megszervezése többszereplőssé vált és – az Európa Tanács,⁶² illetve az Európai Unió⁶³ célkitűzéseinek való megfelelés érdekében is – felértékelődött a döntési-tervezési folyamat nyitottsága, a részvétel és az elszámoltathatóság (Péteri, 2013: 31). Ez megjelenik mind a jogszabályi változásokban, mind pedig strukturális alapok forrásait „kiosztó” operatív programok pályázati felhívásaiban; mindezen pozitív folyamatok eredményét érzékelhetjük a hajdúböszörményi kezdeményezések terén is. Másrészt – ahogyan a fent bemutatott új szabályokból látszik – az alternatív szereplőként való belépés feltételei nem lettek könnyebbek, sőt megnehezültek, illetve a versenyfeltételek egyenlőtlenebbé váltak; ennek a helyi szintre kivetülő árnyait is láthatjuk már, de a hatást egyelőre még nem tudjuk teljes mértékben feltérképezni a vizsgált városban.

Felhasznált irodalom

- Civil reakciók a válságos időben – interjúsorozat (2010). In: *Civilforum*, 2010. 11. évf. 3. szám 8–24. old.
- Horváth M. Tamás (2013): Kiszervezés – Visszaszervezés. Változások a magyar helyi közszektorban, 2010-2012. In: Horváth M. T. (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 239–247. old.
- Horváth M. Tamás (2014): Közvállalati és közintézményi pályák az egységesítés útján (Kézirat)
- Kákai László (2007): Civil szervezetek a helyi és területi közszolgáltatások ellátásában. In: Horváth M. T. (szerk.): *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Budapest: KSZK, 161–210. old.
- Kákai László–Sebestény István (2012): A nonprofit szektor súlya és a gazdasági válság hatása Magyarországon. In: *Civil Szemle*, 2012. 18. évf. 1. szám 137–158. old.
- Kissné dr. Kurbuly Katalin (2011) (szerk.): *A Debreceni Egyetem Gyermeknevelési és Felnőttképzési Kar történetéből 1996 – 2011*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó
- Lévai Antal (2013): Alternatív szolgáltatásszervezési módok alkalmazása (Hajdúböszörmény példáján). In: Horváth M. T. (szerk.): *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*. Budapest: Dialóg Campus, 119–136. old.
- Péteri Gábor (2013): Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya. Területi közszolgáltatások pénzügyi egyensúlya. In: Horváth M. T. (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 29–51. old.
- Szilágyi Bernadett (2014): Az egyházak közszolgáltatásokban betöltött szerepe (Kézirat)
- Seizing the day – The impact of the global financial crisis on cities and local public services (2010) www.psrc-pwc.com

⁶² A döntéshozatalban való állampolgári részvétel jó gyakorlatának kódexe (az Európa Tanács Nemzetközi Civil Szervezetek Konferenciája, 2009. október 1.)

⁶³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Nyitott és biztonságos Európa: váltsuk valóra! COM (2014) 154 végleges, Strasbourg 2014. 3. 11.

Felhasznált jogszabályok és anyagok

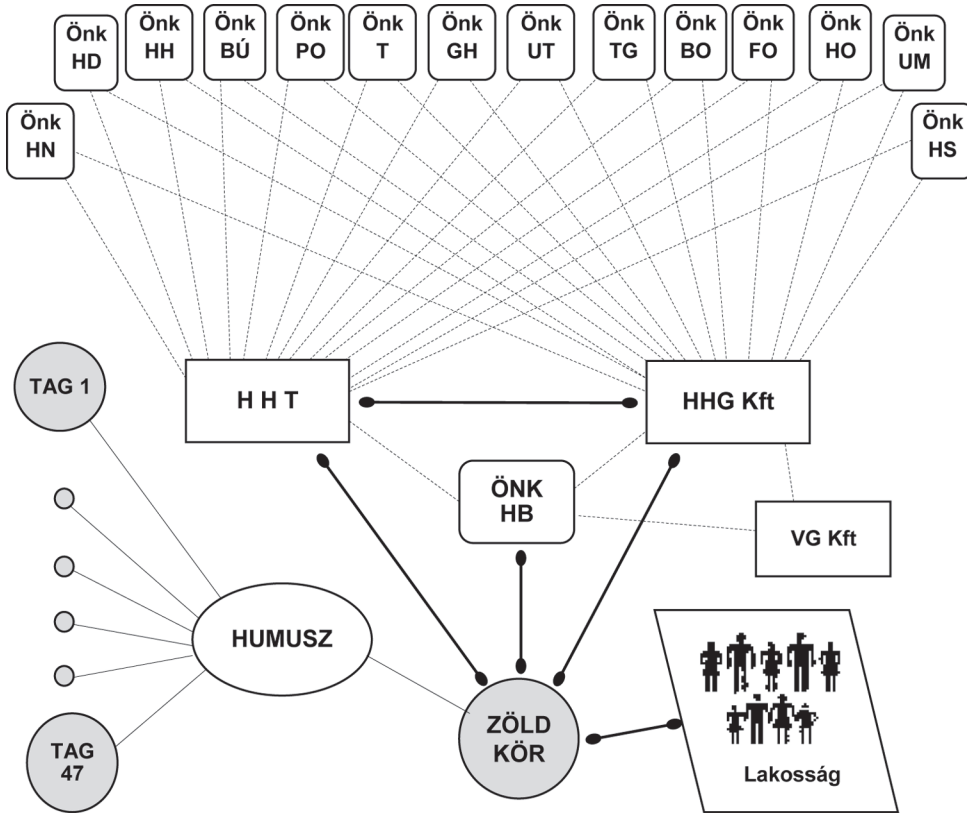
- Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény
- A döntéshozatalban való állampolgári részvétel jó gyakorlatának kódexe (az Európa Tanács Nemzetközi Civil Szervezetek Konferenciája, 2009. október 1.)
- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Nyitott és biztonságos Európa: váltsuk valóra! COM(2014) 154 végleges, Strasbourg 2014. 3. 11.
- Hajdúböszörmény belvárosának előzetes akcióterületi terve, 2010. március [Jóváhagyva Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának 121/2010 (III.25) képviselő-testületi határozatával]
- Hajdúböszörmény városközpontjának funkcióbővítő integrált fejlesztése – Városmarketing stratégia (2014. 03. 23-i tervezet)
- Hajdúböszörmény Város 166/2013. (VI.20.) Önk. számú határozatával elfogadott Helyi Esélyegyenlőségi Programja 2013 – 2018 (2013)
- Hajdúböszörmény Városának Integrált Városfejlesztési Stratégiája 2010.
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának 290/2013. (XI.21.) Önk. számú határozattal elfogadott Közművelődési Koncepciója
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának 70/2011.(III.30.) Önk. számú határozatával elfogadott Gazdasági, Fejlesztési Ciklus Programja 2011-2014
- Hajdúböszörmény Város Szociális Szolgáltatástervezési Koncepciója 2008-2010 (2010)
- Hajdúböszörmény Város Sportkoncepciója (2009)
- Hajdúböszörmény Város középtávú ifjúságpolitikai koncepciójának felülvizsgálata
- Települési Környezetvédelmi Program – Hajdúböszörmény 2010 – 2015
- Szociális célú városrehabilitáció Hajdúböszörmény Déli-Lucernás városrészében (Akcióterületi terv, 2013)
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzata Képviselő-testületének 5/2010 (I.28.) számú Önk. rendelete a hajdúböszörményi szőlőskerti közösségekről
- Hajdúböszörmény Önkormányzatának 33/2011. (IX.29.) Önk. rendelete a helyi hulladék-gazdálkodási terv elfogadásáról
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 27/2013. (XI.04.) Önk. rendeletekkel módosított 20/2007.(IV. 26.) Önk. rendelete
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzatának 11/2006.(III.31.), 24/2010. (VI.25.) önk. rendeletekkel módosított 7/2005. (III.03.) Önk. rendelete a sport támogatásáról
- Hajdúböszörmény Város Képviselőtestületének 166/2005. (IV.28.) Önk. számú határozatával elfogadott együttműködési megállapodások a Bodaszőlőért Egyesülettel és a Pródért Egyesülettel
- Hajdúböszörmény Város Képviselőtestületének 65/2007. (II.15.) Önk. számú határozata Hajdúböszörmény Város Képviselőtestületének 261/2010.(VI.24.) Önk. számú határozata a HuMuSZ Nulla Hulladék Programjáról szóló tájékoztató elfogadásáról
- Hajdúböszörmény Város Képviselőtestületének 110/2013 (IV. 24.) Önk. sz. határozata a településfejlesztéssel és településrendezéssel összefüggő partnerségi egyeztetés szabályainak megalkotásáról

- Hajdúböszörmény Város Képviselőtestületének 337/2012.(X.03.) Önk. számú határozat Pályázat benyújtása a TÁMOP-5.3.6-11/1 kódszámú, „Komplex telep-program megvalósítása Hajdúböszörmény Déli-Lucernás városrészében
- Hajdúböszörmény Város Képviselőtestületének 233/2013. (IX. 26.) Önk. sz. határozat „Hajdúböszörmény városközpontjának funkcióbővítő integrált fejlesztése” tárgyú projekt kapcsán meghirdetett programalapra beérkezett pályázatok elbírálásáról
- Tájékoztató a HuMuSZ Nulla Hulladék Programjáról (képviselőtestületi előterjesztés, 2010. június 10.)
- Környezeti állapotjelentés (képviselőtestületi előterjesztés, 2013. június 20.)
- Tájékoztató a szőlőskertek helyzetéről (képviselőtestületi előterjesztés, 2013. március 20.)
- Hajdúböszörmény Város Önkormányzatnak költségvetési beszámolói (2008-2013) és 2014. évi költségvetése
- Közigazgatási partnerségi kapcsolatok erősítése hajdúböszörmény településen. Szakmai koncepció az ÁROP-1.A.6-2013-2013-0019 jelű pályázathoz (2013)
- <http://www.humuszt.hu/>
- <http://www.helyicivil.hu/h/hajduboszormeny-egyesulet-alapitvany>
- <http://birosag.hu/allampolgaroknak/civil-szervezetekre-vonatkozobirosagi-hatarozatok-es-kozlemenyek-kozvetetele>
- <http://www.tetalap.hu/civil-szervezetek/category/hajduboszormeny>
- <http://www.zoldkor.net/>

Melléletek

1. Melléklet

A környezetvédelem és hulladékgazdálkodás szervezésének helyi aktorai



Jelmagyarázat:

HB: Hajdúböszörmény; HN: Hajdúnánás; HD: Hajdúdorog; HH: Hajdúhadház; BÚ: Balmazújváros; PO: Polgár; T: Téglás; GH: Görbeháza; ÚT: Újtikos; TG: Tiszagyulaháza; BO: Bocskaiert; FO: Folyás; HO: Hortobágy; ÚM: Újszentmargita; HS: Hajdúsámson.

Forrás: a szerző saját szerkesztése („lakosság” elem a HuMuSz logója alapján)

16.

A gyermekvédelem lokális rendszerének kapcsolat-hálózati szempontú megközelítése

Bertalan Imre

A tanulmány középpontjában a gyermekvédelmi jelzőrendszer áll. Mindenki számára ismeretes, hogy az elmúlt évek során számos olyan fontos változás történt – gondoljunk itt akár a jogszabályi héttér változásaira, akár a gyermekvédelmet érintő illetékességi terület módosulásaira – melyek hatást gyakoroltak a gyermekvédelmi jelzőrendszer mindennapi feladatellátására.

A jelenleg hatályos jogszabályok szövegét olvasva és azokat a korábbiakkal összehasonlítva megállapíthatjuk, hogy számos más területhez hasonlóan egyértelmű központosítási tendencia figyelhető meg a gyermekvédelem területén is. Feltehető a kérdés, hogy erre miként reagál a helyi közösség, hogyan biztosítja polgárai számára a közszolgáltatások e specifikus területéhez való hozzáférést. Hogyan alakít ki új minőségeket a gyermekvédelmi feladatellátásban részt vevő szakemberek interperszonális kapcsolatainak keresztül és, hogyan biztosítja az ezzel összefüggő kapcsolati tőke elérhetőségét valamint felhasználhatóságát, értékesíthetőségét? Hajdúböszörmény városa számos specifikus adottsággal jellemezhető, ilyen például a különösen nagy területi kiterjedése, településstruktúrája. Láthatóan a lokális gyermekvédelmi rendszert is áthatja ez a specifikusság.

Jelen tanulmány arra vállalkozik, hogy részletes és átfogó képet nyújtson a gyermekvédelmi jelzőrendszer felépítéséről az előzmények bemutatása, feldolgozása és elemzése révén, azonosítsa a különböző kapcsolódási pontokat az eltérő szintű, ám a gyermekvédelemben egyaránt fontos szerepet játszó hivatalok, intézmények, szervezetek között, valamint, hogy az elmúlt évek objektív, jól mérhető és statisztikailag is elemezhető adatainak vizsgálata révén tendenciaszerű mintázatokat tárjon fel.

A fentiekkel összefüggésben nyilvánvaló, hogy az empirikus adatokon alapuló elemzés nem nélkülözhető – mivel a közszolgáltatások szervezése, az azzal kapcsolatban felmerülő problémák, illetve az erre adott válaszok nem ismerhetők meg a maguk valóságában e nélkül – így az jelen tanulmány részét képezi. Ennek megfelelően az írás taglalja a rendelkezésre álló statisztikai adatokból levonható következtetéseket is.

Különös figyelmet kell fordítanunk arra, hogy a feladatellátás jellegéből adódóan igen hangsúlyos szerepet kapnak az interperszonális kapcsolatok és a személyközi nexusokon keresztül történő munkavégzés, hiszen ennek az igen komplex feladatnak számos olyan indikátora azonosítható, amely nem fejezhető ki egyetlen mutatóval, mivel összetett dimenziókról van szó. A gyermekvédelmi jelzőrendszer mindennapi munkájában részt vevő hatóságok, hivatalok, intézmények és szervezetek valamint legfőképpen azok munkatársai közt

feltehetően egy mély informális jellegű hálózat húzódik meg – természetesen az objektíven azonosítható, jogszabályokon alapuló formális hálózat mellett – hiszen a jelzőrendszer valójában nem egymástól független egyének vagy intézmények hálózata, hanem egy dinamikus, komplex közösségi tevékenység.

Ilyen megközelítésben célszerű a kapcsolati erőforrások dimenzióját bevonni az értelmezésbe, mivel ezen konstruktum igen közel áll a napjainkban igen népszerű kapcsolat-háló szempontú megközelítésekhez. A fenti vizsgálati elrendezés alkalmazásával, az összes kapcsolat feltárása révén tulajdonképpen egy nagyméretű közszolgáltatási szociometriát is kapunk.

Tudjuk, hogy az elmúlt évek központosítási tendenciáival összhangban a helyi önkormányzatok formális jogi funkciói szűkültek. Ez hipotézisünk szerint azonban nem gyakorol jelentős hatást a gyermekvédelem lokális rendszerére, mivel az egy élő rendszer, egyének, szakemberek kapcsolatain alapuló működéssel, így a vonatkozó jogszabályok, jogszabályhelyek azon túl, hogy mintegy keretbe foglalják e rendszert, nem játszanak túlzottan jelentős szerepet a mindennapi, gyermekvédelemmel összefüggő feladatellátásban.

A közszolgáltatások, közösségi feladatok szervezésében a fejlett országokban gyakorta alkalmaztak alternatív szolgáltatásszervezési módokat (Péteri, 2000: 434–465), melyek feltehetően sajátos önszabályozó mechanizmusaik révén mintegy túlnőtték a helyi önkormányzat nyújtotta kereteket. Ez a megállapítás a gyermekvédelem helyi rendszerére is minden bizonnyal érvényesen alkalmazható.

2. A változó jogszabályi kontextus

Ahhoz, hogy a fenti kérdésekre választ adhassunk, továbbá ahhoz, hogy átfogó képet alkothassunk a gyermekvédelem rendszeréről, elengedhetetlenül szükséges a rendszer működésének kereteit adó jogi normák rövid bemutatása. Ismertetjük azokat a legfontosabb jogszabályi változásokat is, melyek a felmerülő igényekre és a napjainkban megjelenő új kihívásokra adott válaszként jelentek meg.

A gyermekvédelmi jelzőrendszerhez több jogszabályi háttér is kapcsolódik, melyeket az elmúlt időszakban számos változás érintett. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet adják a területhez kapcsolódó legfontosabb jogszabályi hátteret. Mielőtt azonban ismertetjük a jelenlegi szabályozás rendszerét, érdemes megismerni az ehhez vezető utat.

1997-ben került megalkotásra a Gyermekvédelmi törvény, amely tulajdonképpen az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének magyarországi feltételeit rögzíti. Bár a törvényben történtek változások, célját, alapelveit tekintve azok nem módosultak. Célja alapvetően az, hogy megállapítsa mindazokat a szabályokat, amelyek segítségével az állam, az önkormányzatok és a meghatározott szervek, szervezetek az ellátásokkal és intézkedésekkel segítséget nyújtanak a gyermekek jogainak és érdekeinek érvényesítéséhez. A törvény az előírt kötelezettségek teljesítésével, a gyermekek veszélyeztetettségének megelőzésével és megszüntetésével és nem utolsósorban a fiatal felnőttek társadalmi beilleszkedésével összefüggésben állapít

meg szabályokat. Ennek érdekében meghatározza a gyermekvédelem rendszerét, szabályait. A hatékonyabb feladatellátás ösztönzése céljából változás következett be a feladatok szervezése terén és az illetékességi területek meghatározásában is.

A gyermekvédelem rendszere több részből tevődik össze. Egyrészt a pénzbeli és természetbeni ellátások, gyermekjóléti alapellátások a gyermekek családban történő nevelkedését segítik elő, de preventív, illetve veszélyeztetettséget megszüntető funkcióval is bírnak. Másrészt a gyermekvédelmi szakellátások a családban nem nevelhető gyermekek számára nyújtanak családpótló ellátást, és a pusztá ellátáson túl egy sokkal fontosabb funkciót is szolgálnak: nagymértékben hozzájárulnak a megfelelő személyiségfejlődéshez, a szocializációhoz és a társadalmi integrációhoz.

2007-ben a gyermekvédelem rendszere úgy épült fel, hogy a települési önkormányzat biztosította a gyermekjóléti alapszolgáltatásokat, úgymint a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, kiegészítő gyermekvédelmi támogatás, rendkívüli gyermekvédelmi támogatás, gyermekjóléti szolgáltatás, gyermekek napközbeni ellátása (bölcsőde, családi napközi, házi gyermekfelügyelet), gyermekek átmeneti gondozása (átmeneti otthonok, helyettes szülő). Az önkormányzat biztosította továbbá a bölcsőde működtetését a 10 ezer főt, a gyermekek átmeneti otthonának működtetését a 20 ezer főt, a családok átmeneti otthonának működtetését a 30 ezer főt, a gyermekjóléti központ működtetését a 40 ezer főt meghaladó lakosság-számú település és a megyei jogú város esetében. A települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozott különösen a gyermekek védelembe vétele, a gyermekek ideiglenes elhelyezése, teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat felvétele, ügygondnok, eseti gondnok kirendelése, gyermekjóléti szolgáltatás működésének engedélyezése.

A megyei, megyei jogú városi önkormányzatok feladata a gyermekvédelmi szakellátás biztosítása, a területi gyermekvédelmi szakszolgáltatás (gyermekvédelmi szakértői bizottság, hivatásos gyámi hálózat, nevelőszülői hálózat, családgondozás, utógondozás), otthon nyújtó ellátás, különleges és speciális ellátás (nevelőszülő, gyermekotthon), utógondozás, utógondozói ellátás biztosítása volt.

A városi gyámhivatal hatásköre volt különösen a gyermektartásdíj megelőlegezése, az otthonteremtési támogatás, a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezése, a gyermekek nevelésbe vétele, nevelési felügyelet elrendelése, utógondozás és utógondozói ellátás, gyermekek kapcsolattartási és vagyoni ügyei, gyámsági és gondnoksági ügyek, családba fogadás, örökbefogadás.

2007. január 1. napjával létrejöttek a regionális közigazgatási hivatalokon belül a regionális szociális és gyámhivatalok. Ez érezhetően a centralizációs törekvések előszele volt. A regionális gyámhivatal hatáskörébe tartozott különösen az elsőfokú gyámhatóságok szakmai irányítása és felügyelete, a másodfokú döntések meghozatala, a gyermekvédelmi intézmények működésének engedélyezése és tevékenységük ellenőrzése, továbbá számos a gyermek és ifjúságvédelmi koordinációjával összefüggő feladat. Ezt az intézményrendszert a Szociális és Munkaügyi Minisztérium kapcsolta össze, amely ágazati irányítást és szakmai felügyeletet végzett, közvetlen intézmények fenntartását biztosította, úgymint javítóintézetek és speciális gyermekotthonok. Mindemelllett ellátta a központi hatósági feladatokat és Országos Örökbefogadási Nyilvántartást vezetett. A szervezetrendszer része volt még a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet, illetve az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság.

2009-ben új szabály került a törvénybe, mert a gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszer tagjai sok esetben nem teljesítették jelzési és együttműködési kötelezettségüket, ez a mu-

lasztás pedig szankció nélkül maradt. Annak érdekében, hogy a jelzési kötelezettség megszegéséről a fegyelmi jogkör gyakorlója tudomást szerezzon, a törvény lehetővé tette, hogy a szociális és gyámhivatal jelezze a kötelezettségzegést a fegyelmi jogkör gyakorlójánál és javasolja a fegyelmi felelősségre vonásra irányuló eljárás megindítását. Bűncselekmény gyanúja esetén pedig a szociális és gyámhivatalnak kezdeményeznie kellett a büntetőeljárás megindítását, mellyel egyidejűleg esetegyeztető megbeszélést kellett kezdeményezni szakértők bevonásával, ám javasolhatta esetmegbeszélés tartását is. A gyermeki jogok sérelme, panaszok kivizsgálása, érdekvédelmi fórumokkal kapcsolatos bejelentések esetén a szociális és gyámhivatalnak a szakmai irányítási jogkörében is volt kezdeményezési joga. A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy ezen szabályzás következtében egy új, alternatív ellenőrzési forma jelent meg, mely alátámasztja az állam központosítási törekvéseivel összefüggő feltelezéseinket.

2012. január 1. napjától állami fenntartásba kerültek a megyei önkormányzatok által fenntartott szociális és gyermekvédelmi intézmények; 2013. január 1. napjától a fővárosi önkormányzat és a megyei jogú városok által fenntartott szociális és gyermekvédelmi intézmények is. Az állam fenntartói feladatait a Kormány rendeletében kijelölt szerv (Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság) végzi. A jelenlegi intézményrendszerhez tartozik tehát a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság mint központi hivatal, amely megyei és fővárosi kirendeltségekkel rendelkezik és közvetlenül az Emberi Erőforrások Minisztériumának irányítása alá tartozik. A finanszírozással összefüggő lehetőségek is nagymértékben szűkültek, mivel az intézmények gazdasági önállósága 2013. július 1. napján megszűnt. Az intézmények költségvetését, létszámát, alapító okiratát jóváhagyásra a miniszterhez küldik meg. A kirendeltség fenntartói feladatokat lát el, úgymint ellenőrzés, SZMSZ és szakmai program jóváhagyása, panaszok kivizsgálása. Fontos, hogy mindezek mellett módszertani feladatokat is ellát, mivel a módszertani intézmények megszűnnek.

2013. január 1. napjától a gyermekvédelmi szakellátás biztosítása állami feladat lett, az államra szállt át a korábban a települési önkormányzat (főváros, megyei jogú város) tulajdonában levő gyermekvédelmi szakellátást biztosító intézmény, illetve az ezekkel kapcsolatos fenntartói jog és kötelezettség, továbbá vagyoni és vagyoni értékű jogok. A települési önkormányzatok helyébe jogutódként az állam lépett. Az átvett intézmény területi ellátási kötelezettsége megmaradt.

A járások kialakításával a hatósági jogkörök megváltoztak, melynek következtében 2013. január 1. napjától a jegyző gyámügyi és gyámhatósági hatásköre jelentősen csökkent. Megszűnt többek között a teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat felvétele, a szülői nyilatkozat felvétele a gyermek ismeretlen személy általi örökbefogadásához való hozzájárulásról, a védelembé vétel, az ideiglenes hatályú elhelyezés, döntés a természetbeni családi pótlékról és az iskoláztatási támogatás szüneteltetéséről. Megmaradt azonban a rendszeres és a kiegészítő gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultság, az óvodáztatási támogatásra való jogosultság megállapítása, továbbá a környezettanulmány készítésének lehetősége. A városi gyámhivatalok helyett járási (fővárosi kerületi) gyámhivatalok jöttek létre, melyek a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalának szakigazgatási szervei. Hatáskörük bővebb, mint a városi gyámhivatalé volt, ugyanis a jegyzőtől átkerültek jogosítványok úgymint védelembé vétel, döntés a családi pótlék természetbeni biztosításáról, illetve iskoláztatási támogatás szüneteltetéséről.

Az örökbefogadással kapcsolatban is új illetékességi szabály lépett életbe. A megyeszékhelyen működő járási gyámhivatal dönt arról, hogy mely gyermek nyilvánítható örökbe fogadhatóvá. Az örökbefogadás kapcsán dönt az engedélyezéséről, az örökbefogadás felbontásáról, kérelemre pedig felvilágosítást ad például a vérszerinti szülő adatairól. A járási hivatal illetékességi körébe pedig az örökbefogadási alkalmasságról való döntés, illetve a szülői nyilatkozat felvétele tartozik. 2013-tól megszűnt a gyermekotthon vezetőjének és a nevelőszülőnek a gyámi jogköre, ehhez kapcsolódóan pedig a gyámi gondozói tanácsadás is, ezért újdonságként lépett életbe a gyermekvédelmi gyám, akit a Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat alkalmaz és maximum 30 gyermek gyámságát látja el. Jogkörében eljárva elősegíti, figyelemmel kíséri a gondozás-nevelést, törvényes képviselőt lát el, de feladatai közé tartozik még a vagyonkezelés és a családgondozás is.

A fentiekben túlmenően természetesen számos egyéb változásról beszélhetünk, ám ezek ismertetése vizsgálatunk témafelvetéséből adódóan nem releváns és nem is szükséges ahhoz, hogy megérthessük a gyermekvédelem helyi szintű rendszerének, hálózatának működését.

3. Specifikus rendszer – specifikus működés

Feltehető a kérdés, hogy a gyermekvédelem rendszere miért tekinthető igen sajátos, számos más egyéb közfeladat ellátása érdekében létrehozott rendszertől eltérő működéssel jellemezhető, rendkívül specifikus dimenzióknak. A válasz feltehetően a rendszer központjában álló és a feladatellátás tárgyát képező faktorial áll összefüggésben, mely nem más, mint a gyermek. Pusztán ebből a tényből kiindulva is több sajátosság eredetére deríthetünk fényt, nem is beszélve arról, hogy a gyermekvédelem egy olyan komplex dimenzió, mely számos tudományterület – melyek fő konstruktumai behálózják mindennapi életünket – kulcsfogalmával mutat összefüggést. Gondoljunk csak a teljesség igénye nélkül a pszichológiára, a szociológiára, a közgazdaságtanra és természetesen a jogtudományra.

A gyermekvédelmi feladatellátás egyik legalapvetőbb kérdése – mégpedig az, hogy mikor és hogyan kell, illetve lehet beavatkozni egy család életébe a gyermek megóvása érdekében – is rendkívüli komplexitást mutat. A válaszadás során a szakemberek leggyakrabban a veszélyeztetettség definícióját alkalmazzák. A szakirodalom tanulmányozása során azonban arra juthatunk, hogy ez az igen alapvetőnek és gyakorta használatosnak tekinthető fogalom sem egységes és nem alkalmazható érvényesen minden élethelyzetben; pusztán a veszélyeztetettség azonosítása is igen nehéz feladat (Munro, 1999).

A törvény szerint¹ a veszélyeztetettség olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza. A veszélyeztetettség teoretikus interpretációja során két, egymással mintegy szemben álló megközelítést, értelmezést azonosíthatunk. A pozitívista szemlélet értelmében objektíven meghatározhatók azon életkörülmények, élethelyzetek, szituációk melyek a gyermeket veszélyeztetik. Ezzel ellentétesen a konstrukcionista megközelítés szerint minden ilyen helyzet az adott közösség vagy a társadalom értékelésén múlik, hangsúlyos szerepe van az

¹ A gyermekek védelméről és a gyámiügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény

adott közösségben elfogadott normáknak, az íratlan viselkedési szabályoknak. Gyakorlati szempontból a fenti két megközelítés integrációja a legszerencsésebb. A gyermekvédelmi problémák meghatározása tehát egyfajta társadalmi konstrukció eredménye (Szöllősi, 2003: 75–95), ebből kifolyólag létezhetnek olyan helyzetek, melyek nem szerepelnek a vonatkozó jogszabályokban, mégis ártalmasak vagy károsak lehetnek a gyermekekre.

Pusztán a fenti – alapvetőnek tekinthető – definíció taglalása során tapasztalt nehézségek alapján érezhetjük, hogy egy igen összetett problémáról van szó. Jól látható, hogy egy ilyen komplex rendszer nem működhet pusztán taxatív jogszabályok, objektív faktorok alapján.

Hipotézisünkkel összefüggésben megállapíthatjuk, hogy többről van szó. A rendszer gördülékeny működéséhez számos egyéb olyan tényező megléte szükséges, melyek a rendszert alkotó szakemberek, munkavállalók személyiségében gyökereznek. A teljesség igény nélkül megemlíthetjük a szociális érzékenységet, az empátiára való készséget vagy az altruista viselkedést. E dimenziók nagymértékben hozzájárulnak ahhoz, hogy a vonatkozó jogszabályok által mesterségesen kialakított környezet mögött egy sokkal mélyebben meghúzódó, informális jellegű hálózaton keresztül a gyermekek védelmének lokális rendszere hatékonyan működhessen.

4. A lokális gyermekvédelmi jelzőrendszer statisztikai adatainak elemzése

A korábbi fejezetben vázoltuk a gyermekvédelmi feladatellátás komplexitását, értelmeztük annak legfontosabb kvalitatív dimenzióit. Tekintsük most át röviden azokat a statisztikai adatokat és főbb sarokszámokat, melyek kvantitatívan is ábrázolják a rendszer működését, a feladatellátás nagyságát és annak kihívásait. A törvény² vonatkozó jogszabályhelyeinek értelmében a helyi önkormányzat a gyermekjóléti és gyermekvédelmi feladatainak ellátásáról minden év május 31. napjáig átfogó értékelést³ készít, amelyet a képviselő-testület megtárgyal. Az értékelést meg kell küldeni a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának, mely az értékelés kézhezvételétől számított 30 napon belül javaslattal élhet a helyi önkormányzat felé. Az átfogó értékelés tartalmi követelményeit a kapcsolódó kormányrendelet⁴ 10. számú mellékletében foglaltak határozzák meg. Tekintettel arra, hogy a tanulmány készítésekor az aktuális beszámoló még nem került előterjesztésre, az adatok főként a 2005 és 2012 év közti intervallumot ölelik fel. Elsőként tekintsük át Hajdúböszörmény lakosságának alakulását.

Az 1. ábra alapján látható, hogy a lakosság számának alakulása csökkenő tendenciát mutat, hiszen 2005. évben a lakosság 32349 főt számlált, míg 2012. évben 31681 főt. A fenti táblázatnak megfelelően a 18 éven aluli gyermekek száma is csökkent, míg 2005-ben ez a mutató 7288 fős értéket vett fel, 2012-ben csak 6798-at. Ezen adatokból tévesen arra következtethetnénk, hogy egyidejűleg a gyermekvédelmi feladatellátásban érintettek munkája is kevesebb lett, ez a két dimenzió azonban nem korrelál egymással, legalábbis nem ilyen irányban.

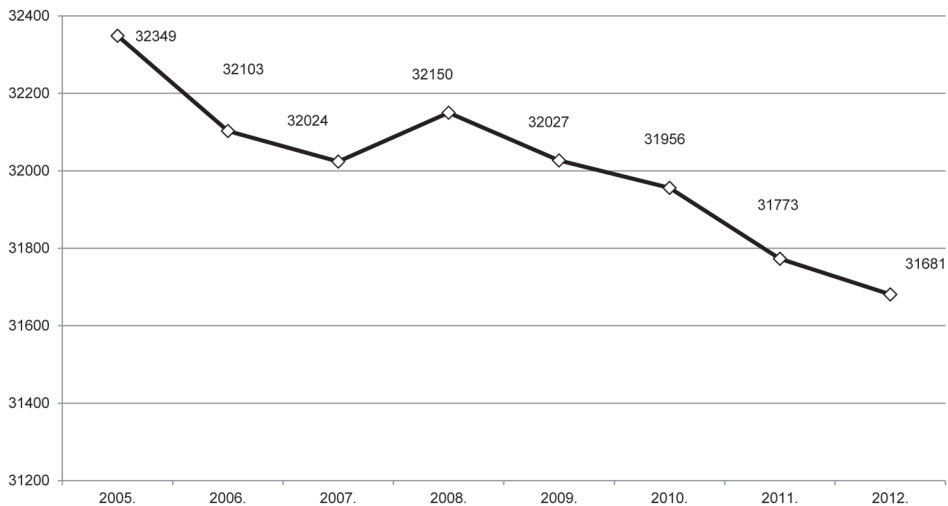
² A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény

³ Átfogó értékelés az önkormányzat 2012. évi gyermekjóléti és gyermekvédelmi feladatainak ellátásáról

⁴ A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX.10.) Korm. rendelet

1. ábra

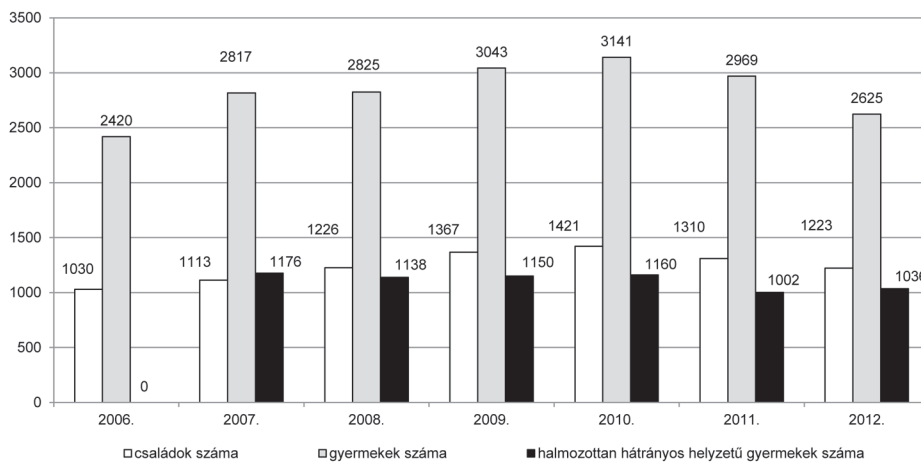
Hajdúböszörmény lakosságának alakulása



Forrás: Átfogó értékelés, 2013

2. ábra

A rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultsággal összefüggő mutatók



Forrás: Átfogó értékelés, 2013

A 2. ábrát áttekintve – jöllehet az utóbbi évek adataiban mérsékelt csökkenés figyelhető meg – arra a következtetésre juthatunk, hogy a lakosság számának csökkenése ellenére a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre jogosult családok, e kedvezményre jogosult gyermekek és közülük a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek száma is lassú növekvő tendenciát mutat, mely még nagyobb kihívások elé állítja a gyermekvédelem lokális rendszerét és valamennyi abban érintett szakembert. Ez a tendencia feltehetően a megváltozott gazdasági környezet és bizonyos szocio-kulturális együttthatók változásának eredménye.

A vonatkozó törvény⁵ szerint gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató tevékenység a gyermekjóléti alapellátás, illetve a gyermekvédelmi szakellátás keretében végzett tevékenység, függetlenül a feladatellátás törvényben nevesített formájától és módjától. A szolgáltató tevékenység célja a gyermekjólétnek, azaz a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődésének, személyi, vagyoni és egyéb jogainak biztosítása. Ezzel összefüggésben a gyermekvédelmi gondoskodás a törvényben meghatározottak szerint elrendelt hatósági intézkedésen alapuló ellátás és védelem.

Hajdúböszörményben a Gyermekjóléti Szolgálat a Szociális Szolgáltatási Központ keretein belül, önálló szakmai és szervezeti egységként 1997. november 1. napjától működik, központja a Petőfi Sándor utca 42. szám alatt található. A gyermekjóléti szolgálat feladata a törvénnyel összhangban a gyermekek (0-18 év) védelmének biztosítása, a gyermek legjobb érdekeinek szem előtt tartásával, a családi autonómiát legkevésbé sértő beavatkozás alkalmazásával.

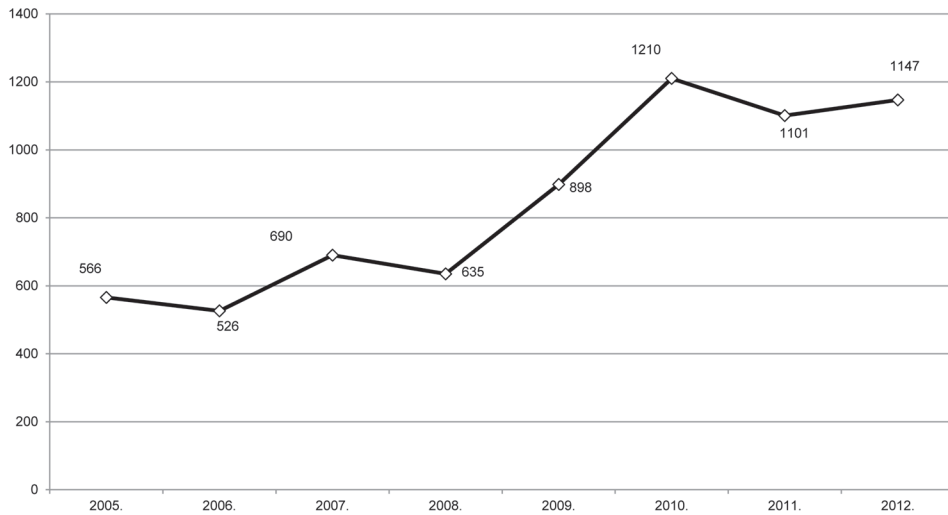
A korábban bemutatott ábrák értelmezése révén érzékelhettük, hogy milyen mértékű feladatellátásról is van itt szó, de tekintsük át röviden a gyermekjóléti szolgálat 2012. évi tevékenységének legfontosabb faktorait. A gyermekjóléti szolgálat munkatársai a gyermek családban történő nevelkedésének érdekében 2012. évben 362 esetben nyújtottak információt, 425 alkalommal adtak nyújtottak tanácsot, 937 alkalommal nyújtottak segítséget hivatalos ügyek intézésében a kliensek számára, illetve segítették a közösségi szolgáltatás ezen formájához való hozzáférést. Mindezen túlmenően 1178 családlátogatást végeztek, továbbá 7 alkalommal szerveztek szakmaközi megbeszélést, míg 35 alkalommal esetkonferenciát az érintett szakemberek bevonásával, nagymértékben elősegítve ezzel a kontextusában élő kapcsolat-hálózati struktúra működését.

A 3. ábrán a gyermekvédelmi jelzőrendszerrel érkező problémajelzések számának alakulását láthatjuk. Az esetszámok rendkívüli növekedési tendenciája szembeötlő, hiszen 2005 és 2012 között a problémajelzések száma közel a kétszeresére nőtt. Ezzel a növekvő tendenciával korrelál – a 2013. január első napját megelőző és a korábbi évek statisztikai adatai alapján – a jegyzői gyámhatóság által nyilvántartott veszélyeztetett gyermekek és a védelembe vett gyermekek száma – melyet a 4. ábrán láthatunk – továbbá a városi gyámhivatal által a szakellátásban lévő átmeneti és tartós nevelésbe vett gyermekekről vezetett nyilvántartásban szereplő gyermekek száma is.

⁵ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény

3. ábra

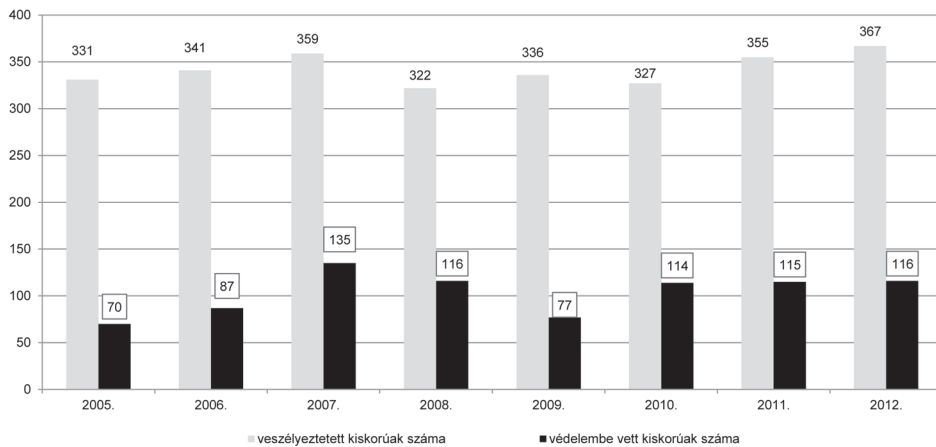
A jelzőrendszerrel érkező problémajelzések számának alakulása



Forrás: Átfogó értékelés, 2013.

4. ábra

A gyámhatóság által nyilvántartott veszélyeztetett kiskorúak és a védelembe vett kiskorúak számának alakulása

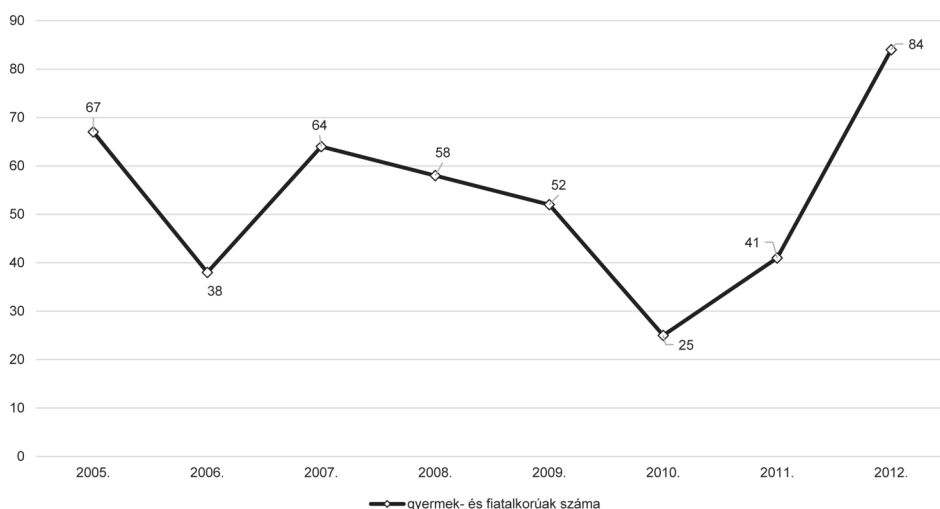


Forrás: Átfogó értékelés, 2013

A gyámhatóság által nyilvántartott veszélyeztetett kiskorúak számának alakulásával egybehangzóan a bűncselekményt elkövető kiskorúak és fiatalkorúak száma. Az 5. ábra szerint – habár intervallumunk kezdeti éveit áttekintve bizakodhatnánk – 2011. és 2012. között több mint duplájára nőtt a bűncselekményt elkövető gyermek- és fiatalkorúak száma, mely igen aggasztó adat.

5. ábra

A bűncselekményt elkövető gyermek- és fiatalkorúak számának alakulása



Forrás: Átfogó értékelés, 2013

A fenti adatok analízise során láthatóvá vált, hogy összességében fokozódó tendencia figyelhető meg a feladatellátás kapcsán a gyermekvédelem lokális rendszerével összefüggő faktorok vonatkozásában. Az elemzés korántsem tekinthető azonban teljesnek, hiszen nem tartalmaz adatokat a gyermekvédelemben érintett szakemberek interperszonális kapcsolatait illetően. Nem mutatja be azon, gyakorta erős emocionális töltettel jellemezhető interakciók számát, melyek ezen személyeket nap mint nap érik, mivel a gyermekvédelem rendszerében dolgozó szakemberek munkájában véleményünk szerint meghatározó szerepe van a személyiségüknek.

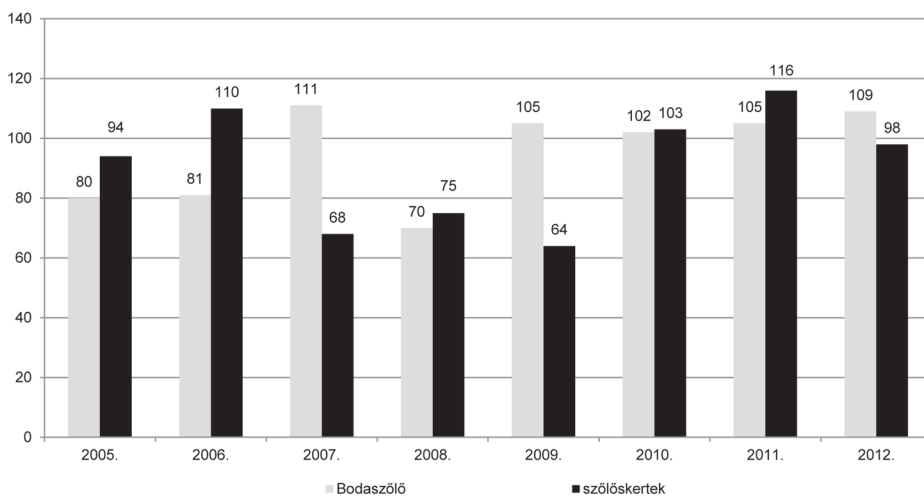
Ahogy fent már utaltunk rá, Hajdúböszörmény számos egyedi jellegzetességgel bír. Jelenlegi 31910 főt számláló lakosságával Hajdú-Bihar megye második, az Észak-alföldi régió negyedik, míg az ország 34. legnépesebb települése. Vizsgálódásunk szempontjából azonban érdekesebb a város területi – 37 ezer hektár⁶ meghaladó – kiterjedése, ami a napjainkat is jelentősen átható mezővárosi múltjából ered. A külterületen élő gyermekek védelme különös fontosságú, mivel az itt életvitelszerűen – jellemzően Bodaszőlőn és a szőlőskertek-

⁶ Forrás: IVS, 2008

ben, mint például a Nagy-Bocskai szőlőskert, a Kis-Bocskai szőlőskert vagy a Kossuth és a Rákóczi szőlőskertek – tartózkodó családokban nevelt gyermekek nagyobb valószínűséggel kerülnek kapcsolatba valamilyen formában a gyermekvédelem rendszerével. A korábban ismertetett adatok alakulásával korrelál a külterületeken élő gyermekekkel összefüggésben fogatosított gyermekvédelmi vagy gondozási cselekmények száma – beleértve az alapellátást, a védelembé vételt, az átmeneti nevelést, az utógondozást és a családba fogadást egyaránt –, amely az 6. ábrán látható.

6. ábra

Gondozott gyermekek száma Bodaszőlőn és a Szőlőskertekben



Forrás: Átfogó értékelés, 2013

Feltehető a kérdés, hogy a folyamatosan növekvő esetszámok és a rendkívül nagy területi kiterjedés ellenére – melyek egyaránt rónak jelentős emocionális, gazdasági, logisztikai és feladatszervezési terhet a lokális gyermekvédelmi rendszerre, valamint az abban érintett szakemberekre – hogyan képes ez a rendszer hatékonyan és gördülékenyen működni. Miként képes biztosítani az önkormányzat azt, hogy polgárai egyenlően és egyszerűen férhessenek hozzá a közösségi szolgáltatások ezen formájához és az abban rejlő erőforrásokhoz? A válaszokat az alábbi fejezetekben találjuk.

5. A gyermekvédelem lokális rendszerének empirikus vizsgálata

A korábbi fejezetekben vázolt kérdéskörre adható válasz keresése során elsőként interjúkat folytattunk a gyermekvédelemben nyilvánvalóan érintett és abban aktív szerepet játszó intézmények munkatársaival, így különösen a Szociális Szolgáltatási Központ Gyermekjóléti Szolgálatának kollektívájával. Az interjúk kérdéseinek és fókuszának meghatározása során

nagymértékben támaszkodtunk a korábbi években szerzett gyakorlati – az aktív jegyzői gyámhatósági munkavégzésből eredő – tapasztalatokra. A fent megfogalmazott hipotézisünkkel összhangban célunk az volt, hogy megvizsgáljuk a törvény⁷ által explicit módon felsorolt, a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot is ellátó szolgáltatók, intézmények, hatóságok – a teljesség igénye nélkül például a gyermekjóléti szolgálat, az egészségügyi szolgáltatást nyújtók, a rendőrség, a pártfogó felügyelői szolgálat vagy a munkaügyi hatóság – között meghúzódó kapcsolati hálót.

5.1 Az interjúk tartalmának analízise

Az interjúk készítése közben, illetve azok tartalmának vizsgálata során azonban fény derült arra – ahogyan azt a korábbi fejezetekben is kifejtettük – hogy a lokális gyermekvédelmi jelzőrendszer sokkal kiterjedtebb és valamelyest eltér a jogszabályban meghatározottaktól. Fontosnak tartottuk, hogy a későbbi empirikus kutatásunkat ne csak az igen jelentős mértékben strukturált és kötött intézményi-szervezeti rendszerre alapozzuk, hanem kíséreljük meg feltárni a specifikus helyi relációkat, az intézmények közötti lehetséges kapcsolódási pontokat, vagyis azt, ami a valóság.

1. táblázat

A tartalomelemzést követően kirajzolódó intézményi térkép

	<i>Intézmény</i>
1.	Szociális Szolgáltatási Központ Családsegítő Központja
2.	Csillagvár Óvoda
3.	Debreceni Egyetem Gyakorló Óvoda
4.	Szociális Szolgáltatási Központ Gyermekjóléti Szolgálat
5.	Hajdúböszörményi Egységes Pedagógiai Szakszolgálat
6.	Hajdúböszörményi Kincskereső Óvoda
7.	Hajdúböszörményi Polgármesteri Hivatal Humán és Igazgatási Osztály
8.	Hajdúböszörményi Rendőrkapitányság
9.	Házi Gyermekorvos
10.	Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Hajdúböszörmény Járási Hivatal Járási Gyámhivatala
11.	Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Hajdúböszörmény Járási Hivatal Járási Népegészségügyi Intézete
12.	Jó Pásztor Református Óvoda
13.	Katica Családok Átmeneti Otthona
14.	Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Hajdúböszörményi Tankerülete
15.	Napsugár Óvoda
16.	Városi Bölcsőde
17.	Városi Főorvos
18.	Védőnői Szolgálat

Forrás: a szerző saját szerkesztése

⁷ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény

Ennek érdekében az interjúk szövegét tartalomelemzésnek vetettük alá. Ez egy olyan kutatási eszköz és módszer, amelynek segítségével kevésbé strukturált, ám annál szubjektívebb információhoz juthatunk a résztvevők – lokális gyermekvédelmi jelzőrendszerrel alkotott – kognitív reprezentációját illetően. A strukturálatlan információ, a kötetlen válaszadási forma és a szubjektivitás igen magas fokának köszönhetően mind kvalitatív, mind kvantitatív szempontból értékelhető adatokhoz jutottunk. Hangsúlyoznunk kell, hogy a tartalomelemzésnek kontextus érzékenynek kell lennie (Krippendorf, 1999; Ehmann, 2002) és a kérdés-felelet párt olyan egységnek kell tekintenünk, melynek belső szerkezete szignifikánsnak ítéltető.

A közszolgáltatások a különböző javak és szolgáltatások, közösségi szolgáltatások olyan csoportosítását jelenti, amely nagymértékben a közösség sajátosságain alapul. A közszolgáltatások tartalma és annak vonzáskörzete, valamint dinamikája azonban nem mindig veszi figyelembe a közigazgatás által mesterségesen létrehozott határokat (Ehleiter, 2007). Hajdúböszörmény városának vonatkozásában is vélhetően ennek lehetünk tanúi.

Az 1. táblázat a korábbiakban bemutatott interjúkat követő tartalomelemzés során kirajzolódó intézmények felsorolását tartalmazza. Látható, hogy ez némileg eltér a kutatás szempontjából releváns gyermekvédelmi törvényben taxatív módon felsorolt, a gyermekvédelmi feladatellátásban részt vevő intézményektől és hatóságoktól, olyannyira, hogy a törvényben⁸ szereplő aktorok némelyike még csak említés szintjén sem jelent meg. Érdemes megjegyeznünk, hogy ez egybevág kezdeti feltételezéseinkkel, miszerint napjaink közigazgatásában és különösen a gyermekvédelem rendszerében megfigyelhető domináns, már-már szigorúnak is nevezhető centralizációs törekvések ellenére ez a kapcsolati háló saját kontextusába ágyazva működik. Ez a megállapítás egybevág azon korábbi eredményekkel, melynek értelmében az államhoz köthető, centralizált szabályozás mellett a közszolgáltatások terén érvényesülhetnek – és érvényesülnek – más konvenciók és normák is (Baldwin, 1995). Tudjuk, hogy a reguláció mint kormányzási eszköz nem mutat egyenletes eloszlást valamennyi közszolgáltatás vonatkozásában, ez pedig úgy tűnik, hogy különösen érvényes a gyermekvédelem területén. A központi koordináció egy terület centrális alapokon nyugvó működtetése nem köthető csak és kizárólag egyetlen állami eszközhöz, például a jogszabályokhoz, mivel azon túlmenően számos eltérő jellegű instrumentum is alkalmazható, ilyen lehet az önszabályozás is. Meg kell említenünk, hogy a differenciált szabályozások nem minden esetben erednek az államtól, sok esetben megfigyelhetünk bizonyos alulról szerveződő, lokális folyamatokat is (Varju, 2012) melyre minden bizonnyal példaként említhetjük a hajdúböszörményi gyermekvédelmi jelzőrendszert.

5.2 A lokális gyermekvédelmi rendszer szociometriája

Az empirikus kutatás következő lépéseként szociometriai felmérést készítettünk a fentiekben megjelölt irányvonalak mentén a tartalomelemzést követően kirajzolódó intézmények bevonásával. Ahhoz azonban, hogy megértsük, miért is tekinthető relevánsnak és érvényesnek ezen instrumentum alkalmazása jelen kutatás keretein belül, célszerű röviden áttekintenünk a legfontosabb elméleti felvetéseket e téren.

⁸ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény

Jól ismert tény, hogy mindenkinek szüksége van másokra céljai elérése érdekében (Roeders-Gefferth, 2007). Az sem igényel különös magyarázatot, hogy az interperszonális kapcsolatok milyen jelentőséggel bírnak, mivel egész életünket interakciókban töltjük másokkal, együtt élünk, tanulunk vagy dolgozunk. Tudjuk, hogy az ember alapvetően társas lény (Gordon–Burch, 2007; Aronson, 1978). Számos okból kifolyólag szükségünk lehet egy csoport – így az itt vizsgált a gyermekvédelmi jelzőrendszer – társas kapcsolódásainak térképére. Jelen esetben azért, mert ezen keresztül az adott struktúrához tartozó, az azzal valamilyen kapcsolatban álló egyének számára az is elérhető, ami individuálisan nem lenne az (Coleman, 1990), vagyis egy valóban funkcionáló struktúra esetünkben megkönnyíti a közösségi szolgáltatáshoz való hozzáférést, teríti annak hatókörét. Ezt a térképet szociogramnak nevezzük, előállítási módja pedig a szociometria. Mérei szerint az emberi kapcsolatok, tekintet nélkül a megvalósulásuk tartalmára, elsősorban érzelmiek és rokonszenviiek (Mérei, 1971). A gondolatrendszer egyik alappillére az a feltevés, hogy ezek megfelelnek az érzelmi vezérlésű spontán kapcsolódásnak és így az adott intézmények – és természetesen azok munkatársai – között kialakult és a háttérben meghúzódó hálózatrendszernek. A társas kapcsolatok ezen felmérését, az így kapott válaszok alapján történő hálózatábrázolást és ennek értelmezését nevezzük összességében szociometriának. A szociometriai vizsgálat eredményeként több mutatót is kiszámíthatunk, melyek alapján következtetéseket vonhatunk le az adott csoporttal kapcsolatban.

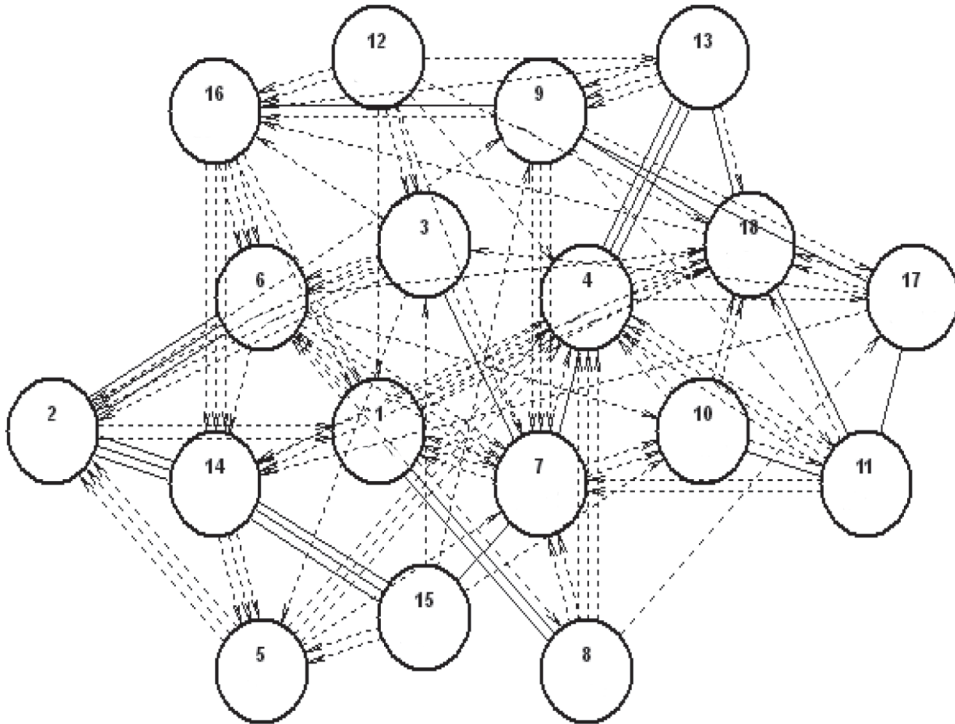
Tekintsük most át röviden ezeket a mutatókat. A kölcsönösségi index a csoporton belüli kölcsönös kapcsolatok arányát fejezi ki. A sűrűségi mutató azt fejezi ki, hogy a társas mező egy-egy szereplőjére hány kölcsönös kapcsolat jut. A kohéziós indexből megállapítható, hogy a szociometriailag lehetséges kapcsolatok hány százaléka realizálódott. A viszonzott kapcsolatok mutatója azt fejezi ki, hogy a deklarált kapcsolatok hány százaléka kölcsönös.

Az adatgyűjtés során 18 kérdésből álló szociometriai felméréslapot használtunk (*1. Melléklet*), mivel ha a szociometriai felmérést kutatási célból alkalmazzuk, célszerűbb kötött számú választást alkalmazni. Ezt főként a későbbi értékelési és számítási technikák indokolják. Hangsúlyoznunk kell, hogy e vizsgálati módszer nem mesterséges szituációban zajlik. Mivel létező közösséget, egy dinamikus és élő hálózatot, rendszert vizsgálunk, a vizsgálatot is valós helyszíneken, a gyermekvédelmi jelzőrendszer létének helyén, annak valós kontextusában folytattuk. A kérdőívet, pontosabban annak kérdéseit is a kontextushoz igazítottuk annak érdekében, hogy a válaszadók vonatkozásában az involválódás magasabb fokát érhessük el, ezáltal növelvén eredményeink megbízhatóságát és validitását. A kérdőívben szereplő kérdéseink között egyaránt szerepeltek rokonszenvi választásokra, a bizalomra, az asszertivitásra, a szakmai aktivitásra és a szakmai kompetenciára vonatkozó kérdések. A szociogramon az intézményeket körök szimbolizálják, a körökben található szám megfelel a tartalomelemzést követően kirajzolódó, intézményi térkép elnevezésű ábrán található számoknak, elősegítvén ezzel az adott intézmény azonosítását.

Mielőtt azonban rátérünk a gyermekvédelmi jelzőrendszer mögött meghúzódó hálózat ábrázolására, bemutatására és elemzésére, meg kell említenünk, hogy a módszer ilyen irányú alkalmazása újszerűnek tekinthető, így minden bizonnyal vannak korlátai. A szociometriát, mint módszert leggyakrabban bizonyos csoportok belső struktúrájának feltárására és annak elemzésére használják, nem kifejezetten a főbb csoportközi kapcsolódási pontok – jelen esetben a lokális gyermekvédelmi jelzőrendszer szereplői közt azonosítható kapcsolódási pontok – felderítésére.

7. ábra

A lokális gyermekvédelmi jelzőrendszer szociogramja



Forrás: a szerző saját szerkesztése

A gyermekvédelmi jelzőrendszer munkájában résztvevő intézmények szociogramjára⁹ tekintve rögtön nyilvánvalóvá válik, hogy egy viszonylag egységes, koherens struktúráról beszélhetünk, a periférián elhelyezkedő intézmények száma alacsonynak tekinthető. Megállapíthatjuk azonban, hogy e kevésbé centrális helyzetet betöltő intézmények is kapcsolódnak rendszerünkhöz, ezáltal az információáramlást biztosítottak, míg az ezeken a kapcsolatokon keresztül realizálódó erőforrások eloszlását viszonylag egyenletesnek tekinthetjük. Szembetűnő lehet néhány intézmény – például a Szociális Szolgáltatási Központ Gyermekjóléti

⁹ 1. Szociális Szolgáltatási Központ Családsegítő Központja; 2. Csillagvár Óvoda; 3. Debreceni Egyetem Gyakorló Óvoda; 4. Szociális Szolgáltatási Központ Gyermekjóléti Szolgálat; 5. Hajdúböszörményi Egységes Pedagógiai Szakszolgálat; 6. Hajdúböszörményi Kincskereső Óvoda; 7. Hajdúböszörményi Polgármesteri Hivatal Humán és Igazgatási Osztály; 8. Hajdúböszörményi Rendőrkapitányság; 9. Házi Gyermekorvos; 10. Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Hajdúböszörmény Járási Hivatal Járási Gyámhivatala; 11. Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Hajdúböszörmény Járási Hivatal Járási Népegészségügyi Intézete; 12. Jó Pásztor Református Óvoda; 13. Katica Családok Átmeneti Otthona; 14. Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Hajdúböszörményi Tankerülete; 15. Napsugár Óvoda; 16. Városi Bölcsőde; 17. Városi Főorvos; 18. Védőnői Szolgálat

Központja, a Szociális Szolgáltató Központ Családsegítő Központja valamint a Hajdúböszörményi Polgármesteri Hivatal Humán és Igazgatási Osztálya – centrális helyzete. Ezen intézmények minden bizonnyal a közigazgatásban betöltött funkciójuk eredményeként játszanak jelentős központi szerepet a gyermekvédelem rendszerében.

Mint ahogyan azt korábban is említettük, a szociometriai elemzés során nem csak az adott rendszert, és a rendszer tagjai között megjelenő kapcsolódási pontokat és a kapcsolat-hálózati struktúrát vagyunk képesek vizuálisan ábrázolni, hanem számos olyan mutatót is kiszámíthatunk, melyek segítségével érvényes következtetéseket vonhatunk le a rendszert illetően. A hajdúböszörményi gyermekvédelmi rendszer kölcsönösségi indexe – vagyis az, hogy a szereplők hány százalékának van kölcsönös kapcsolata – 88%. Ez az érték egy átlagos, megfelelő közösségi múlttal rendelkező csoport esetében általában 85-90%. A sűrűségi mutató, mely azt fejezi ki, hogy a rendszerben egy adott szereplőre hány kölcsönös kapcsolat jut, 1,6-os értéket vett fel esetünkben. Ez az érték így átlagon felülnek tekinthető, mivel e faktor sztenderd értéke 0,9–1,1 közé esik. Az elemzést követően megállapítottuk, hogy a gyermekvédelem lokális rendszerének vonatkozásában kimagasló értéket vett fel a kohéziós index – melynek használatával azt fejezhetjük ki, hogy a szociometriailag lehetséges kapcsolatok hány százaléka realizálódott –, mivel átlagértéknek a 10-13 százalékot tekinthetjük, míg esetünkben ez 27%. A viszonzott kapcsolatok mutatója azt fejezi ki, hogy a deklarált kapcsolatok hány százaléka kölcsönös. Esetünkben ez a mutató 36%-os értéke az optimális övezet határain kívülre esik, mivel az 50-60%. Feltehetően rendszerünk vonatkozásában ez a mutató azért vett fel kevésbé optimális értéket, mert a rendszernek keretet adó jogszabályok minden bizonnyal meghatároznak egyfajta hierarchiát vagy nyomvonalat, legalábbis hatást gyakorolnak erre.

Az adatok elemzése és értelmezése révén egyértelműen megállapíthatjuk, hogy valóban létezik az a rejtett és mély hálózat a helyi gyermekvédelmi rendszerben, melynek létezését korábban csak sejtettük. Jóllehet, jelen tanulmány keretein belül pusztán ezen struktúra létének vizsgálatára térünk ki, megállapíthatjuk, hogy struktúránk megfelel a kapcsolat-hálózati elemzés logikáján alapuló főbb irányelveknek.

6. Összegzés

Tanulmányunk középpontjában a gyermekvédelem lokális rendszere áll. Vizsgálódásaink során arra kerestük a választ, hogy miként, milyen mechanizmusok révén képes ez a rendszer megküzdeni az egyre növekvő kihívásokkal egy olyan időszakban, melynek különböző aspektusai igen erősen befolyásolják a közösségi szolgáltatásokat.

Jelen tanulmány során áttekintettük a lokális gyermekvédelem – mint egyfajta specifikus közösségi szolgáltatás – működésére meghatározó befolyással bíró jogszabályi kontextus formálódásának fázisait és annak legfontosabb változásait az elmúlt néhány év vonatkozásában. Arra a következtetésre jutottunk, hogy a központosítási tendenciák következtében a települési önkormányzatok formális jogi funkciói szűkülnek. Ezt követően felvázoltuk a rendszer sajátosságait, illetve bemutattuk ennek feltételezhető gyökerét. A gyermekvédelmi rendszer statisztikai adatainak elemzése révén taglaltuk, hogy milyen kihívásokkal kell szembenéznie a rendszerben dolgozó szakembereknek.

Különösen fontosnak tartjuk azonban, hogy ne csak pusztán elméleti feltételezésekbe bocsátkozzunk, hanem feltevéseinket empirikus módszerekkel is igazoljuk. Ennek érdekében a pszichológia tudománya által biztosított vizsgálati módszerekhez folyamodtunk, nevezetesen a tartalomelemzéshez és a szociometriához, tárgyaltuk továbbá az ezen elemzési módszerekkel összefüggő fontosabb elméleti felvetéseket. Az interjúk tartalomelemzése igazolni látszott azon hipotézisünket, miszerint a helyi gyermekvédelem jogszabályok által biztosított, mesterséges rendszere mögött egy mély, informális jellegű kapcsolati-háló húzódik meg. A szociometriai elemzés igazolta, hogy valóban létező, dinamikus struktúráról beszélhetünk.

Eredményeinket természetesen óvatosan kell kezelni, hiszen elemzésünkben számos olyan faktort nem vizsgáltunk, melyek bizonyosan hozzájárulnak a rendszer sikeres működéséhez. Nem tértünk ki például a rendszer szereplőitől eredő innovációs potenciálra és elemzésünkbe nem vontuk be a gyermekvédelmi feladatellátással szorosan összefüggő hatósági munkacsoport¹⁰ tapasztalatait. Így mindenképpen célszerű és kívánatos lenne a jelen tanulmányban megjelölt főbb kutatási irányvonalak mentén egy széleskörű és még inkább mélyreható vizsgálat elvégzése.

Összességében megállapíthatjuk azonban, hogy igazolódni látszanak a feltevéseink, melyek szerint a közszolgáltatások e szegmensének feladatellátása és feladatszervezése terén megfigyelhető centralizációs törekvések ellenére a rendszer mintegy attól valamelyest elválva, a saját kontextusában megjelenő kihívásokra válaszul, dinamikusan és integráltan működik. Eredményeink egybevágnak a kezdeti interjúk során halványan kirajzolódó képpel. Az empirikus adatgyűjtés és az empirián alapuló, korábban már számos alkalommal bevált tudományos módszerekkel végzett analízis alátámasztja, hogy a centralizációs tendencia ellenére a gyermekvédelem, mint közösségi szolgáltatás könnyen és egyszerűen hozzáférhető a polgárok számára azáltal, hogy a rendszer sajátos mechanizmusai és kapcsolati struktúrája, továbbá híd-szerepet betöltő funkciója révén elosztja és teríti a rendszerben rejlő és a kapcsolati hálón keresztül realizálódó erőforrásokat és potenciált.

Felhasznált irodalom

- Ehleiter József (2007): *A településirányítás elmélete és gyakorlata*. Budapest: HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft.
- Ehmann Bea (2002): *A szöveg mélyén – A pszichológiai tartalomelemzés*. Budapest: Új Mandátum Kiadó.
- Eileen Munro (1999): Common errors of reasoning in child protection work. In: *Child Abuse & Neglect*, 1999. Vol. 23. No. 8. pp.745–758.
- Elliot Aronson (1978): *A társas lény*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- James S. Coleman (1990): *Foundations of Social Theory*. Cambridge: M.A.: Harvard University Press.
- Klaus Krippendorf (1999): Tartalomelemzés. In: Sallay Hedvig (szerk.): *Módszertani szöveggyűjtemény*. Debrecen: Kossuth Egyetemi Kiadó, 105–153. old.

¹⁰ Helyszíni szemlék feljegyzései, 2014.

- Mérei Ferenc (1971): *Közösségek rejtett hálózata – A szociometriai értelmezés*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Péteri Gábor (2000): Alternatív szolgáltatásszervezés. In: Juraj Nemeč – Glenn Wright (szerk.): *Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*. Budapest: Aula, 434–465. old.
- Robert Baldwin (1995): *Rules and Government*. Oxford: Clarendon Press
- Szöllősi Gábor (2003): A gyermekvédelmi probléma, mint társadalmi konstrukció. In: *Esély*, 2003. 14. évf. 2. sz. 75–95. old.
- Thomas Gordon–Noel Burch (2007): *Emberi kapcsolatok*. Budapest: Assertiv Kiadó.
- Varju Márton (2012): Szabályozástan – Bevezetés a szabályozó állam tanulmányozásába. Debrecen: Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. (Egyetemi jegyzet, kézirat)

Felhasznált jogszabályok és egyéb anyagok

- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény
- A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet
- A gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, a gyámhatóság szervezetről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet
- Átfogó értékelés az önkormányzat 2012. évi gyermekjóléti és gyermekvédelmi feladatainak ellátásáról, 2013
- Helyszíni szemlék feljegyzései, 2013 – 2014.
- Integrált Városfejlesztési Stratégia, 2008.
- Interjú a Szociális Szolgáltatási Központ Gyermekjóléti Szolgálatának munkatársaival, 2014.

Mellékletek

1. Melléklet

Az alkalmazott kérdőív

Kérem, válaszoljon az alábbi kérdések mindegyikére három-három névvel!

1. Kik a legjobb barátai a gyermekvédelmi jelzőrendszerben?
2. Ki az Ön szerint a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai közül, aki valamilyen területen (tudomány, művészet vagy egyéb) tehetséges?.....
3. Kiket tart Ön a legműveltebbnek a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai közül?.....
4. Ha a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai egy több napos konferenciára indulnának, kivel utazna szívesen egy vonatfülkében?.....
5. Véleménye szerint a jelzőrendszeren belüli kisebb ellentéteket melyik tag tudná igazságosan feloldani?.....
6. Ha a gyermekvédelmi jelzőrendszer bulit rendezne, ki tudná azt a legjobban megszervezni?.....
7. Mit gondol, melyik jelzőrendszeri tag érvényesül a legjobban az életben?
8. A jelentősebb eseményeket, pletykákat kinek mondaná el, kivel osztaná meg a legszívesebben?
9. Kik azok a tagok, akik valamilyen képességükkel kiemelkednek a többiek közül?
10. Kinek a kritikáját, ítéletét tartja a legigazságosabbnak, a leginkább mértékadónak?.....
11. Ha kisebb pénzüsszegre lenne szüksége, kihez fordulna?
12. A gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai közül ki lenne a legalkalmasabb arra, hogy a csoportot vezesse?.....
13. Kikkel fog a későbbiek során is kapcsolatot tartani?.....
14. Kik azok, akiket a tagok közül a legtöbben szeretnek?
15. Ha a jelzőrendszer tagjai döntőbírárságot alakítanának kisebb fegyelmi ügyek megtárgyalására, kiket jelölne a bíróság tagjaiul?
16. Ki a legtevékenyebb, a legaktívabb a gyermekvédelmi jelzőrendszerben?.....
17. Személyes, bizalmas jellegű problémáit melyik taggal osztaná meg?
18. Melyik tag lenne a legalkalmasabb arra, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer érdekeit képviselje különböző fórumokon?.....

Hálózatok, hálók

1. A kötet kapcsolatrendszereket felvázoló ábráit alább külön is gyűjtöttük. Azt mutatják a különböző funkciókban, hogy a formális viszonyokon túl mennyi fajta összefüggés működik: át- meg átszöve földrajzi tereket, gazdasági egységeket, kormányzati szinteket, szervezeti viszonylatokat, társadalmi kapcsolatokat.

Hálózatos ábrák jegyzéke

1.1	<i>Hajdúböszörmény „kifelé” irányuló törekvései a feladatellátásban</i>	21
1.2	<i>A Szabadhajdú Nonprofit Kft. szervezeti felépítése 2008-ban</i>	25
1.3	<i>A Hajdúsági Hulladékgazdálkodási Kft. tulajdonosi szerkezete az alakulás évében (2004)</i>	29
1.4	<i>A HHG Kft. szolgáltatási területének elhelyezkedése 2013-ban</i>	31
1.5	<i>A Hajdúböszörményi Vagyongazdálkodási Zrt. kapcsolati rendszere</i>	34
2.1	<i>Közfeladatok ellátását végző gazdálkodási-szervezeti formák</i>	50
2.2	<i>A Hajdúsági és Bihari Víziközmű Szolgáltató Társulás működési területe</i>	52
3.1	<i>[mell.] Szabadhajdú Közművelődési Média és Rendezvényszervező Nonprofit Kft. szervezeti felépítése</i>	74
6.1	<i>A debreceni településeggyüttes szervezeti felépítése</i>	116
8.3	<i>Köznevelési intézményhálózat átalakulása, 2007-2013</i>	161
8.4	<i>[mell.] Hajdúböszörményben működő köznevelési intézmények, 2010, 2013</i>	176
9.6	<i>[mell.] A felsőoktatási intézmény helyi szerepét meghatározó célok, eszközök</i>	200
9.7	<i>[mell.] Egyetemi kar a helyi közfeladat-ellátási hálózatban</i>	210
11.1	<i>A költségvetési döntéshozatal szereplői térképe</i>	232
III.1	<i>Hajdúböszörmény Városi Tanács VB/Polgármesteri Hivatal felépítése 1951 és 2013 között</i>	249
12.1	<i>Egyházi kapcsolatok az önkormányzattal</i>	256
13.1	<i>A temetkezési közszolgáltatások szereplőinek viszonyrendszere Hajdúböszörményben</i>	273
15.3	<i>[mell.] A környezetvédelem és hulladékgazdálkodás szervezésének helyi aktorai</i>	320
16.7	<i>A lokális gyermekvédelmi jelzőrendszer szociogramja</i>	335

Visszalapozva ezekre az ábrákra, tematikus modellekre érdekes és különös sokféleség képei vetülnek egymásra a funkciók különböző, egymással nem párhuzamos síkjaiból.

2. A kutatás módszere hasonlóképpen a különböző félformális szerepkörökhöz és kapcsolatokhoz való hozzáférés szempontját követte. A tematikus ténymegállapító tanulmányok helyét és szerepét átfogó koncepció alapján, szisztematikusan jelöltük ki.

Az egyetemi, kutatói, illetve a helyi feladatellátásban ténylegesen is résztvevő, gyakorló szakemberek részvételével létrejött kutatócsoport alkotja a kötet szerzői körét. Emellett a hajdúböszörményi önkormányzati munkatársak – köztük a szerzőink – közül többen folyamatos tanácsadással, szakvéleménnyel (olykor akár interjúalany szerepkörben), dokumentumokkal és adatokkal segítették a munkát.

A kutatás során meghatározó szerepe volt az empirikus adatgyűjtésnek, hiszen a kötetben feltárt és elemzett témák, a különböző funkciók ellátása érdekében szerveződött formális és informális hálózatos kapcsolatok és a mindezekkel összefüggő elméleti problémák nem ismerhetők meg igazán a közvetlen tapasztalatok nélkül.

Az interjúkat a kötet tematikus felosztását követve szerveztük meg; a tanulmányok szerzői az önkormányzat és a városi intézmények munkatársait, valamint a további „szereplőket” – azaz a vizsgált közfeladat ellátásában résztvevő, illetve a város élete szempontjából jelentőséggel bíró központi irányítású hivatalok, intézmények, gazdasági társaságok, civil szervezetek képviselőit – kérdezték meg a jogszabályszövegből ki nem olvasható tényleges összefüggésekről, problémákról. Egy-egy szerzőnek általában három – nyolc mélyinterjúra volt szüksége ahhoz, hogy valódi betekintést nyerhessen az adott terület szervezésének mélyebb rétegeibe. Tekintettel a kutatott résztémák közötti szoros összefüggésekre, egyes interjúalanyok több szerzőnk munkáját is segítették. Az interjúk keretében szerzett információkat a résztvevő megfigyelés (így különösen a testületi ülések látogatása, illetve a hatósági munkacsoport „bejárásán” való részvétel) tapasztalatai tették teljessé.

Az elemzett dokumentumok körét a formális jogi (központi és helyi szinten kibocsátott) normákon túl egyéb nyilvános dokumentumok – így különösen a képviselő testület jegyzőkönyvei, testületi előterjesztések, valamint az interjúalanyok, helyi szakemberek által rendelkezésre bocsátott adatok, statisztikák – képezték. A szerzők ezen kívül önálló adatgyűjtést és statisztikai elemzését is végeztek; ennek eredményét szintén felhasználták a tanulmányok megírásához.

3. Kötetünk további aktív élete az interakciók jegyében fogant. Két értelemben is. Egyrészt a munka során kifejlesztett elektronikus adatbankunk (<https://drive.google.com/>¹) a városról szóló információkat, az elemzett dokumentumokat, adatokat rendszerezetten és kereshetően tartalmazza. Nagy segítségünkre volt ez már munka során is. A projekt további futamideje alatt, 2016 végéig a frissítést folyamatosan végezzük. Olvasóink számára, akár másodlagos feldolgozásra, az információk rendelkezésre állnak.

Másrészt a kutatási termékekről és a ténymegállapító tanulmányoknak keretet adó projekt állásáról a következő linkről tájékozódhatnak az érdeklődők: <http://jog.unideb.hu/kutatasaink/mta-kutatorcsoport> A projekt lezárulása után a bázisintézmény Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara honlapján lesznek megtalálhatóak a mai résztvevők további fő kapcsolódó kutatásai.

Reményeink szerint idővel így maga is részévé válik annak a sokféle kötésnek, amelyekből párat munkánk során igyekeztünk felfejteni.

A szerkesztők

¹ Felhasználó név és jelszó igényelhető a kutatócsoport elérhetőségén (kozszolg.kut@law.unideb.hu) kutatás-szervezőnktől.

Köszönetnyilvánítás

Ezúton szeretnénk a szerzők nevében is köszönetet mondani *Kiss Attila* polgármesternek, illetve a város vezetésének, hogy lehetővé tették és kezdettől fogva támogatták az empirikus kutatómunkát a polgármesteri hivatalban, továbbá segítették a kapcsolatteremtést a vizsgált közfeladatok ellátásában résztvevő városi intézményekkel, gazdasági társaságokkal, szervezetekkel és közösségekkel. *Koláné Dr. Markó Judit* jegyzőnek és *Dr. Szathmári Anita* aljegyzőnek külön köszönettel tartozunk az egyes szerzőkkel történő konzultációk során nyújtott szakmai segítségért, adatokért, információkért.

Hálásak vagyunk a polgármesteri hivatali munkatársaknak, illetve a helyi szolgáltatásokban a „hivatali falakon kívül” tevékenykedő szereplők képviselőinek, akik interjúalanyként, illetve elektronikus levelezés útján szakmai tanácsokkal, dokumentumok, adatok rendelkezésre bocsátásával támogatták a kutatást. Így köszönet illeti *Uzonyi Imrét*, a Polgármesteri Hivatal Gazdálkodási Osztályának vezetőjét; *Uzonyi-Tóth Anitát*, a Városfejlesztési és Műszaki Osztály ügyintézőjét; *Tövisskes Mária Magdolnát*, a Szociális Szolgáltatási Központ intézményvezetőjét; *Riczu Juliannát*, a Polgármesteri Hivatal korábbi Közoktatási és Közművelődési Osztályának vezetőjét, a KLIK Hajdúböszörményi Tankerületének igazgatóját; *Gajdán Viktort*, a Polgármesteri Hivatal Városfejlesztési és Műszaki Osztályának csoportvezetőjét; *Tóth Sándor* városi főépítész (Városfejlesztési és Műszaki Osztály); *Molnár Imre* közterület-felügyelőt, közbiztonsági referenst (Városfejlesztési és Műszaki Osztály); *Dr. Lovas Tamás* városi főorvost; *Szász Andreát*, a Humán és Igazgatási Osztály vezetőjét; *Nagy Imrét*, a Városfejlesztési és Műszaki Osztály ügyintézőjét; *Bertalanné Nagy Piroskát*, a Polgármesteri Hivatal Jogi és Szervezési Osztályának ügykezelőjét; *Kathiné Juhász Ildikót*, önkormányzati képviselőt, a város korábbi polgármesterét; *Varga Zoltánt*, a Városüzemeltetési Intézmény igazgatóját; *Sörös Istvánt*, a Zeleméri László Általános Iskola igazgatóját, önkormányzati képviselőt, a Képviselő-testület Pénzügyi Ellenőrző és Mezőgazdasági Bizottságának elnökét; *Balogh Miklóst*, a Hajdúböszörményi Roma Nemzetiségi Önkormányzat elnökét; *Gyulai Sándort*, a Bocskai István Gimnázium igazgatóját; *Papp Istvánt*, Széchenyi István Mezőgazdasági és Élelmiszeripari Szakképző Iskola igazgatóját; *Gyüre Anikót*, a Jó Pásztor Református Óvoda intézményvezetőjét; *Erdős Imrénét*, a Hajdúböszörményi Kincskereső Óvoda intézményvezetőjét; *Varga Gyulát*, a Debreceni Egyetem Gyermekevelési és Felnőttképzési Kar korábbi dékánját, a kar Társadalomtudományi és Kommunikációs Intézetének vezetőjét; *Kun Timeát*, a Szociális Szolgáltatási Központ Gyermekevelési Szolgálatának vezetőjét; *Konyáriné Fekete Katalint*, a Védőnői Szolgálat vezetőjét; *Lefkovits Lászlót*, a Szent Kamill Idősek Otthona vezetőjét; *Kántor Pétert*, a Hajdúböszörményi Rendőrkapitányság vezetőjét; *Dobos Imrét*, a Hajdúböszörményi Rendőrkapitányság korábbi vezetőjét; *Dr. Pápai Györgyöt*, az Országos Mentőszolgálat Észak-alföldi Régiójának orvosigazgatóját; *Molnár Endrénét*, a Debreceni Egyetem Gyermekevelési és Felnőttképzési Kar korábbi oktatóját; *Csiha Lászlót*, a Bocskai István Gimnázium nyugalmazott középiskolai tanárát; *Gulya Mátyást*, a Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt. elnök-igazgatóját; *Bundikné Kállai Mariann*t, a Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt. controllerjét; *Szabó Sándor Árpádot*, a

Szabadhajdú Nonprofit Kft. ügyvezetőjét; *Dr. Erdős András*t, a „Hajdúböszörmény ESZ-V” Egészségügyi Szolgáltató és Vagyonkezelő Nonprofit Kft. igazgatóját, felnőtt háziorvost; *Sári Bélát*, a „Paraklétosz” Nonprofit Kft. ügyvezetőjét; *Dr. Jancsó Zoltánt*, Orvosi Ügyelet Nonprofit Kft. stratégiai igazgatóját; *Sánta Krisztiánt*, a Hajdúsági Hulladékgazdálkodási Nonprofit Kft. hulladékgazdálkodási divízióvezetőjét; *Rácz Gábort*, a Hajdúböszörményi Polgárórság egyesület elnökét, *Molnár Antalt*, a Zöld Kör Egyesület elnökét; *Dr. Török Lászlót* a „Hajdúböszörmény ESZ-V” Egészségügyi Szolgáltató és Vagyonkezelő Nonprofit Kft. felügyelőbizottsági tagját; *Dr. Bencze Mátyást*, a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának dékánhelyettesét; *Dr. Molnár Zoltán* felnőtt háziorvost, volt városi főorvost; *Dr. Józsa Lajos* házi gyermekorvost és *Molnár Györgyöt*, a Szabadhajdú Nonprofit Kft. népművelőjét.

A szerkesztők

A Dialóg Campus Kiadó
az 1795-ben alapított Magyar Könyvkiadók
és Könyvterjesztők Egyesülésének a tagja.

Dialóg Campus Kiadó • Nordex Kft. • 1088 Budapest, Rákóczi út 9. Tel./fax: (1) 266 0025;
e-mail: info@dialogcampus.hu • 7622 Pécs, Universitas u. 2. Tel.: (72) 501 630 • A kiadásért
felel: Dr. Bázing Zsuzsanna igazgató • Főszerkesztő: Schenk János • Műszaki szerkesztő:
Kőrösi László • Borító és tördelés: Kőrösi László • Nyomdai kivitelezés: B-Group Kft. •
Felelős vezető: Borbély Zsolt

A hátlapon látható illusztráció sematikusán Hajdúböszörmény térképét mutatja.

ISBN 978-615-5376-35-1
HU ISSN 1417-7986 • HU ISSN 2064-180X