

## **AZ ÖNKORMÁNYZATI INTÉZMÉNYRENDSZER ÁTALAKULÁSÁNAK LEHETSÉGES IRÁNYAI**

*(Possible directions of the transformation of the institutional system of  
local governments)*

FINTA ISTVÁN

Az államháztartási reform, a non-profit szervezetek kialakulása, az önkormányzatok és intézményeik kedvezőtlen gazdasági helyzete, sok olyan problémát vet fel, amelyek a korábbiakban nem jelentkeztek ilyen kiélezett formában, s így elkerülték a szakemberek figyelmét.

A dolgozat célja, hogy empirikus kutatások segítségével bemutassa az önkormányzatok legfontosabb intézményeit általánosan jellemző gondokat. Ennek érdekében egy közép, egy kis lélekszámú város, valamint négy egymástól eltérő számú lakossággal rendelkező község önkormányzatának és intézményeinek költségvetése, mindennapi működése került vizsgálat alá.

A vizsgálatok eredményei megerősítették azokat az elméleti megállapításokat, amelyek főként a költségvetési intézmények vezetési-szervezési, gazdálkodási tevékenységére vonatkoznak. A dolgozat első részében ezekről az elvekről elméletekről esik szó.

### *Szervezési elvek, megoldások a profit és non-profit szférában*

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

A dolgozat e fejezetében a profit és non-profit szférában alkalmazott olyan szervezési elvekről esik szó, amelyek létezésétől, esetleges adaptációtól nem tekinthet el az, aki a költségvetési intézményrendszer modernizációjával foglalkozik.

A megállapítások nem érvényesek a tisztán közigazgatási közhatalmi szervekre, (rendőrség, tűzoltóság, polgármesteri hivatalok) a vizsgálódás körébe a különböző szolgáltatást nyújtó, főként az állami költségvetés által finanszírozott intézmények (oktatási-egészségügyi intézmények) tartoznak. Ezen intézmények szervezeti kereteire vonatkozóan a jogszabályok nagyrészt nem tartalmaznak kötelező előírást. Épp az

önkormányzatok számára biztosított többnyire az a széles döntési lehetőség, hogy feladatukat maguk lássák el, akár költségvetési intézményi keretekben, akár a non-profit szférához kapcsolódó közalapítvány formájában, vagy ellátási szerződést kössenek, amelyben a kötelezett a feladatot – szélső esetben – akár piaci körülmények között is elláthatja.

Jelen pillanatban az önkormányzatok nem használják ki azt a széles választási lehetőséget, amely alkalmat nyújtana arra, hogy az általuk fenntartott intézmények működési keretei megváltoztassák. A profit szférában a piaci érdek, a társasági törvény, és az egyes adójogszabályok alakítják a tevékenységnek megfelelő szervezeti keretet. A non-profit intézmények esetén az alapítók és a jogszabály (Ptk. és a társadalmi szervezetekről szóló törvény) határozza meg, hogy tevékenységüket milyen formában kívánják folytatni. A szervezeti forma megválasztása alapvető hatást gyakorol a végezni kívánt tevékenység gazdaságossági fokára. A költségvetési intézményekre vonatkozó jogszabályok – amennyiben említést tesznek – a szervezeti keretokről főként szakmai szempontok szerint teszik azt. Úgy tűnik, a jogalkotás nem veszi figyelembe a gyakorlatban a profit és non-profit szférában működő szervezési elveket, amelyek célja a leggazdaságosabb termelés, szolgáltatás nyújtása. A jogszabályok, mint külső környezeti tényezők, igen nagy mélységben befolyásolják a költségvetési intézmények működését. A profit és non-profit szervezetek szintén a külső környezeti hatásokra adott válaszok alapján különíthetők el egymástól. Ezt a következő táblázat kívánja szemléltetni:

## 1. TÁBLÁZAT

For-profit és non-profit szervezetek jellemzői  
(The main characteristics of for-profit and non-profit organisations)

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

*Forrás:* Farkas 42.o.

Tevékenységi körüket tekintve a költségvetési intézmények inkább a non-profit szervezetekhez állnak közelebb. A non-profit szervezetek – az ún. viselkedési elméletek egyik csoportja (*Alchim és Demsetz 1972, Hansmann 1980*) szerint – több negatív tulajdonsággal is rendelkeznek. E szerint a szervezetek profitérdekelt tulajdonosok hiányában aránylag alacsony hatékonysággal dolgoznak. A szervezetet vezető menedzserek a nyereségben nem részesednek, így legfeljebb presztízsük növelése érdekében igyekeznek a költségeket csökkenteni, a ráfordításokat optimalizálni. Nagy valószínűséggel állítható, hogy hatékonyságuk gyenge, épp ezért működnek olyan ágazatokban, ahol a piac működése nem optimális. Ezek a vonások ugyanúgy fellelhetők a költségvetési intézményeknél, függetlenül attól, hogy azok jó részében még menedzsment sem működik.

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

Ez utóbbi gondolat már átvezet a profit és non-profit szervezetekben működő szervezési, vezetési elméletekhez. Ennek egyik legfontosabb eleme napjainkban a koordináció. Ennek oka, hogy „rendkívül diverzifikálódott és differenciálódott környezet közepette kell a vállalatoknak egy rugalmas, ugyanakkor relatíve stabil működést megvalósítaniuk”. (*Dobák 1993*) E cél elérését leginkább a koordináció képes biztosítani. Következő táblázat a koordinációs eszközök típusait kívánja bemutatni.

## 2. TÁBLÁZAT

### Koordinációs típusok és eszközrendszerek (Types of coordinations and the most important resources)

| <i>Koordinációs eszköz típusa</i> | <i>Koordinációs eszköz</i>   |
|-----------------------------------|--|
| Technokratikus                    | Szabályok, szabályzatok, eljárások<br>Tervek, programok, menetrendek<br>Költségvetés, pénzügyi tervek, elszámoló árak  |
| Strukturális                      | Hierarchia (vertikális koordináció)<br>Ad hoc és állandó bizottság, team, közvetlen kapcsolat<br>termékmenedzserek, stratégiai üzleti egységek, mátrix szervezet |
| Személyorientált                  | konfliktusfeloldás<br>vezető-kiválasztás<br>szervezeti kultúra, belső értékrend, (tovább)képzés  |

*Forrás:* Dobák 20.o.

A koordinációs eszközök típusai közül a személyorientált típusra szükséges felhívni külön a figyelmet, amely a humán menedzsment tudományával szoros kapcsolatban áll. Ez azért is fontos, mert a költségvetési intézmények esetén az adott szolgáltatás minősége legnagyobb hányadban az emberi tényezőtől (tehát nem a gépek hatásfokától) függ. Adott szervezetben többek között a dolgozók optimális munkavégzésére (beleértve a továbbképzéseket stb.) a szervezési elméleteken túl, épp a humán menedzsment kíván

választ adni. Ez a törekvés még az egyes vállalatok olyan egysége esetén is tetten érhető, ahol az emberi tényező szerepe (a nagyfokú automatizáció következtében) egyre csekélyebben mutatható ki. Ezzel kapcsolatosan olyan elméletek születtek, mint a *Total Quality Management*, ahol a teljes, totális minőség elérése a cél. A dolgozókat újfajta mérési és jutalmazási rendszerrel ösztönzik a minél jobb minőség elérésére. A selejtet szankcionálják. A minőség 99,997%-os, ez az úgynevezett 6. szigma szint elérése.

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

Az egyértelműnek tűnik, hogy költségvetési intézmények esetén a közigazgatásban alkalmazott személyzeti politika nem alkalmas a dolgozók tevékenységeinek optimalizálására, a racionálisabb működés elérésére. Ugyanakkor a szervezéstudomány és a humán menedzsment által alkotott – és a gyakorlatban is alkalmazható – elvek, nézetek még csak nyomokban sem fordulnak elő a költségvetési intézmények többségében. Ennek egyik oka talán a menedzsment hiánya.

Összegezve elmondható, hogy szükség van a költségvetési intézményekben alkalmazható szervezési elvek kidolgozására, az ehhez esetlegesen kapcsolódó szervezeti keretek kialakítására, az ágazati jogszabályok (pl. közoktatásról szóló törvény) felülvizsgálatára, kibővítésére. Ennek kapcsán szükséges szólni az előkészületben lévő non-profit törvényről, amely feltehetőleg alkalmas lesz az önkormányzati feladatokat ellátó intézmények problémái egy részének megoldására, akár az intézmények átalakulása útján is.

### *Az empirikus vizsgálatok eredményei*

A kutatás egyik kiindulópontja az volt, hogy az ellátás tekintetében reprezentálja az egyes települések között fennálló különbségeket. Ennek érdekében egymástól eltérő lakosságszámú települések vizsgálatára került sor, a kisközségektől egészen a nagyvárosi szintig.

A vizsgált településeken költségvetési intézményeken kívül más formában (például alapítvány), önkormányzati feladat ellátása nem történik. Ez alól részben kivétel kettő város, ahol az alapítványt a nagyrészt önkormányzati érdekeltségű városüzemeltetéssel foglalkozó kft. hozta létre azzal a céllal, hogy segítse a művelődési intézményeket. A másik esetben a mozgáskorlátozottak foglalkoztatására jött létre alapítvány. E szerveződésekről a város pénzügyi vezetése jelen pillanatban úgy vélekedik, hogy a város számára inkább terhet jelentenek (folyamatos támogatást igényelve), mint sem feladatok ellátásától szabadítanak meg az önkormányzatokat. Úgy tűnik hogy, az önkormányzatok kevésbé keresik a kapcsolatot a lakossággal vagy a társadalmi szervekkel, holott segítségükkel talán könnyebb lenne a jelenlegi intézmények kereteit átalakítani, a gazdaságosabb és talán szakmailag is jobban megalapozott és kontrollálható működés érdekében.

### *Iskolák*

Az önkormányzatok költségvetésük legnagyobb részét intézményeik fenntartására fordítják. Az intézmények közül kiemelkednek az iskolák, amelyek igen jelentős pénzeszközöket kötnek le. Az egyik város esetén ez az összeg az összköltségvetés 32,6%-a. A másik város esetén ez az arány 32,5% (az összköltségvetés 1,1 milliárd Ft, ebből az

iskolák költségvetése 358 millió Ft.) Az egyik körjegyzőség központú község esetén az iskolára fordított összeg 24% (az összköltségvetés 900 millió Ft, ezen belül az iskola költségvetése 3,5 millió Ft.) Egy önálló község esetén ez az összeg 10.696.000 Ft, a költségvetés (128 millió Ft) 42%-a. A fent említett ráfordításoknak keretet szabnak a helyi sajátosságok, azaz a tanárok és a diákok számaránya, valamint a feltétlenül szükséges dologi ráfordítások.

Ez a két finanszírozási elem jelenleg kihasználatlan racionalizálási lehetőségeket takar, amelynek megvalósítása már egy más jellegű struktúra keretei között lehetne optimális.

Nézzük azokat az adatokat, véleményeket, amelyek alapján ilyen következtetések vonhatók le:

1. Az oktatási intézmények költségvetési igényüket a lehetőségekhez képest túltervezik, amelyet az önkormányzat testülete alaposan lefarag. Így a költségvetés közel 80%-át a bérek kifizetésére fordítják.
2. Külön problémát jelent az önálló gazdálkodású intézményeknek hogy a túlórákat, valamint a tanárok nyári fizetéskülönbözetét maguknak kell kigazdálkodniuk. Ez különösen ott kedvezőtlen, ahol a tanári kar idősebb átlagkorú, itt ugyanis kialakult a szolgálati időhöz rendelt munkadíj, amely nyilván az idősebb tanárok drágább óraadását jelenti, amely a nem finanszírozott túlórák esetén fokozottan negatív a költségvetésükre nézve.
3. Városi szinten gazdaságilag az önállóság is hátrányos, ugyanis a korábbi gameszok létszámához képest, e tevékenységet ellátó személyzet létszáma megkétszereződött, ugyanakkor a korábbi specializáció sem vált biztosítottá. Az önállóság pozitív oldala az adott iskola gondjainak közelebbi ismerete. A gazdasági vezetés eredményessége főként a vezető személyes képességeitől függ, amely azonban nincs kapcsolatban a profit vagy non-profit szférában alkalmazott vezetési szervezési elvekkel.
4. További probléma a demográfiai hullámvölgy következtében előállott tanári munkaerőtöbblet. Ez leginkább a városokban érzékelhető, míg a vizsgált községek egyikében látható volt a tanárok bizonyos túlterhelése, amire a túlórák számából következtethetünk.
5. Az egyik vizsgált városban az iskola gazdasági vezetője túlzottnak ítélte meg az osztályok nyelvi bontását, amelynek következtében 10 fő alatti (néha pár fős) csoportok jöttek létre.
6. Mindkét városban általános vélemény volt az önkormányzati, illetve gazdasági vezetés nézőpontjából a tanárok alulfoglalkoztatottsága. Ennek felszámolására a létszámcsökkentés kézenfekvőnek tűnik, azonban a kifizetendő végkielégítés az adott intézmény költségvetését érzékenyen érinti.
7. Felvetődött a délutáni oktatás bevezetése, amelynek következménye lenne a tanárok, az épületek jobb kihasználtsága egybekötve egy-két iskola összevonásával.
8. Az intézmények költségvetésének fennmaradó 20%-a fedezi a dologi ráfordításokat, amelyek az idősebb épületek esetén alig elegendők a feltétlenül szükséges felújításokra. Az oktatási intézmények forrásait szemügyre véve – leszámítva az önkormányzati finanszírozást – általánosan megállapítható, hogy az intézmények törekednek a birtokukban lévő eszközöket hasznosítás céljára is kihasználni. Ez adott esetben csaknem optimálisan történik (az iskola majd minden lehetőségét kihasználja) más esetekben az ilyen hajlandóság mérsékelten jelentkezik. Ez a hajlandóság főként az intézmény gazdasági szemléletével áll összefüggésben. Az önálló gazdálkodású intézmények vezetői az előírt képesítéssel ugyan rendelkeznek,

viszont szinte egyáltalán nem ismerik a marketing, és a humán menedzsment tudomány olyan új eredményeit, amelyeket a piaci szektorban a gyakorlatban is alkalmaznak, továbbá jelenleg nem létezik olyan érdekeltségi rendszer, amely a vezetőket az intézmények racionálisabb működtetésére ösztönözné.

A gazdaságilag nem önálló intézmények esetén még rosszabb a helyzet, hiszen az önkormányzat adott hivatalnoka közvetlenül még abban sem érdekelt, hogy az intézmény mind racionálisabban működjön, arról nem is beszélve, hogy sokszor az ehhez szükséges képzettség is hiányzik.

Az intézmények forrásaik bővítése érdekében bérbe adják a rendelkezésükre álló edzőtermet, sportsarnokot, kisebb uszodát, étkeztetési lehetőségeiket maximálisan kihasználva más előfizetők részére is szolgáltatnak ebédet.

Az ilyen profitorientált tevékenység elsősorban a városokban jellemző, ott is azon intézmények vannak előnyben, amelyek vonzóbb szolgáltatásokkal rendelkeznek (szauna, uszoda). A tisztán helyiség bérleti igénybevétel az intézmény számára valódi bevételt minimálisan jelent, a fűtés, világítás, a takarítószemélyzet költségei miatt. A községekben még erről sem beszélhetünk, mivel itt önmagában az dicséretes, hogy ilyen tevékenység folytatására sor kerül (karate klub, táncegyület). Az intézmények saját szellemi kapacitásukat csak igen ritkán hasznosítják különböző kurzusok, nyelvtanfolyamok stb. szervezése útján.

A „piaci” bevételek kis szerepet töltenek be az intézmények költségvetéseiben. Így például egy 2,8 milliós költségvetési intézmény esetén a bevétel 220 ezer Ft. Általánosságban a bevételek a költségvetés 1/10-ét teszik ki.

A megkérdezett jegyzők, polgármesterek egyhangúan állítják, hogy az intézményeknek nem az ilyen tevékenység folytatása az elsődleges feladatuk. Arra már kevésbé fordítanak figyelmet, hogy az ilyen intézményi lehetőségek menedzselése, fokozottabb kihasználása, esetleg fejlesztése nagymértékben segíthet az intézmény gondjain.

Az intézmények életében – a gazdálkodó szervekkel ellentétben sem alaki, szervezeti, szabályozási sem számottevő anyagi, finanszírozási jellegű változás nem történt. A hatékonyságot elsősorban figyelembe vevő *tulajdonosi érdek* – a sokféle érdek közül – *nem került közelebb az intézményekhez.*

### *Óvodák, bölcsődék*

Az óvodák, bölcsődék kihasználtsági foka a vizsgált településeken egyenlőre kielégítőnek nevezhető. Az egyik város esetén viszont óvoda, illetve csoport összevonásokra kerülhet sor tekintettel a csökkenő létszámra. Érdekes, hogy erre épp a város főként fiatalok által lakott modern részében látható példa, míg a város egyik idősebbek által lakott területén – *ahol igen sok alacsony jövedelmű család talált otthont* – az óvodák kihasználtsága teljes.

Az óvodák költségvetésének készítésekor az önkormányzat még nem ismerheti azt a tényleges létszámot, amely a szolgáltatást igénybe fogja venni. Ezért a számítások során a tárgyévi létszám 8/12-ét, valamint az előző évi létszám 4/12 részét veszik alapul. Ezt az év végén felülvizsgálják és korrigálják a valós helyzetnek megfelelően. Az így 1 főre kapott állami normatív támogatás nem fedezi a tényleges költségeket.

A vizsgált városban az óvodák és bölcsődék összköltségvetése 138548 ezer Ft volt. Ebből élelmezésre 27700 ezer Ft-ot költöttek. Az élelmezési térítési díjakból, valamint szolgáltatásokból befolyt összeg 17535 ezer Ft. Látható, hogy az intézmények csaknem

egyedüli profitszerzésre alkalmas tevékenysége több mint 10 milliós hiánnyal zárt. A költségvetésben a továbbiakban csak olyan tételek szerepelnek, amelyek az intézmények létezéséhez szükségesek. Irodaszerre, védőruhára, szakmai anyagokra semmi pénz nem áll rendelkezésre.

Az intézmények – bár részben önálló gazdálkodási státusszal rendelkeznek – vezetői között az elmúlt 4-5 év alatt nem történt gazdasági szemléletváltás. Legtöbb esetben továbbra is a fenntartótól várják a gazdasági jellegű kérdések eldöntését, az intézmény teljes körű fenntartását, gyakran az intézmény működéséért érzett felelősség nélkül.

Hiányolhatók az olyan non-profit szervezetek, amelyek közvetlen ráhatást gyakorolhatnának az intézmények (gazdasági) problémáira. E szervezetek léte esetén többek között képviselőhöz juthatnának a szülők, akiket ezáltal könnyebben be lehetne vonni az intézményeket érintő gondok megoldásába (egy szülő által kicserélt csaptelep nem kerül pénzbe, míg ugyanezért a Városgazdálkodási Rt. kétezer Ft-ot kért, amelyből a kiszállítás magában ezer Ft volt). Az ilyen szervezetek – legitimációjuk révén meggyőzhetnék az elutasítás indokairól az olyan igénylőt (igénylőket), aki(k) munkanélküli(ek) és ezért a gyerekek otthoni ellátása biztosított. Elfogadtathatnák az intézményi dolgozókkal, hogy ne csupán az általuk fogyasztott étel 67%-át – hanem csakúgy, mint a gyerekek – az étkeztetés 100%-át fizessék ki.

Végeredményben a non-profit szervezetek racionálisabb gazdálkodása a lehetőségek hatékonyabb kihasználására készíthetnék az intézmények vezetőit.

### *Szociális otthonok*

A vizsgált községek nem, a városok viszont működtetnek szociális otthont. Az otthonok kihasználtsága 100%-os, sőt jelen pillanatban is 46 személy vár felvételre. Az otthonok lakói nyugdíjuk 80%-át legfeljebb, 14.000 Ft-ot kötelesek térítési díjként az otthon részére átadni. Ha ez minden egyes igénybevevő esetén megvalósulna, úgy ez a normatívával kiegészített összeg teljesen fedezné az intézmény költségeit. Az esetek egy részében ilyen magas díj beszedésére nincs lehetőség, sem az igénybevevőtől, sem pedig tartására kötelezett hozzátartozójától. A hiányt az intézmények igyekeznek a költségek csökkentésével (pl. csak legfontosabb gyógyszerek rendelkezésre bocsátása) mérsékelni. Emellett kialakítanak több szobából álló olyan részlegeket, amelyeket – magasabb igények kielégítésével egyidejűleg – minimum 21000 Ft-ért bocsátanak az igénybevevők rendelkezésére. Igyekeznek kihasználni az étkeztetésből eredő profitszerzési lehetőségeket is. Látható, hogy az intézményvezetés törekszik racionalizálni gazdasági tevékenységét, azonban profi menedzsment hiányában – amelyre egy non-profit szervezet is alkalmas lenne – sokkal kevésbé képes az idősök hozzátartozóit, illetve a helyi lakosságot, esetleg a vállalkozói szférát mozgósítani a gazdaságosabb működtetés érdekében.

### *A körzeti ellátást nyújtó intézmények problémái*

Az egyik város esetében a pénzügyi szakemberek kiszámították, hogy hány bejáró általános iskolást kell ellátnia a városnak az érintett települési önkormányzatok hozzájárulása nélkül. Ez az összeg 129 főre 1889 ezer Ft volt.

Még ennél is kielezettebb a helyzet a vizsgált kórház esetében. A tulajdonos város polgármestere végigjárta a vonzáskörzetben lévő önkormányzatokat a kórház rekonstrukciójához szükséges fedezet előteremtéséért. Támogatást azonban – egy kisebb összegű adománytól eltekintve – senkitől sem kapott.

A kórház hasonlóan más intézményekhez nehéz anyagi körülmények között van. Ennek jelentőségét azonban talán az emeli, hogy a lakosság egésze viszonylag érzékeny a kórházi, orvosi ellátás minőségére.

A kórház gazdasági vezetése – többek között – az alábbi problémákat sorolta fel:

- 1.) betegforgalom szezonális, nyáron kevesebb, télen több a beteg, ugyanakkor télen a kiadások is nőnek, a finanszírozás azonban mindig 2 hónapos csúszással érkezik;
- 2.) emelkednek a működéshez szükséges anyagok árai, egyes olcsóbb magyar termékek eltűntek a piacról, a jelzett gyógyszeráremeléshez támogatást nem kapnak;
- 3.) nincs meg a forrása a 13. havi illetménynek, az azonos kategóriába tartozó minőségileg eltérő munka elismerésének, a munkaköri pótléknak.

Ezek – és más – gondok mindannak ellenére fennállnak, hogy a kórház kihasználja profitálható lehetőségeit, valamint önálló marketing politikát folytat. Így például a nem orvosi indikáció alapján végzett vizsgálatok díjából 1247 ezer Ft volt a bevétel, a vendég étkeztetésből 3302 ezer Ft, a bérbeadásból származó bevétel 416 ezer Ft. A kórház költségvetése 355208 ezer Ft. Látható, hogy a profit irányú bevételek igen csekély szerepet (1,12%) töltenek be a kórház költségvetésén belül.

A bevételek szűkössége miatt itt is előtérbe kerülnek a megtakarítási lehetőségek, például kedvezményeket nyújtó szerződéskötések. Létszámcsökkentést nem hajtottak végre, de a megüresedett helyeket nem töltötték be.

A város pénzügyi vezetése felveti magának a kórház létjogosultságának a kérdését. Ezt a gondolatot a kihasználtság viszonylag alacsonyabb fokára, valamint a közelben lévő nagyváros kórházainak igénybevehetőségére alapozza.

### Összefoglalás

Kétségtelen, hogy vizsgálati tapasztalataink szerint a körzeti intézmények finanszírozása, igénybevétele, az érintett önkormányzatok tulajdonosi érdekeltsége tekintetében tapasztalható a legtöbb probléma. A jelenség jelzi, hogy a körzeti ellátásban az önkormányzatok megegyezését, a hatékonyabb munkamegosztást központi finanszírozási technikákkal és szabályozással kellene elősegíteni.

Jelen pillanatban a szolgáltatások túlnyomó részét állami, önkormányzati intézmények látják el, a szervezeti keretek csaknem teljes érintetlenül hagyása mellett. Ez az intézményi struktúra eredményezi a humán erőforrással és az anyagi eszközökkel történő kevésbé hatékony gazdálkodást, ennél feltehetőleg jobb megoldás lenne a non-profit szervezetek bevonása e feladatok ellátásába. Ennek okai többek között az alapítók erőteljesebb érdekeltsége, hatása a szolgáltatásokra, a menedzsment működése, az fogyasztók és a szervezet közötti szorosabb kapcsolat.

Gazdasági és minőségi oldalról optimális keretet csak a tisztán piaci alapon működő intézmények (például magániskolák) nyújthatnak. Ez a típus viszont a fizetőképes kereslet hiánya miatt nem válhat általánossá.

A legkedvezőbb megoldás lehetne, ha az üzemeltetés egy részét a non-profit szféra venné át, vagy a jelenlegi intézményekben meghonosítanák azokat a szervezési elveket, amelyek – esetleg más szervezeti keretek között – az igények hatékonyabb kielégítését szolgálják.

### Irodalom

- Darázs I-né (1992) A helyi önkormányzatok gazdálkodása. *Magyar Közigazgatás*. 42. évf. 3.sz.
- Dobák M. (1992) *Szervezeti formák és koordináció*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Farkas F. (1995) *A modern menedzsment elemei a non-profit szektor szervezeteiben*. Non-profit Kutatócsoport Egyesület Pécs-Budapest.
- Horváth M. T. – Péteri G. (1993) *Új változatosság: politikai keretek és gazdálkodási stratégiák az önkormányzatokban*. Budapest: Helyi demokrácia és újítások alapítvány.
- Kara P. (1994) Az önkormányzati gazdálkodás néhány súlyponti kérdése. *Magyar Közigazgatás*. 44. évf. 2. sz.
- Mádi Z. (1992) Önkormányzati gazdálkodás és a nagyvárosok. *Magyar Közigazgatás*. 42. évf. 8. sz.
- Pálfi A. (1995) Feladatfinanszírozás az önkormányzatok gazdálkodásában *Magyar Közigazgatás*. 45. évf. 9. sz.
- Péteri G. (1995) *Önkormányzati gazdálkodás: Új lehetőségek gyakorlati módszerek*. Budapest: Helyi demokrácia és újítások alapítvány 1995.
- Péteri G. (1991) *Az önkormányzatok és oktatási intézményeinek viszonya, finanszírozási kérdések*. In: Önkormányzat és iskola. Szerk.: Kozma Tamás. Budapest: Oktatáskutató Intézet 1991.
- Vogler I. (1990) Önkormányzatok költségvetési joga és gazdálkodása Bajorországban. *Pénzügyi Szemle* 8-9. sz.

### Abstract

The reform of the state budget, the formation of non-profit organisations and the unfavourable economic situation of local governments and their institutions raise many problems which have not been so sharp before, this way evading the attention of the experts.

The purpose of the study is to show, with the help of empirical researches, the problems which are generally typical of the most important institutions of local governments. A medium sized and a small town with a small population, also four villages with varying numbers of population were examined, with respect to the expenditure and everyday operation of their local governments and institutions.

According to our findings, most of the problems can be seen in the financing and utilisation of small regional institutions and the ownership interests of the local governments concerned. This phenomenon shows that in small regional provision, the agreement of the local governments and a more efficient division of labour should be achieved by central financing techniques and regulation.