

DOKTORI (PHD) ÉRTEKEZÉS

dr. Krizsai Anita

Debrecen
2014

**DEBRECENI EGYETEM
MARTON GÉZA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA**

**A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK
SZERVEZÉSÉNEK SZABÁLYOZÁSA A
KÖZSEKTOR SZEREPLŐINEK
FELADATAI SZEMSZÖGÉBŐL**

Készítette:
dr. Krizsai Anita

témavezető:
Prof. Dr. Horváth M. Tamás
egyetemi tanár

A doktori program címe: Az állam és a jog változásai Közép- és Kelet-
Európában
A doktori iskola vezetője: dr. Szabó Béla egyetemi tanár

A kézirat lezárva: 2014. december 31.

**Debrecen
2014**

NYILATKOZAT

Alulírott, dr. Krizsai Anita, büntetőjogi felelősségem tudatában kijelentem, hogy a Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott, A szociális szolgáltatások szervezésének szabályozása a közszektor szereplőinek feladatai szemszögéből című értekezésem saját önálló munkám, a benne található, másoktól származó gondolatok és adatok eredeti leőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából. Tudomásul veszem, hogy amennyiben részben vagy egészben sajátomként mutatom be más szellemi alkotását, vagy az értekezésben hamis, esetleg hamisított adatokat használlok, és ezzel a doktori ügyben eljáró testületet vagy személyt megtévesztem vagy tévedésben tartom, a megítélt doktori fokozat visszavonható, a jogerős visszavonó határozatot az egyetem nyilvánosságra hozza.

Debrecen, 2014. december 31.

aláírás

Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék.....	4
Bevezetés.....	6
I. A jóléti állam fogalma, kialakulása	15
1.1. A jóléti állam fogalmának meghatározásai	15
1.2. A jóléti állam kialakulása	20
1.3. A neokonzervatív korszak, az állam visszábbvonulása.....	26
1.4. Visszavonult-e az állam?	27
II. Az állami feladatok változásai.....	31
2.1. Az állam funkciói és feladatai, a közszolgáltatások és a közigazgatás kapcsolata.....	31
2.2. A közmenedzsment reformok megjelenése	36
2.3. A neoweberi állam elmélete, a good governance-modell.....	44
2.4. Post-NPM és a változó közigazgatás	48
2.5. Post-NPM és a helyi önkormányzás	57
2.6. Az Urban Regime irányzat.....	59
III. Közigazgatási reformok Magyarországon	65
3.1. A közigazgatásban zajló folyamatok a rendszerváltástól 2009-ig.....	65
3.2. A legfőbb változások 2010-től és annak kritikái	74
IV. A szociális ellátások joga	80
4.1. A szociálpolitika és a szociális szolgáltatások fogalmának meghatározása	80
4.2. A szociális ellátórendszer kialakulása Magyarországon	83
4.3. A szociális jog meghatározása.....	95
4.4. A szociális jog megjelenése az alkotmányokban.....	101
V. Szociális jogok az Európai Unióban	108
5.1. A szociális jogok kialakulása és fejlődése az Európai Unióban.....	108
5.2. Szociális szolgáltatások az Unió dokumentumaiban	112
5.3. Szociális szolgáltatások szervezésének gyakorlata az európai országokban	119
VI. Menedzsment technikák alkalmazása a szociális szolgáltatásokban	125
6.1. Közjavak, közszolgáltatás, szociális szolgáltatás	125
6.2. Privatizáció, megoldások a szociális szolgáltatások biztosítására	127
6.3. Miért jók és miért nem az állam helyett a kvázi piaci megoldások?.....	131
VII. A szociális szolgáltatásokat biztosító szereplők helyzetének változásai	138
7.1. Az önkormányzatok és társulásaik	138
7.2. Az egyházak szerepe a szociális szolgáltatások nyújtásában	145
7.2.1. Az egyházak finanszírozásának változásai	147
7.2.2. A személyes gondoskodást nyújtó ellátások finanszírozási szabályai	150
7.2.3. Az egyházi kiegészítő támogatás megítélése az Alkotmánybíróság döntésében.....	154
7.2.4. Az ún. „kvázi egyházak” megjelenése a szociális ellátórendszerben.....	158
7.2.5. Kedvező döntések a nem állami fenntartók vonatkozásában	163
7.2.6. Önkormányzatok, mint az ellátások biztosításának kötelezettjei és az egyház kapcsolata	165
7.3. A nonprofit szektor, a civil szervezetek szerepe a szociális szolgáltatások nyújtásában ..	167
7.4. Problémák és megoldások a közszolgáltatások biztosításában	179
7.5. A jóléti pluralizmus megjelenése az önkormányzatok feladatszervezése szempontjából	187
7.6. Szerződéses megjelenése a szociális jogban.....	193
VIII. A szociális szolgáltatások jogszabályi környezetének változásai	198
8.1. Az engedélyezés és ellenőrzés joganyagában bekövetkezett változások	198
8.2. Működési engedély nélkül nyújtott szociális szolgáltatások.....	212

8.3. Elektronikus közszolgáltatás, a szociális szolgáltatásokban megjelenő elektronikus rendszerek.....	216
IX. A hatóságok joggyakorlatának változásai	220
9.2. Személyi és tárgyi feltételek változásai 2009 és 2012 között	220
9.3. A működési engedélyezési eljárás gyakorlata.....	226
9.4. Szociális szolgáltatások ellenőrzésének gyakorlata	231
X. Következtetések.....	240
Táblázatok listája	248
Ábrák listája.....	249
Felhasznált irodalom jegyzéke.....	250
Jogforrások jegyzéke	257
Vonatkozó világhálós oldalak és hivatkozások listája.....	262
Mellékletek.....	266
Summary	272

Bevezetés

A rendszerváltást követően kiépült a szociális igazgatás rendszere, a jogi szabályozás folyamatosan fejlődött. Új szociális szolgáltatások jelentek meg, egyes szolgáltatások esetén a normatív finanszírozást felváltotta a pályázatú útján, feladatmutatók alapján szerződés-kötéssel történő finanszírozás, valamint a bentlakásos intézmények esetén 2013-tól bevezetésre került a feladatfinanszírozás. Ugyanakkor az elmúlt 20 évben kettős irányú változás ment végbe. Egyszerre volt jelen a privatizálás, a piac szerepének erősítése, a feladatok kiszervezése, valamint ezzel ellentmondásosan a visszaállamosítás, központosítás. Mindeközben alapvető problémaként jelentkezett, hogy az állam a szociális ellátórendszer működtetése és szabályozása során nem jogot, hanem jogosultságot határozott meg, melynek elsődleges célja a kapacitásokhoz igazodó szabályrendszer kialakítása volt, mely magában hordozta az egyenlő esélyű hozzáférés, a jogegyenlőség elveinek sérülését.

Az állami feladatok ellátásában jelentkező problémákat az Állami Számvevőszék 2010. évi jelentésében¹ a következő főbb pontokban foglalta össze:

- az állami feladatok nem következetes meghatározása,
- az államháztartáson kívüli szervezetek állami feladatellátásban való részesedésének követelményrendszer nélküli bővítése,
- az önkormányzatokra vonatkozó gyakran változó és kevésbé egzakt szabályozás, amely a feladatok ellátására, fejlesztésére vonatkozó hosszú távú tervezést nehezítette,
- a helyi önkormányzatok kötelező feladatait meghatározó egyes szakmai törvények megalkotását/módosítását nem előzte meg a lakosság helyzetének, ellátási szükségleteinek felmérése,
- az önkormányzatok, különösen a kistélepeken működők teherbíró képességének felmérése szintén elmaradt,

¹Állami Számvevőszék 0467 sz. Jelentés az államháztartáson kívüli állami feladatellátás rendszerének ellenőrzéséről, www.asz.hu/jelentes/0467/jelentes-az-allamhaztartason-kivuli-allami-feladatellatas-rendszerek-ellenorzeserol/0467j000.pdf (letöltés ideje: 2014. január 20.)

- kimaradt az önkormányzatokra vonatkozó szabályozásokból a feladatok kötelező ellátásának elmulasztása esetére alkalmazandó eljárás a lakosság törvényekben garantált jogainak biztosítása,
- az ágazati feladatok, esetenként a szükséges erőforrások kijelölését nem követte a konkrét teljesítmény-célok meghatározása, mutatószámok kidolgozása, a célok megvalósulásának teljes körű értékelése, mely a szociális igazgatást is egyértelműen jellemezte.

A szociális biztonság megteremtése – ahogy Alaptörvényünkben is szerepel – az egyén, a család, a helyi közösségek és az állam közös felelőssége. A helyhatóságok feladata ebben tehát nem az, hogy átvegyék az egyén, vagy a család gondoskodó szerepét, sokkal inkább az, hogy az erőforrásokat koordinálva, a feladatokat a helyi szereplőkkel megosztva egyfajta plurális helyi rendszert hozzanak létre, melyben az Önkormányzat koordinatív, irányító és szolgáltató feladatokat is el kell lásson. A gazdasági, társadalmi és szabályozási környezet folyamatos változása eredményeképpen azonban ez a feladat nem teljesíthető és nem tartható fenn egyedi döntésekkel. Az önkormányzat szociális felelőssége, feladatainak szervezése és megosztása folyamatos elemzést, tervezést, a kapacitások újra és újragondolását igényli, tehát egyfajta folyamatként fogható fel.

Az államnak újra kell gondolnia a közszolgáltatások és így a szociális szolgáltatásokat biztosító ellátórendszer működtetésében vállalt szerepét, illetve azt, hogyan osztja meg e felelősségét az önkormányzatokkal, illetve a jóléti szektor szereplőivel.

Az értekezés azt mutatja be és arra keresi a választ, hogyan változott az állam és az önkormányzat szerepe a rendszerváltozástól 2013-ig, kiemelten az utolsó 3 év történéseire figyelemmel, a közszolgáltatások körébe tartozó szociális szolgáltatások szervezésében és biztosításában. A folyamatok milyen hatással bírnak a közszolgáltatások szereplőire, a szociális szolgáltatások biztosításában résztvevő egyházakra és civil szervezetekre. Hazánkban a szociális jog által nyújtott és szabályozott ellátásokat rendszerint négy nagy rendszerbe sorolják:

- a kötelező társadalombiztosítás rendszere (egészség-és nyugdíjbiztosítás, balesetbiztosítás),
- a családtámogatások és a gyermeces családok egyéb ellátásai,

- a munkanélküliség kezelését szolgáló rendszer (foglalkoztatáspolitikai eszközök, ellátások),
- szociális ellátórendszer (pénzbeli, természetbeni támogatások, és személyes gondoskodást nyújtó ellátások).

A szociális szolgáltatások alatt a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvényben szabályozott személyes gondoskodást nyújtó ellátásokat értem és a szociális igazgatáson belül csak ezt a területet vizsgáltam, azzal, hogy bizonyos esetekben a folyamatok megértéséhez szükséges a pénzbeli és természetbeni támogatások szűk körű vizsgálata is.

A szociális jóléti ellátások kialakulása, szabályozása és annak változásai szorosan kötődnek a jóléti állam kialakulásához. Ahhoz azonban, hogy az államnak ezen ellátások nyújtásában jelenleg betöltött szerepét és jövőbeni lehetőségeit feltárjuk, szükségesnek tartom nemcsak a jóléti állam kialakulásának a bemutatását, hanem a jóléti államról megfogalmazott kritikák, a neokonzervatív állam korszakának az elemzését, valamint a jóléti állammal kapcsolatosan napjainkban megfogalmazott álláspontok ismertetését is, melyet az 1. fejezet tartalmaz. A szakirodalmak feldolgozása során az állam által a jóléti szolgáltatások nyújtásában vállalt szerepét emeltem ki.

Napjaink egyik legvitatottabb kérdése, hogy az államnak milyen funkciókat kell betöltenie, meddig terjedjen az állami szerepvállalás. A közszolgáltatások és ezen belül a szociális ellátásokat érintő közigazgatási reformok bemutatása előtt szükségesnek tartom az állam, a közszolgáltatások és a közigazgatás fogalmának meghatározásain keresztül kapcsolódásukat ismertetni, melyre a 2. fejezetben kerül sor. A közigazgatási reformok elindítója az angol elnevezéssel New Public Management (NPM), a közösségi választások elméletére épített irányzatként jelent meg. A fejezetben röviden és általánosságban összefoglalom nemcsak az NPM jelenséget, kialakulásának okait és lényegesebb jellemzőit, hanem az elmélet kritikájaként megjelent irányzatok legfőbb sajátosságait, az önkormányzatok működését érintő irányzatokat és végül az NPM sikerességét akadályozó tényezőket, a közigazgatási reformok fejlett (OECD) országokban végbement folyamatainak tükrében.

A 3. fejezetben az egyes irányzatok magyar közigazgatásra gyakorolt hatását a megvalósítani kívánt reformokat és annak következményeként végbement változásokat és azzal szemben megfogalmazott kritikákat mutatom be. A 4. fejezetben a szociális ellátórendszer és azon belül kiemelten a szociális szolgáltatások kialakulásának rövid felvázolását követően fontosnak tartom azokat az összefüggéseket is feltárni, ami a jóléti államot összekapcsolja a szociális joggal, állampolgári jogokkal. A magyar közigazgatás és szociális igazgatás területére is jellemzők a folyamatos változtatási szándékok, melyekre a külső tényezők közül a legjelentősebb hatást az Európai Unióhoz történt csatlakozás okozta. Az Európai Unió alapelve, hogy minden tagállam maga döntheti el, hogy kik tartoznak a szociális biztonsági rendszerébe, és a szolgáltatásokat ki és milyen feltétel mellett kaphatja meg és mennyit kell érte fizetnie. Azonban jelentős hatást gyakorolnak a közösségi rendelkezések, melyek olyan közös elveket határoznak meg, melyet minden tagállamnak be kell tartania. Az Európai Unió joggyakorlatának jellemzőit az 5. fejezet tartalmazza.

Az államnak a közszolgáltatások nyújtásában betöltött szerepe felveti a közjavak, magánjavak problémakörét, melynek elemzésén, a fogalmak meghatározásán túl a szociális szolgáltatások esetében a privatizáció, a kiszervezés lehetőségeit, annak előnyeit és hátrányait mutatom be a 6. fejezetben.

A rendszerváltás során az állam és az önkormányzatok szociálpolitikai feladatának meghatározása mellett a nem állami szervek (egyházak, egyesületek, alapítványok) szociális szerepvállalásának növekedése is szükségessé tette a szociális törvény megalkotását. A kezdetektől fogva a jogszabályok is lehetőséget biztosítottak az egyházi, karitatív, önszervező szervezetek, alapítványok, nonprofit és profit orientált alapítványok részvételére a szolgáltatási területen, az ellátás, a szolgáltatásnyújtás területén. Az elmúlt időszak folyamatos változásai ezen szereplők helyzetét is érintették, melynek leglényegesebb mozzanatait és a szektor legnagyobb szereplőjének az önkormányzatnak helyzetét és egymáshoz való viszonyukat igyekszem a 7. fejezetben feltárni.

1993-tól kezdve szociális területen a törvényi szabályozás mellett megjelent a rendeleti úton történő szabályozás is. Folyamatosan növekedett a területet érintő joganyag, mely egyúttal egyre részletesebb szabályozást is jelentett. Az empirikus kutatást megelőzően

(9. fejezet) szükségesnek tartom azokat a jogszabályi változásokat bemutatni, melyek meghatározták a szolgáltatásnyújtás fenntartóinak és az engedélyező hatóságoknak a helyzetét. Erre a 8. fejezetben került sor.

A kutatás alapkérdései

A dolgozatomban 3 fő kérdéskörben folytattam vizsgálódásaimat, melyek a következők.

1. Az elmúlt húsz évben, kiemelten a 2010 óta zajló folyamatok mutatnak-e hasonlóságot a nemzetközi gyakorlatokhoz, a megjelent reformok, milyen hatást gyakorolnak a magyar szociális ellátórendszerben végbemenő változásokra? Mi indokolhatta a 2008-tól a szociális igazgatás területén megjelenő, markánsan 2010-től végrehajtott változtatásokat, mellyel az önkormányzatoknak az intézményfenntartásban, és az államigazgatási feladatok ellátásában (pénzbeli és természetbeni ellátások megállapítása) korábban betöltött szerepe és felelőssége jelentősen csökkent? Milyen szerepet töltek be az önkormányzat mellett az egyházak és civil szervezetek a szociális szolgáltatások biztosításában és hogyan változott helyzetük 2010 óta?

2. A jelenlegi szociális szolgáltatási rendszer működése számos diszfunkciót tartalmaz. Ezek az igazgatási és szabályozási problémák visszavezethetők arra, hogy az államnak a megváltozott társadalmi viszonyok között egyrészt biztosítani kell az állampolgárok számára az egyenlő hozzáférés esélyét, másrészt eleget kell tennie annak az elvárásnak, hogy egyenlő feltételeket biztosítson valamennyi szolgáltató számára. Az elmúlt 20 év szabályozási anyaga azonban nem határozta meg pontosan az állam, és az önkormányzatok feladatát és felelősségét, és arra sem kapunk választ, hogy a személyes szolgáltatások szervezésében mennyire lehet jelen a piaci szektor, milyen lehetőségei vannak az egyházaknak és a civil szervezeteknek. Új célként jelent meg ugyanakkor a közszolgáltatások hatékonyságának, eredményességének és minőségének javítása. A kérdés az, hogy milyen alapelvek mentén szerveződött/szerveződik a szociális ellátórendszer? Mennyiben segíti elő a szabályozás az egyenlő esélyű hozzáférés elvének, a szektorsemleges finanszírozás elvének megvalósulását? A jelenlegi szabályozó környezet lehetővé tesz-e egy többszereplős rendszer kialakulását vagy ellenkező folyamatnak vagyunk-e tanúi?

3. A szociális ágazatot, ezen belül a szociális ellátórendszert szabályozó hatályos normaanyag, a végrehajtási rendeletek és az ágazaton kívüli, kapcsolódó jogszabályok számának növekedése miatt, szinte átláthatatlanná vált. Az általános jogelvek közül a jogszabályok szerkesztésénél, alkotásánál kiemelkedően fontos az átláthatóság, a jogbiztonság, előreláthatóság elvének betartása. Abban az esetben, ha az előírások nem világosan, következetesen vannak megfogalmazva, a megfelelő jogalkalmazás sem alakulhat ki, sem a végrehajtók sem a szolgáltatók részéről. A szolgáltatások működését engedélyező és ellenőrző szabályozással kapcsolatos elvárás és kívánalom, mind az eljáró hatóságok, mind a fenntartók azon igénye, hogy a jogszabályi változások esetén egységesebb, gyorsabb, kiszámíthatóbb legyen az eljárás, megfelelően ezzel, a fenntartók, szolgáltatók, illetőleg a szolgáltatást igénybevevők szempontjából is rendkívül fontos jogbiztonság elvének. Arra keresek választ, hogy a jelenlegi jogszabályi környezet ennek a követelménynek megfelel-e?

A disszertáció kutatási módszerei:

A téma feldolgozása interdiszciplináris megközelítést igényelt, ezért a jogtudomány egyes területei (alkotmányjog, közigazgatási jog, pénzügyi jog, szociális jog) mellett a szociológia és szociálpolitika területén megjelent, a témához kapcsolódó nemzetközi és hazai szakirodalom áttekintését és feldolgozását végeztem el, mely hozzájárult az elméleti összefüggések mélyebb megismeréséhez.

A szociális szolgáltatások szervezése során jelentkező szabályozási, ellenőrzési és finanszírozási problémák feltárásához szükséges a jelenlegi és történeti joganyag elemzése, melyet a jogbiztonság, a közérthetőség, valamint az állandóság szempontjából kíséreltem meg bemutatni. A jogszabályok változásai elemzésén keresztül képet kaphatunk a szolgáltatásszervezési politikák és ideológiák folyamatiról és jellemzőiről. A jogi környezet folyamatos változása a rendszerváltástól kezdve jellemezte a szociális igazgatást, ugyanakkor a 2010-től megjelenő jogszabályi módosítások mélyre hatóbb változásokat indukáltak, melynek hatásai jelenleg még nem mérhetők. Dolgozatomban egyes területeken a statisztikai adatok bemutatása és elemzése is hozzájárul a folyamatok megismeréséhez.

Az államnak a szabályozás és ellenőrzés területén betöltött szerepét is szükségesnek tartottam a dolgozatban vizsgálni. Az ellenőrzés és az engedélyezés eljárásának változása, az elektronikus közigazgatás fejlesztése mind kihívás elé állíthatja az eljáró hatóságokat, nem különben a szociális szolgáltatások működtetőit, akiknek e feltételek szerint kell együttműködniük az állammal. A közigazgatásban, illetve a közszolgáltatásokban bevezetésre kerülő reformok határfokát és eredményességét számos tényező befolyásolja. Az engedélyezést és ellenőrzést végző hatóságok változásokhoz való alkalmazkodása reális képet tud festeni a jogalkalmazás hatékonyságáról a megváltozó jogi környezetben. A kutatást survey módszerrel végeztük, melyet az első felmérés módszerbeli kötöttsége determinált. A vizsgálat során két adatfelvételre került sor 2008-ban és 2012-ben. Sajátos módon – a jogi környezet folyamatos változásai eredményeképpen minden esetben csak az adott időszakban érvényes feladatokkal kapcsolatban tudtunk adatokat gyűjteni és azokat kérdeztük meg, akik a megkérdezés idejében engedélyező és ellenőrző hatóságként járhattak el. A kutatás során a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (annak jogelődje) engedélyét és támogatását élveztük, mely mint később kiderült segítette a kutatás eredményességét, de bizonyos esetekben korlátokat is szabott az adatgyűjtésnek.

A kérdőíves felmérés bemutatása:

Az első vizsgálat jellemzői:

Az engedélyező és ellenőrző hatóságok eljárásának és az ellenőrzés gyakorlatának felmérésére elsőként a „Központi szociális információs fejlesztés” kiemelt program keretében, 2009. év végén került sor (TÁMOP 5.4.2.), melynek célja a szociális hatóságok működési engedélyhez kapcsolódó elektronikus nyilvántartási rendje, központi szoftverfejlesztése a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások, intézmények engedélyezési eljárásának a teljes on-line tranzakció biztosítása (4. elektronikus szolgáltatói szint) volt. A program tartalmazta a szociális ellenőrzési programfejlesztést is. A kutatást a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal szervezte, a kérdőív szerkesztésében, az adatelemzésben és a zárótanulmány megírásában külső szakértőként vettem részt.

2009-ben az engedélyező hatóságok körébe a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat-és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Kormányrendelet mellékletében kijelölt települési, fővárosi kerületi önkormányzat jegyzője (számuk: 281), a szociális és gyámhivatal (számuk: 19) és a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal (továbbiakban: FSZH) tartozott. A felmérés nem reprezentatív mintavételen alapult, mivel a válaszadásra a legtöbb engedélyt kiadó hatóságokat kértük fel (az összes engedélyező hatóság 30 %-a), így a feldolgozás során kapott eredményeket is ennek tükrében kell kezelni. 100 db kérdőívet küldtünk elektronikus formában a választ is így kérve, melyből 85 kérdőív érkezett vissza. A kérdőívben a 2009 évben folytatott gyakorlatra kérdeztünk rá, a kérdések érintették a Ket. 2009. október 1. napjától hatályos módosulását, illetve az ágazati jogszabályok terén bekövetkezett változásokat is.

A második vizsgálat jellemzői:

A fentebb vázolt folyamatok mellett, az ágazatot érintő jogi szabályozás változásai is indokolták a kérdőíves felmérés megismétlését. Az engedélyező hatóságok köre leszűkült 2011. június 30. napjával. A jegyzők feladat-és hatáskörét a Kormányhivatalok Szociális és Gyámhivatalai vették át, így az ismételt vizsgálatkor a kérdőív kitöltésére a Szociális és Gyámhivatalok munkatársait kértem fel (megyei kormányhivatalok száma 19, az ágazattal foglalkozó munkatársak száma 86 fő).

A kérdések jelentős része eldöntendő, vagy rövid válaszadásra adott lehetőséget, illetve több kérdés táblázatos formában készült, elősegítve, hogy az adatszolgáltatás gyors mégis informatív legyen. A négy részből álló kérdőív fő témakörei: a hivatalok rendelkezésére álló erőforrásai (humán erőforrás, technikai feltételek, valamint az ügyfelek rendelkezésére álló erőforrásokkal kapcsolatos tapasztalatok), hivatali eljárások, ügymenetek megismerése, az ágazati szabályozók alkalmazásának és alkalmazhatóságának gyakorlata, az ágazati szabályozás változtatására tett javaslatok, az elektronikus ügyintézésre való áttéréssel kapcsolatos vélemények, javaslatok, észrevételek.

A kutatás során törekedtem arra, hogy a kérdőív aktualizálásán túl lehetőség szerint hasonló survey-el és közel hasonló mintán végezzem el a kutatást. Az ágazat

átszervezése következtében azonban a válaszadók nem egyéni, hanem hivatali szinten szolgáltatott adatokat, vélhetően a szervezeti szinten azonos eljárási módszerek következtében. A kutatás eredménye azonban még így is figyelemreméltó, hiszen sikerült a vizsgálandó szervezetek teljes körét elérni és megkérdezni.

A kutatásom újszerűségét egyrészt az adja, hogy a vizsgált területeket, mint a közigazgatási jog, alkotmányjog, pénzügyi jog, szociális jog és az Európai Unió Joga területeit kifejezetten a szociális szolgáltatások szemszögéből vizsgálva a területek közötti összefüggéseket és kapcsolódási pontokat igyekszik feltárni. Másrészt hasonló vizsgálat nem készült a jelzett időszakban és a vizsgált területen. Mind a közigazgatási jog, mind a szociális igazgatás jellemzője a folyamatos változás, változtatási szándékok, ezért a téma folyamatosan aktuális.

I. A jóléti állam fogalma, kialakulása

1.1. A jóléti állam fogalmának meghatározásai

A szociális jóléti ellátások kialakulása, szabályozása és annak változásai szorosan kötődnek a jóléti állam kialakulásához. Ahhoz azonban, hogy az államnak ezen ellátások nyújtásában jelenleg betöltött szerepét és jövőbeni lehetőségeit feltárjuk, szükségesnek tartom a jóléti állam fogalmi meghatározásainak, kialakulásának és a jóléti állam legfőbb tipológiáinak a bemutatását, valamint a jóléti állmról megfogalmazott kritikák, a neokonzervatív állam korszakának az elemzését, valamint a jóléti állammal kapcsolatosan napjainkban megfogalmazott álláspontok ismertetését is. A szakirodalmak feldolgozása során az állam által a jóléti szolgáltatások nyújtásában vállalt szerepét emeltem ki.

A jóléti államnak nincs mindenki által elfogadott általános, pontos jelentése. A jóléti állam alatt a köznyelvi kifejezésben a jóléti ellátások nyújtásában, szabályozásában és finanszírozásában játszott átfogó kormányzati felelősségvállalást értik. A legátfogóbb meghatározás szerint a jóléti állam minden olyan állam, ami a közrend fenntartásán kívül más problémákkal is törődik. „A jóléti állam modern koncepcióját először teljes egészében német elméleti szociálpolitikusok avagy „katedra-szocialisták” fejlesztették ki 1870-től kezdődően, s első ízben Bismarck ültette át a gyakorlatba.”² Myrdal és Robson szerint a jóléti állam a szociális közellátásoknál jóval többet foglal magába: a gazdaság kulcspozícióinak az államosítását, a magánvállalkozás jelentős szabályozását, átfogó gazdasági és társadalmi tervezést, teljes foglalkoztatásra irányuló politikát, a jövedelmek, a vagyon és a hatalom tudatos redisztribúcióját, inkább univerzális kritériumokon alapuló, állami finanszírozású szociális ellátások rendszerét.³

Asa Briggs⁴, a hatvanas évek elejéről származó meghatározása szerint a jóléti állam „olyan állam, amely előre meghatározott módon, szervezett erővel (a politika és az

² HAYEK von August Friedrich, *A szocializmus hanyatlása és a jóléti állam*, In: BUJALOS István-NYILAS Mihály (szerk.), *Az új jobboldal és a jóléti állam*, Budapest, 1996, 45.

³ STOESZ David-MIDGLEY James, *A radikális jobboldal és a jóléti állam*, In: BUJALOS István-NYILAS Mihály (szerk.), *Az új jobboldal és a jóléti állam*, Budapest, 1996, 235.

⁴ BRIGGS Asa, *A jóléti állam történeti perspektívában*, In: FERGE Zsuzsa-LÉVAI Katalin (szerk.), *A jóléti állam*, Budapest, 1991, 223.

igazgatás eszközeivel) lép fel annak érdekében, hogy a piaci erők szerepét legalább három irányban megváltoztassa:

- először azért, hogy egyéneknek és családoknak minimális jövedelmet garantál anélkül, hogy figyelembe venné munkájuk vagy tulajdonuk piaci értékét.
- Másodszor azzal, hogy csökkenti a bizonytalan események bekövetkeztének esélyeit, és pedig azzal, hogy erősíti az egyének és családok védekezését bizonyos kockázatokkal (betegség, munkanélküliség stb.) szemben.
- Harmadszor pedig azzal, hogy minden állampolgár számára igyekszik biztosítani a juttatások elérhető legmagasabb szintjét.

A taxatív meghatározás első két pontja – ahogy maga Briggs is megjegyzi – legalább részben teljesíthető egy olyan államban, amelyet „szolgáltató államnak” szokás nevezni, míg a harmadik célkitűzés sokkal inkább egy optimum-, mint minimumkövetelményt fogalmaz meg.”

Számos meghatározás utal az állam mellett a jóléti ellátásokban közreműködő egyéb szereplőkre is. Lebeaux és Wilensky (1965) megkülönböztette a *reziduális* és az *univerzális* jóléti államokat. A reziduális jóléti állam meghatározásuk szerint elsősorban mint a szegényekre koncentrált védőháló funkcionál, így főként jövedelemigazoláshoz kapcsolódó közösségi segélyprogramokat működtet. Ezzel szemben az univerzális jóléti államokban a közösségi programok kiterjednek valamennyi társadalmi csoportra.⁵

A reziduális jóléti állam fogalma szerint az állami ellátások szorosan összekapcsolódnak a nonprofit, a piaci és más megoldásokkal. Walzer a „szociális feladatok elméletében” négy fontos tényezőt sorol fel: a családot, a piacot, az államot és a civil szférát. Stoesz szerint a jóléti államnak négy szektora van: önkéntes segítő, kormányzati, vállalati, és magánszektor. Gilbert szerint ” a jóléti állam olyan szociális piac révén működik, amely egyfajta közösségi szociális védőhálót nyújt a piacgazdaság áldozatainak”. Len Doyle - Ian Gough a jóléti államot úgy határozzák meg, mint

⁵ CSABA Iván-TÓTH István György (szerk.), *A jóléti állam politikai gazdaságtana*, Osiris, Budapest, 1999. 7-42.

bizonyos emberi szükségleteknek a társadalom által való kollektív elismerését és kielégítésük mechanizmusainak a megszervezését.⁶

Rawls⁷ igazságosság elmélete szerint az alapvető szükségletek kielégítéséhez a javak és szolgáltatások igazságos elosztásához nem elég a szabályozatlan piac, mert az egyenlőtlen elosztást eredményez, ami egyenlőtlen versenyhelyzetbe hozza az embereket és még nagyobb egyenlőtlenséghez vezet. Az újraelosztási eljárás módoknak szükséges előfeltétele valamiféle központi állami felelősség, ellenőrzés és ellátás. Ezek viszont előfeltételei az alapvető egyéni szükségletek gyakorlati kielégítésének. Rawls szerint a kérdés nem az, hogy legyen-e, vagy ne legyen állam, hanem hogy milyen fajta állam legyen, és hogy ez milyen módon elégíthetné ki azok szükségleteit és jogait, akiket inkább szolgálnia, mint uralnia kellene.

Az állam jóléti szerepvállalása megragadható bizonyos politikai és gazdasági funkciókban, illetve az állami beavatkozás következményeiben. E szerint a következő funkcionális meghatározásokat különböztetik el:

- a jóléti állam funkciója a piacgazdaság hatékony működésének elősegítése: tevékenységének lényegi mozzanata a piaci kudarcok kezelése.
- A jóléti állam funkcionális az ipari társadalom, illetve a modernizáció szempontjából: a jóléti állam formájában megnyilvánuló állami beavatkozás lényegében az ipari társadalmak által generált új szükségletekre ad választ.
- A jóléti állam funkcionális a tőkés gazdasági-társadalmi berendezkedés szempontjából: egyik meghatározó funkciója a tőkés uralmi viszonyok fenntartása és legitimálása.
- A jóléti állam a bérből élők, illetve a munkásosztály politikai erejének intézményi megnyilvánulása a politikai demokrácia keretei között.
- A jóléti állam a piaci jövedelmek újraelosztásának rendszere, ahol a redisztribúció a demokratikus szabályoknak alávetett, ám érdekcsoportok és nyomásgyakorló

⁶ DOYLE Len-GOUGH Ian, *Emberi szükségletek és szocialista jóléti politika*, In: FERGE Zsuzsa-LÉVAI Katalin (szerk.), *A jóléti állam*, Budapest, 1991, 59-74.

⁷ RAWLS John, *Az „igazságosság mint pártatlanság”: politikai és nem metafizikai*, In: BUJALOS István-NYILAS Mihály (szerk.), *Az új jobboldal és a jóléti állam*, Budapest, 1996, 108-147.

csoportok által alakított játékszabályok szerint működtetett állami kényszer útján valósul meg.

A jóléti államok közötti hasonlóságok és különbözőségek megragadására tesznek kísérletet a jóléti államnak azok a tipológiái, amelyek a kiadások mellett az egyes intézményi jegyek, valamint az intézményekben „megtestesülő” politikai ambíciók alapján osztályozzák az egyes jóléti államokat.⁸

A fent említett reziduális és univerzális felosztás mellett a legelterjedtebbet Gösta Esping-Andersen⁹ (1990) alkotta meg. Három „jóléti rezsimet” (a jóléti államot a családdal és a munkaerőpiaccal összefüggésben vizsgálja) különböztet meg:

- a liberális (reziduális) jóléti államot a piaci logika alapján az alacsony mértékű szociális juttatások jellemzik, melyek többnyire jövedelemhez kötöttek és stigmatizálnak. Az állam a magánjellegű piaci ellátási formákat ösztönzi (pl.: USA, Kanada, Ausztrália).
- A konzervatív (korporatív) jóléti államban a szociális jogok érvényre juttatásával az osztály-és státuszkülönbségek fenntartása a cél. Jellemző a szubszidiaritás elvének hangsúlyozása. Jelentős hatást gyakorol az egyház (pl.: Ausztria, Franciaország, Németország, Ausztria).
- A szociáldemokrata (univerzális) jóléti államot az univerzalizmus és a piac szabályozása jellemezi. Az államot nem másodlagos vagy végső segélyforrásnak tekintik, hanem az összes állampolgár szociális jogai érvényesülését biztosító eszköznek (Svédország és Norvégia).

A tipológia kulcsfogalma az „árutlanítás” (de-commodification), vagyis a jóléti rendszer milyen életszínvonalat garantál, függetlenül a munkaerő-piaci részvételtől. A dekommodifikáció megjelenik, ha egy szolgáltatást jogként nyújtanak, és ha egy személy a piacra való támaszkodás nélkül is képes biztosítani létfenntartását.

⁸ CSABA-TÓTH, *i.m.*7-42.

⁹ ESPING-ANDERSEN Gösta, *Mi a jóléti állam*, In: FERGE Zsuzsa-LÉVAI Katalin (szerk.), *A jóléti állam*, Budapest, 1991, 119.

Carsten Jensen¹⁰ A jóléti szolgáltatások és transzferek világi című tanulmányában arra mutatott rá, hogy a jóléti modellek kialakításakor nem vették figyelembe a jóléti szolgáltatások (egészségügyi ellátás, szociális gondozás) szerepét. Vizsgálódásai eredményeképpen arra a következtetésre jutott, hogy a jóléti szolgáltatások alapján is csoportokba rendezhetők a jóléti rezsimek. Megállapításai szerint a jóléti szolgáltatások (csak a gondozási szolgáltatásokat sorolja ide) leginkább a szociáldemokrata típusban alakultak ki és itt a legmagasabbak a kiadások. Véleménye szerint „a szociáldemokrata jóléti államokban a nemek közötti egyenlőség és az állami szerepvállalás melletti elkötelezettség a defamiliarizmus erősödéséhez vezetett, mely eredményeként az „aranykor” éveiben gyorsan fejlődtek a szociális gondozási szolgáltatások. A konzervatív jóléti államokban kitartottak a tradicionális családmodell mellett, a liberális jóléti államok pedig az állami részvétel minimalizálását tartották a legfontosabb célnak. Mindkét ideológiailag motivált szándék alacsony szintű állami szociális gondozási szolgáltatásokhoz vezetett.

Therborn¹¹ a jóléti államok osztályozásánál a szociális jogosultságok szintjéből és a munkaerőpiaccal, valamint a foglalkoztatottsággal kapcsolatos politikából indul ki. Négy osztályt különböztet meg:

- Erősen intervencionista jóléti államok jellemzője a kiterjedt szociálpolitika, és az erős elkötelezettség a teljes foglalkoztatottság megvalósítása iránt (pl.: Svédország, Norvégia, Ausztria, Finnország).
- Puha kompenzatorikus jóléti államoknak alacsony fokú az elkötelezettsége a teljes foglalkoztatottság megvalósítása iránt, de bőségesek a szociális juttatások (Belgium, Dánia, Hollandia, Franciaország, Írország, Nyugat-Németország, Olaszország).
- Teljes-foglalkoztatottság-orientációjú kis jóléti államokban alacsony szintűek a szociális jogosultságok, de a teljes foglalkoztatottság iránti intézményes elkötelezettség jellemző (Svájc, Japán).

¹⁰ JENSEN Carsten, A jóléti szolgáltatások és transzferek világi, Esély 2009/6. 41.

¹¹ PIERSON Christopher, In: BUJALOS István-NYILAS Mihály (szerk.), *Az új jobboldal és a jóléti állam*, Budapest, 1996, 438.

- A piacorientált jóléti államokban mind a teljes foglalkoztatottság iránti elkötelezettség mind a szociális jogok biztosítása alacsony fokú (Ausztrália, Kanada, USA, Nagy-Britannia, Új-Zéland).¹²

Barr¹³ szerint a jóléti állam fogalmának meghatározása azért problémás, mert az egyéni jólét nemcsak az állami intézményektől származik, hanem legalább négy forrásból. Az első a munkaerőpiac és az ott szerzett bérjövedelem, valamint az ahhoz kapcsolódó foglalkoztatási jóléti juttatások. A második a magángondoskodás (magánbiztosítás, egyéni megtakarítások), a harmadik a családon belüli és azon kívüli önkéntes jóléti szolgáltatások, végül a negyedik az állam által nyújtott univerzális támogatások, szociális segélyek és a különböző adókedvezmények.

A fent említett jóléti tipológiákon kívül számos más tipológia¹⁴ is foglalkozott a jóléti rezsimekkel, azonban azok sem terjedtek ki a kelet-közép-európai országok vizsgálatára így Magyarországra sem. Ugyanakkor a tipológiák ismerete megkönnyíti a magyar jóléti állam jellemzőinek megértését.

1.2. A jóléti állam kialakulása

A jóléti állam kialakulásával az állami feladatok jellege alapvetően megváltozott a korábbi korszakokhoz képest. A klasszikus liberális elméletek éjjeliőr államnak, vagy minimális államnak nevezik, amikor az állam csak arra vállalkozik, hogy az állampolgárait megvédje az erőszaktól, illetve kikényszerítse a szerződések betartását. A modern állam ettől többre vállalkozik, feladatai többek között kibővülnek a szegénygondozással. Ezt a korszakot a jóléti állam korai korszakának is szokták nevezni. Ekkor már az államnak a szükségletek kielégítésében vezető szerepe van. „A liberális jogállamnak az ipari társadalom jóléti államává fejlődése lényegében az átalakuló állami feladatok történetének nevezhető. Az államra hárul immár a felelősség a szociális biztonságért és a társadalmi haladásért.” „A társadalmi és szociális folyamatoknak, valamint a gazdasági fejlődésnek az állam szociálpolitikai

¹² PIERSON, *i.m.* 438.

¹³ BARR Nicholas, *A jóléti állam és céljai*, In: SEMJÉN András (szerk.), *A jóléti állam közgazdasági megközelítésben*, Budapest, 1998, 208.

¹⁴ A tipológiák bemutatását lásd részletesen: LAKNER Zoltán, *Az átmenet alagútja, a szociálpolitika-alkotás magyarországi politikai környezete*, Phd értekezés, 2013. 26-41.

megbízásával összekapcsolódó vezérlése felveti az egyén szabadságának és a jóléti államiság határainak kérdését.”¹⁵

A különböző kollektivistá ideológiák hatására az állami beavatkozás a XIX. század végi ipari társadalmakban kezdett felerősödni, és a II. világháborút követően vált általánossá. Az állami beavatkozás intézményesülését segítette az is, hogy a lakosság is az államtól várta a társadalmi és gazdasági problémák megoldását. A piacgazdaság már nem kínált megoldást a gazdasági válságra és a hagyományos intézmények, a család az egyház és a helyi közösség sem bizonyultak alkalmasnak a rászorulóknak szükségleteinek kielégítésére. A XIX. század folyamán folyamatosan növekedett az emberi szükségletek kielégítésében az állami felelősségvállalás. A szociális problémák kezelése a bismarcki társadalombiztosítás és a szegénnytörvények révén történt. Myles szerint a XIX. századi jóléti politika célja az volt, hogy az egyének és családok létezését függetlenné tegye a piactól, de egyben ösztönözze is őket a piaci szerepvállalásra, ezért a II. világháborúig a jóléti állam véleménye szerint ún. szociális segélyező jóléti állam volt.¹⁶

Az állam jóléti szerepvállalását már ekkor, a kialakulástól kezdve kritikák érték. A szegények szociális segélyezésének a káros hatásáról (tudatosan beavatkozik a piaci működésbe) szóló gazdasági kritikát már Anglia szegénnytörvényével kapcsolatosan megfogalmazták. Az érvelés másfél század múlva az Egyesült Államokban tűnik fel újra. Forrester szerint bármely a társadalom megjavítását célzó emberi kísérlet csak ront a helyzeten: „a nélkülözés enyhítését célzó erőfeszítéseink maguk növelik a nélkülözést.”¹⁷ A XIX. századi gondolkodók is eltérően vélekedtek az államnak a szociális gondoskodásban betöltött szerepéről. Durkheim, Spencer és Weber az állam szerepét a szociális gondoskodás és szociális ellátás terén korlátozni kívánta. „Durkheim nem helyesli az állami irányításnak a szociális gondoskodásra való kiterjesztését. Az erkölcsi nevelés megfelelő formáit inkább tekinti eszköznek e bajok orvoslására és kivédésére, mint szociális szolgáltatásokkal való ellátás megváltoztatását. Spencer a legszigorúbban korlátozni kívánta az államigazgatás hatáskörét, különösen a

¹⁵ MÖSSLE Wilhelm, *A liberális államtól a szociális jogállamig*, In: TAKÁCS Péter (szerk.), *Joguralom és jogállam*, ELTE ÁJK Budapest, 1995, 167.

¹⁶ MYLES John, *Hanyatlás vagy holtpont?* In: BUJALOS István-NYILAS Mihály (szerk.), *Az új jobboldal és a jóléti állam Budapest*, 1996, 374.

¹⁷ HIRSCHMAN O. Albert, *A reakció retorikája*, In: BUJALOS István-NYILAS Mihály (szerk.), *Az új jobboldal és a jóléti állam*, Budapest, 1996, 157.

szociális ellátás terén, tekintet nélkül arra, hogy ez rövid időre inséget okozhat.¹⁸ Weber szerint a szociálpolitika körébe tartozó társadalombiztosítás paternalisztikus és bürokratikus. „Kijelentette, hogy egyéb tényezők között elsősorban az úgynevezett szociális ellátási politika sokrétű feladatai hatnak a bürokratizálódás irányában, mert egyrészt ezekkel a feladatokkal érdekcsoportok terhelik meg az államot, másrészt az állam hatalmi, politikai okokból vagy ideológiai indítékokból, elbirtokolja őket.”¹⁹

A jóléti állam kialakulásával az I. világháború majd a gazdasági világválság idején a kormányzat szerepe mellett a közigazgatás szerepe is megnőtt. Az 1960-as évekre a jobb-és baloldali vonzalmú politikai pártok egyaránt jóváhagyták az állami beavatkozást és elfogadták, hogy közintézmények irányítsák a gazdaságot, szabályozzák a kereskedelmi és gazdasági tevékenységet, szubvencionálják a jövedelmeket, széles körben nyújtsanak humán szolgáltatásokat, társadalombiztosítási alapok felett rendelkezzenek. Myles szerint a II. világháborút követően szociális biztonságot nyújtó jóléti állam kezdett kialakulni, melynek célja, hogy a gazdasági ciklus változásaitól függetlenül biztosítsa az életszínvonal fenntartását, a munkásosztály és a kialakuló új középosztály bérének stabilitását. Eszköze az univerzalizmus és a bérhelyettesítés.²⁰ A XX. század közepére alakult ki az átfogó társadalombiztosítás, a jövedelem fenntartó programok, és a 70-es évekre bevezették az állami szociális szolgáltatásokat. A szolgáltató állam beleolvadva a jóléti állam kereteibe, elnyerte az állampolgárok túlnyomó többségének tetszését, hiszen garantáltan egyenlő alapon biztosította az alapvető szükségletek kielégítését.

A jóléti állam szociális kiadásainak emelésében (1. táblázat) mind az állampolgárok, mind a piaci szereplők érdekeltek voltak – azaz egy társadalmi kompromisszum eredménye volt. Az állampolgároknak azért állt érdekében a szociális szolgáltatások kiépítése, mert ez lehetővé tette létbiztonságuk és életszínvonaluk folyamatos emelését. A piaci szereplők pedig kihasználhatták a jóléti állam nyújtotta piacbővítés és az állami redistribúció olyan hatásait, mint az oktatás kiterjesztése, a kedvező szociális légkör stb. Esping-Andersen rámutatott arra, hogy mindezek ellenére az 1950-es és 1960-as években is támadta mind a baloldal, mind a jobboldal az állam szociális tevékenységét.

¹⁸ PINKER Robert, *Ki az atya?* In: FERGE Zsuzsa-LÉVAI Katalin (szerk.), *A jóléti állam*, Budapest, 1991, 24.

¹⁹ PINKER, *i.m.* 41.

²⁰ MYLES, *i.m.* 375.

*A szociális biztonságra (social security) fordított kiadások alakulása
a GDP százalékában, 1950–1990*

	1950	1960	1970	1980	1990
Egyesült Királyság	10,0	11,0	13,8	17,7	17,3
Franciaország	12,6	13,4	15,3	26,8	27,1
Hollandia	7,1	11,1	20,0	28,6	28,5
Belgium	12,5	15,3	18,1	25,9	25,6
Írország	8,9	9,6	11,6	21,7	18,9
Németország/NSZK	14,8	15,0	17,0	23,8	22,7
Ausztria	12,4	13,8	18,8	22,4	24,8
Svájc	6,0	7,5	10,1	13,8	14,4
Svédország	8,3	11,0	18,8	32,0	35,9
Dánia	8,4	11,1	16,6	26,9	28,4
Finnország	6,7	8,7	13,1	18,6	21,4
Norvégia	5,7	9,4	15,5	20,3	
Olaszország	8,5	11,7	16,3	18,2	23,4
Magyarország	3,8	5,8	8,9	14,2	18,4

Forrás: TOMKA Béla, *Bevezetés Európa újabkori társadalom- gazdaságtörténetébe*, <http://gepeskonyv.btk.elte.hu/adatok/Tortenelem/13Tomka/html/tartalom.htm> (letöltés ideje: 2014. március 14.)²¹

Mishra²² a jóléti állam II. világháborút követő történetét három részre osztja fel. Az első szakasz 1950-től 1975-ig tartott, ez volt a keynesi jóléti állam időszaka. A második szakasz kiindulópontja az olajválság volt és álláspontja szerint 1980-ig tartott. A harmadik korszakra a jobboldalon a neokonzervativizmus (Egyesült Királyság, Egyesült Államok), a baloldalon a szociális korporativizmus (Svédország, Ausztria) lett a jellemző és a Thatcher-és Reagan-kormány hatalomra kerülésével vette kezdetét.

A 70-es évek közepére válságba került a jóléti állam. Válságtünetei három szinten mutatkoztak meg. Gazdasági téren a világgazdaság működési zavarai hatására az egyes

²¹ Megjegyzések: Az ILO definíciója szerint társadalmi biztonságra fordított kiadások (lásd szövegben).; Dánia, Írország és az Egyesült Királyság április 1. és március 31. közötti pénzügyi évre vonatkozó adatai a megelőző év GDP-jének arányában vannak kifejezve.; Eltérő időpontok: Németország: 1989; Egyesült Királyság: 1974/1975, 1979/1980, 1989; Franciaország: 1952, 1989; Hollandia: 1989; Ausztria: 1989; Svájc: 1951, 1989; Írország: 1953, 1989; Svédország: 1989; Dánia: 1974/1975, 1989; Finnország: 1989; Olaszország: 1989.

²² MISHRA Ramesh, *A jóléti állam a „válság” után*, In: BUJALOS István-NYILAS Mihály (szerk.), *Az új jobboldal és a jóléti állam*, Budapest, 1996, 275.

jóléti államokban a gazdasági fejlődés üteme lelassult vagy stagnált. A gazdasági válság közvetett módon hatást gyakorolt arra a politikai-társadalmi konszenzusra is, amely egyik alappillére volt a jóléti államok fejlődésének. Ez a jóléti állam problémamegoldó képességébe vetett hit megkérdőjelezését jelentette. A jóléti állam válságának harmadik tünete már a hatvanas évek végétől érzékelhető politikai, társadalmi jellegű folyamatokban mutatkozott meg. A feszültségek kiváltói – az elemzések szerint – a jóléti állam a felülről gondoskodás antidemokratikus beállítódása és a bonyolult bürokráciák voltak.

A konzervatív bírálókat politikai megtestesítője az úgynevezett radikális jobboldal, új jobboldal vagy más néven a neokonzervatívok voltak. A jóléti államot a radikális jobboldal és a liberálisok (Hayek, Friedman) egyre több szempontból bírálták.²³ A kritikák nemcsak a gazdasági hatékonyság (a jóléti állam tevékenysége nem egyeztethető össze a gazdasági növekedéssel), a szabadságjogok korlátozása miatt fogalmazódtak meg, hanem a szociális ellátások oldaláról is. „Az állam számos új jóléti tevékenysége azért fenyegeti a szabadságot, mert bár egyszerű szolgáltató tevékenységeknek mutatkoznak, valójában ezek alkotják a kormány kényszerítő hatalmának gyakorlatát, és bizonyos területeken ezekre támaszkodik a kormányzat kizárólagos jogok iránti igénye.”²⁴

A radikális jobboldal szerint a kormányzatot más szociális intézményekkel, a családdal, a civil szektorral és a piaci szektorral kell helyettesíteni a jóléti ellátások terén. Több felelősséget kell vállalnia a tagállamoknak, az önkormányzatoknak, a piaci intézményeknek – fogalmazták meg az Egyesült Államokban. A radikális jobboldal szerint a szociális gondoskodásnak a család normális funkciójának kellene lennie. Ideális esetben nem lenne szükség a köz által nyújtott szociális szolgáltatásokra. Ha a jólét biztosítása meghaladja a család és az informális szektor lehetőségeit, a segítséget a

²³ „Az osztrák-angol Friedrich Hayek, a keynesi gazdaságtan és politika ősellensége meggyőződéssel hirdette, hogy az államnak csak az a feladata, hogy védje az egyéni szabadságot, valamint a piac és a verseny szabadságát - semmi több. Emberi, politikai szabadság és szabadpiac nála elválaszthatatlan előfeltételei egymásnak, s mint egyik könyvének címével is kifejezte, az állami beavatkozás "út a szolgaságba". Az amerikai Milton Friedman a roosevelti politikai utat a Nagy Válság ellen megteremtett New Deal politikáját "a szabad társadalomból elvezető útnak minősítette, ami, ha folytatódik - szögezte le 1977-ben -, Amerika elveszíti szabadságát". Friedman a jóléti állam filozófiáját úgy jellemezte, hogy az rendőrök küldése más emberek pénzének kizsebelésére.” BEREND T. Iván, *A jóléti állam: válság és kiutak*, Magyar Tudomány 2003/10. 1273.

²⁴ HAYEK, *i.m.* 47.

szervezett önkéntes segítő szektornak kell nyújtania. Az állammal szemben az üzleti szektort tekintik a szolgáltatásnyújtás kívánatos formájának.²⁵

Glazer hasonló kritikát fogalmazott meg. Szerinte a jóléti állam olyan nélkülözőkkel kíván foglalkozni, akikről korábban a hagyományos struktúrák mint amilyen a család, az egyház, vagy a helyi közösség, gondoskodtak. Véleménye szerint a folyamat során az állam a megmaradt hagyományos struktúrák további gyengülését idézi elő. Az állami beavatkozások a társadalmi igazságosság alapvető céljainak sem feleltek meg maradéktalanul, hiszen a jóléti juttatások nem mindig azokat érték el, akiknek leginkább szükségük lett volna rájuk, ráadásul korrupcióval és jelentős hatékonyság-vesztéssel is jártak. Így támadták a jóléti államot az ún. haszontalanság szempontjából. Lyndon Johnson álláspontja szerint az újabb jóléti programok többnyire elsősorban olyan igazgatási szakemberek, szociális munkások és más különböző foglalkozásúak számára biztosítanak munkalehetőséget, amelyek tagjai elsősorban saját hivatalaik és kiváltságaik növelése iránt elkötelezett hataloméhes bürokraták.²⁶

Feldstein szintén hasonlóan vélekedett, mely szerint a szegények „nagyobb valószínűséggel dolgoznak biztosítás nélküli munkahelyeken, ellátásra nem jogosító rövid munkaviszonnyal, vagy kilépnek utolsó állásukból. Ezzel szemben a közepes és magas jövedelműek, többnyire biztosított munkahelyeken, eleget keresnek ahhoz, hogy megfeleljenek a maximális tartalmú munkanélküli-járadék folyósítási feltételeinek.” A közepes és magas jövedelműek a szegényeknél ügyesebben szedik ki a pénzt az ellátórendszerből.²⁷

Friedman szerint a jóléti állam kudarca az alábbiak szerint összegezhető:

- a kiadások iszonyatos mértékben növekednek,
- ezek a kiadások egyre nagyobb arányban a jobb helyzetűek javát szolgálják.
- A kliensek és a programokat igazgató bürokraták a programok fenntartására, sőt kiterjesztésére törekszenek.

²⁵ STOESZ- MIDGLEY, *i.m.* 244.

²⁶ HIRSCHMAN, *i.m.* 160.

²⁷ HIRSCHMAN, *i.m.* 164.

Tomka Béla²⁸ a jóléti államokkal szemben megfogalmazott kritikák közül a gazdasági teljesítményre gyakorolt negatív hatását emeli ki: „a jóléti programok lehetséges negatív hatásai közül két tényező kapott kiemelt hangsúlyt: egyrészt a munkaerőre gyakorolt ellenőztönzés, mellyel a különféle jóléti juttatások járnak, másrészt a szociális kiadások fedezésére szolgáló adók és járulékok hatása a megtakarításokra, s így a beruházások szintjére, a vállalkozások aktivitására és a munkavégzésre.”

1.3. A neokonzervatív korszak, az állam visszábbvonulása

Az Egyesült Királyságban és az Amerikai Egyesült Államokban szinte egy időben, a hetvenes évek legvégén, illetve a nyolcvanas évek legelején két olyan politikus (Thatcher, Reagan) került a végrehajtó hatalom, a közigazgatást irányító szervezet élére, aki az addig uralkodó, a közigazgatás feladatkörének, személyzetének, költségeinek növekedését eredményező folyamattal szemben álló politikát hirdetett meg. Angliában erőteljes privatizáció kezdődött el, úgy vélték ezzel lényegesen csökken az állami feladatok köre. Amerikában, mivel állami tulajdon a gazdaságban szinte nincs, az állami szervek bizonyos feladatait - úgynevezett kiszerezéssel - magánvállalkozásoknak adták át, azzal a meggyőződéssel, hogy ily módon nemcsak az állami feladatok és kiadások csökkennek, hanem a feladat ellátásának időtartama is; megoldásának minősége pedig javul. Lőrincz Lajos²⁹ a neoliberális államfelfogást a következőképpen összegezte: A kis vagy karcsú állam megteremtése során olykor jelentkező gazdasági gondokat „megoldja” az önszervező piac, a szociális és egyéb területeken mutatkozó problémák megoldásában pedig az öngondoskodás módszerének kell érvényre jutnia.”

Az állami szerepvállalás csökkentését szorgalmazó közgazdasági-társadalomtudományi kritika szerint az állam egyre több jóléti funkciót halmozott fel feladatai között. Az állami beavatkozásokat, és azok konkrét formáit (pl. saját szolgáltatás, ösztönzés, kényszerítő erejű szabályozás) a neoklasszikus közgazdaságtan „piaci kudarcokra” vonatkozó elméleteivel igyekeztek igazolni. A piacgazdaság hatékonysága érdekében az államnak továbbra is be kell avatkoznia a piac működésébe az ún. piaci kudarcok miatt.

²⁸ TOMKA Béla, *Jóléti államok az ezredfordulón: válságjelek vagy válság mítoszok?* Magyar Tudomány 2009/2. 199.

²⁹ LŐRINCZ Lajos, *A modern állam feladatai kiemelten a közigazgatásban*, In: HALM Tamás – VADÁSZ János (szerk.), *A modern állam feladatai*, Budapest, 2009, 16.

Ezek a következők: a közjavak, a piactorzító monopóliumok és oligopóliumok léte, külső gazdasági hatások (externáliák), a piaci szereplők aszimmetrikus informáltsága.

A neoliberais államfelfogás, azonban nem érintette az állam valamennyi szerepét, így a belső rendvédelmet, a honvédelemet, az igazságszolgáltatást, a szabályozó funkciót betöltő törvényhozást. A csökkentés mindenekelőtt a gazdasági, a szociális, kulturális, egészségügyi ellátási funkciókra vonatkozott. A változás nemcsak az állam kivonulását jelentette ezekről a területekről, hanem a megmaradt funkciók átszervezését is.³⁰

1.4. Visszavonult-e az állam?

A XX. század végén a legtöbb Nyugat-Európai államban végrehajtották a leépítéseket a jóléti területen. Ezzel egyidejűleg több országban megfigyelhető a piaci vagy magánjellegű tevékenységek arányának lassú növekedése a közszektorhoz képest. Ide tartoznak a polgárok által közvetlenül a piacról vásárolt szolgáltatások és a magántulajdonban lévő vállalkozásokból vásárolt szolgáltatások (pl. idősgondozás) is. A jóléti szolgáltatások magánfinanszírozásánál gyorsabban emelkedett a közkiadásokból fedezett, de magánvállalkozások által nyújtott szolgáltatások aránya egyes területeken (pl. idősothtonok, gyermekotthonok).³¹

Az állam visszavonulása, a privatizáció nem volt jellemző minden Nyugat-Európai országra, és az érintett országokban (neokonzervatív országok) sem eredményezett alapvető változásokat. Egyes társadalomtudósok szerint az 1980-as évek jóléti állama nem szűnt meg, sőt stabil, csak annyi történt, hogy megállt a növekedése.³² Heclo

³⁰ LŐRINCZ, *i.m.*2009. 16.

³¹ TOMKA, *i.m.* 2009. 203.

³² Franciaországban a szociális juttatások 33 százalékot tesznek ki a GDP-hez viszonyítva a 2013-ra vonatkozó számítások szerint. Sőt, a válság kezdete óta összesen 10 százalékos növekedés figyelhető meg: ezzel a számmal Franciaország 14 éve szinte töretlenül a ranglista élén áll. Dániában (30,8 százalék), Belgiumban (30,7 százalék) és Finnországban (30,5 százalék) hasonlóan magas arányt képviselnek a szociális kiadások. Az északi példa egyedülálló: bár az adóbevételek európai viszonylatban itt a legnagyobbak, s a nyugdíjkorhatár is a kontinens ezen részén a legmagasabb, az állampolgárok cserébe színvonalas szociális ellátásban részesülnek, és nagyfokú szabadságot élveznek a közszolgáltatást nyújtók kiválasztásában. A szolgáltatások hatékonyságának növelése érdekében jelentős a magánszféra bevonása a közfeladatok ellátásába, de a finanszírozásban az állam jelentős szerepet vállal. Németország gyökeresen eltérő utat járt be: az utóbbi négy évben 5,8 százalékkal csökkent a szociális támogatások mértéke, és a 2013-ra vonatkozó előrejelzések szerint csupán a GDP egynegyedét teszik ki a kormányzat ilyen jellegű kiadásai. Az OECD adatai szerint a munkanélküli segélyekre fordított összegeket mintegy 13,5 milliárd euróval sikerült csökkenteni 2009 és 2011 között. A szigorú megszorítások a nyugdíjasokat fájdalmasan érintik: Németországban az egyik legalacsonyabb, mindössze átlagosan 58 százalék a nyugdíj mértéke az egykori munkabérhez viszonyítva. A nyugdíjkorhatárt pedig 2027-ig fokozatosan 67

mutatott rá arra, hogy a neokonzervatívoknak nem sikerült visszaszorítani a jóléti államot. Szerinte a jóléti állam alapvető intézményei a helyükön maradtak, de a további növekedés kérdésessé vált.³³ Abbott és Wallace szerint az adórendszer némi módosításától eltekintve jogi eszközökkel kevés történt a jobboldal által hangoztatott hagyományos családeshíly erősítésére.³⁴ Pierson szerint a jóléti államok átalakítása megy végbe a jogok és érdekek új szerkezetének megfelelően, melynek eredményeképpen az egyes jóléti államok közötti már korábban is fennálló jelentős különbségek még hangsúlyosabbá válnak.³⁵

A jóléti politikában változás a 90-es évek második felében a Tony Blair kormánya által bevezetett ún. harmadik utas politikával következett be. A reformkapitalizmusnak, illetve a szociáldemokrácia újraértelmezésének is nevezett program Tony Blair tanácsadója, Anthony Giddens nevéhez fűződik. Giddens szerint a klasszikus jóléti államot nem megszüntetni, hanem elsősorban a globalizáció hatására megváltozott körülményekhez kell igazítani. Egy olyan új, vegyes gazdaságot javasol létrehozni, ami úgy néz ki, mint egy együttműködés a köz- és magánszektor között, de egyben hasznosítja a piacok dinamizmusát is. Hoffman István³⁶ szerint az új baloldal harmadik utas politikája a személyes jellegű szolgáltatások körében is változást eredményezett. „Az új kormányzat ugyanis a kötelező versenyeztetés helyett a legjobb értéket (*Best Value*) nyújtó szolgáltató kiválasztását tekintette központi céljának. Az új baloldal közösségi politikájának fontos elemévé vált a civil társadalommal és a szociális aktorokkal történő együttműködés, amellyel a piaci alapú megoldásokat és a kvázi verseny létrehozását váltották fel.”

Humphrey³⁷ három fő pontját emelte ki az Új Baloldal szolgáltatás-modernizációs programjának. Az első a szolgáltatások közötti együttműködés erősítése, melynek

évre emelik, amivel az ország szintén Európa élvonalában szerepel. *Jóléti államok szociális kiadásai: Franciaország az élen*,

http://kitekinto.hu/europa/2013/08/01/joleti_allamok_szocialis_kiadasai_franciaorszag_az_elen/#.U0k8KqKxOho (letöltés ideje: 2014. március 25.)

³³ MISHRA, *i.m.* 269.

³⁴ MIDGLEY, *i.m.* 224.

³⁵ PIERSON, *i.m.* 435.

³⁶ HOFFMAN István, „Forr a világ bús tengere” – Modellek közt hanyódva: a magyar szociális igazgatás rendszerszerű változásai 1986-2013 között, In: FAZEKAS Marianna (szerk.) *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*, Budapest, 2013. 166.

³⁷ HUMPHREY C. Jill, *Az Új Baloldal és a szociális szolgáltatások szabályozási reformja*, Esély, 2008/6. 35-36.

eredményeképpen a helyi hivatalok a hálózatok koordinálóivá váltak, és ezzel háttérbe szorult szolgáltatói szerepük. A másik az állampolgárok szerepének és jogainak erősítése. A harmadik a szociális szolgáltatásokat végzők szerepének átalakítása a menedzsment szempontok alapulvételével.

Az 1990-es években a svéd jóléti politika is átalakult. A gazdasági, demográfiai változások, a gazdaság stagnálása és az állam túlköltekezése szükségessé tette Svédországban is a reformokat. Ezek a reformok az adócsökkentések mellett elsősorban a pénzbeli társadalmi juttatások (például a táppénz- és a nyugdíjrendszer) reformját jelentették, de a szolgáltatási szférában is sor került változásokra. A kvázipiaci jellegű megoldások célja a pazarlás megszüntetése, a túlzott felhasználás csökkentése, illetve a verseny fokozása, s ezen keresztül a rendszer hatékonyságának növelése volt. A korábban elért alapvető szociális jogok a reformok hatására azonban nem sérültek; a svéd jóléti rendszer továbbra is képes maradt arra, hogy szükséghelyzetekben széles körben elfogadható megélhetést biztosítson.³⁸

Mishra³⁹ azt vizsgálta, hogy a jóléti államot a neokonzervatívok részéről ért támadást követően a nyolcvanas évek jóléti államáról, annak „válságáról”, jövőjéről hogyan vélekedtek a társadalomtudósok. A megjelent nézetek egyike a jóléti pluralizmus elnevezést kapta. A jóléti pluralizmus vagy más néven jóléti vegyes gazdaság hívei szerint a jólét azokat a javakat és szolgáltatásokat jelenti, amelyek alapvető szükségleteket elégítenek ki és biztosítják a szociális védelmet. Ezek a javak sokféle forrásból táplálkoznak. Ezek közé tartoznak az állam, a piac, az önkéntes és jótékonyági szervezetek. A nézetet vallók szerint a nyolcvanas években zajló folyamat nem volt más mint az, hogy a hangsúly áttevődött a kiemelkedő szerepet játszó államról a jóléti rendszer egészére, ahol nem a jólét nyirbálódik meg, hanem a feladatok rendeződnek át az egyes szolgáltatók között, csak a jóléti ellátások formájában történik változás. „Helyeslik az állam szociális szerepének csökkentését, mondván, hogy ez decentralizáltabb és plurálisabb jóléti rendszert hoz létre. Valószínűleg nagyobb a társadalom általános jóléte, ha nem egy monopolhelyzetben lévő szolgáltató van, hanem a jólét sokféle forrásból táplálkozik. A „képesse tevő állam” nagyobb hangsúlyt helyez

³⁸ SEMJÉN András, *A svéd jóléti rendszer átalakulása*, Közgazdasági Szemle, XLVI. évfolyam, 1999. április, 343-344.

³⁹ MISHRA, *i.m.* 274.

„szolgáltatások finanszírozására, tervezésére, előmozdítására és szabályozására, mint e szolgáltatások végzésére.” Mishra⁴⁰ szerint a II. világháborút követően a jólét állam keynesi modelljében a szolgáltatásnyújtás centralizált, államközpontú volt. A neokonzervatív országokban a változásokat követően eltolódás ment végbe a decentralizált, illetve privatizált rendszer felé.

A hazai szerzők közül Lelkes Orsolya⁴¹ az „új jóléti politika” fő jellemzőinek a következőket tekinti:

- „nem elsősorban a jövedelem újraelosztására összpontosít, hanem a jóléti szolgáltatások minőségére is. A szolgáltatások „minőségének” kritériuma, hogy mennyire segítik a társadalmi integrációt, ezen belül különösen a munkapiaci részvételt.
- „Ráfordítás” helyett „eredmény” szemlélet, azaz nem pusztán az állami kiadások nagyságrendjét figyeli, hanem azok hatékonyságát és azok társadalmi hatását is nyomon követi. (Ennek alapját tényfeltáró, hatáselemző vizsgálatok teremtik meg.)
- Igyekszik összehangolni az egyes *szakpolitikai intézkedéseket* a „halmozottan” hátrányos helyzet felszámolása érdekében.
- A civil társadalom bevonására is törekszik.”

⁴⁰ MISHRA, *i.m.* 280.

⁴¹ LELKES Orsolya, *Társadalmi kohézió Magyarországon Elméleti alapok és tények*, PM Kutatási füzetek 2004/7. 38.

II. Az állami feladatok változásai

2.1. Az állam funkciói és feladatai, a közszolgáltatások és a közigazgatás kapcsolata

Napjaink egyik legvitatottabb kérdése, hogy az államnak milyen funkciókat kell betöltenie, meddig terjedjen az állami szerepvállalás. A közszolgáltatások és ezen belül a szociális ellátásokat érintő közigazgatási reformok bemutatása előtt szükségesnek tartom az állam, a közszolgáltatások és a közigazgatás fogalmának meghatározásain keresztül kapcsolódásukat ismertetni.

Az állami funkció kifejezéssel rendszerint az államnak a társadalmi környezetére gyakorolt hatására szoktak utalni, amit más szóhasználattal az állam társadalmi szerepének neveznek. Az állami funkció az állami tevékenység különböző formáinak egésze és a társadalmi viszonyok összefüggő csoportja közötti közvetlen okozati összefüggés.

Az állam-államháztartási funkcióik meghatározására a szakirodalomban többféle megközelítéssel találkozunk.

Az államháztartás magában foglalja azokat a közfeladatokat, amelyeket az állam a közhatalom birtokosaként, helyzetéből, kötelezettségeiből adódóan, a köz érdekében, közfunkcióként lát el. Az államháztartás feladatmegközlítésben három alapvető funkcióval, tradicionális funkcióval, szociális funkcióval, valamint gazdasági-gazdaságpolitikai funkcióval rendelkezik.

A közgazdaságtani megközelítés szerint⁴² az államnak klasszikus funkciói, az allokációs (kollektív javak előállításának biztosítására irányul), a redisztribúciós, és a stabilizációs funkciók különböztethetők meg. E funkciók a piac működéséhez és piaci kudarcok kezeléséhez szükségesek.

Metodikai megközelítésben szabályozási, illetve pénzellátási (finanszírozási) funkciók között különböztethetünk.

⁴² MUSGRAVE Richard, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy* New York: McGraw-Hill, 1959. XVII. 628.

Más közgazdasági szemlélet nyolc funkciót különböztet meg. A funkcionális csoportosítás szerint az államnak közhatalmi, jóléti, valamint gazdasági funkciója, a kormányzati tevékenység jellege szerint szabályozó és finanszírozási funkciója, gazdasági hatását tekintve allokáció, a redisztribúció, és a stabilizációs funkciója különíthető el. A jóléti funkció olyan szolgáltatások nyújtását jelenti, melyet az állam azért biztosít, mert azokat a piac nem vagy nem hatékonyan tudja kielégíteni. Ezen szolgáltatások körébe sorolják az oktatást, az egészségügyet, a kultúrát, a nyugdíjbiztosítást, a családtámogatást, a munkanélküliséget és szegénységet kezelő rendszereket.⁴³

Báger Gusztáv⁴⁴ az állami funkciók három csoportját különbözteti meg a XXI. század államát érintő legfőbb kihívás a globalizáció szempontjából. A minimális állami funkciók közé tartozik a közszolgáltatások biztosítása, a védelem, a törvényesség és a rend fenntartása, a közegészségügy, a szociális kohézió stb. A második csoportba a közbülső funkciók tartoznak, melyek közül az oktatás szerepét emeli ki. Harmadikként az aktivizáló funkciókhoz a versenyképesség erősítését, a jövedelem újra elosztását, és az állami pénzügyi ellenőrzést sorolja. Kalas Tibor⁴⁵ szerint az állam belső funkcióról, mint gazdasági, kulturális, szociális és egészségügyi, és külső funkcióról, mint külső védelmi funkcióról, a nemzetközi együttműködés szervezéséről lehet beszélni. Gajdusчек György⁴⁶ három állami funkciót határoz meg: gazdasági, társadalmi és védelmi funkciót.

Báger Gusztáv⁴⁷ szerint a konkrét állami funkciók és feladatok meghatározása egyértelművé teszi a központi költségvetés és a helyi önkormányzatok közötti hatás- és feladatkör-elhatárolást. Ez segítséget jelent a helyi önkormányzatok részére a kötelező és önként vállalt feladataik tisztázásában. Egyértelművé válik továbbá, hogy a nonprofit szférában mit és milyen mértékben kíván az állam forrásokkal támogatni. Fontos szerepe van az átlátható tervezés, a cél- és teljesítménykövetelmények alapján jóváhagyott költségvetés kialakításában, a mérhető teljesítmények feltételeinek

⁴³ ZSUGYEL János (szerk.), *A közpénzügyek nagy kézikönyve*, CompLex, Budapest, 2009, 40.

⁴⁴ BÁGER Gusztáv, Az állami szerepvállalás új vonásai a XXI. század globalizált világában, In: VIGVÁRI András (szerk.), *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról* Stratégiai kutatások – Magyarország 2015, Budapest, 2006, 9-41.

⁴⁵ KALAS Tibor, *Közigazgatási jog*, Bíbor, Miskolc, 1998. 51-54.

⁴⁶ GAJDUSCHEK György, *Modern közmenedzsment*, In: Versenyvizsga középszintű oktatási-képzési segédanyag. Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, Budapest, 2009. 151-154.

⁴⁷ BÁGER, *i.m.* 32.

megteremtésében, s ezzel együtt mind a belső, mind pedig a külső ellenőrzés szerepének, hatékonyságának növelésében.

Az állam funkcióitól meg kell különböztetni az állami feladatokat. Torma András⁴⁸ állami feladatokként definiálja az állami funkciók megvalósulása érdekében az állami szervek rendeltetését, hiszen az állami szférában a feladatok mindig konkrét szervekhez kötődnek.

Az állam funkciói általában hosszú történelmi időszakban változatlanok, abban azonban, hogy ezek milyen konkrét feladatok ellátását jelentik egy adott időszakban a közigazgatás számára, több befolyásoló tényező is szerepet játszik. Például az adott társadalomban a társadalmi munkamegosztás fejlettsége, a gazdasági feltételek alakulása, bel-és külpolitikai viszonyok, társadalmi, gazdasági rendszer és azok változásai, az állam beavatkozásának mértékéről kialakult tudományos és politikai nézetek, az állampolgárok szociális biztonsága iránti felelősség, stb.

A közigazgatás az állam feladatainak tényleges megvalósítása. Általános az a meghatározás, amely a közigazgatást a közszolgálatnak, azaz az államra háruló közszolgáltatások megvalósítására rendelt szervezetnek és tevékenységnek tekinti.

Rixer Ádám⁴⁹ minimális állami feladatként jelöli meg a közszolgáltatások szervezését. A közfeladat-ellátást⁵⁰ tágan értelmezi, nemcsak a jogszabályban foglalt állami és önkormányzati feladatok közvetlen gyakorlását, hanem olyan általánosabb állami feladatokat is ide sorol, mint a közhatalmi döntéshozatal előkészítése, a nyitott jogalkotás elveinek megfelelő jogszabály-előkészítés, a közfeladatok gyakorlásának és végrehajtásának ellenőrzése, a valóságos társadalmi folyamatokról jelzőrendszer és információs rendszer működtetése, a közfeladat-ellátás folyamatainak fejlesztéséhez szükséges innováció biztosítása.

⁴⁸ TORMA András, *Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti háttéréhez és főbb irányzataihoz*, Sectio Juridica Politica, Miskolc, Tomus XXVIII. 2010. 316.

⁴⁹ RIXER Ádám, *Új közigazgatás – változó társadalom*, Közigazgatási Szemle 2007/2. 14.

⁵⁰ A közfeladat olyan társadalmi közös céllal összefüggő célkitűzés, amely ellátásának megszervezésért állami vagy önkormányzati szervek felelősek, és amelyek ellátását jogszabály rendel el vagy erre feljogosított szervezetek vállalják. Közhatalmi feladat: jogszabályi felhatalmazás alapján, közjogi jogalanyok által ellátott tevékenység. Ide értendő különösen: jogalkotás, közigazgatás, hatósági eljárás, igazságszolgáltatás, büntetőügy, végrehajtás stb. VIGVÁRI András (szerk.), *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról Stratégiai kutatások – Magyarország 2015*, Budapest, 2006, 251.

Berényi Sándor⁵¹ megfogalmazásában az állami funkciók, az állami feladatok határozzák meg a közigazgatás feladatait, a közigazgatás tevékenységét és magát a közigazgatási intézményrendszert. Az állam klasszikus funkciói (honvédelem, külügyek, a jogrend, a közrend fenntartása, megóvása, stb.) mellett később intézményesedett az állam gazdasági, szociális és kulturális funkciója is. A közigazgatás fogalmától meg kell különböztetnünk a közszektor fogalmát. Berényi leírásában a közszektor fogalma tágabb, mert a közigazgatás szervezetrendszerén kívül magába foglalja a közfeladatokat ellátó szervezeteket, közintézményeket és közszolgáltatást végző vállalatokat. Magának a közigazgatási tevékenységnek egy része a közfeladatok ellátása. A közigazgatás olyan igazgatási tevékenység, amely az egész társadalomra kiterjed és amelyet közhatalom birtokában végez.

Vigvári András⁵² szerint a közszektor a gazdaság alrendszere, amely célja kollektív javak biztosítása és előállítása. Az ide tartozó gazdálkodó egységek működhetnek költségvetési, nonprofit és üzleti gazdálkodási szabályok szerint. Részei a kormányzati, a nonprofit szektor, a kvázi fiskális tevékenységet és közcélú szolgáltatást végző üzleti szervezetek.

Jogi értelemben „a közigazgatás az állami igazgatás egyik speciális fajtája, mely az egész társadalomra kiterjedő állami közhatalom birtokában végzett igazgatási tevékenységet jelenti.”⁵³

A közigazgatási jog, mint a jogrendszer többi ága meghatározott körű, meghatározott jellegű viszonyrendszert szabályoz. Sajátossága a közhatalmi jogosultság, a végrehajtás és rendelkezés egyidejű jelenléte, az elkülönült hivatali apparátus, a közigazgatási szervek hatásköri önállósága. Egyidejűleg jogalkotó, jogalkalmazó és jogvédő funkciót lát el.⁵⁴

⁵¹ BERÉNYI Sándor, *A közigazgatás az állami szervek rendszerében, a közigazgatás fogalma és sajátosságai* In: FICZERE Lajos (szerk.), *Magyar közigazgatási jog*, Osiris, Budapest, 2001, 34.

⁵² VIGVÁRI András (szerk.), *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról Stratégiai kutatások – Magyarország 2015*, Budapest, 2006, 251.

⁵³ KALAS Tibor, *i.m.* 16.

⁵⁴ FICZERE Lajos, *A közigazgatási jog helye a jogrendszerben*, In: FICZERE Lajos (szerk.), *Magyar közigazgatási jog*, Osiris, Budapest, 2001, 57.

Lőrincz Lajos⁵⁵ szerint a közigazgatási jog a közösségi szolgáltatások (egészségügyi, oktatási, szociális támogatások stb.) mértékét, igénybevételének módozatait, feltételeit, valamint e szolgáltatásokat nyújtó intézmények működésének szabályait rögzíti.

A közigazgatást általánosságban közszolgálatnak is nevezik, arra utalva, hogy feladata az államra háruló közszolgáltatások szervezése. Ficzer szerint különbség tehető a törvény alapján kötelezően ellátandó és a fakultatív jellegű közszolgáltatások között. Ez utóbbit az állam szűkítheti vagy bővítheti anyagi lehetőségeitől és politikai irányultságától függően.⁵⁶

A közigazgatásnak a későbbiekben tárgyalt közmenedzsmentnek egymáshoz való viszonyát Horváth M. Tamás⁵⁷ a közigazgatás és a közmenedzsment tevékenységeiből kiindulva határozza meg. Még az utóbbi esetében ez többnyire a közhatalom gyakorlásához köthető (azaz a közigazgatási szervek mindenre kötelező jogi aktusokat hozhatnak létre és így egyfajta állami kényszereszköz alkalmazására jogosultak), addig a közmenedzsment a közigazgatási szerv olyan tevékenysége, melyet nem elsősorban az államon belül folytatnak, hanem a különböző szektorok (pl. magánszektor, non-profit szektor, stb.) között. Ez tehát azt jelenti, hogy attól függően változhat a közigazgatási szervezet megítélése, hogy milyen tevékenységről beszélünk, azaz a közszférának a közigazgatáshoz való viszonya mindig eseti.

Az előző fejezetben tárgyalt jóléti állam kialakulása hatást gyakorolt az állami feladatokra és a közigazgatásra is. Ezen változásokat Bordás Mária⁵⁸ alapján a következőképpen foglalhatjuk össze. A 19. század végétől az állam feladatává vált a gazdasági anomáliák megoldása, mely az államnak a gazdaságot befolyásoló szerepét is megnövelte. Ekkortól jelennek meg az állam szolgáltató és gondoskodó funkciói: az állam közvetlenül vagy magánvállalkozások állami támogatásával infrastrukturális közszolgáltatásokat szervezett, és jóléti intézményeket hozott létre és működtetett. Közgazdaság-tudományi szempontból alapvető kérdéssé vált, hogy az állam – a gazdasági liberalizmus jogelveinek tiszteletben tartása mellett – hogyan lásson el új, a szolidaritás elvének megfelelő, a gondoskodás körébe tartozó feladatokat. Az állami

⁵⁵ LŐRINCZ Lajos, *Alkotmányjog, közigazgatási jog*, Magyar Tudomány, 2007/12. 1567.

⁵⁶ FICZERE, *i.m.* 41.

⁵⁷ HORVÁTH M. Tamás, *Közmenedzsment*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs 2005, 29-30.

⁵⁸ BORDÁS Mária, *Gondolatok a közigazgatás-tudományról*, Polgári Szemle 2013/8. évfolyam 3-6.

szerepvállalás növekedése a közszolgáltató szektor, ezen belül a szociális ellátórendszer kiépüléséhez vezetett. Az állami szerepvállalás az európai közigazgatási jogban is változást eredményezett. A joghoz kötött közigazgatás - a közigazgatás csak azt teheti meg, amire a jogszabályok feljogosítják – úgy reagált, hogy az állami beavatkozás eszközeit is minden részletre kiterjedően szabályozta a jog eszközével. Ekkortól jellemzővé vált a rendeleti jogalkotás, amellyel a közigazgatás – a kerettörvények között – egyre inkább elsődleges módon szabályozta a gazdasági viszonyokat. Ennek egyik oka, hogy a gazdasági folyamatok bonyolultabbá válásával a parlament egyre kevésbé volt alkalmas a gyors, szakértelmet igénylő döntések meghozatalára. A 20. század elejétől az európai államokban egyre inkább hatékonysági követelmények jelentek meg. A weberi modell helyett menedzsmenttudományok beépülése vált jellemzővé a közigazgatás-tudományba.

Verebélyi Imre⁵⁹ arra mutatott rá, hogy a XIX. században az állam legfontosabb feladatának a belső rend fenntartását és a veszélyelhárítást tartották. Ezeket a feladatokat a közigazgatás főként közhatalmi eszközökkel, impérium gyakorlásával (szabályozással és hatósági jogalkalmazással történő parancsolással) oldotta meg. Ezen körben a jogszabályok részletesen előírják, hogy a közigazgatásnak jogi eszközökkel mit és hogyan kell tennie. Ehhez képest a XX. században rohamosan megnövekedtek, és túlsúlyba kerültek a közigazgatás olyan gazdasági, kulturális, szociális és egészségügyi feladatai, amelyek megoldása már főként nem közhatalmi-jogi eszközöket, hanem szervező típusú igazgatási munkát igényeltek.

2.2. A közmenedzsment reformok megjelenése

A bürokrácia fejlődésének kiindulópontja a XIV. és XV. századra tehető. A területiális centralizációt és a pénzügyi és katonai funkciókat magába foglaló hatalmi centralizáció egy olyan szervezeti keretet adott, amelyben a bürokrácia⁶⁰ kialakulhatott. Fejlődéséhez

⁵⁹ VEREBÉLYI Imre, *A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében*, <http://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2010/3/Vereb%C3%A9lyi.pdf> (letöltés ideje: 2014. január 31.)

⁶⁰ „A bürokrácia szó jelentheti a hivatalnokok révén való kormányzást, a hivatal uralmát, a hivatali hatalom túltengését. Legtöbbször az állami feladatokat igazgatási eszközzel megvalósító szervezetet értik alatta.” LOSS Sándor-H. SZILÁGYI István: *A bürokrácia*, In: TAKÁCS Péter (szerk.), *Államelmélet*, Miskolc, 1997, 249-256.

„Legáltalánosabb értelemben a bürokrácia egy összetett, többnyire hierarchikusan kialakított, a modern európai társadalmakban jogilag szabályozott szervezeti és eljárási rendszer, melyben bizonyos típusú

a Nyugat-Európában a XVII. században kialakult feudális abszolutizmusok, majd a kapitalista gazdálkodás megjelenése, a XVIII-XIX. században pedig a népesség számának jelentős növekedése járult hozzá. A XIX. században annak ellenére, hogy a kialakult új liberális államok nem kívántak beavatkozni a gazdasági viszonyokba, mégis a bürokratikus állami szervezetek jelentősége tovább növekedett. A XX. században elsősorban a gazdasági válságok kezelése a gazdasági viszonyokba történő beavatkozást tette szükségessé, melynek eszközei a bürokratikus szervek voltak.

Max Weber⁶¹ német szociológus és közgazdász A gazdaság és társadalom című művében foglalkozik részletesen a bürokratikus szervezet jellemzőivel. Elmélete szerint az uralom három ideáltípusa (tradicionális, karizmatikus, legális-rationális) különböztethető meg. Minden uralmi típusnak van egy uralmi szervezete, ami a legális uralom esetén a bürokrácia. A bürokratikus szervezet jellemzői: a hivatali feladatokat folyamatos és szabályozott módon szervezik; funkcionálisan elkülönült területek szerint osztják szét, melyhez hatáskör társul; a munkavégzés szabályai technikai vagy jogi jellegűek, ezért szakképzett emberek szükségesek; az ügyek intézése aktaszerűen, írásos dokumentumokra alapozva zajlik; a szervezet tagjai a hivatali kötelességüknek engedelmessé válnak, hierarchia alapján látják el tevékenységüket, kiválasztásuk szakmai minőség alapján történik, szerződéssel vannak foglalkoztatva, fizetést kapnak, mely a hierarchiában elfoglalt helyükhöz igazodik, főfoglalkozásban végzik, biztosított az előmenetel lehetősége és egységes fegyelmi és ellenőrzési rendnek vannak alávetve.

A weberi modellt kezdetektől fogva kritikák érték. Egyes vélemények szerint a valóságban a formális mellett létezik egy informális struktúra is. Robert K. Merton⁶² szerint a bürokratikus szervezeteknek számos diszfunkciója van. Kutatásaiban a szervezetekben végbemenő tanulási folyamat diszfunkcionális jellegével foglalkozik. Gouldner⁶³ szerint a bürokratikus szervezetben a hatékonyság érdekében folyamatosan

ügyeket – általában politikailag meghozott döntések alapján vagy keretei között, alkalmasint pedig azok végrehajtásaként – folyamatosan és rendszeresen, a lehetőségekhez képest szakszerűen és többé-kevésbé előre jelezhető módon intéznek el.” TAKÁCS Péter, *Allamtan Fejezetek az állam általános elméleti köréből*, Budapest, 2010, 208.

⁶¹ WEBER Max, *Gazdaság és társadalom*, Közgazdasági és jogi könyvkiadó, 1987. 230.

⁶² MERTON R. K., *Bürokratikus struktúra és személyiség*, In: MERTON R. K. *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*, Budapest, Gondolat, 1980. 452-472.

⁶³ CROZIER M. A bürokrácia jelensége, KJK, Budapest, 1981. 30.

növelni kell a hierarchiát és ellenőrzést. Crozier⁶⁴ a weberi modell teljes elvetését javasolja annak diszfunkcionális működése miatt. Véleménye szerint a hierarchikus szervezetekben szükségszerűen korlátozódik a szabadság. A pozitív bírálatok szerint a bürokrácia nem következménye, hanem feltétele a társadalmi fejlődésnek. A bürokratikus szervezetek közvetítő és koordináló szerepet töltenek be, így képesek szabályozni a társadalom egyes alrendszeit és összehangolni tevékenységüket.⁶⁵

Általánosságban az állam működéséről alkotott kép az 1970-es, 80-as évekre egyre negatívabb lett. Az állam túlzottan bürokratikus, nagy az erőforrásigénye (ld. növekvő adóteher), nem hatékonyan használja fel a közpénzeket, szolgáltatásai nem felelnek meg az egyéni igényeknek és a minőségi elvárásoknak. A kritikák szerint az állam által egyszerre betöltött szerepek (szabályozó, szolgáltató, megrendelő-finanszírozó, ellenőrző stb.) között konfliktusok alakultak ki. Ugyanakkor az állam egyik szerepében sem volt maradéktalanul eredményes és hatékony. A kormányzat, a közigazgatás figyelmét és erőforrásait lekötötték a közvetlen szolgáltatásnyújtással, a sokszor egészen a részletekbe menő szabályozással, a hatósági felügyelettel és ellenőrzéssel kapcsolatos teendők. Hiányzott viszont annak végiggondolása, hogy mik is lennének alaptevékenységei, azaz azok a feladatok, amelyeket más szereplők nem tudnának teljesíteni, vagy nem lenne rá demokratikus legitimációjuk.

Az elmúlt 30 évben az állami funkciókat átalakító tendenciák jelentek meg. Az ún. közmenedzsment⁶⁶ reformok szükségessége mögött az állami feladatellátás elégtelensége állt. A neoliberális államfelfogás célul tűzte ki a kis vagy karcsú állam megteremtését. „A kevesebb gonddal találkozó állam elbocsáthatja alkalmazottainak jelentős részét, ilyképpen az állam (főként közigazgatása) olcsóvá is válik – hirdetik e

⁶⁴ GOULDNER A. W., *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Gleancoe: The Free Press. ISBN: 0029127408. 1954.

⁶⁵ LOSS-H. SZILÁGYI, *i.m.* 255.

⁶⁶ Horváth M. Tamás megfogalmazásában „a közmenedzsment a társadalmilag közösen ellátott feladatok megszervezésére irányuló tevékenységet jelenti.” HORVÁTH M., *i.m.* 2005. 17.

Zielinski szerint „a közszféra intézményei (közigazgatási intézmények, közszolgáltató vállalatok, non-profit szervezetek) belső igazgatási folyamataikat és szervezeti struktúrájukat az eredmények és hatások tekintetében a magánmenedzsment technikáját követve, arra támaszkodva újonnan rendszerezik. Ennek alapján a közmenedzsmentben a költségtudatosság és a demokrácia összekapcsolódik.” SOMOGYI Alíz, *Európai egészségügyi rendszerek koherencia-és konvergencia-vizsgálata a közmenedzsment tükrében*, Phd értekezés 2008. 30.

Mások úgy határozták meg a public managementet, mint értékrendszert, melyet a szolgáltatásokon, jogszabályokon és szabályozási eljárásokon keresztül közvetít a kormányzat. O' FLYNN Janine, *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*, Australian Journal of Public Administration 66. 2007. 353-366.

tanok. A karcsúvá és olcsóvá váló államban olykor jelentkező gazdasági gondokat „megoldja” az önszervező piac, a szociális és egyéb területeken mutatkozó problémák megoldásában pedig az öngondoskodás módszerének kell érvényre jutnia.”⁶⁷

A hatékonyabb működést előmozdító változtatások konkrét megvalósítására két markáns irányzat vált meghatározóvá. A kibontakozó válság hatására a jóléti állammal szemben megfogalmazott kritikák a központi beavatkozás csökkentésére és ezzel a közigazgatás reformjára, valamint a közösségi erőforrások bevonására helyezték a hangsúlyt. Az elméletek közül a public choice – közösségi választások elméletét és az erre válaszként megszületett közszolgáltatási orientáció elméletét lehet kiemelni. A közösségi választások elmélete szerint az állam túlságosan nagy, beleértve a bürokráciát, ezért növelni kell a piac szerepét. Angol elnevezéssel New Public Management (NPM), a közösségi választások elméletére épített irányzatként jelent meg, a hagyományos weberi bürokráciamodelltől való eltérést jelöli. Az NPM tágabb értelemben a modern jóléti állam általános válságtüneteire és problémáira adott reakcióként is értelmezhető. Hajnal szerint „a Thatcher (1979, Anglia) és Reagan (1980, USA) emblemikus figurái által megszemélyesített politikai formációk hatalomra kerülése az a mozzanat, amelyhez az NPM megjelenése és gyors felfelé ívelése talán a legjobban köthető.”⁶⁸

Az NPM célkitűzései középpontjában az állammal szemben a piaci mechanizmusok és technikák alkalmazása áll. Az államnak szolgáltatói szerepét hangsúlyozza, az állampolgárt fogyasztónak tekinti. A vállalati menedzsment eszközeit felhasználva a piac szerepének növelését irányozza elő a közszektorban, a költségek csökkentését ígéri a szolgáltatás színvonalának fenntartásával az „eredményvezérelt kormányzás” jegyében.

A felhasznált eszközök:

- a közszféra átalakítása a privatizáció különböző formáival,
- menedzsment-szerződések, valamint kiszervezések alkalmazása, amelyek révén bevonják a piaci és civil szervezeteket a feladatok ellátásába,

⁶⁷ LÖRINCZ, *i.m.* 2007. 16.

⁶⁸ HAJNAL György, *Igazgatási kultúra és New Public Management Reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*, PhD értekezés, 2004. 21.

- a közigazgatás hatékonyabbá tétele,
- a kötelező versenyeztetés,
- voucher rendszerek,
- menedzseralizmus,
- közszolgáltatások magán- és állami szereplők általi közös nyújtása,
- az állam szabályozó funkciójában a dereguláció elsőbbséget élvez a reguláció fölött, másrészt a reguláció új formáinak szükségességét hirdeti,
- az állam feladata a hatékonyság biztosítása, a szolgáltatások minősége feletti felügyelet, finanszírozás.

A közmenedzsment technikái elsősorban a közigazgatást érintik, de a megfogalmazott elvárások, mint teljesítmény mérés, hatékonyság az állami intézményekre (oktatás, egészségügy, szociális ellátás) is kiterjesztik.

A végrehajtott közmenedzsment reformokkal elsősorban az állam szerepének minimalizálására törekedtek. Így az állam szabályozó-ellenőrző funkciójának erősítése nélkül a reformok a szolgáltatási piac széteséséhez, a szociális kötelezettségek sérüléséhez vezettek. Ugyanakkor a közszolgáltatások terén a hierarchikus típusú mechanizmusok mellett megjelentek a piaci mechanizmusok, melyek a közszolgáltatások terén változásokat eredményeztek. Harmadik mechanizmusként megjelentek a koordinációs típusú mechanizmusok, felismerve az állam szabályozó-ellenőrző, koordinációs funkciójának szükségességét, azok megerősítésére törekedtek. A feladatok kiszervezéssel történő megoldása tehát az állam szerepvállalása nélkül nem lehetséges. Másrészt az állam szabályozó illetve koordináló funkciói olyan bonyolult szerveződések hoznak létre, hogy rendszerük összességében képtelen a gyors és adekvát feladatkezelésre.⁶⁹

Az elmúlt időszak tapasztalatai alapján a reformok nem érték el céljukat, a közszektor költségei nem csökkentek, a minőség nem javult, az állam szerepének minimalizálása kedvezőtlen hatásokat is eredményezett, eszköztelenné vált a szociális, egészségügyi és oktatási problémák megoldására. Az NPM elmélettel szemben egyre több kritika

⁶⁹ JENEI György, *A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok*, Új Magyar Közigazgatás 2009/2. évfolyam 6-7. 4-11.

fogalmazódik meg, mely szerint kidolgozatlan, ellentmondásos teória.⁷⁰ A menedzsment szemlélet nem minden esetben alkalmazható a közigazgatásban, illetve a közszolgáltatások nyújtásában. Ugyanakkor a szolgáltatások kiszélesítésével a közigazgatásban a jogi szempontok mellett megjelennek a gazdaságiak is, a közigazgatási jog mellett egyre nagyobb teret kap a magánjog.

Pollitt⁷¹ szerint az NPM-vel szemben megfogalmazott kritikáknak több összetevője van. Az egyik az NPM fogalom egyes összetevőinek országonként eltérő értelmezése és az egyes nemzetállamok szintén egymástól eltérő gazdasági, társadalmi berendezkedése és közigazgatási rendszerének eltérő vonásai. Azokban az országokban vált sikeressé az irányzat ahol a hagyományos weberi bürokrácia jól működik. Pollitt szerint paradox módon az NPM sikeréhez, legnagyobb ellensége a weberi bürokrácia jelenlétére van szükség. Ezzel szemben legkevésbé hatékony az NPM szemlélete azokban az országokban ahol a civil szektor átpolitizált és alul professzionizált, a közszolgáltatások etikája (public service ethic) alig ismert, az elszámoltathatóság gyenge és a költségvetés nem stabil.

A reformfolyamatok az alapvető sajátosságok egyezősége mellett jelentős eltéréssel valósultak meg az egyes országokban. Három fejlődési fokozatot különböztethetünk meg. Ezek a klasszikus weberiánus pozíció és bürokrácia mint kiindulás, a minimalizálás, piacosítás, modernizálás hatására új közintézményi rendszer kialakulása, melyet a hierarchikus, piaci, és koordinatív mechanizmusok alapoznak meg. Végül a teljesítmény-indikátorok a szabályozó, az ellenőrző, és ösztönző funkciók középpontba kerülése.

A NPM technikák átvételekor figyelembe kell venni az adott állam jelenlegi helyzetét és nehézségeit, valamint, hogy a változtatásokkal mit szeretne az adott kontextusban elérni. A menedzsment technikák nem importálhatóak az adott állam jellemzőire való transzformálás nélkül.

⁷⁰ „Manapság az NPM fogalma alatt olyan elgondolás, vagy sokkal inkább elgondolások halmazát értjük, ami gazdasági kategóriáknak és elveknek az állami (közigazgatási) intézményrendszerre való kiterjesztését célozzák.” FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*, Dialóg Campus, Budapest, 2010, 142.

⁷¹ POLLITT Christopher, *The New Public Management: An Overview of Its Current Status In: Administrative and Public Management*, 2007/8. 110-115.

Pollitt⁷² 6 pontban foglalta össze a menedzsment reformok átvételének jellemzőit, melyek a következők.

1. A fennálló probléma minőségi elemzését el kell végezni. Fel kell tární, hogy milyen problémák kezelésére akarják a reformot bevezetni (például: túlzott központosítás). Ha az eredeti problémát tévesen vagy nem megfelelően értelmezik, akkor a reform sem éri el célját.
2. Minél összetettebb, bonyolultabb az átvett technika annál nehezebb előre látni, hogy az új környezetben hogyan alkalmazható. Végrehajtása is bonyolult lehet.
3. A reformfolyamat mindig egy hosszú alkalmazkodási folyamat. Legalább 3-5 év kell a reform eredményeinek méréséhez.
4. Figyelembe kell venni, hogy a NPM reformok nem minden esetben a nemzetállam szabad elképzelésein, szándékain alapulnak. Különösen a kis és szegény államok esetében érvényesülhet nemzetközi gazdasági, politikai nyomás.
5. Az NPM szemlélet átvétele során szintén figyelembe kell venni az állam nemzetközi kapcsolatrendszerét. Például az OECD és az Európai Bizottság, valamint a Világbank menedzsment tanácsokat adott és ad a Közép-Kelet Európai országoknak.
6. Félreértésekhez vezethetnek az NPM értelmezésével kapcsolatos terminológiák (pl. a hatékonyság, menedzsment, evaluáció szavak jelentése államonként eltérő lehet).

Pollitt szerint a közmenedzsment reform egyik sajátos értelmezési dimenzióját a gazdasági válság adta megszorítások adják. „Azt azonban korántsem gondolhatjuk, hogy a NPM maga alkalmas az állami költségek jelentős csökkentésére az NPM szemlélet egyéb prioritásainak (hatékonyság, minőség, és partnerség) átformálódása nélkül.” Pollitt több európai ország gyakorlatát megvizsgálva megállapítja, hogy a folyamatok számos problémát vetnek fel. A közszolgáltatásokban alkalmazott megszorítások egy bizonyos határon túl a hatékony és megfelelő színvonalú szolgáltató szektort áshatják alá. A megszorítások számos összefüggésben vizsgálhatók. Az egyik fő jellemzőjük, hogy politikai diskurzusok formájában transzformálódnak, a másik pedig az időbeliség problematikája. A megszorításokkal ugyanis sokkal rövidebb távon terveznek, mint a közszeaktor átalakulásával, a felelősségi rendszer (pl. állam, civil szektor, állampolgár) újjászerveződésével.⁷³

⁷² POLLITT Christopher, *From There to Here, from Now till Then: Buying and Borrowing Public Management Reforms*, Clad Ninth International Conference, Madrid, 3 november 2004.

⁷³ POLLITT Christopher, *Cutbacks and Public Management Reform: Let's not Kid Ourselves* 2011. <http://publicmanagement.wordpress.com> (Letöltés ideje: 2011. december 10.)

Az NPM elmélettel szembeni kritikák szerint a teljesítmény méréséhez szükséges mutatók hiányoznak, az elszámoltathatóság alapját a weberi bürokráciában meglévő ellenőrzés képezi, melynek kiiktatása nem pótolható a lakosság közösségi ügyekben való részvételével. Szintén negatívumként fogalmazzák meg a piaci szemlélet átültetését, hiszen a közjavakat az állam biztosítja és a magánjavakkal szemben nem kérhet érte ellenértéket.

Egyre több olyan vélemény fogalmazódik meg, mely szerint az államnak nagyon is komoly feladatai vannak a gazdaság, a pénzügyi folyamatok szabályozásában, a negatív hatások elhárításában.⁷⁴ Új irányzatok jelentek meg: az érték-és részvétel alapú megközelítés szerinti „Good Governance-Jó Kormányzás” irányzat és a szabályozási megközelítésen alapuló Új weberizmus irányzat.

A Good Governance irányzat az NPM-hez hasonlóan a magánszféra, ezen belül a civil társadalom bevonását szorgalmazza. G. Fodor Gábor és Stumpf István⁷⁵ a *governance mint fogalom* általánosságban az állami (kormányzati) és nem állami szereplők (nyereségérdekelt és nonprofit szervezetek, üzleti, munkavállalói és transznacionális érdekcsoportok) együttműködésén alapuló, összehangolt, közös javak előteremtésére irányuló, egységes elvek és célok mentén végzett kollektív cselekvését jelenti. A hagyományos, hierarchikusan szervezett kormányzatok tevékenysége kiegészül a köz- és üzleti szféra, a területi és funkcionális intézmények, valamint állami és piaci szereplők hálózatosodott kapcsolatrendszerével. Jellemzője a *public-private partnership*nek (PPP) nevezett jelenség, ami elsősorban a nem állami szereplők állami testületekben és az intézményes döntéshozatalban való részvételében, állami feladatok és hatáskörök átengedésében, illetve magánosításában, valamint szabályozási jogkörök átruházásában nyilvánulhat meg. Ugyanakkor a *governance* értelmében vett kormányzás az úgynevezett „kockázattársadalom”⁷⁶ kihívására is nyújthat egyfajta megoldást, mint „a komplexitás kezelésének módja.

⁷⁴ Sárközy Tamás szerint „Az aktív, erős állam koncepciója összeegyeztethető a kicsi és olcsó állam koncepciójával.” SÁRKÖZY Tamás, *Tézisek a kormányzati szervezetrendszer modernizációjára*, Polgári Szemle, 2006. 2. évfolyam 3.

⁷⁵ G. FODOR Gábor-STUMPF István, *A jó kormányzás két értelme*, Nemzeti Érdek 2007. I. évfolyam 3. sz. Századvég 77.

⁷⁶ Beck a következőket érti kockázattársadalom alatt: „Az „ipari vagy osztálytársadalom” (a legtagabb marxi és weberi értelemben) azon kérdés körül forgott, hogy miként lehet a társadalmilag megtermelt gazdagságot társadalmilag egyenlőtlenül, egyszersmind „legitim” módon elosztani. Ezt metsz át a kockázat-társadalom új paradigmája, amely lényegében egy hasonló és mégis egészen másfajta probléma

Gajdusчек György⁷⁷ szerint az *Új Közmenedzsment és az un. Good Governance* esetén is a közösségi döntések meghozatala és megvalósítása során lényeges szerepet játszik a magánszféra. „Ha úgy tetszik, mindkettő a széles értelemben vett governance irányába történő elmozdulást jelenti. A lényegi eltérés felfogásom szerint abban van, hogy mit értünk a magánszféra alatt: a rendszerszerűen szerveződő üzleti szférát, vagy a szűkebb értelemben vett – ha úgy tetszik, az életvilághoz jobban kapcsolódó – civil szerveződések világát. Előbbi preferálása esetén az üzleti szféra, utóbbi esetén a civil társadalom helyzetbe hozásáról van szó. Nem véletlen talán, hogy az Új Közmenedzsment egyértelműen a politikai jobboldalhoz, míg a Good Governance irányzat inkább a baloldalhoz köthető.”

2.3.A neoweberi állam elmélete, a good governance-modell

Stumpf István⁷⁸ szerint az NPM szemlélettel szemben megjelent kritikák a következők: leértékeli a hagyományos (weberi) bürokrácia alapértékeit, mint a neutralitást, a közszolgálati ethoszt, a felelősség elvét, az elszámoltathatóság követelményét, illetve a bürokratikus logikát, ami az elszámoltathatóság és a politikai felelősség követelményének megsértéséhez vezet. Álláspontja szerint a piaci logika hatékonysági kényszere felülírja az elszámoltathatóság követelményét, ezáltal fokozódik a korrupciós kockázat, elvész a kormányzás alapelveinek tekinthető politikai felelősség, ennek köszönhetően pedig gyengül az államba és a kormányokba vetett bizalom. Az NPM a kiszervezési gyakorlatával egyrészt marginális szerepre kényszeríti az államigazgatást; másrészt túlzottan fragmentálja a közszeztort anélkül, hogy az újonnan létesült hálózatokat koordinálni vagy ellenőrizni volna képes.

Másik alapvető problémának tartja, hogy a piaci logika hatékonysági kényszere felülírja az egyenlő bánásmód elvét is. Az új közmenedzsment csökkentheti a közintézmények

megoldására épül. Hogyan lehet a fejlett modernizáció folyamatában módszeresen előállított kockázatokat és veszélyeztetettségeket megakadályozni, ártalmatlanná tenni, dramatizálni, kanalizálni, s ott, ahol „látens mellékhatások” alakjában immár a felszínre kerültek, úgy korlátok közé zárni és elosztani, hogy ne akadályozzák a modernizáció folyamatát, s ne lépják át az (ökológiailag, orvosiilag, lélektanilag, társadalmilag) „elvárható” határokat? BECK Ulrich, *A kockázat-társadalom Út egy másik modernitásba*, Századvég, Budapest, 2003, 26.

⁷⁷ GAJDUSCHEK György, *Governance, Policy Networks Informális politikai szereplők a döntéshozatalban*, Politikatudományi Szemle 2009/2. 72.

⁷⁸ STUMPF István, *Szakmai alapú közigazgatás-a neoweberiánus állam*, In: HALM Tamás-VADÁSZ János (szerk.), *A modern állam feladatai*, Magyar Közgazdasági Társaság- GSZT, Budapest, 2009. 95-96.

legitimitását, mert az állampolgárok véleménye szerint a gazdasági racionalitást követő gondolkodás hiányosságokat idéz elő egyfelől az értékorientációban és az erkölcsi alapok érvényesülésében, másfelől a hatékonyságban is. A közszeztort ugyanis csak reziduális funkciók betöltésére korlátozzák: az állam kevesebb közjóságot szolgáltat, ez viszont nyilvánvalóan befolyásolja a közigazgatás rendszerét és a közszolgáltatások minőségét. „A közszolgáltatások minőségével kapcsolatos társadalmi elégedetlenség a piacgazdaságra üt vissza, és ez közvetlen elégedetlenséget vált ki a politikai vezetéssel szemben is, mert a politikusok felelősek a piaci túlzások és externáliák szabályozásáért.”⁷⁹

Összefoglalva az új közmenedzsment a „jó kormányzás” (good governance) jegyében kiüresíti és leépíti az államot.

Elsősorban a 2008 év őszén jelentkezett világgazdasági és pénzügyi válság kirobbanása idézte elő, hogy egyre szélesebb körben vált elfogadottá, hogy az új közmenedzsment irányzat nem képes a feladatait megfelelően ellátni.

A közszolgáltatási orientáció (a „Public-Service-Orientation – PSO) tana szerint a cél, hogy kiemelkedő színvonalú közszolgáltatások kerüljenek biztosításra a lakosság részére annak ellenére, hogy a (központi) költségvetési források leszűkültek. „Közel kell vinni” a közszolgáltatásokat, illetve a közintézményi menedzsmentet a lakossághoz, mint a közszolgáltatások fogyasztóihoz. Általános hozzáférés biztosításával, a panaszok új szemléletű elbírálásával, a közszolgáltatásokat irányító köztisztviselők szemléletének megújításával, a lakóközösségek partneri közreműködőként történő bevonásával. A közszolgáltatási orientáció tanára épített neoweberiánus irányzat (good government) középpontba az aktív és erős államot állítja, mely képes a piaci mechanizmusokat korrigálni, mivel a piac nem tudja mindenki számra biztosítani a jólétet, a szolidaritást és méltányosságot. A neoweberiánus állam a helyi szint megerősítésére és a civil szektor bevonására is törekszik.⁸⁰

⁷⁹ JENEI György, *Válaszút? Neoweberiánus szintézis, vagy neopatrimonialis elfajulás*, Nemzeti érdekek 2008. 2. évfolyam, 8. sz.

⁸⁰ JENEI, *i.m.* 2008.

Az új irányzat (képviselői Bouckaert, Pollitt, Dunn, Miller, Stumpf, Jenei) melyet „neoweberiánusnak” neveznek, Rozgonyi Tamás⁸¹ szerint az állami funkciók elemzésére támaszkodva az új helyzethez való alkalmazkodás valódi alternatíváját nyújtja. Ennek lényege úgy foglалható össze álláspontja szerint, hogy míg a szabályozás és az ellenőrzés területén feltétlenül meg kell őrizni az állam monopolhelyzetét, a szolgáltatások esetében az állami hatáskörök – az eredményesség fokozását elősegítendő – a társadalom egyéb alrendszerivel megoszthatók. De itt sem pusztán a vállalatirányítási metóduok egyszerű átvételéről van szó: a szolgáltatói feladatok ellátásába a gazdasági élet szereplőin kívül a civil társadalom képviselőit is be kell vonni.

Az irányzatok szerint szükséges az állam/kormányzat szabályozó-ellenőrző és koordináló funkciójának erősítése, kiterjesztése. Torma András⁸² a neoweberi elméletet alapvetően egy szabályozási megközelítésnek tartja, melynek lényege, hogy a felmerülő problémákat az államon belüli szabályozással kell megoldani. Ez nemcsak a jogalkotást, hanem a jogalkalmazást és annak ellenőrzését is magába foglalja.

A piac önmagában nem tudja mindenki számára biztosítani a jólétet, a szolidaritást és a méltányosságot. Az államnak meg kell teremtenie az egyensúlyt piac és társadalom között, vagyis ki kell igazítani a piac mechanizmusait – a közösségek és a piac érdekében. Az állam szerepének megerősítéséhez szükség van a közszolgálati közintézményrendszer ésszerű, feladatalapú stabilizálására, a közügyek és a magánszféra közötti érintkezés megteremtésére, a „döntés” funkcionális helyét át kell, hogy vegye a tárgyalás és a konszenzuseresés mechanizmusa, teret kell nyitni a magánszervezetek társadalmi koordinációs funkciójának. Az állam feladata tehát a gazdasági, szociális erőforrások kezelése, a közügyek megkülönböztetés nélküli és látható gazdálkodásának fenntartása; a jólét, a szolidaritás, a méltányosság és a kooperáció biztosítása; vagyis a kormányzás értelme a közjó elősegítésében áll. A „jó kormányzás” gondolata⁸³ azonban elképzelhetetlen egy aktív, intelligens és erős állam

⁸¹ ROZGONYI Tamás, *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények-egy kutatás tapasztalatai*, In: HALM Tamás-VADÁSZ János (szerk.), *A modern állam feladatai*, Magyar Közgazdasági Társaság- GSZT, Budapest, 2009. 21.

⁸² TORMA, *i.m.* 2010. 320.

⁸³ „Az állam növekvő szerepvállalásával, a jóléti állam kiépülésével párhuzamosan egyre több elemzés született a „jó kormányzás” feltételeiről. Herring (1940) a jó kormányzás feltételeként határozta meg, hogy a politikai pártok a közjót, a közérdeket kövessék és ne saját partikuláris érdekeiket. A fejlett

nélkül. Továbbá szükséges egy olyan, a végső kontroll szerepét betölteni hivatott társadalmi nyilvánosság, amely képes mérlegre tenni a különböző érvek ésszerűségét és normatív igazságtartalmát.⁸⁴

A good governance és a good government-modell különbözőségét G. Fodor Gábor a következőképpen foglalja össze. A jó kormányzás feltételeinek biztosítását nem a *good governance*-, hanem a *good government*-modell biztosíthatja. A modell szerint az állam nemcsak a jó kormányzás *feltételeinek* megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás *feladatait* is magára kell vállalnia. A jó kormányzás gondolata arról szól, hogy a jólétet, a szolidaritást, a méltányosságot és az ezek eléréséhez szükséges kooperációban való részvételt *mindenki számára* biztosítani kell. Ezt pedig csak valamilyen konkrét aktor, az állam vállalhatja magára. A kormányzati teljesítményt ily módon értékelni lehet, a kormány pedig legalábbis elvileg, felelősségre vonhatóvá, elszámoltathatóvá válik. Ezeken az alapelveken nyugszik a demokratikus kormányzás programja. A két modell annyiban természetesen rokonságban áll egymással, hogy mindkettő a gazdasági és szociális erőforrások kezelésével és a demokrácia eszméjével áll kapcsolatban, de van egy fundamentális különbség, amelyre már a két megfogalmazás közötti különbség is utal. A *good government*-modell nem iktatja ki a végső döntéshozót, nem mond le az államról. A kormány a képviselő aktora, feladata a közérdek érvényre juttatása. A kormánynak kell gondoskodnia a gazdasági és szociális erőforrások kezeléséről, a közügyek megkülönböztetés nélküli és látható gazdálkodásáról.”⁸⁵

Bouckaert a neo-weberiánus közigazgatási modell alapvonalait a következőképpen vázolta fel:

nyugati társadalmakban a „jó kormányzás” óhatatlanul összefonódott a demokratikus kormányzás koncepciójával. Pitkin (1967) a demokratikus kormányzást egyenesen a közjó érdekében történő kormányzatként határozza meg. A jó kormányzás normatív elvárása ugyanakkor a hatvanas évektől – elsősorban gazdaság centrikusan és gyakran erős technokrata hangsúlyokkal – megjelent a fejlődő országoknak előírt fejlesztési receptekben is. A nyolcvanas évektől általánosan elfogadott közpolitikai céllá, normatív, követendő mintává válik a jó kormányzás. Ennek fő ismérvei a következők: beszámoltathatóság, átláthatóság, eredményesség és hatékonyság, társadalmi érzékenység, előrelátás, illetve jogállamiság.” BARTHA Attila-TÓTH András, *A nyugdíjrendszerről és a jóléti államról folyó magyarországi viták Politikatudományi következtetések*, MTA Tk Politikatudományi Intézet 2013/2. 33.

⁸⁴ STUMPF István – G. FODOR Gábor, *Neoweberi állam és jó kormányzás*, Nemzeti Érdek 2008. II. évfolyam 3. sz. Századvég, 5-26.

⁸⁵ G. FODOR Gábor, *Jó és rossz kormányzás Magyarországon, avagy a demokratikus minőség mérésének problémája*, Politikatudományi Szemle XVII/1. 133.

1. a jogállam a társadalmi élet kerete, ugyanakkor a köztisztviselők a jogi szaktudás mellett szervezési és vezetési ismeretekkel rendelkeznek, teljesítmény-és szolgáltatás-orientáltak.
2. Az állampolgároknak a jogállamban kötelességeik és jogaik vannak. A fogyasztói szerep az állampolgári szerep részévé válik, és a közszolgáltatások területén is elismertté válnak a keresleti/kínálati viszonyok valamint a verseny.
3. A kormányzat strukturált képviseleti rendszere védi az állampolgárt. Ez legitimalja a jogállamot és annak köztisztviselői apparátusát. Az állampolgár, mint fogyasztó részvétele és képviselete ebbe a rendszerbe ágyazódik bele.
4. A közjog a legfőbb eszköz a jogállam működésében és az állam–állampolgár-viszonyban.
5. Átlátható és szabályozott közigazgatás, közszolgáltatás működik. A pártatlanság és a jogszerűség iránti elkötelezettség kiegészül a közpolitikák céljaival való azonosulással és az eredményorientációval, ami olyan szakmai kultúrát alakít ki, amelynek a minőség és a szolgáltatás is szerves része.
6. A köztisztviselők viselkedését a belső ethosz és a külső előírás a jog előtti egyenlőség és az egyenlő elbánás irányába vezérli.
7. A folyamatok és eljárások ex ante irányítását a jogszerű döntések garantálása érdekében kiegészíti az ex post eredményorientáció, amely szinten az eljárások részévé válik. Így a legitimitás nemcsak jogszerűségen alapszik, hanem az állam és a közpolitikák funkcionálásának gazdaságosságán, hatékonyságán és eredményességén is.⁸⁶

2.4. Post-NPM és a változó közigazgatás

Az előző fejezetben kiemelt elméletek mellett az NPM számos más irányzatot is elindított. Ezek között említhetjük Stoker (2006) Public Value Management (közérték kormányzás) elméletét vagy Dunleavy (2005) digitális korszak kormányzás elméletét. Szintén jelentős hatást gyakorolt Provan és Kenis (2007) által képviselt *Jointed-up Governance* (hálózati kormányzás) elmélete.

⁸⁶ JENEI György, *Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez*, Nemzeti Érdek 2007. I. évfolyam 1. sz. 5–27.

A *Public Value Management (PVM)*⁸⁷ épít, mind a weberi bürokrácia, mind az új közmenedzsment eredményeire, de figyelembe veszi a kormányzás új formáit, és a hálózatok szerepét is. A közösségi érték „public value” kifejezés számos szerzőt foglalkoztatott. Először Moore fogalmazta meg 1994-1995-ben megjelent publikációiban. Megítélése szerint a poszt bürokratikus és poszt kompetitív megközelítés segítségével le lehet szűkíteni a piaci kudarc kontra kormányzati kudarc megközelítést, mely megközelítés jellemző volt az NPM irányzatnál. A kormányzati feladatokról való gondolkodásban a szakpolitika csinálás és a szolgáltatás elosztás tűnhet fel, mint a közmenedzsmentben dolgozók fő feladata. Ekkor az új megközelítés (NPM) fő komponensei: a kormányzat növekvő szerepvállalásának lassítása, illetve a folyamat visszafordítása, privatizáció, vagy kvázi-privatizáció, a közszolgáltatások előállításának és elosztásának automatizálása, és közszektor nemzetközi trendek szerinti átalakítása.

Tizenöt évvel később a téma új pragmatikus megközelítése öt nagy témakör szerint rendszerezte az NPM változásait:

- A menedzsment (értsd: eredmények és menedzseri felelősség és kompetencia) sokkal fontosabb szerep, mint az adminisztráció (értsd: instrukciók követése);
- a gazdaságossági prioritások (értsd: közösségi döntések elmélete, kijelölt elvek követése a menedzsmentben - principal-agent theory), a szerződés, a verseny és a cégesezés elmélete segíteni tudja a közmenedzsmentet;
- a modern vezetés elmélet és gyakorlat (értsd: rugalmasság a csapatépítésben és a szervezésben) erősíti a közmenedzsmentet;
- a szolgáltatás elosztás fontos a polgároknak.

A közérték menedzsment szerint a közszektor legfontosabb értékei a következők: teljesítmény, elszámoltathatóság iránti elkötelezettség, felelős alkalmazotti gyakorlatok, egyenlő hozzáférés biztosítása, hozzájárulás a közösség jólétéhez. Az irányzat nemcsak a kimenetekre koncentrál, hanem olyan folyamatokra melyek politikai értelemben is fairesk és erősítik a bizalmat, illetve a hitet a kormányzás irányába.

⁸⁷ O'FLYNN Janine, *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*, Australian Journal of Public Administration 66. 2007. 353–366.

A táblázat a New Public Management és a Public Value Management összehasonlítását tartalmazza Janine O'Flynn 2007-es publikációja alapján.

2. táblázat

Paradigmák a Közmenedzsmentben

Kelly, Mulgan és Muers (2002), O'Flynn (2005) és Stoker 2006)

Jellemzők	New Public Management	Public Value Management
Karakterisztika	Poszt bürokratikus versengő kormányzás	Poszt-kompetitív
Fókusz	Eredmények	Kapcsolatok
Vezetés céljai	Elérni a megegyezés szerint megjelenített célokat	Sokoldalú célrendszer, mely magában hordozza a polgárok/fogyasztók elvárásait, kormányzati hálózatok, megújuló döntések és bizalom a szolgáltatások minőségével kapcsolatban
A közösségi érdeklődés meghatározása	Egyéni érdekek összegződnek	Kollektív érdekek kerülnek kifejezésre
Célok megjelenése	Imputok és outputok menedzsmentje biztosítja a fogyasztókat a gazdaságosságról és a felelősségről	Összegzett célok vannak meghatározva, mely magába foglalja a szolgáltatások kimeneti minőségét az elégedettséget, a bizalmat, az eredményeket és a szolgáltatás legitimálását
A mérhetőség fő modellje, módszere	Emelkedő mérhetőség a megjelenített szerződéses viszonyokon belül. Külső mérhetőség a fogyasztókon és a piaci mechanizmusokon keresztül	Összetett mérhetőségi szempontrendszer alkalmazása, melybe beleértik a polgárokat, mint a kormányzati folyamatokat, felügyelőket, a felhasználókat, mint adófizetőket (finanszírozókat)
Előtérbe helyezett, preferált elosztási rendszerek	Privát szektor, vagy széles értelemben véve a közszolgáltatás nyújtók teljes köre (közszolgáltató ügynökségek)	Pragmatikusan összeállított szolgáltatási csomagok, alternatívák

Forrás: O'FLYNN Janine, *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*, Australian Journal of Public Administration 66. 2007. 353–366.

Kelly, Mulgan és Muers (2002) három kulcselemét különbözteti meg a PVM-nek.

Az első komponens a *szolgáltatás*, mely a szolgáltatást közvetítő szolgáltatókon keresztül értékeket közvetít a szolgáltatást felhasználók felé az egyenlőségről, fairségről, és a polgárok egyéb értékeiről.

A második komponens az *eredmények*, melyek nagy átfedést mutatnak a szolgáltatásokkal, de abban azonban eltérnek egymástól, hogy az előbbieket magukban hordoznak fontos elveket (pl. szociális védelem elvei, szegénység csökkentése, népegészségügy). Az elvet a hulladékgyűjtéssel is lehet szemléltetni. A hulladék

gyűjtése más értékeket is hordoz magában a PVM-ben. A privát érték az, hogy a szemét legyen összeszedve, míg a közérdek az, hogy ezzel járuljanak hozzá a közegészségügy fenntartásához. Ez azért fontos, hogy a közpolitikában meg lehessen különböztetni a privát és a közérdeket.

A harmadik komponens *a kormányzatba vetett bizalom*, hit, és legitimitás, s ez a legérzékenyebb eleme az elméletnek. „Még abban az esetben is, ha sikerült a közérdekeket pontosan meghatározni, akkor is le lehet rombolni a közösségi érték filozófiáját, ha a bizalom elvész a felek között.”⁸⁸

A *Jointed-up Governance* (hálózati kormányzás) irányzat jellemzői a köz- és magánszféra közötti hatékony együttműködés, melyben jelentős szerepet játszanak az ún. menedzsment képességek. Cél, hogy az állampolgárok számára nagyobb választási lehetőséget biztosítson a közszolgáltatások terén.

Milward és Provan⁸⁹ négy hálózati típust különít el:

- Szolgáltató hálózatok, melyeket a kormányok azért hoznak létre, hogy a szolgáltatásokat eljuttassák a kliensekhez.
- Információ szétosztó hálózatok, melyek célja, hogy információkat osszon meg szervezetek között, ezeket közösen tudják elemezni és felkészülni változásokra, és traumákra, mint pl. földrengések, hurrikánok stb.
- Problémamegoldó hálózatok, melyek gyakran az információ elosztó hálózatokból fejlődnek ki. A cél a felmerülő problémákra való gyors reagálás a hálózaton belül (pl. a WTC és a Pentagon katasztrófája idején).
- A negyedik a közösségi kapacitásokat erősítő hálózat, melynek célja a jelen és jövőbeli problémákra való reagálás, a közösség erőforrásainak és együttműködésének erősítésével. Pl. ifjúsági programok, drogmegelőzés. Ilyen volt pl. a városok hálózati reakciója a metamfetamin (a leginkább ártalmas disco drogok egyike) megjelenésére a fiatalok körében.

A hálózati együttműködést nem a hierarchikus működés, a parancsuralmi vezetés jellemzi, hanem a bizalom, a kölcsönösség, mely újfajta menedzsment képességeket

⁸⁸ O'FLYNN, *i.m.*

⁸⁹ MILWARD H. Briton –PROVAN Keith G., *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks*. IBM Center for the Business of Government

alakít ki a szervezetben. Ezeknek meg kell jelennie természetesen a szervezetek vezetői esetében is, akik a hálózatok tagjai is egyben.

A szerző öt olyan alapfontosságú készséget említ, mellyel a menedzsmentnek rendelkeznie kell. Ezek a következők:

- A felelősségre vonhatóság menedzsmentje, mely hatékonyan akkor végezhető, ha megegyezések vannak a szervezetben arról, hogy adott helyzetben ki mit csinál kizárólagos felelősséggel és mikor lehet szabadon beavatkozni.
- Szabályozás menedzsmentje, amely sokkal nehezebb kérdés, mert a szervezeteket különböző jogszabályok szabályozzák, gyakori a civil, kormányzati és piaci szervezetek együttműködése, s mindegyik más területen kell, hogy törvényesen működjön. A fenntartóknak, törvényességet ellenőrzőknek minden esetben tudniuk kell, hogy bizonyos feladatokat egy hálózatban oldanak meg, ennek ellenére előfordul ezen szervezetek nagyobb sérülékenysége.
- Konfliktus menedzsment. A konfliktusok segítenek a célok szétválasztásában. A folyamatos kommunikáció segít a célok és érdekek tisztázásában és kialakítja a konfliktus kezelés kultúráját.
- A dizájn menedzsmentje, mely a szervezési vezetési struktúráját és annak megjelenítését jelenti, pl. hogy adott helyzetben milyen dolgok szervezéséért melyik szervezet a felelős, kinek a vállát nyomja a feladat. Ide tartozik az is, hogy milyen vezetői testületeket hoznak létre.
- Elkötelezettség menedzsmentje. A vezetésnek folyamatosan figyelnie kell a különböző szervezetre ható erőket, a belső viszonyokat és a külső nyomásokat is, mint ahogyan az eszménynek a gyermekvédelemben elkötelezettnek kell lennie a gyermek a család és a hatósági eljárások előírásai felé egyaránt.

Napjainkig vitatott kérdése, hogy továbbra is fennáll-e az NPM, vagy az un. Post-NPM korszakát éljük?

Christiensen⁹⁰ a 2012-ben megjelent tanulmányában a közigazgatási reformokkal kapcsolatosan a következő fő kérdésköröket vizsgálta meg és elemezte:

⁹⁰ CHRISTIENSEN Tom, *Post-NPM and Changing Public Governance*, Meji Journal of Political Science and Economics 2012. Oslo

- Bemutatja a post-NPM hullámát, ahogyan az úttörőnek számító országok ezt tapasztalták.
- Megvizsgálja a fő okokat, melyek a post-NPM kialakulása mögött húzódnak meg. Ennek kapcsán a külső nyomások, a kulturális faktorok, a politikai vezetés nyomása voltak azok, melyek véleménye szerint hatással voltak az új reformokra.
- Vizsgálta azt is, hogy a post-NPM melyik összetevője fejlődött ki leginkább az NPM után és melyik volt képes leváltani az NPM-et?
- A tanulmány megvizsgálja a hibrid-szervezetek jellemzőit, amelyek a fenti reformok eredményeként jelentek meg.

Az NPM fő jellemzői Christiensen összefoglalása alapján a fejleszthető hatékonyság, a horizontálisan szervezett közigazgatási apparátus, a piacosodás (marketisation), a kiszereződés (contractualisation), a privát szektorban használatos menedzsment stílus, az explicit meghatározható standardok, és a kimeneti szabályozás. A politikusok stratégiai, cél orientált szerepeket határoztak meg, míg a közszolgálatban dolgozóknak autonóm menedzseri, kiszámítható, szervezeti és ösztönzési rendszereket dolgoztak ki (Pollitt és Bouckaert, 2011⁹¹).

A reformok hatására a közigazgatás szervezeti formái hihetetlenül komplexé és multifunkcionálissá váltak, ezért véleménye szerint sok országban a post-NPM reformok felboríthatják a fennálló adminisztrációs rendszereket. Ez azt jelenti, hogy a régi közigazgatás, az NPM és a post-NPM egyes elemei keverednek egymással és *új hibrid szervezeti rendszereket* hoznak létre. A tanulmány végül foglalkozik azokkal a vitákkal is, melyek a post-NPM körül alakultak ki, s arról szólnak, hogy a horizontális koordináció hogyan okozza a kormányzat minél nagyobb politikai kontrollját.

Ahogy az NPM a post-NPM is különböző módszerek egyfajta „bevásárlókosaraként” fogható fel, de az egyes reform elemek jól elkülöníthetők. A post-NPM alapvetően szervezetközi tevékenységeken alapszik. Alapja a szervezetek közötti koordináció erősítése és a megfelelő kooperáció a kormányzat és az egyéb szereplők között. Kontrasztként *a post-NPM egy kevert mintázata a piacosodott szolgáltatásoknak és elosztási hálózatoknak, kliens centrikus holisztikus menedzsment stílusoknak, határokat*

⁹¹ POLLITT, C. and G. BOUCKAERT, Public Management Reform: A Comparative Analysis – NPM, Governance and the Neo-Weberian State. 3. Edition. Oxford: Oxford University Press. 2011.

feszegető készségeknek, összekapcsolt céloknak, eljárás-centrikus folyamatoknak, a pártatlan és etikus eljárásnak, valamint a megerősített és centralizált ellenőrzésnek.

A post-NPM alatt a politikusok garantálják az ügyekben való kompromisszumot a résztvevők között, mialatt a közszolgák vezetik és menedzselik a hálózatokat, és vezetői a partneri konzorciumoknak. A post-NPM ugyanakkor elkötelezett a központi igazgatás erősítése irányába mind politikai és adminisztrációs értelemben is, de közben strukturálisan újraszervez és kontrollál több szervezetet és kormányzati tulajdonú vállalkozást, ezzel reagálva az NPM keltette problémára, melynek fő jellemzője a hihetetlen komplexitás és fragmentáció (széttagoltság) volt. *A post-NPM új ideológiai a „kapcsolt kormányzás” és a „teljes kormányzás” lettek, melyek fő céljai a koordináción alapuló kormányzati stratégiák kidolgozása, a szolgáltatások leosztása a különböző szervezetek között, melyek azonban már nem voltak új gondolatok.*

A vertikális célok elérése mellett, mely főként az erősebb koordináció és az integráció elveihez volt köthető, sokkal fontosabb elemként jelentek meg a horizontális célok a post-NPM-ben. Például Új Zélandon és Ausztráliában számos kooperatív és konzultatív testület jött létre, például a minisztériumok és szervezetek közötti tanácsok, vezetői testületek, szektorok közötti projektek, stb., melyek a hatékonyabb együttműködést szolgálták. Ausztráliában egy új Kormányzati Tervezési Munkacsoport jött létre, a teljes kormányzás elvének szellemében. Ennek az volt a célja, hogy a kormányzati elképzeléseket közvetíteni tudják a szektor szereplői felé, és hatékonyan tudjanak együttműködni. Norvégiában 2009-ben a miniszterelnöki hivatalban egy új koordinációért felelős miniszter lett megbízva e feladatok segítésére. Hasonló lépések történtek Új Zélandon és Amerikában is. A cél az volt, hogy sikerüljön a tradicionális szervezeti kompetencia határokat fellazítani. Ilyenek voltak pl. Kanadában az innováció, a szegénység és a klímaváltozás témákban, vagy Ausztráliában a nemzetbiztonság, a demográfia, oktatás, környezeti fenntarthatóság, a család és a munka világa, vagy a vidékfejlesztés területein.

A post-NPM nem azt jelenti, hogy általánosságban, formális értelemben együtt kell működni, sokkal inkább pragmatikus és intelligens együttműködési módszereket jelent, amit okos gyakorlatoknak neveznek. Különösen igaz ez Kanadában, ahol a szolgáltatók egy része privát szereplőként vesz részt a közszolgáltatásokban. A szerző fenti

országokban végzett empirikus vizsgálatai azt mutatják, hogy a központi adminisztrációt, kormányzást felváltották a hálózati kormányzási módszerek (network governance). A post-NPM magában hordoz kulturális reformokat is, ilyenek a kulturális integrációja a szervezeteknek, team építés kultúrája, bevonási és kooperációs módszerek, érték alapú menedzsment, kooperációs és önfejlesztő lehetőségek a közszolgák számára. Így újra lehet fejleszteni a közös szervezeti etikát, kohéziós kultúrát, mely az NPM idejében igencsak meggyengült.

A post-NPM-t egy reakcióként is fel lehet fogni a széttagoltságra, mivel a kormányzás eljárásai széttagolják a társadalmat és a szereplőit. Ezek a folyamatok azért voltak rosszak az NPM-ben, mert eltakarták a valódi hatékonyságot, vagyis minden szereplő a saját ügyét képviselte és így torzították az eredményeket.

A következő ok a post-NPM mellett az ún. félelem faktor. Ezt azt jelenti, hogy egyre nő a bizonytalanság és a veszély érzése a világban, pl. Amerikában, Nagy Britanniában és Ausztráliában ez a tényező is erősítette a kooperatív struktúrák fejlesztését, mialatt Új Zélandon a biológiai biztonság vetette fel ezt a kérdést. Globális problémák is megjelentek, mint a gazdasági válság, vagy a madárinfluenza. Ezek a kormányzatra gyakoroltak nyomást abban az irányban, hogy jobban kollaboráljanak a társadalmi szereplőkkel, így a felelősség is megosztható és hatékonyabb lehet az információáramlás a szervezetek között.

Negyedik ok a költséghatékonyságba vetett hit volt. Ez nem csak a megtakarításokat jelenti, hanem azt is, hogy ugyanazon költségen hatékonyabb ellátás biztosítható. Az NPM egyik kritikája volt még az is, hogy a nagyobb hatékonyság egyben alacsonyabb minőséget jelentett, különösen a szociális ellátás területén, így a szociális igazságosság hanyatlásához és egyenlőtlenségek növekedéséhez vezetett.

Felváltja-e a post-NPM az NPM-et?

Egyesek szerint különböző fejlődési utak vannak, melyek nem teljesen átláthatóak, különböző reform folyamatokat különböző koalíciók támogatnak, így megjelenik az intézménytelenítés az újra intézményesítés gondolata is, azzal együtt, hogy egyesek

szerint a NPM túlhaladott és helyette inkább az ún. „Digitális kormányzás” kerülhet a középpontba.

A szerző szerint az NPM a vezető újhullám, a post-NPM annak egy módosult verziója, de az NPM céljait követi.

Számos tényező befolyásolja a folyamatot, pl. strukturális, kulturális tényezők és maga a folyamat mítosza is, azaz, hogy mennyire hisznek benne a kormányzati és nem kormányzati szereplők, valamint az ügyfelek (stakeholders). A régi adminisztráció rendszere is hatást gyakorol a reformra, ami egy komplex folyamatot eredményez.

Az ún. kulturális hatás alatt azt értjük, hogy le lehet – e küzdeni az útfüggőséget és a kulturális ellenállást, mely a közigazgatási rendszerekben fellelhető?

Összességében azt lehet mondani, hogy a reform folyamatok sokkal inkább meghatározhatók a kombinálás, komplexitás, értékek meghatározása, a hibridizálódás fogalmaival, mint a dominancia, a helyettesítés és ingamozgás jellegű szervezés mentén. Az ún. transzformatív hatása az NPM-nek azt jelenti, hogy nem csak a közigazgatás szervezete, hanem annak bizonyos területei is a reform által kerülnek meghatározásra, mint pl. szereplők, kiemelt területek, értékek, normák. Ennek az alapfeltétele a plurális társadalmi viszonyok jelenléte, ahol a közszereplőket, és szolgáltatást végzőket partneri viszonyban lehet kezelni.

A szerző véleménye az, hogy az NPM a post-NPM a folyamatokkal a régi igazgatási struktúrákban teljesen új hibrid szerveződési formákat hoz létre, melynek a fő komponense a neowéberi bürokratikus rendszer, menedzsment és résztvevő centrikus szemlélettel, felelősséggel és professzionális vezetéssel az új kormányzás kezdeményezéseivel (new public governance) és szellemével működik.

2.5. Post-NPM és a helyi önkormányzás

Spanyol szerzők⁹² egy 2010-ben megjelent tanulmányukban szintén a post NPM modell és mozgalom kialakulásával foglalkoztak, úgy, hogy a helyi közigazgatás, a spanyol önkormányzatok működésének hatékonyságát vizsgálták meg empirikus módszerrel.

A tanulmány szerzői a Weberiánus modellből indultak ki, melynek hívei a nagy és központosított közigazgatásban hitték a hatékony működést megvalósítani. Azt vallották, hogy minél nagyobb egy szervezet, annál hatékonyabban tud professzionális szolgáltatásokat biztosítani, különösen igaz volt ez a helyi közigazgatásra is ("a nagy a szép"- big is beautiful). Azt hitték, hogy így lehet hatékonyan forrásokat megtakarítani. A nagy szervezetek azonban nem tudták elérni a weberi bürokrácia alapelveit, lelassultak, nem működtek hatékonyan, s főként rugalmatlanok voltak. Az NPM reform hatására a közigazgatás főként a kisebb szervezeti egységek irányába formálódott át. Az új megközelítés a közösségi választások elméletére („public choice”) épített piaci mechanizmusokat vezetett be a közszektorba. A megközelítés szerint a szolgáltatás közelebb kerül a fogyasztókhoz és sokkal személyre szabottabb lesz. Az NPM közigazgatási modell hátránya a szerzők szerint azonban a kooperáció és koordináció hiányában volt keresendő, mely gyengítette a hatékonyságot és a hatásosságot is. A finanszírozással kapcsolatos beszámolók pedig még tovább gyengítették az NPM-be vetett hitet.

A tanulmányukban az ügynöksőségi folyamatot (agencification process) mutatják be. A folyamat fő célja a mérhetőség és kiszámíthatóság (accountability) megvalósítása volt, különös tekintettel a vezetői hatékonyságra. Ez vezetett el az ügynöksőségi fogalmának megjelenéséhez, mely valójában azt jelentette, hogy a vezetők és a dolgozók is sokkal inkább motiváltabbá váltak a mérhető eredmények bemutatására a közigazgatásban. Ez a közcélok mérhetőségét eredményezte és ezáltal a benne dolgozók tevékenységének méréséhez vezetett, azaz arra ösztönözte őket, hogy minél rugalmasabban és minél hatékonyabban ériék el a célokat. Ebben a folyamatban a decentralizáció növelte a vezetői önállóságot és felelősséget is a közszektorban. Ez a

⁹² GÓMEZ Jose Luis Zafra-BOLÍVAR Manuel Pedro Rodriguez- GALERA Andrés Navarro- MUNOZ Laura Alcaide, *Contrasting NPM VS Post –NPM through financial performance A cross sectional analysis of Spanish local governments*, Faculty of Economics and Business Studies Department of Accounting and Finance Campus Universitario de Cartuja, Granada, Spain

folyamat egy komplex folyamattá vált, mely egyre több szigorú standard lefektetéséhez vezetett az önkormányzatoknál.

A Post-NPM ideológia éppen ezért a kis szervezetek koordinációját – annak módszereit – helyezte a középpontba a független kis szerveződések széttagoltságával szemben mely az NPM időszakára volt jellemző. Maga a filozófia új ágazatpolitikai irányvonalat teremtett és számos olyan új módszer bevezetését eredményezte, mely a szervezetek közötti korlátok leépítését tűzte ki célul. A rendszer vertikális „szűkössége” kombinálódott egy kiterjesztett horizontális kollaborációval, mely vélhetően a széttagolt rendszerek fúziójához, hatékonyabb működéséhez vezetett/vezethet. Ezek a módszerek a szolgáltatások elosztásánál is használhatók. A szervezeti eredmények helyett a középpontba a szervezetek közötti eredmények és felelőségek kerültek. A szerzők által vizsgált időszak 2005-től 2010-ig tartott, ezért megállapításuk szerint az eredmények még nem pontosak a tekintetben, hogy melyek az optimális méretű struktúrák és milyen összefüggés van a szervezetek kapcsolata és a decentralizáció között. Ennek ellenére van, aki talál relációt statisztikailag, míg mások nem, s ez így volt már a nagy szervezetek esetében is a '70-es években.

Közgazdasági megközelítésben a helyi kormányzat szintjén a következőkre jutottak:

Ha a helyi kormányzat nem hoz létre szervezeteket, akkor a „nagy a szép” elve alapján a weberiánus modell érvényesül. Ha a helyi önkormányzat létrehozta szervezeteit, de azokat megszüntette az NPM mozgalom hatására, akkor problémák keletkeztek a koordináció és a kontroll területén, ami a Post-NPM felé történő elmozduláshoz vezetett. Azokban az esetekben ahol az önkormányzatok elmozdultak a Post-NPM irányába, ott nagy, lassú, rugalmatlan és gazdaságtalan szervezetek jöttek létre és az emberek az NPM felé szerettek volna elmozdulni.

A post-NPM-ben a szervezeti együttműködési formák, mint például a partneri együttműködések, és kollegiális kooperációk szétfeszítették a szervezeti határokat és az együttműködés sokkal intenzívebbé vált. A legtöbb nyugati demokráciában a hálózatok (networkok) úgy lettek bemutatva, mint amelyek fejlesztik a közszolgáltatások kapacitását a szolgáltatások elosztásában. Ezek a hálózatok egyetértettek a központi kormányzat vezető szerepében és abban, hogy ő szervezi a hálózatokat, egyrészt hogy megvalósítsa saját projektjeit, ezzel egyidejűleg vállalja a szolgáltatás elosztás feladatait

a nemzeti ágazatpolitikai koncepcióknak megfelelően, valamint elvállalja a helyi hálózati együttműködések működtetését is. A komplex és gyorsan változó problémák kezelésére a hálózati együttműködés jó megoldásnak tűnt. Ez lehetőséget nyújtott a közszolgáknak is arra, hogy a rendszerek között mozogjanak, és „brókerkedjenek” az egyes szervezetek között mind horizontálisan mind vertikálisan. A közszolgálati–közszolgálati hálózatok (public-public) pedig lehetővé tették a közszolgáknak, hogy különböző ágazati területek között együttműködést hozzanak létre, és facilitátor, mediátor, negotiator (megegyezésre törekvő) és diplomata szerepekben tűnjenek fel, sokkal jobban, mintha csak a hierarchikus ügyintézést gyakorolnák.

Ez a partneri együttműködés nagyon népszerű lett a jóléti szolgáltatások szervezésében is. Sokféle együttműködésben dolgoztak, de a közös mindegyikben a hierarchia hiánya volt. További faktorokként jelent meg a privát szereplők bevonásának és az önkéntesek bevonásának mértéke. A jóléti rendszerekben országonként különböző hangsúlyokkal működtek a kialakult hálózatok, melyek abban segítettek, hogy az egyes szereplőket egymással és a kormányzattal is összekapcsolják. Egyidejűleg a közigazgatásban elterjedt az ún. egyablakos ügyintézés. Erősítették a kormányzási kapcsolatokat, de ebben a tekintetben is lényegi eltéréseket lehet országok között találni a készségek portfóliója, a résztvevők összetétele, az autonómia szintje, az állampolgárokhoz való közelség szempontjából.

Összességében tehát a hálózatok működése, a partnerség, a sokszintű együttműködés és kormányzás több mint a tradicionális állami hierarchia lecserélése.

2.6. Az Urban Regime irányzat

Az urban regime elmélete 1989-ből származik, melyet Clarence Stone publikált először Atlantában, bár már a '80 as évek elején is voltak írások e témában. Azóta a fogalom erősen elterjedt Észak-Amerikában és azon kívül is. Az urban regime elmélete az elmúlt több mint egy évszázad várospolitikájának legfontosabb paradigmájává vált. Az eredete az amerikai városok köz és privát szektorainak kapcsolata eszközeként jelent meg, melynek szintjei: regionális szint, városon belüli szint, választókerületi szint (ez utóbbi pl. Londonban, és szomszédsági szint pl. Los Angelesben). A koncepció azt vizsgálta, hogy különböző csoportok hogyan tudnak kormányzási, döntéshozatali koalíciót kötni (pl. nők, leszbikusok, melegek, afro-amerikaiak, szomszédságok, és természetesen a

fekeke középosztály). Az irányzat azt mutatja meg, hogy a helyi kormányzatok hogyan képesek a helyi erőforrásokat összegyűjteni, különösen a privát szereplőket, a hatékony kormányzás segítése érdekében. A szétagolódás egyik fontos tényezője a munkaerő-piac felosztottsága az állam és a piac között. Mindkét szereplő birtokol bizonyos erőforrásokat, melyek a kormányzáshoz szükségesek. Például a kormányzat rendelkezik erőforrásokkal állások létrehozására, adóbevételei vannak, és finanszírozhat is az üzleti szféra területén. A politikai gazdaságtani megközelítés háttérbe szorítja a pluralista megközelítést, csakúgy, mint a strukturális dimenziót, ahol a gazdasági szereplők meghatározhatják a politikát. Az elemzés tehát azt mutatja be, hogy hogyan kooperál a helyi kormányzat a helyi szereplőkkel, miközben pl. gazdasági változások következnek be, vagy hogyan terjeszti ki az együttműködését a szervezeti határokon túlmenően is.

Az elmélet szerint rendszerek (rezsimek) képesek megoldani olyan problémákat is, melyek a kormányzás során vetődnek fel, és ebben a rendszerben egyfajta biztonságos kollaboráció útján hatékonyabban kezelhetők, mint a kapcsolatok, munkahelyek, a szomszédságok részvétele, és így tovább. Stone szerint a haszon a résztvevők által értelmeződik, csakúgy, mint a materiális hasznok, így lehetőség van pl. a résztvevők érdekeinek a megjelenítésére. Ez nem jelenti azt, hogy a résztvevők mindenben egyetértenek, de megvalósul a „kis lehetőségek” együttműködése, mivel az érdekek rugalmasan változhatnak. A stabilitás a rendszer működésén és az interakciókon alapszik. Az erőforrások birtoklása miatt a piac egy nagyon fontos szereplője az együttműködésnek. A piac elkötelezettsége és más szereplők részvétele pl. civilek, környezetvédők, szomszédságok alkalomról alkalomra variálódnak és változhatnak időről időre.

Stone négy típusát különíti el ezeknek a rezsimeknek:

- Fenntarthatósági, vagy gondoskodó rezsimek, melyek a szolgáltatások elosztási gyakorlatára fókuszálnak alacsony adók mellett,
- fejlődő rezsimek, melyek a területek változására koncentrálnak a növekedést a középpontba helyezve;
- középosztálybeli progresszív rezsimek, melyek olyan célokat is figyelembe vesznek, mint a környezetvédelmi fenntarthatóság, a város történelmi képének megőrzése, vagy a lakhatási felelősség és a megcélozható források;

- alsó osztályhoz tartozóknak lehetőséget kiterjesztő rezsimek, melyek az emberi erőforrásokba való befektetést és szélesebb hozzáférést biztosítanak a munkahelyekhez és a tulajdoni viszonyokhoz.⁹³

Pálné Kovács Iлона szerint Magyarországon a települések többségében a civil társadalom fejletlen, a gazdasági szervezeti ereje differenciált, területileg is rendkívül egyenlőtlenül oszlanak meg, ezért feltételezhető, hogy a hálózatokban sem képesek erős, tartós pozíciót szerezni. Ez nem jelenti a hálózatok hiányát, sem azt, hogy a hálózatokban nem vesznek részt helyi civil és gazdasági, üzleti szereplők. Pusztán azt, hogy ezeknek a pontoknak az együttműködése, kapcsolatrendszere nem a kölcsönös, illetve közös érdekek érvényesítésére törekszik.⁹⁴

Összefoglalásként Christopher Pollitt 2013-ban Liszabonban⁹⁵ elhangzott előadását szeretném röviden bemutatni. Az előadás a menedzsment reformokkal kapcsolatos problémákra világított rá.

Az első problémakört a kontextualitás problémájaként nevezi meg, vagyis hogyan lehet az egyes modelleket összehasonlítani. A különböző módszerekkel (költségelemzés, minőségmenedzsment, impakt analízis módszere), történő összehasonlítás különböző eredményekre vezetnének. Ennek megoldására Boucaerttel egy közös összehasonlító módszert dolgoztak ki 2011-ben.

A második legnagyobb problémának tartja, hogy keveset tudunk a kliensek és a civil társadalom visszajelzéseiről. Így aztán nem tudták megállapítani, hogy miért okozott egy reform pozitív hatásokat, vagy negatívát, vagy egyáltalán semmilyen. Sokkal inkább ismerjük, hogy hogyan változott a szervezet, a belső eljárások, de a kimenetekről kevés információval rendelkezünk.

Előadásában visszautalt arra, hogy az NPM első hulláma 1994-ben indult útjára az angolszász országokban. A reformok egy jelentős része nem vált valóra, néhány reform igen (például Ausztráliában és Új Zélandon), azonban összességében az NPM

⁹³ MOSSBERGER Karen–STOKER Gerry, *The Evaluation of Urban Regime Theory the Challenge of Conceptualisation Urban Affairs Review*, 36. No 6. 2001. Sage Publications, 2001.

⁹⁴ PÁLNÉ Kovács Iлона, *Az új várospolitika kormányzási filozófiája*, Tér és Társadalom 22. évfolyam 2008/1. 56.

⁹⁵ POLLITT Christopher, *What Do We Know About The Public Management Reform? Cocepts, Models and Some Approximate Guidelines*, Conference Lecture, Lisbon 28-30 january 2013.

eredményei nem voltak meggyőzőek. Az általuk elvégzett vizsgálatban arra kerestek választ, hogy mennyire voltak sikeresek az NPM reformok és melyek voltak azok a problémák, amelyek miatt nem vezettek eredményre. 518 jelentést dolgoztak fel egy projekt keretein belül, mely az Unió országait, valamint Norvégiát (COCOPS database) érintette. A vizsgált faktorok a következők voltak: a politikai adminisztrációs kultúra, a politikai rendszer struktúrája (decentralizált, vagy centralizált, hatalmi, vagy konszenzuális), a kormányzatok változékonysága, az adminisztratív teljesítőképesség szintjei, a reformok komplexitása (az erőssége és a szerepe a polgároknak, beleértve azok szervezeteit is, pl. közszolgáltatókat, jogalkotókat, szövetségeket, stb.) a reformok alatt. A kutatások szerint 44%-ban lehetett azt mondani, hogy az eredmények előremutatók voltak.

A kutatás során a következő problémákra mutattak rá:

- A fogalmak országonként eltérő leírása, jelentése (pl. mit jelent a kormányzás, az átláthatóság, a részvétel stb.).
- A reformok végrehajtásához szükséges, elégséges szintű egyetértés hiánya. Ezt a szerző különösen veszélyesnek tartja, mert a kormányzatok igen gyorsan cserélődnek.
- A reformokat sok esetben a megfelelő kapacitások felmérése nélkül hajtották végre. Nehéz reformot csinálni úgy, hogy nincsen elégséges közszolga a megvalósításhoz. Ilyen „hazardírozás” volt a belső infokommunikációs technológia bevezetése, vagy túlságosan bízni a külső szakértőkben (Dunleavy és társai 2006). Ezeket a kapacitásokat fejleszteni és nem túlterhelni kell.
- Túl gyors eredmények elvárása, úgy, hogy nincsenek fenntartható alkalmazások. A jogi szabályozásnak hatályba kell lépnie, az eljárási utasításokat pedig újra kell írni, a dolgozókat átképezni, az új szervezeti struktúrákat pedig felállítani, stb. ami időigényes folyamat.
- A végső reformok vagy a folyamatos újítás sem jó recept a jól működő adminisztrációhoz.
- A külső szakértőktől való túlzott függőség. A külső szakértők szerepe gyakran túlértékelődik a reform folyamatokban, s ezzel együtt háttérbe kerülnek a belső szakemberek. Amióta a közmenedzsment reform nemzetközi szinten is

elismert lett egyre több nagy nemzetközi szervezet lát benne üzletet, mint például az OECD. Ezek a nagy játékosok uralják a „piacot” és így gyakran az az érzése támad a menedzsmentnek, hogy velük dolgozva lehet csak jó eredményeket elérni. Úgy tűnhet, hogy a nemzetközi jó gyakorlatokat így gyorsan lehet adaptálni s ezek csak jó eredményeket hozhatnak. E mellett elhanyagolódnak a helyi szakemberek, bár ők sokkal többet tudnak különösen a szervezeti ügyekben, sokszor a korábban nem hangsúlyozott, ki nem fejezett dolgok megértésében a helyi szakemberek jó szolgálatot tehetnek ezért a szerepük kimagasló.

- Elhanyagolt helyi kulturális faktorok: az országok gyakorlata eltérő. Például egy olyan országban, ahol a reform nagy bizalom és alacsony korrupció mellett valósul meg, mint Dániában, teljesen más eredmények várhatóak, mint egy olyanban, ahol magas korrupció és alacsony bizalom jellemzi a folyamatot, mint Olaszországban. Európa országait tekintve elég nagy lehet a variabilitása a helyi viszonyoknak, így e faktort nem szabad elfelejteni.

A tanulmányban végül Pollitt a következő tanácsokat fogalmazza meg:

1. A reformok megfelelő tényfeltáráson alapuljanak és ne benyomásokon, ideológiai, vagy politikai impressziókon. A tényfeltárást pontos és konkrét empirikus vizsgálatokon kell, hogy alapuljon. Meg kell tudni pontosan határozni, hogy milyen okok, ideológiák, működési zavarok okozzák a problémákat. Látni kell azt is, hogy ezek hogyan vannak beágyazódva a szervezetbe, a rendszerbe és mik azok amelyek ezeket fenntartják (pl. politikai támogatás, helyi kultúra, intézmények gyakorlata, stb.). Ugyanígy kell elemezni a probléma növekedési jellemzőit is. Ehhez kell igazítani a megoldási lépéseket és azt is vizsgálni kell, hogyan fog hatni a vizsgált problémára a folyamat.
2. A menedzsment reformok soha nem csak technikai és technológiai ügyek, hanem sokkal inkább adminisztráció-politikai akciók, s így aztán támogató koalíció szükséges hozzájuk. Ideális esetben a vezető politikusok, és nem utolsó sorban a helyi civil szereplők is egyet kell, hogy értsenek a célokban.⁹⁶

⁹⁶ „A reformok, amelyek nincsenek beágyazva egy ilyen hálózatba, olyan törekenyek lesznek, mint a kis virág, melyet megérintett az első fagy.” POLLITT *i.m.* 2013.

3. A reformereknek biztosan kell tudniuk, hogy az adminisztrációban dolgozók rendelkeznek a végrehajtáshoz szükséges készségekkel. Bármilyen típusú reformhoz szükségeltetik például vezetői képesség. A reform bemutatásához az kell, hogy a szakértő képes legyen mérni ennek hatékonyságát. Például az E-kormányzati reformok nem valósíthatók meg technológiai tudás hiányában. Szerződéseket csak e területet jól ismerő szakértő tud jól megkötni. Valóban minden közszolga rendelkezik eme ismeretekkel? Ha nem, akkor azonnal ki kell képezni őket.
4. Akkor kell bevezetni a reformot, amikor itt van az ideje és tudjuk, hogy eredményes lehet. Ennek sokféle vetülete van. Először is olyan időrendi ütemezést kell tervezni, amely alatt meg is lehet valósítani a tervünket. A másik, hogy egyes folyamatok eredményeit csak a projekt megkezdése után hónapokkal, vagy évekkel lehet mérhetően elemezni. Annak ellenére, hogy mindenki azonnali kísérletet akar arra tenni, hogy hetek után ítélkezzen, tudomásul kell venni, hogy ezekhez idő kell.
5. Maximalizálni kell a belső és a külső szakértők alkalmazását. A külsősök új dimenziókat hozhatnak a folyamat fejlesztéséhez és értékeléséhez, míg a belsősök általában ismerik azt a szervezetet, amelyben dolgoznak. Meg kell erősíteni őket abban, hogy dolgozzanak együtt.
6. Meg kell próbálni képet alkotni a reformot körülvevő kulturális tényezőkről. Érzékeltetni kell a kulturális ellenállást, valamint a szervezeti kultúra jellemzőit is. Lassú módszeres lépésekkel lehet eredményt elérni. Jó módszer, ha az érintett közszolgákat direktben vonjuk be a tervezésbe.
7. Tartózkodni kell attól, hogy a reform olyan folyamatokat és rendszereket ásson alá, amelyek erősen és jól működnek, minimalizálni kell a reformok ilyen jellegű negatív hatásait. Bizonyos reformok alááshatják a bizalmat a köztisztviselőkben, vagy megrendülhet a kapcsolat a köztisztviselők és a politikai szereplők között is.
8. A nagy reformok éveket vesznek igénybe.

III. Közigazgatási reformok Magyarországon

3.1. A közigazgatásban zajló folyamatok a rendszerváltástól 2009-ig

A közigazgatási reformok nemzetközi szakirodalmának áttekintését követően adódik a kérdés, hogy a magyarországi közigazgatás átalakítási kísérleteire milyen hatást gyakoroltak a fenti elméletek? A rendszerváltás folyamatától kezdve napjainkig folyamatos törekvések figyelhetők meg a közigazgatás átalakítására, melyre hatottak a megjelent ideológiák is. A reformok egyik alapvető kérdése a centralizáció, decentralizáció és a privatizáció kérdése. Másik lényeges kérdés, az átalakítási szándékok mennyire sikeresek, mennyire vették figyelembe a magyar sajátosságokat? Mekkora a külső és belső kényszerek hatása a végbement folyamatokra? A közigazgatásban zajló változásokat, „reformokat” ennek tükrében röviden, ebben a fejezetben szeretném összefoglalni. A közigazgatási reformok az önkormányzatok szerepét is jelentősen érintették, melynek jellemző változásai bemutatására egy későbbi fejezetben térek ki.

Beszélhetünk magának az államnak, az állami funkcióknak vagy feladatoknak, az egyes állami tevékenységeknek, az államszervezetnek vagy az állami jogrendnek a centralizációjáról, illetve decentralizációjáról. Lexikális jelentése szerint a centralizáció „központosítás”, a decentralizáció pedig a „központosítás ellentéte” vagy a „központi hatalom megszüntetése”. A közigazgatás feladatainak a megoldására szolgáló szervezési elvek között a centralizáció, decentralizáció mellett a hierarchia, az integráció és a szubszidiaritás elvét kell még megemlíteni.

Napjaink vitái elsősorban arról folynak, hogy milyen legyen a centralizáció, decentralizáció mértéke. A centralizáció az állam működésnek elengedhetetlen feltétele, centralizáció nélkül nem lenne állam. A centralizációval és államosítással szemben a legfőbb érv többek között, hogy az elsorvasztja az önkormányzatokat.

Az állam, mint egész decentralizációja azt jelenti, hogy a központi jogalkotó, igazgatási és igazságszolgáltató szervek mellett léteznek döntési önállósággal rendelkező helyi szervek is, melyek az előbbiektől viszonylag függetlenül végérvényes döntéseket hozhatnak. Ezen az alapon – Jellinek, Kelsen és Ermacora elméletére építve, az azokban

foglaltakat továbbgondolva – a decentralizációnak a következő főbb formai és fokozatai különböztethetők meg: közigazgatási és önkormányzati, vagyis képviseleti decentralizáció, „államok szerinti” decentralizáció, esetleg kiegészítve azt az „államtöredékek” szerintivel, a központi törvényhozó szervhez viszonyított, ill. az igazságszolgáltatásra vonatkozó „belső hatalommegosztás”, valamint az ún. „területi autonómia.”⁹⁷

A decentralizáció mellett másik fontos fogalom a dekoncentráció. Az elméleti álláspontok jelentős mértékben eltérnek egymástól. Magyary Zoltán⁹⁸ a dekoncentrációt a decentralizációból vezeti le, addig Weis István a szétponosítás két formájának tekinti a dekoncentrációt és a decentralizációt, melyek egyaránt a központosítás ellen hatnak. Azaz általánosságban megállapítható, hogy a decentralizáció mellett a dekoncentráció is a centralizáció ellenpólusának tekinthető, igaz, nem a decentralizációval egyenértékű formában. Pálné Kovács Ilona⁹⁹ arra az álláspontra helyezkedik, hogy a dekoncentráció lényegében a feladatok és hatáskörök államigazgatásban való megtartását jelenti, amikor is azokat hierarchikus alárendeltségben működő szervekhez delegálják. A decentralizáció pedig azt a feladattelepítési elvet, amikor az önkormányzati típusú szervekhez történik a feladat-és hatáskörök telepítése. Ivancsics Imre¹⁰⁰ a fenti álláspontokkal szemben úgy véli, hogy a dekoncentrált államigazgatási szervek elszaporodásával a tárcaérdekek és az ágazati szemléletmód aránytalan súlyra tett szert, ami burkoltan a centralizáció egyik formája. Barta¹⁰¹ a fenti elméletek alapján arra az álláspontra helyezkedik, hogy a dekoncentrációnak az elméletben ugyan nincs egységes definíciója, a gyakorlatban a feladatok és hatáskörök államigazgatáson belüli megtartását jelenti azzal, hogy azokat olyan ún. dekoncentrált államigazgatási szervekre ruházzák, amelyek centrális alárendeltségben működnek. Azaz a dekoncentráció az államigazgatáson belüli technikai munkamegosztásként is felfogható.

⁹⁷ TAKÁCS Péter, *Államtan Fejezetek az állam általános elméleti köréből*, Budapest, 2010, 262.

⁹⁸ „A dekoncentráció (szétponosítás), amely akkor áll elő, ha a centralizált feladatok ellátása önkormányzattal nem rendelkező egyéni szervekre van bízva.”MAGYARY Zoltán, *Magyar közigazgatás*, Budapest, 1942. 104.

⁹⁹ PÁLNÉ Kovács Ilona, *Regionális politika és közigazgatás*, Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 1999. 19.

¹⁰⁰ IVANCSICS Imre, *Hatáskörmegosztás elméleti és gyakorlati problémái*, Magyar Közigazgatás, 1994/3, 169-172.

¹⁰¹ BARTA Attila, *A területi államigazgatás fejlődése a rendszerváltástól napjainkig*, Glossa Iuridica 2009. I. évfolyam 1. sz. 2.

A rendszerváltástól 2013-ig terjedő időszakban Pálné Kovács Ilona három reformkorszakot különböztet meg az eltérő hatalmi, társadalmi-gazdasági konstelláció és értékrend szerint.

Az első korszak 1989-1993 között a rendszerváltás, az alkotmányozás, önkormányzati törvény megalkotásának időszaka.

A második korszak 1994-2006 közötti időszak, melynek két alapvető jellemzője az uniós csatlakozás és annak előkészítése, valamint a területi átalakítás.

A harmadik korszak a 2010-2013 az alkotmányozási és közjogi reformok centralizációs korszaka.¹⁰²

A fenti időszakokat alapul véve az első korszak a rendszerváltással vette kezdetét, melynek során a szocialista államigazgatás egységes rendszerének helyébe modern, kétpilléres polgári közigazgatási rendszer lépett. Ezáltal a korábban homogén területi igazgatás többszereplőssé vált. Ennek a közigazgatási rendszernek megszületésétől fogva az önkormányzati alrendszer volt a domináns része. Ennek oka, hogy a szocialista állam sajátosságának tekintett tanácsrendszerű helyi igazgatás felváltásának nem volt alternatívája. Így Balázs István szerint kevesebb figyelem jutott az államigazgatásra, a közigazgatás működésére és annak személyi állományára.¹⁰³

Az 1990. évi kormányprogram X. fejezete leszögezte, hogy a közigazgatásnak két szektora van, az önkormányzati és az állami közigazgatás, de ahol az önkormányzati közigazgatás nem alkalmazható, ott jól szervezett, a helyi politikától független állami közigazgatási szolgálat épül ki.¹⁰⁴ A megszűnt megyei tanácsok feladatai részben az önkormányzatokhoz, részben a dekoncentrált (területi államigazgatási) szervekhez kerültek, melyek száma jelentősen növekedni kezdett. Ugyanakkor számos olyan feladat maradt, amely egyik szervhez sem került át. „Mindennek következménye pedig egy szervezetében túlburjánzott területi államigazgatási alrendszer lett. Egységes

¹⁰² PÁLNÉ Kovács Ilona, *Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon*, Politikatudományi Szemle XXII/4. 11.

¹⁰³ BALÁZS István, *A közigazgatás változásai Magyarországon és Európában*, In: BALÁZS István, *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011. 1-17.

¹⁰⁴ BARTA. i.m. 2009. 2.

összkormányzati szemlélet és vezénylés hiányában a gazdátlanul maradt területi államigazgatás a tárcaérdekek és ágazati erőviszonyok mentén formálódott.”¹⁰⁵

Berényi Sándor a rendszerváltás során zajlott folyamatokat az állam feladatai változásának szemszögéből közelíti meg. A társadalmi, politikai, gazdasági átalakulás következményeként az állam és társadalom közötti viszony megváltozik, csökkennek az állam feladatai, az államigazgatási feladatok egy része kikerül az állam feladatai közül és a politikai rendszer, illetve más társadalmi alrendszerek feladatai közé sorolódik.¹⁰⁶

A rendszerváltást követően a kormány már 1992-ben „A közigazgatás korszerűsítésének programja” elnevezéssel, átfogó közigazgatási reformot hirdetett meg, melynek fő irányaként:

- a közigazgatás demokratizálásának további kiszélesítését;
- a közigazgatás jogszerűségének erősítését;
- a dekoncentráció, a dekoncentráció és a centralizáció megfelelő arányainak kiépítését;
- a közigazgatás szerepének definiált csökkentését, illetve az indokolt területeken való növelését, a hatékonyság növelését és a költségtakarékos közigazgatás létrehozását

jelölte meg a közigazgatás minden területén.

A reform kiterjed a magyar közigazgatás két alrendszerére, az önkormányzati és az államigazgatásra, valamint a kettő közötti kapcsolatrendszer harmonizálására. A közigazgatási korszerűsítésről szóló 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat 5. b) pontja szerint meg kell határozni az önkormányzati igazgatási szervek és a centrális alárendeltségű államigazgatási szervek közötti munkamegosztás felülvizsgálatának rendező elveit. Felül kell vizsgálni a centrális alárendeltségű szervek rendszerének felülvizsgálatát, valamint ki kell alakítani a helyi önkormányzatok hivatalai és a centrális alárendeltségű szervek közötti kapcsolat intézményes kereteinek a kialakítását.

¹⁰⁵ BARTA, *Fővárosi, megyei kormányhivatalok a területi államigazgatás rendszerében*, In: Fazekas Marianna (szerk.), *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*, Budapest, 2013, 14.

¹⁰⁶ BERÉNYI Sándor, *Az államigazgatás rendeltetése (II. rész)*, Magyar Közigazgatás XL. évfolyam, 8. szám, 1990. augusztus. 687.

A komplex reform átfogja a közigazgatás funkcióit, feladat- és hatásköreit, a közigazgatás működését, annak szervezeti kereteit, valamint a közigazgatás személyi állományát.

Az 1990-es évek közepére a megyei államigazgatási szervek integrációja, valamint területi koordinációja kapott megkülönböztetett figyelmet.

A közigazgatásra hatást gyakorló, az 1990-es évek elejének külföldről származó reformkísérleteit a következők szerint foglalja össze Balázs István: „Közszolgáltatások költségvetési támogatásának csökkentése kiszerezés útján. Privatizáció, amely nem csupán a tulajdonjog átruházását jelenti, hanem az állami kézben maradó szektorok működésének piaci mechanizmusok általi meghatározását is. Deregumentáció: egyszerűsítés és a szabályozók megszüntetése, csökkentése. A közszolgáltatások piacosítása. A belső igazgatás átszervezése a nemzetközi integrációk elvárásainak megfelelően. Informatikai igazgatási technológiák elterjesztése. Teljesítményértékelés bevezetése. Decentralizáció a hatáskörök és a finanszírozás újraelosztása körében.”¹⁰⁷

A második 1994 utáni időszakot Verebélyi Imre szerint az állami igazgatás átszervezésére (a dekoncentrált szervek reformjára, a központi szervezetrendszer megújítására) irányuló munkák, az állami szabályozás deregulálására és megjavítására vonatkozó erőfeszítések, az államháztartási reform kiadás- és létszámcsökkentés intézkedései álltak.¹⁰⁸ Pálné Kovács Ilona szerint az ebben az időszakban hozott intézkedések részben a kezdeti működési tapasztalatokra reagáltak, másrészt az uniós csatlakozásra való felkészülés állt a középpontban.¹⁰⁹

1996-ban jelent meg az 1100/1996. (X. 2.) Kormányhatározat „A közigazgatás reformjáról” címmel. A reformprogram célul tűzte ki, hogy az 1990-ben kialakult új típusú közigazgatásnak – melyben az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás együtt jelenti a közigazgatást – véglegesen alakuljanak ki a rendszer keretei és a működés alapintézményei. Ez azért volt fontos célkitűzés, mert felismerést nyert az a tény, hogy csak a stabilizált közigazgatás szolgálhat megfelelő alapjául az elérni kívánt

¹⁰⁷ BALÁZS István, *Közigazgatás a '90-es években: tendenciák és újítások*, Magyar Közigazgatás. XLII. évfolyam 9. szám 1992. szeptember 514.

¹⁰⁸ VEREBÉLYI Imre, *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999. 636.

¹⁰⁹ PÁLNÉ Kovács Ilona, *i.m.* 2013. 16.

hatékonyan és magas szakmai színvonalon működő minőségi, szolgáltató állam feladatai megvalósítása számára. A rendszerkeretek és alapintézmények közé olyan fontos tárgykörök tartoztak, mint a közigazgatási eljárás újraszabályozása, a területi államigazgatási szervek rendszerének átalakítása, integrációja, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzési mechanizmusának továbbfejlesztése stb. Az új típusú közigazgatási rendszer struktúrájának rögzítése mellett a fő figyelem a közigazgatási munka eredményességének, hatékonyságának növelésére, a minőség javítására és a szolgáltató jelleg kialakítására kellett, hogy irányuljon.¹¹⁰

A reformok az állami szerepvállalást is érintették. A cél az volt, hogy az állami szabályozást - ahol ennek adottak a feltételei - a piaci, illetve a társadalmi önszabályozás, önszerveződés váltsa fel, az állami fellépés egyszerűbb és hatékonyabb legyen. A helyi önkormányzati közigazgatás feladatait egyértelműbben el kell határolni az állami közigazgatás feladataitól, s a decentralizációt tovább kell folytatni. Az önkormányzati feladatkörökön belül meg kell szüntetni a törvény által kötelezően elrendelt és szabadon felvállalható feladatkörök közötti aránytalanságokat (szűkíteni kell a kötelező, növelni a fakultatív ügykört). A kötelező feladatokat szabályzó rendelkezéseknél enyhíteni kell a helyi önállóságot túlságosan korlátozó törvényi előírásokat, ugyanakkor garantálni kell, hogy a törvényben előírt kötelező feladataik elvégzését ne mulasszák el.

A közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról szóló 1113/2003. (XI. 11.) Kormányhatározatnak a közigazgatási rendszer korszerűsítése, a közfeladatok minőségi ellátása mellett a legfőbb célkitűzése a kistérségek és régiók megerősítése volt. A feladatok végrehajtását 2005-ig irányozták elő. A legfontosabb feladatokat a következőkben határozták meg:

- kötelező jelleggel létrejövő többcélú kistérségi önkormányzati társulások szabályozása, amelynek során meg kell határozni a társulások feladat- és hatásköreit;
- a tervezési-statisztikai régiók fejlesztési régiókká alakítása, amelynek során e területi egységek a területfejlesztés mellett a gazdaságfejlesztés-tervezés és koordináció, valamint az uniós támogatások fogadásának legfontosabb szereplőivé válhatnak;

¹¹⁰ BALÁZS, *i.m.* 2011. 1-17.

- növelni kell a központi közigazgatási szervek stratégiai szerepét;
- be kell nyújtani a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvényjavaslat tervezetét.

Sárközy véleménye szerint ekkor a kormányzásnak négy elvárásnak is meg kellett felelnie, melyek a következők voltak: „alkalmazkodás a globalizmushoz, alkalmazkodás az Európai Unióhoz, polgári demokratikus jogállam építése, piaci versenygazdaság működtetése.”¹¹¹ Pálné Kovács Ilona szerint a második időszakot a neoliberais államfilozófia jegyében a decentralizáció és a regionalizáció, valamint a New Public Management irányzat térhódítása, és a governmentből a governance-ba való átmenet folyamata jellemezte.¹¹²

A reformokat követően továbbra is célkitűzés maradt a közigazgatás átalakításának szükségessége. A változtatási szándékok részben külső részben belső tényezőkre vezethetők vissza. Külső tényezőként említhető az Európai Unióhoz történt csatlakozás.

Az Európai Unió nem ad kötelező előírásokat a közigazgatásra, nincs olyan közösségi jogszabály, amely standardokat határozná meg, valamint az Unió alapszerződése sem hoztak létre egy követendő közigazgatási modellt. Az európai közigazgatási jog bizonyos elemei vannak lefektetve részben az alapszerződésekben, részben másodlagos jogforrásokban. Ezek a következők: a kiszámíthatóság és a megbízhatóság és ahhoz kapcsolódóan az arányosság, a korrekt eljárás és a közigazgatási cselekvések időszerűsége. A professzionalizmus és a közszolgálat integritása, a nyitottság és átláthatóság, a közfelelősség továbbá a hatékonyság és hatásosság. „A megbízhatóság, a kiszámíthatóság, az átláthatóság, a hatékonyság és a hatásosság elveinek a közigazgatásban történő elfogadható szintű megvalósítása szükséges feltétele a közép és kelet európai országok csatlakozásának.”¹¹³

Az uniós csatlakozást követően a fejlesztési feladatok végrehajtását – az állami munka modernizálásának jegyében, a New Public Management irányzatnak megfelelően -

¹¹¹ SÁRKÖZY Tamás, *A kormányzás modernizációjáról*, Mozgó Világ 2006. 32. évfolyam 8. <http://epa.oszk.hu/01300/01326/00078/> (letöltés ideje: 2014. február 5.)

¹¹² PÁLNÉ Kovács Ilona, *i.m.* 2013. 16.

¹¹³ JÓZSA Zoltán, *Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről*, Magyar Közigazgatás 2003. 12. szám 723-735.

minimalizált, de centralizált állammal, tervezetten felügyelt önkormányzattal, és végül piacositással, azaz magán-tevékenység útján kívánta megoldani a kormány. A Kormány a 2118/2006. (VI. 30.) számú, az állam hatékony működését elősegítő szervezeti változásokról, és azokat megalapozó kormányzati intézkedésekről szóló kormányhatározatot hozott.

Sárközy Tamás a 2006-ig zajló folyamatokkal kapcsolatosan megfogalmazott kritikái során a kormányzás hármasságából indult ki, melyek a politikai kormányzás (például parlamenti munka, pártokkal való kapcsolat, médiapolitizálás, kormányzati közpolitika a civil szervezetekkel, gazdasági érdekképviselőkkel szemben stb.), a központi közigazgatás irányítása, és az állami közintézmények (egyetemek, kórházak, színházak, szociális intézmények, sportlétesítmények stb.) menedzseri irányítása, mely utóbbi véleménye szerint egyre jobban kiválik a szolgáltató állam jelszava jegyében a klasszikus közhatalmi közigazgatásból. "A magyar kormányzás hibáinak, hiányosságainak alapvető oka az elmúlt tíz évben a fenti hármas egység megbomlása volt. Egyrészt bekövetkezett a túlpolitizálás jelensége, a politikai elem túlsúlya deformálta a közigazgatást, és elnyomta a menedzseri elemet. Másrészt a közhatalmi közigazgatás a tényleges szükségletnél jóval nagyobb mértékben növekedett, miközben a közintézményi szféra jelentősen lepusztult."¹¹⁴

A kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény megteremtette az átalakítások törvényi alapjait. Az átszervezés a központi igazgatás átalakításával kezdődött, majd a területi- és helyi szintű közigazgatás térségesítésével (régió, kistérség) folytatódott. A területi államigazgatási szervek rendszere jelentős mértékben átalakult. Az átalakítások átfogó jellegére utal, hogy míg 2006-ban 48 területi államigazgatási és rendvédelmi szerv működött az országban, addig ez a szám 2008. január 1-jével 33-ra csökkent. Az átalakulás iránya tekintetében leginkább a területi szervek integrációja valósult meg, azaz a megyei illetékességű szervek helyett egyetlen régiós illetékességű szerv jött létre. Több esetben megfigyelhető egyes szervek integrálása más szervekbe.¹¹⁵

¹¹⁴ SÁRKÖZY, *i.m.* 2006.

¹¹⁵ BARTA, *i.m.* 2009. 3.

Balázs István szerint a reform-elképzelések két legvitatottabb pontja a területi államigazgatás regionalizációja és a közszolgálati rendszernek az új közmenedzsment alkalmazása jegyében végrehajtott átalakítása volt.¹¹⁶

Kaiser Tamás szerint Magyarországon a kilencvenes évek első felének „halogatott” regionalizációját az előcsatlakozási szakasz kezdetétől egyfajta „lopakodó regionalizáció” váltotta fel anélkül, hogy sikerült volna konszenzust elérni olyan alapvető kérdésekben, hogy mi a decentralizáció célja és tartalma (közigazgatási és/vagy államreform), avagy pusztán a területfejlesztés intézményrendszerének megerősítése, hány területi szintre van szükség, milyen feladatok, hatáskörök, kompetenciák kerüljenek a régiókhoz a központi (államigazgatási) szinttől és a megyéktől, hol húzódnak az új területi felosztás közigazgatási határai, hogyan kapcsolódjon össze a választási rendszer reformjával.¹¹⁷

Balázs István szerint 2006-tól szinte töretlenül érvényesült az a felfogás, hogy a közigazgatást belülről megreformálni nem lehet. A kívülről jövő javaslatokra épülő, sokszor egymással ellentétes hatást kiváltó intézkedések pedig (pl. a Ket. novella) a közigazgatás működésének eredményességét, hatékonyságát és minőségét érzékelhető módon nem javították, sőt rendszerint tovább rontották. Ugyanakkor reformtörekvések nagy társadalmi erőforrásokat emésztettek fel és az új közmenedzsment eszközök kritika nélküli és erőltetett alkalmazása, szétrombolta az addig jól működő intézményeket (pl. Magyar Közigazgatási Intézet) és felborította a közigazgatás és a közszolgálat hagyományos értékrendjét, miközben újat alkotni nem tudott.¹¹⁸

A reformok főiránya az állam terjedelmének karcsúsítása, feladatainak csökkentése, elsősorban a létszám és a szervezetek számának csökkentése lett. „A kormányzat szerint a tartós kiadáscsökkenést megalapozó reformokat a közszférában több intézkedés szolgálja. Ezekben belül cél, hogy már rövidtávon csökkentsék a központi igazgatásban foglalkoztatottak létszámát. A „méretgazdaságosság” javítását jelenti a szervezetek, kiemelten a minisztériumok számának csökkentése, a párhuzamos funkcionális területek – humánpolitika, informatika, vagyonkezelés, üzemeltetés – központosítása” - olvasható

¹¹⁶ BALÁZS, *i.m.* 2011. 1-17.

¹¹⁷ KAISER Tamás, *A multifunkcionális régió a többszintű kormányzás rendszerében*, In: ÁGH Attila–SOMOGYVÁRI István (szerk.), *A közigazgatási reform új perspektívái*, Budapest, 2006, 171.

¹¹⁸ BALÁZS, *i.m.* 2011. 1-17.

az Állami Számvevőszék 2009 évi jelentésében. Szintén ebben a jelentésben arra hívta fel a figyelmet a Számvevőszék, hogy 1990-től 54, a közigazgatás, illetve annak egyes területei átalakítását megcélzó határozatot fogadtak el, melyekben visszatérően jelent meg azonos értelemben a közigazgatás „korszerűsítése”, „modernizációja”, vagy „továbbfejlesztése”, lényegében ismétlődő feladatokkal.¹¹⁹

A Közép-dunántúli Regionális Államigazgatási Kollégium Értékelő- Elemző Bizottsága 2009-ben ismét a közigazgatási reformok szükségességét, a nyitottság és átláthatóság követelményét hangsúlyozta. „Az állampolgároktól ugyanis nem várható el a közügyek iránti érdeklődés, lojalitás és aktív támogató részvétel, ha nem látják át az intézmények működési folyamatait, ha a döntések tőlük távol és nem az ő érdekükben születnek. Álláspontjuk szerint megkérdőjeleződik a „gyenge állam” elképzelés is, mert a dinamikus változások a közügyekben csak állami beavatkozással valósíthatók meg.”¹²⁰

3.2. A legfőbb változások 2010-től és annak kritikái

Jelentős változásokra a közigazgatásban 2010-től került sor. A Nemzeti Együttműködés Program meghirdetésével célul tűzték ki egy egyszerű, átlátható és hatékony államszervezet megteremtését. Ennek eredményeként a regionális közigazgatási hivatalok 2010. szeptember 1-jén megyeivé alakultak, még ebben az évben sor került a Ket. módosítására, majd 2011. január 1-jén megkezdték működésüket a fővárosi és megyei kormányhivatalok. Az átalakítás teljes kereteit és irányát azonban a 2011 júniusában közzétett Magyary Zoltán Közigazgatás–Fejlesztési Program szabta meg. A Magyary Program a Jó Állam megteremtése érdekében – meghatározta többek között az önkormányzatiság és az államigazgatás átalakításával kapcsolatos további tennivalókat.

A területi közigazgatás megújítása az alábbi alrendszereket érintették:

- az államigazgatás területi integrációja (fővárosi és megyei kormányhivatalok);
- az intézményrendszer átalakítása (első lépése a megyei önkormányzatok konszolidációja volt 2012. január 1-jével);

¹¹⁹ <http://www.asz.hu/jelentes/0901/jelentes-a-magyar-kozponti-kozigazgatas-modernizaciojanak-ellenorzeseroi/0901j000.pdf> (letöltés ideje: 2014. február 25.)

¹²⁰ <http://www.fejerkozig.helyinfo.hu/domain34/files/modules/module15/3297114CB65DE0181.pdf> (letöltés ideje: 2012. február 25.)

- a járás megújítása, amely a – kormányhivatalok szervezeti egységeiként kiépülő – járási hivatalokon keresztül valósul meg (2013. január 1-vel kezdték meg működésüket);
- az eljárási szabályok korszerűsítése, amely a Ket. módosításában és az állampolgárokat, valamint a vállalkozásokat érintő eljárások egyszerűsítését célul tűző kormányhatározatok megvalósításában testesül meg;
- a kormányablakok kialakítása,
- az önkormányzati rendszer átalakítása;
- a határon átnyúló együttműködés erősítése az EU új intézményének az Európai Területi Társulások (EU szabályozás szerinti EGTC-k) alkalmazásával és támogatásával valósul meg.

A Magyar Program 12.0 változatában¹²¹ a Program 11.0 változatának a végrehajtását, valamint a további végrehajtandó feladatokat határozták meg. A Programban rögzítik, hogy közigazgatásnak nevezik az igazgatási feladat végrehajtást akkor is, ha a feladat tárgya közfeladat ellátás. A Magyar Program a „Jó Állam fogalmát” továbbra is fenntartja, mely szerint „az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.

MP 11.0 végrehajtásának a kritikájaként 9 pontban foglalja össze a közigazgatás gyengeségeit, melyek a következők: nem elég gyors eljárások, a hatékonysági visszacsatolás hiánya, fejlett eszközök lassú bevezethetősége, túlterhelés miatti határidőcsúszások, a feladat és létszám alapú tervezés nem általános, lassú a fejlesztési források lehívása, túl gyors, ezért sokszor formális az érdekegyeztetés, lassan feltöltődő közszolgálati életpálya, hiányos mérési és statisztikai rendszer.

A Program a közigazgatás átalakításának keretében megvalósított önkormányzati reform legfőbb lépéseit is felvázolja. Ezekből a reformokból kettőt emeltem ki a az önkormányzatok feladatellátási kötelezettségét, a másik a feladatfinanszírozást, melyek véleményem szerint nem vagy csak részlegesen valósultak meg. A Program szerint amennyiben a helyi önkormányzat nem tesz eleget jogszabályon alapuló feladatellátási

¹²¹ Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (MP 12.0)
<http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (letöltés ideje: 2014. november 6.)

kötelezettségének, a kormányhivatal a kötelező közszolgáltatás elmulasztása esetén a bíróságnál kezdeményezheti a közszolgáltatás biztosítására történő kötelezést.¹²²

A Program alapján új alapokra kívánták helyezni az önkormányzatok gazdálkodásának, finanszírozásának rendszerét is. A feladatfinanszírozás kialakítását már a 2013. évi költségvetés tervezésével egyidejűleg meg kívánták valósítani. A 2014. évi költségvetésben a személyes gondoskodás területén csak egyes ellátás típusokra (pl. bentlakásos intézmény) terjesztették ki (a finanszírozást lásd... oldal).

Gajduschek György szerint a területi közigazgatás átalakítása azonban több szempontból sem valósult meg teljes körűen. Az átalakulás során csak az államigazgatási ügyek egy része került az államigazgatási szervekhez, egy részük megmaradt az önkormányzati hivatalok hatáskörében, melyek véleménye szerint jórészt a polgármester-lobbiknak köszönhetőek. Álláspontja szerint egy olyan politikai megoldás született, ami sem szakmai megfontolásokat sem egyértelmű rendező elvet nem tartalmaz. A változások a hatékonyság szempontjából is előnytelennek tűnnek. Különös szakértelmet igénylő hatósági jogalkalmazó ügyeket ugyanis továbbra is ellátnak az önkormányzati hivatalok, ami miatt ott nem lehetett a létszámot jelentősen csökkenteni, miközben hasonló feladatok ellátására egy új szervezetrendszer is felállt.¹²³ A másik probléma, melyre felhívja a figyelmet a kormányhivatalok szerepe. „A kormányhivatalok élén politikai kinevezettek, a kormány(párt) bizalmi emberei állnak, ami továbbra is meghagyja az illegitim politikai befolyás lehetőségét, csak éppen egy másik politikusi csoportnak. A legtöbb szakértő támogatni látszik a hatásköröknek, különösen a közszolgáltatási feladatoknak a település méretéhez is funkciójához igazodó meghatározását. Számos szakértő hosszú ideje hangsúlyozza, hogy a körzetközponti feladatok ellátására alkalmas településeknek ilyen feladatokat is kellene kapniuk. Ennek felel meg a járásszékhely település kategóriájának meghatározása, a körzetükre vonatkozó ellátási kötelezettséggel, valamint a megyei jogú városok

¹²² Az ágazati jogszabályokban, így a szociális szolgáltatásokat érintően a szociális törvényben nem találunk erre nézve szabályozást.

¹²³ A járási hivatalok 2013. január 1-ével kezdték meg működésüket. A létszám és a szükséges információs rendszer kialakítása az önkormányzatoktól történő átvétellel valósult meg. Ez az önkormányzatoknál esetlegesen a megmaradt államigazgatási feladatok arányához viszonyítottan kevesebb létszámot eredményezett. Az ügyintézői leterheltség tovább növekedett az ügyintézési határidő csökkentésével 2014. január 1-től, 30 nappal 21 napra (egy-egy csoportok esetén ettől rövidebb, pl. önkormányzati segély esetén 15 nap). Felmerül a kérdés, az átszervezés valóban növeli-e a hatékonyságot, és legfőbbképpen mennyivel kerül többre az így kialakított kettős rendszer (járási hivatalok, önkormányzat) működtetése.

szerepének ilyen átalakítása. És ezt biztosítja az egységes feladatleosztás helyett a differenciált, a település méretéhez és funkciójához igazodó feladat delegálás.”¹²⁴

A 2010-es kormányváltás során Balázs István véleménye szerint a közigazgatásban végbemenő változások, elsősorban a területi közigazgatásban visszatérést jelentenek az NPM ideológiához a nagy integrált szervezetek létrehozásával.¹²⁵

Rosta Miklós a Magyary Program 11.0 változatát az új közszolgálati menedzsment szempontjából vizsgálta, és arra a következtetésre jutott, hogy a Program duális szerkezetű, a rendszerszintű reformjavaslatok elsősorban a weberianus elemekre támaszkodnak, míg a szervezeti szintű reformok az NPM-irányzatból levezethető neoweberianus elemekből indulnak ki. A közigazgatási struktúra a reformokat követően centralizált lesz, a szervezeti szintű reformok pedig álláspontja szerint nem valósulnak meg teljes körűen a Program javaslatainak inkonzisztenciája, illetve a velük szemben várható politikai és szervezeti ellenállás miatt.¹²⁶

Vass László álláspontja szerint „2010-ben, a jelentős társadalmi támogatással kormányt alakító Fidesz eddigi lépései a közigazgatással kapcsolatos korábbi megközelítést követik: visszaállítják a közigazgatás és a politika korábbi elválasztásának rendjét, ezzel revitalizálják a köztisztviselői életpálya modelljét, közben pedig a kormányzati intézményrendszerben hoznak létre a korábbinál lényegesen erősebb politikai kontrollmechanizmusokat. A miniszterelnökségnél átfogó politikai stratégiai központ körvonalazódik, a kormányzat közigazgatási-jogi területről koordinálja a közigazgatást, és a szakpolitikai koordinációt egyes nagyobb területeken az összevont minisztériumi szervezetek végzik. A hatáskörök koncentrációja és az átlátható hivatali hierarchiák tervezett rekonstrukciója a weberianus közigazgatási modell logikáját tükrözi. Álláspontja szerint ezek a lépések nem állnak szemben a közigazgatási reformok mai, nemzetközi tendenciáival.¹²⁷

¹²⁴ GAJDUSCHEK György, *Változások az önkormányzati rendszerben: – egy értelmezési kísérlet*, Fundamentum 2012/2. 68-69.

¹²⁵ BALÁZS, *i.m.* 2011. 1-17.

¹²⁶ ROSTA Miklós, Az új közszolgálati menedzsment és a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról, Polgári Szemle 2012. december, 8. évfolyam, 3-6. szám,

¹²⁷ VASS László, *A politika és a közigazgatás viszonya*, Politikatudományi Szemle 2010/3. 79.

Ezzel szemben Pálné Kovács Ilona szerint a 2010-es kormányváltást követő kormányzati, közjogi reformok célja a centralizáció, ami a hagyományos képviseleti és bürokratikus elemeket pozíciójába visszahelyező erős, gondoskodó állam ideáljára épül. Az 1990-ben képviselt önkormányzati filozófiát, amelyik az autonómiára és a helyi demokráciára helyezte a hangsúlyt, mára egy erősen ellenőrzött, mozgásterében korlátozott „helyi kormányzat” modell váltotta fel, amelyik már egyáltalán nem általános felhatalmazású a helyi közügyekre nézve.¹²⁸

Bordás Mária arra hívja fel a figyelmet, hogy az Új Közmenedzsment, illetve a neoweberi irányzat európai, így magyar alkalmazása nehézségekbe ütközik, elsősorban az eltérő közigazgatási kultúra miatt. „Az európai közigazgatás – ezzel ellentétesen – egy közérdekű problémát úgy old meg, hogy abban a tárgykörben törvényt alkot, és részletesen szabályozza a szervezetet, az intézményeket és az eljárási szabályokat. Az európai szemlélet ugyanakkor sokkal inkább arra determinált, hogy a jogszabályok minél pontosabb betartására koncentráljon, és kevésbé arra, hogy a tényleges eredményt rendszeresen figyelemmel kísérje. Magát a hatékonyság követelményét – amennyiben feltételezzük, hogy ez kormányzati szándék – is a jog eszközeivel akarja szabályozni: kötelezi a hatékonyság figyelembevételére a közigazgatási szerveket, vagy szervezeteket állít fel a megvalósításukra és ellenőrzésükre.”¹²⁹

A kérdés továbbra is az, hogy a fent felvázolt folyamatok mennyire tekinthetők befejezettnek, mennyire beszélhetünk a társadalom részéről megfogalmazott elvárásoknak megfelelni akaró és tudó kormányzásról, közigazgatásról. Természetesen nem hagyhatók figyelmen kívül azok a folyamatok, amelyek mintegy kényszerítő hatást gyakorolnak a változtatási szándékokra: a globalizáció, az Európai Unió és a nemzetközi szervezetek részéről megfogalmazott elvárások, a modernizációs folyamatok, a nemzetközi és hazai szakirodalomban is elterjedt különböző reformirányzatok hatásai.

2010 évtől megjelent centralizációs törekvésekkel az állam szerepe mellett, hogy szabályozó, ellenőrző funkciója tovább erősödött, kiegészült fenntartói funkciókkal is.

¹²⁸ PÁLNÉ Kovács Ilona, *Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon*, Politikatudományi Szemle XXII/4. 7–34.

¹²⁹ BORDÁS, *i.m.*

Változások mentek végbe az állam és az önkormányzatok feladat ellátásával kapcsolatosan, melyek a közszolgáltatások körébe tartozó szociális szolgáltatásokat is érintették. A kormányzati struktúra változásai közben azonban továbbra sem egyértelmű sem az önkormányzatok, sem a közszolgáltatásban résztvevők (civil társadalom, egyház, stb.) szerepe.

IV. A szociális ellátások joga

4.1. A szociálpolitika és a szociális szolgáltatások fogalmának meghatározása

A fejezetben a szociális ellátórendszer és azon belül kiemelten a szociális szolgáltatások kialakulásának rövid felvázolását megelőzően szükségesnek tartom a szociálpolitika és a szociális szolgáltatások fogalmi meghatározásait ismertetni, majd azt követően feltárni azokat az összefüggéseket, ami a jóléti államot összekapcsolja a szociális joggal, állampolgári jogokkal. A magyar közigazgatás és szociális igazgatás területére is jellemzők a folyamatos változtatási szándékok, melyekre a külső tényezők közül a legjelentősebb hatást az Európai Unióhoz történt csatlakozás okozta. Az Európai Unió alapelve, hogy minden tagállam maga döntheti el, hogy kik tartoznak a szociális biztonsági rendszerébe, és a szolgáltatásokat ki és milyen feltétel mellett kaphatja meg és mennyit kell érte fizetnie. Azonban jelentős hatást gyakorolnak a közösségi rendelkezések, melyek olyan közös elveket határoznak meg, melyet minden tagállamnak be kell tartania.

A szociálpolitika fogalmának meghatározásánál több megközelítéssel találkozhatunk. A pragmatikus vagy leíró, közigazgatási megközelítés szerint a szociálpolitika cselekvési mező, amelyben bizonyos történelmileg kialakult intézmények, tevékenységi rendszerek működnek. A szociálpolitikához tartozónak szokták tekinteni: az egészségügyi ellátást, az oktatásügyet, a jövedelem-fenntartó vagy helyettesítő programokat, azaz a társadalombiztosítást és közsegélyezést, az állami lakásépítést és fenntartást, az ún. személyes szociális szolgáltatásokat, mint a szociális munka, a házi vagy intézményi gondozás, a család, gyermekvédelem, stb.¹³⁰ A szükséglet kielégítése ezek esetében nem teljesen piaci eredetű. A szükséglet kielégítését részben vagy egészben állami újrafelosztással, redisztribúcióval közös társadalmi alapokból fedezik. A szükségletek egyénre lebonthatók. Egyesek szerint az aktív foglalkoztatáspolitiká, menekültügy és a bűnözés elleni harc is ide sorolható. Van, aki az oktatást önállóként tekinti.¹³¹

¹³⁰ FERGE Zsuzsa, *A szociálpolitika értelmezése*, In: *Szociálpolitika ma és holnap*, Kossuth Kiadó, 1987, 89-96.

¹³¹ ZOMBORI Gyula, *A szociálpolitika alapfogalmai*, Budapest, 1994. 17-18.

A funkcionális megközelítés a szociálpolitikai tevékenységek értelmezésénél arra helyezi a hangsúlyt, hogy ezek mennyiben és mennyire járulnak hozzá a társadalom lehetőleg zavartalan működéséhez, új feltételek adaptálásához, integráltságának megőrzéséhez, az adott strukturális viszonyok lehetőleg változatlan újratermelődéséhez.¹³²

A strukturális megközelítés a szociálpolitika szükségességét, fejlődését és funkcióit a strukturális feszültségek és konfliktusok oldaláról fogja fel. E szerint küzdelem folyik a redistribúcióból fedezett szükségletek meghatározásáért, a források elosztásáért a szükségletek jobb kielégítése érdekében. E küzdelemben fontosak az erőviszonyok, valamint a civil társadalom és az állam közötti viszony.¹³³

Ferge Zsuzsa megfogalmazásában a szociálpolitika történelmileg kialakult intézményrendszer, amely kielégít bizonyos a piaci vagy piaci jellegű kapcsolatok révén nem megfelelően kielégíthető szükségleteket. Túlnyomórészt az állami elosztás és újraelosztás eszközeivel működik, relatíve önálló, elkülönült rendszerként, illetve intézményrendszerek együtteseként. Azon szükségletek esetén vállalja a közös állami felelősséget, melyek a hatalom politikai, ideológiai elkötelezettségeiből következnek vagy/és társadalmi konfliktusok a hatalomra rákényszerítették vagy/és amelyek kielégítése a fennálló helyzet megerősítése szempontjából a hatalom érdekének tűnik. Igyekszik a követeléseket a fogyasztás és elosztás színterére korlátozni. Sajátos erőviszonyok, nagy társadalmi nyomás esetén teret enged a termelés rendszerét, a társadalom alapjait érintő társadalmpolitikai követeléseknek. Ekkor a termelő ember szükségletei is legitim módon közös ügyé válhatnak. Határai nem merevek, keretei a társadalmi erőviszonyoknak megfelelően alakulnak. A szociálpolitika tehát az állam és az állampolgárok közötti viszony intézményesülése.¹³⁴

A szociális szolgáltatás meghatározásánál Lakner Zoltán a szociálpolitika fogalmából indul ki. Véleménye szerint „a tudatos, tervszerű, elvi alapokon nyugvó, szociális rendszert építő szociálpolitikát intézményalkotás jellemzi. Ez azt jelenti, hogy jól begyakorlott, beazonosítható és hozzáférhető eljárás módok születnek, amelyek hivatás-

¹³² FERGE, *i.m.* 1987. 89-96.

¹³³ ZOMBORI, *i.m.* 17-18.

¹³⁴ FERGE, *i.m.* 1987. 89-96.

és rendeltetészerűen, kiszámítható módon szolgálják az emberi szükséglet kielégítését, a társas kapcsolatok létesítésének illetve helyreállításának igényeit. A szociális intézmény tehát egy létező, „látható és megragadható” segítő szolgálat, szolgáltatás, amely „motorikus működésével” jelen van és rendelkezésre áll mindenkinek, akinek szüksége van rá.”¹³⁵

Veress Gábor négy tényező (ember és ember közötti szolgáltatások, közszolgáltatás, erkölcsi alapú, nonprofit jellegű) alapján a következőképpen jellemzi a szociális szolgáltatásokat. „A szociális szolgáltatások ember-ember kapcsolatú szolgáltatások, vagyis mind a szolgáltatást igénybevevő, mind a szolgáltató ember, vagyis a szociális szolgáltatás alapvető jellemzője, hogy ember-ember közötti kapcsolaton alapul. A szociális szolgáltatások iránt nincs szabadpiaci valóságos fizetőképes kereslet, ezért a szociális szolgáltatások hatékony működtetésének feltétele a közpiaci jelleg, vagyis a szolgáltatást nem fizeti ki a tényleges fogyasztó, hanem a társadalomnak kell azt fizetnie. A szociális szolgáltatások – természetüknél fogva – erkölcsi megalapozottságú szolgáltatókat tételeznek fel, hiszen e szolgáltatások rendkívül sok türelmet, megértést és szeretetet igényelnek, ugyanakkor csak lelki értelemben tekinthetők „sikereseknek”. A szociális szolgáltatások közpiaci jellege és erkölcsi megalapozottsága miatt nem képzelhető el nyereségérdekeltségűnek, hanem csak nonprofit (nem nyereségérdekeltségű) szolgáltatásnak.”¹³⁶

Hoffman István szerint a szociális ellátások fogalmának meghatározására három tényező is hatást gyakorol: az adott állam által követett jóléti modell, a közszolgáltatásról kialakult álláspontja és közjogi rendszere. Az európai államok szolgáltató rendszereit vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy az állam és önkormányzatok szerepvállalása szempontjából két modell alakult ki. „A jóléti modellek, valamint az önkormányzati rendszerek keretei között két fő területi szolgáltatásszervezési modellt különíthetünk el. Az első az ún. centralizált modell, ahol a szociális szolgáltatások szervezésében az államigazgatásnak van meghatározó szerepe,

¹³⁵ LAKNER Zoltán, *Szociálpolitika* <http://www.vjk.ppke.hu/tamop/Docs/Szocpol.pdf> (letöltés ideje 2014. május 12.)

¹³⁶ VERESS Gábor, *A szociális szolgáltatások minőségbiztosítása, Háttéranyag a szociális törvény megújításához*, www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=1818 (Letöltés ideje: 2014. május 15.)

az önkormányzati feladatellátás csak kiegészítő jellegű ehhez képest. A második, decentralizált modellbe azon rendszerek tartoznak, ahol az önkormányzatok és szerveik a szociális szolgáltatások viszonylag szélesebb körében rendelkeznek feladat- és hatáskörökkel.¹³⁷

A szociális törvény az általános rendelkezések között határozza meg a törvény célját, mely szerint „a szociális ellátás feltételeinek biztosítása — az egyének önmagukért és családjukért, valamint a helyi közösségeknek a tagjaikért viselt felelősségén túl — az állam központi szerveinek és a helyi önkormányzatoknak a feladata”. Az Szt. azonban sem hatályba lépésekor, sem azt követő módosításai során sem határozta meg a szociális szolgáltatás fogalmát, az értelmező rendelkezések között a szociális szolgáltató és szociális intézmény fogalmával találkozhatunk.¹³⁸

4.2. A szociális ellátórendszer kialakulása Magyarországon

Ahogy a közigazgatás, úgy a szociális igazgatás területe is folyamatos változáson ment/megy keresztül. A rendszerváltás folyamatában először magának a szociális igazgatásnak és ellátórendszernek kellett kialakulnia. Hasonlóan a közigazgatáshoz a szociális igazgatásra is jellemző a napjainkban is tartó folyamatos változás, melynek vannak pozitív és negatív hatásai is. Az egyik alapkérdés, ami a téma kutatóit foglalkoztatja, mennyire érvényesülnek a jóléti állam jellemzői Magyarországon, vagy más jelenségeknek vagyunk-e tanúi? A fejezetben a témám szempontjából, a szociális szolgáltatásokat érintő változások legfőbb jellemzőit igyekeztem kiemelni.

A középkorban az intézményi ellátást az egyházak, szerzetesrendek által működtetett ispotályok jelentették, melyet aggápoldának vagy szegényháznak is neveztek. Itt nemcsak az idősek, hanem betegek, testi vagy szellemi sérültek, koldusok is elhelyezést nyertek. A szegénygondozásba már a XIV. századtól bekapcsolódtak a városok is.

¹³⁷ HOFFMAN István, *A területi szociális közszolgáltatások igazgatása-nemzetközi kitekintéssel, a közelmúlt és a jelen magyar szabályozásának tükrében*, Esély 2013/4. 55.

¹³⁸ Szt. 4. § (1) bekezdés g) és h) pont: szociális szolgáltató: az a személy vagy szervezet, amely kizárólag a 60-65/E. §-ban meghatározott szociális alapszolgáltatásokat nyújtja. Ha jogszabály másként nem rendelkezik, a szociális szolgáltatókra a szociális intézményekre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. szociális intézmény: az e törvényben meghatározott nappali, illetve bentlakásos ellátást vagy támogatott lakhatást nyújtó szervezet

A reformkor végén angol mintára dolgozóházakat létesítettek a munkanélküliek és a csökkent munkaképesek számára, melyek egészen a II. világháború végéig működtek. Az 1913. évi XXI. törvénycikk a közveszélyes munkakerülőkről rendelkezései alapján a keresetre utalt munkaképes egyén, aki munkakerülésből csavarog vagy egyébként munkakerülő életmódot folytat, dologházakba volt utalható. A kórházak és szegényházak 1856-os kettéválasztása után az 1876. évi XIV. törvénycikk a közegészségügy rendezéséről állami feladatnak nyilvánította a közegészségügyet, lényegében a községekre bízva az egészségügy hatósági ellátását. Az 1871. évi 18. törvénycikk a községek rendezéséről a szegényügy kezelését (22. § g) pont „kezeli a tűz és közrendőrséget és a szegényügyet”) szintén a községekre bízta. Az 1886. évi XXII. törvénycikk a községekről ugyanezt a rendelkezést tartalmazta.

1871-es községi törvény az illetőségi községek feladatkörébe sorolta a szegény betegek kórházi ellátásának finanszírozását. Az állam és a községek közötti munkamegosztást a közegészségügyi gondoskodást intézményesítő, az Országos Betegápolási Alapot felállító 1898. évi XXI. tc. mondta ki. Az állam magára vállalta a szegény betegek ápolási költségeit, finanszírozta a fertőző betegségek elleni küzdelmet és államosította a lelencgondozást. A szociálhigiénia azonban ezután is jórészt a karitatív szervezetek feladata maradt.

Magyarországon a 19. század utolsó harmadától jelenik meg az állam szerepvállalása a polgári fejlődés, valamint a hagyományos intézmények a család, a szomszédság és a közösség funkcióinak, valamint az egyházi szerepvállalás gyengülésének eredményeképpen.

A II. világháborút megelőzően kialakult szociálpolitikai rendszerre a tagoltság volt jellemző. Ebbe a rendszerbe beletartozott a szegénypolitika, a bismarcki típusú kötelező társadalombiztosítás, a közalkalmazottak privilegizált jóléti rendszere, a magánjótékonykodás, az egyházak szerepe, piaci megoldások és a társadalmi szerveződések (egyletek, alapítványok) tevékenységei.

Jogszabályi szinten a II. világháborút követően találkozunk elsőként annak a kimondásával, hogy a szociális gondoskodás az állam feladata (a 6/1945 sz. Miniszterelnöki utasítás).

Az új szereplő, a modern állam kizárólagosságra törekedett. A Népjóléti Minisztérium felszámolásával megkérdőjelezte a szociálpolitika létjogosultságát. A „szocialista állam minden lépése szociálpolitika maga” alságos ideológia mentén szétrombolta az alakuló, modern szociálpolitika alapjait, az öregekről, betegekről, árvákról való gondoskodás felelősségét, más politikák (ifjúságpolitika, lakáspolitiká, ár- és bérpolitika, egészségpolitika) kompetenciájába utalt.¹³⁹

Gyors ütemű mennyiség fejlesztés eredményeként alakult ki, elsősorban az államosított kastélyokban és kúriákban, a gyermekotthonok és a szociális otthonok hálózata. 1945-50 közötti éveket a rendkívül gyors ütemű intézményi fejlesztés jellemezte, ezekben az években közel nyolcszorosára növekedett a szociális otthoni férőhelyek száma. Az ún. egytípusú szociális otthonokban helyezték el mindazokat, akik betegség, fogyatékoság, idősor, stb. miatt rászorultak az intézményi ellátásra. Ugyanakkor ezek a szociális otthonok zsúfoltak, korszerűtlenek voltak.

A minimális intézményfejlesztés eredményeképpen és azzal, hogy sor került az egyházak államosítására az igényeket egyre kevésbé tudták kielégíteni, miközben a demográfiai változások (idősödés), a nők munkába állása egyre nagyobb igényeket támasztott az intézményi ellátás iránt.

A gondoskodás iránti igény újabb ellátási formákat hívott életre. A 60-as évek elején indították meg az öregek napközi otthonai modell-kísérletet, rendeleti szintű szabályozására 1975-től került sor (az egészségügyi miniszter 1/1975 (I. 15.) EüM számú rendelete az öregek napközi otthonáról és az egészségügyi miniszter 7/1975. Eü.K.3. EüM számú utasítása az öregek napközi otthonáról szóló 1/1975 (I. 15.) EüM számú rendelet végrehajtásáról). Szintén az 1970-es évek elejétől kialakult a házi szociális gondozás (az egészségügyi miniszter 4/1976 (XII. 10.) EüM számú rendelete a szociális gondozószolgálatról), 1975-től a hetes napközi otthonok, majd 1976-tól (az egészségügyi miniszter 16/1976 (XII. 24.) EüM számú rendelete a szociális étkeztetésről) a szociális étkeztetés.

A mai fogalmak szerint a szakellátást nyújtó szociális intézmények kialakulására 1954-től került sor az egytípusú szociális otthonok kettéválásával: általános- és fekvőbeteg

¹³⁹ URBANEKNÉ László Judit, Szociális szolgáltatások, http://www.fszek.hu/szociologia/szszda/Szocialis_szolg.pdf (letöltés ideje: 2014. május 14.)

szociális otthonok (öregek gondozása), valamint az elmebetegeket gondozó szociális otthonok jöttek létre. A különböző fogyatékosággal élők intézeti gondozásának kialakulása az 50-es évek második felében történt meg. Viszonylag korán, 1949-ben a vakok intézete állami kezelésbe került, ahol dolgozó, tanuló és idős vakok kerültek elhelyezésre. Az értelmi fogyatékosok intézeti gondozása 1954-ben kezdődött a számukra kialakított foglalkoztató intézetekkel. A fiatal mozgássérültek intézete 1957-ben jött létre, ahol a tanulók a tanulás, képzés befejezéséig vehették igénybe az intézményi ellátást. A hallássérültek részére nem volt külön kialakított intézmény, ők a vakok, illetve a mozgássérültek intézetein belül nyertek elhelyezést.

A következő szakosítás 1980-ban történt a 3/1980. (III. 8.) Eü.M. számú rendelet alapján, ekkor a szociális intézmények két típusát különböztették meg: a szociális otthonokat és szociális intézeteket.¹⁴⁰ Az 1980-as években létrejött személyi szolgáltatást nyújtó intézmények – átfogó szociálpolitikai igazgatási rendszer hiányában - a különböző fenntartó és felügyeleti ágazati szervekhez igazodtak, esélytelenné téve az együttműködést. Hosszú évtizedek után 1985-ben a Szociális és Egészségügyi Minisztérium létrehozásával kapott tárcaszintű képviselést a szociálpolitika.¹⁴¹

A fent vázolt folyamatok is igazolják Zinka Kolaric¹⁴² megállapításait, aki szerint a II. világháborút követő időszakban a közép és kelet európai országok állami szocialista jóléti államként írhatók le.

Zinka Kolaric a harmadik szektor szervezeteit vizsgálta a változó jóléti rendszerben a közép és kelet európai országokban.

Két fontos elméleti, módszertani megközelítése van:

¹⁴⁰ R. 3. § (1) A szociális otthonok típusai: a) az időskorúak szociális otthona; b) az elmebetegek szociális otthona; c) a szakosított szociális otthon. (2) A szociális intézetek típusai: a) a vakok és gyengénlátók szociális intézete; b) a mozgásfogyatékosok szociális intézete; c) az értelmi fogyatékosok szociális foglalkoztató intézete.

¹⁴¹ TAMÁS Béláné, *Gondoskodás, gondozás, ellátás, szolgáltatásnyújtás intézményi keretek között*, http://www.kepzesevolucioja.hu/dmdocuments/4ap/2_1853_017_100930.pdf (letöltés ideje 2014. május 13.)

¹⁴² KOLARIC Zinka, *Third Sector Organisations in the Changing Welfare Systems of Central and Eastern European Countries*, In: *Teorija in Praksa* 46. 3/2009. 226.

- A jóléti állam és jóléti rezsim megközelítést felváltja a jóléti rezsim és annak típus változása. Ebben a koncepcióban vizsgálja a harmadik szektor szerepét, mint olyan szervezetekét, melyek kapcsolatban állnak más szervezetekkel, így fontos strukturális elemét adják a rendszernek.
- A másik dimenzióban a Közép-Kelet Európai országokban végbemenő változási folyamatokat helyezi a középpontba.

Megállapításai szerint a jóléti rendszerek különösen a volt szocialista országokban a jóléti modell különböző fejlődésével hozhatók összefüggésbe. Általánosságban a piac az állam és a harmadik szektor viszonya alakította ki a szociális biztonság és jólét rendszereinek arculatát, mely szélesebb értelemben vizsgálandó, mint ellátórendszerek és adókedvezmények a jólét érdekében, sokkal inkább egy történetileg kialakult rendszernek tekinthetők, melyek magukon hordoznak bizonyos egyéni vonásokat, s így sajátos hierarchikus rendszereket hoznak létre.

A jóléti rendszer ilyen analitikus elemzése elvezet minket a volt szocialista országok jóléti rendszerének egy egységes megközelítéséhez, s ez az „állami-szocialista jóléti állam” fogalma. A rendszer az állam meghatározó szerepén nyugszik. Az állam a tulajdonosa, a finanszírozója, az ellenőrzője az összes intézménynek és a szolgáltatást nyújtó szerveződéseknek, valamint a szociális ellátásoknak egyaránt, melyek a jólétért felelősek.

Ezek a rendszerek, a kötelező biztosítási rendszerrel együtt sem fedik le teljesen a polgárok szükségleteit, így a hagyományos szereplőknek, a családnak, a jótékonykodásnak, és a közösségi segítségnyújtásnak igen komoly teher nehezedik a vállára. A polgároknak nincsen túl sok lehetősége támogatást és szolgáltatásokat kapni a másik két szektortól, névlegesen a civil és a piaci szektoroktól. A civil szervezetek szerepe gyenge volt politikai okokból is, kevés volt az önszerveződés és gyenge volt az egyházak karitatív szerepe is. Nem volt hagyománya a piaci szolgáltatásoknak sem csakúgy, mint a piaci biztosítási rendszereknek sem. Így hát a rendszer a „csendes partnerség” elve szerint működött, mely a dolgozók és az állami rezsim kapcsolatát jellemezte. A dolgozóknak biztosította a teljes foglalkoztatást, és cserébe megkapta rendszer a politikai és jóléti legitimitását.

Ferge Zsuzsa a II. világháborút követően kialakult időszakot a következőképpen jellemezte: „1948 után a szociálpolitikai rendszer leszűkült a társadalombiztosításra és az ún. vállalati szociálpolitikára. A kelet-európai politikai rendszerek tagadták a civil és politikai jogokat, így a szociális jogok sem válhattak joggá. Az államszocializmus sem definíció szerint, sem politikai lényegét tekintve nem volt modern jóléti államnak tekinthető. Nem létezett önálló szociális alrendszer, sem civil társadalom részvétele, sem kontrollja. A szociális jogok formálisak voltak. Azt mondhatjuk inkább, hogy a modernitás bizonyos vonásait hordozó jóléti ellátórendszerek léteztek.”¹⁴³

A piacgazdaságra való átmenet a kelet-közép európai országok jóléti rendszereit is érintette. Számos tanulmány foglalkozik a társadalmpolitikai folyamatok változásának elemzésével, s ezen keresztül az egyes nemzetállamok közszekeora folyamatainak elemzésével. Osterlynck és munkatársai¹⁴⁴ (2013) a nemzeti szociálpolitikai folyamatok elemzése során Gotsa Esping Andersen klasszikus tipológiájának továbbfejlesztett változatát tartják kiindulópontnak¹⁴⁵. A tipológia szerint hazánk a Közép-és Kelet Európai jóléti rendszerekhez sorolható. Az ide tartozó országokban a szovjet rezsime lebomlása után egy széles átalakulási folyamat indult el, mely nemzetállamonként különböző mértékben vett át modelleket a heterogén európai jóléti rendszerekből. Ennek eredményeként a kialakult jóléti rendszerek nem mutatnak világosan definiálható képet, átmeneti jóléti rezsimeknek nevezhetők. Ezen országok három fő csoportba sorolhatók: a poszt kommunista rendszerekhez (volt szovjet tagállamok), a sikerebb Közép-és Kelet Európai országokhoz (pl. Csehország) és az ún. fejlődő jóléti államokhoz (pl. Románia).

A jóléti rendszerek a nemzetállamok történeti, kulturális jellemzői alapján követnek bizonyos jellemzőket, melyet megerősítenek a létező, többé – kevésbé elfogadott újraelosztási mechanizmusok, hangsúlyozva a jóléti rendszerek útfüggőségét. Ez a folyamat adja a fejlődési tendenciák bonyolultságát, komplexitását. A szerzők szerint a kelet közép európai jóléti rendszerek fejlődésére számos globális tényező hatott, pl. az Európai Unióhoz való csatlakozás, illetve erre való felkészülés, vagy a globális tőke ezzel kapcsolatos követelményei (Európai Központi Bank, IMF), míg a nyílt

¹⁴³ FERGE Zsuzsa, *Elszabaduló egyenlőtlenségek*, Budapest, 2000. 88.

¹⁴⁴ OOSTERLYNCK Stijn, KAZEPOV Yuri, NOVY Andreas, COOLS Pieter, WUKOVITSCH Florian, SARUIS Tatiana, BARBERIS Eduardo, LEUBOLT Bernhard, *Exploring the Multilevel Governance of Welfare Provision and Social Innovation: Welfare Mix, Welfare Models and Rescaling*, Discussion Paper No. 13/12 2013. ImPRove Poverty, Social Policy and Innovation

¹⁴⁵ Lásd részletesen Kiss Marietta, *Az európai jóléti államok krízise és reformja: újraklaszterezés*, Phd értekezés 2013. 55-85.

koordinációs technikák lassabban vezettek a rendszerek europánizálásához. A közszolgáltatások és közigazgatás decentralizációja a jóléti rendszerek lokalizálásának következményeként erősödött fel.

E folyamat legfontosabb céljai:

- a felelősség erősítése (szolgáltatásokhoz és erőforrásokhoz való hozzáférés segítése és a részvétel erősítése),
- a kapacitások és innováció újraszervezése,
- a közkiadások csökkentésének biztosítása.

E folyamatok nyilván nem vezettek azonnali eredményekhez, a különböző nemzetállamokban különbözőképpen kerültek bevezetésre. Az általános eredményeket azonban az EU támogatta és egyre több dokumentumban jelent meg a regionális szociálpolitikai szint erősítésének igénye.

Ugyanakkor ebben az időszakban nemzetközi szinten egyre inkább felerősödtek a neoliberais és neokonzervatív tendenciák, egyre erőteljesebbé vált a jóléti államokkal szembeni kritikák megfogalmazása, a piac szerepének erősítése. Urbanekné László Judit megfogalmazásában „Magyarországon az új ideológia több okból is könnyebben hódított teret, mint azokban a nyugati államokban, ahol évtizedes hagyományai, vívmányai voltak a jóléti működésnek. Magyarország a rendszerváltás éveiben szegény volt és szégyellte magát „kommunista múltja miatt”, Az etatista állam túlhatalma alól szabadulni igyekvő civil kezdeményezések számára a piac kevésbé volt riasztó, mint a túlszabályozó állam. A rendszerváltás után kezdődött el a korábban mindent irányítása alá vonó paternalista állam visszavonulása. A változás politikai célja egy nyugat-európaihoz hasonló gazdasági, társadalmi, szociálpolitikai struktúra megteremtése.¹⁴⁶

A rendszerváltást követően kedvező folyamatok mentek végbe. A társadalombiztosítás mellett fejlődésnek indul a szociális szolgáltatások rendszere, a segélyezés egyre inkább normatívvá, jogszerűvé válik, megjelenik jogi szabályozásuk.

A szociális szolgáltatások szabályainak megalkotására 1993-ban került sor. A Népjóléti Minisztérium a Szociális Törvény főbb koncepcionális elemeire tett javaslata szerint a politikai, gazdasági és társadalmi változások mellett az önkormányzati törvény

¹⁴⁶ URBANEKNÉ, *i.m.*

megjelenése, valamint a nem állami szervek (egyházak, egyesületek, alapítványok) szociális szerepvállalásának növekedése is szükségessé teszi a szociális törvény megalkotását, az állam szociálpolitikai szerepvállalásának meghatározását. A javaslat hangsúlyozza, hogy a szolgáltatási területen, az ellátás, a szolgáltatásnyújtás szektorsemleges, sokcsatornás, abban egyházi, karitatív, önszervező szervezetek, alapítványok, nonprofit és profit orientált alapítványok egyaránt részt vehetnek. A szociális szolgáltatások terén a jogszabály (a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény) nem új szolgáltatásokat, hanem a már addig kialakult intézményeket nevesítette, 2-3 új szolgáltatást kivéve.¹⁴⁷ Az ellátórendszer 1998-ra kibővült a gyermekjólét intézményeivel.¹⁴⁸ A rendszerváltást követő tíz év alatt létrejött a szociális igazgatási rendszer és annak szabályanyaga. A szabályozás elsősorban az intézmények tárgyi és szakmai minimumfeltételeiről és a feladatok kötelezettjeiről rendelkeztek. A szabályozás lehetővé tette a profitorientált és a nonprofit szervezetek részvételét is a szociális szolgáltatások nyújtásában. Az ekkor még viszonylag kedvező állami finanszírozás ellenére is lehetőség volt közvetlen piaci bevételek megszerzésére is. A megfelelő jogi szabályozás és finanszírozás ellenére mégsem épült ki a szociális ellátórendszer maradéktalanul. Az érvek között elsősorban gazdasági szempontúak húzódtak meg (államadósság csökkentése, gazdasági stabilitás megteremtése.). Az állami finanszírozás csökkentése mellett a fentebb említett, a szolgáltatások standardizációjának a jogszabályba foglalásával egyre inkább ellehetetlenült a nem állami és a civil szektornak a működése.

Magyarországon a gazdasági recesszió ellenére nem következett be a szociális kiadások jelentős csökkenése. Ugyanakkor a szociáldemokrata vonások mellett konzervatív értékek jelentek meg, ami egyrészt abban nyilvánult meg, hogy a családok felelősségére

¹⁴⁷ A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat-és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 129. § (2) bekezdése alapján a települési önkormányzat a szociális alapellátás keretében biztosítja a szociális étkeztetést, a házi szociális gondozást, és az idősekről való klubszerű gondoskodást, komplex családgondozást, hajléktalanokról való gondoskodást. A 130. § alapján a megyei, fővárosi önkormányzat feladata az idősek, betegek, súlyos fogyatékosok szakosított szociális intézményben való ellátásának biztosítása.

Az Szt. hatályba lépésekor a következőket szabályozta: 57. § „A személyes gondoskodás keretébe tartozó szociális alapellátási formák biztosítják az étkeztetést, a házi segítségnyújtást, valamint a családsegítést. A személyes gondoskodás keretébe tartozó szakosított ellátást nyújtanak az ápolást-gondozást nyújtó intézmények, rehabilitációs intézmények, a nappali ellátást nyújtó intézmények, az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények és az egyéb speciális szociális intézmények.” A törvény a megfelelő intézmények kiépítésére 1997. december 31-ig szabott határidőt.

¹⁴⁸ A szociális törvénynek a gyermekek ellátásával kapcsolatos szabályanyaga a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben, valamint a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvényben került szabályozásra.

helyezték a hangsúlyt, de megnyilvánult az egyháznak a szociális szolgáltatások nyújtása terén felerősített szerepében is. Ferge Zsuzsa szerint a magyar koalíciós pártok esetében a konzervatív értékek megnyilvánulnak - többek között- az egyházaknak szánt igen nagy szerepben, az „ép és erős családokra” helyezett hangsúlyban és abban, hogy az állam igen sok területen számít a családok szociálpolitikai feladat-és felelősségvállalására.”¹⁴⁹

Tomka Béla szerint a szociális biztonságot szolgáló rendszerek intézményesülése Kelet-Közép-Európában is végbement, bár itt azok stabilizálódása kétségkívül kevésbé látható. A rendszerváltást követően viszonylag fejlett jóléti államok működtek. A neoliberais elvek szerint átalakításuk-leépítésük sehol sem következett be. Több szerző az 1990 után kialakult jóléti államokat a Nyugat-Európában elterjedt jóléti megoldások keverékének, „hibrid” rendszereknek nevezik.¹⁵⁰

1995-ben fordulópontra következett be, melynek eredményeként csökkentették a szociális juttatásokat. A jóléti juttatások a GDP 5%-ával estek vissza, ami a kiadások a GDP 29,5%-áról 24,3%-ára való csökkenését jelentette.¹⁵¹ ¹⁵² Magyarországon is követelményként fogalmazódott meg az állam visszaszorításának igénye. Ezt megelőzően arra hivatkozva, hogy az államszocializmusban nyújtott ellátások túlfejlettek, középpontba került a költségek csökkentése. A nemzetközi szervezetek és tanácsadók szerint Magyarország forrásainak jóval nagyobb részét fordítja jóléti ellátásokra, mint a fejlődés hasonló fokán álló országok. Therborn szerint viszont a hatvanas évektől kezdve a közép- és kelet-európai országok szociális kiadásainak dinamikája jelentősen elmaradt a Nyugattól, és a kiadási arányok nem voltak különösen magasak.¹⁵³

Szalai Júlia a rendszerváltást követő 10 évben a szociális igazgatásban végbemenő változásokat a következőképpen elemezte: „Tudjuk: a szociális ellátások decentralizálása – mindenekelőtt a települési önkormányzatok segélyezési rendszerének

¹⁴⁹ FERGE, *i.m.* 2000. 99.

¹⁵⁰ TOMKA Béla, *Intézményesült változékonyság: a jóléti fejlődés sajátos meghatározói Kelet-Közép-Európában*, Korall 28-29. 146-166.

¹⁵¹ TOMKA Béla, *Az Európai Szociális Modell múltja és jelene-keletközép-európai perspektívák*, Esély 2004/5. 32-53.

¹⁵² 2000 évtől kezdve 19,9 %-ról folyamatosan emelkedett, 2011-ben 23 %, azonban ez is elmarad az EU(27) átlagától: 29%. (Forrás: EUROSTAT Szociális védelemre fordított összes kiadás (2000–2011) A GDP százalékában, folyó áron).

¹⁵³ FERGE, *i.m.* 2000. 92.

és helyi szociális szolgáltatásainak kiépítése – annak az elvnek a jegyében történt, hogy a korábban egyeduralkodó központi elosztás rugalmatlanságával és elkerülhetetlen pazarlásaival szemben testre szabottá válják a rászorulóknak szükségleteinek felmérése és kielégítése, valamint csökkenjenek és ésszerűbben hasznosuljanak a szociális ellátásra fordítható források. A gyakorlatban azonban e racionális és jól igazolható célok nem vagy alig valósultak meg.”¹⁵⁴

Ugyanakkor Ferge Zsuzsa szerint kedvező tendenciák is megfigyelhetők voltak ebben az időszakban, az igazgatás decentralizációja, a szociálpolitika szereplőinek pluralizálódása, a civil és nonprofit szervezetek számának növekedése, a szociális szolgáltatások bővülése, szakszerűbbé, humánusabbá válása.

Az első két kormányzati ciklusban megszülettek a jóléti rendszereket létrehozó, szabályozó törvények. Azonban az állam már ekkor sem tudta a jóléti szolgáltatásokat maradéktalanul biztosítani. A rászorulóknak már ekkor sem egyenlő eséllyel jutottak hozzá a szociális ellátásokhoz. A rendszerváltással decentralizált közigazgatási rendszer bevezetésére került sor, melyben az önkormányzatoknak kiemelkedő szerep jutott. A rendszert ezt követően egyre több kritika érte. A kritika szerint az önkormányzatok felett az állam gyenge hatásfokú ellenőrzési jogot gyakorolt. A központi igazgatás a hatásköri szabályokkal, a finanszírozással igyekezett befolyást találni. Az önkormányzati feladatellátásban a kezdeti nagyfokú végrehajtási szabadságot fokozatosan felváltják a végrehajtási kötelezettséget előíró hatásköri szabályok.

A 2000-es években bevezetett új szolgáltatásokkal a hangsúly eltolódott az intézményi ellátások felől a lakókörnyezetben történő ellátás irányába.¹⁵⁵ Bár a szolgáltatások biztosítása az önkormányzatok számára jogszabályi kötelezettségként jelent meg, továbbra sem alakult ki az ország szolgáltatásokkal való teljes lefedettsége. Ennek akadálya a közszolgáltatások megszervezéséért felelős közigazgatás kétszintűségére vezethető vissza. Már a törvény hatálybalépésével az önkormányzatok felelőssége lett a szociális törvényben meghatározott feladatok ellátása. A központi kormányzatnak a

¹⁵⁴ SZALAI Júlia, *A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon*, Szociológiai Szemle 2002/4. 39.

¹⁵⁵ Az Szt. 56. § (1)- (2) bekezdése: „A szociálisan rászorultak részére személyes gondoskodást az állam, valamint az önkormányzatok biztosítják. A személyes gondoskodás magában foglalja a szociális alapszolgáltatásokat és a szakosított ellátásokat.”

szabályozó, ellenőrző és finanszírozó funkciója alakult ki, illetve erősödött meg. E funkciók gyakorlati megvalósulása az önkormányzatokat, mint a feladatok kötelezetteit érintették. Az önkormányzatok azonban az elégtelen központi finanszírozás és forráshiányuk miatt nem tudták ellátni maradéktalanul feladataikat. Az egyes alapszolgáltatások esetén a normatív finanszírozást felváltó feladat finanszírozás sem vezetett azonban az egyenlő esélyű hozzáféréshez, továbbra sem váltak elérhetővé a szolgáltatások az ország teljes területén.

Az elmúlt húsz esztendő szociálpolitikájában két említésre méltó reformkísérletről lehet beszámolni. A fejlesztés folyamataira a közigazgatáshoz hasonlóan hatást gyakoroltak a nemzetközi irányzatokban megfigyelhető stratégiák és azok hazai értelmezései. A „Szociális törvény lehetséges megújítása és a szociális igazgatás demokratikus távlatos fejlesztése” (SZOLID)¹⁵⁶ 2002–2004 között az alapszolgáltatások fejlesztését és az önkormányzati feladatvállalás erősítését tűzte ki célul. A SZOLID program továbbgondolásaként, elsősorban a szabályozási és finanszírozási problémák megoldásának szándékával jelentették meg Győri Péter és Mózer Péter független szakértőként tanulmányukat.¹⁵⁷ Véleményük szerint a szociális szolgáltatások normatív típusú finanszírozása „buta és biztonságos” és ezzel túlszabályozásra készteti az államot, ellenőszöntőleg hat az innovációra, a szolgáltatások problémacentrikus megszervezésére, valamint az önkormányzati szolgáltatások helyi specifikumainak fejlesztésére.¹⁵⁸ A 2011-ben megjelent Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió (NSZK), mely 2011 – 2020 között vázolta fel a szociális igazgatás, ellátási és szolgáltatási rendszer fejlesztésének mozzanatait. Az NSZK - annak ellenére, hogy 11 verziója készült és társadalmi vitára is bocsátották, végül nem került elfogadásra. E reform elképzelés sajátosan ötvözte a közigazgatás koncentrálásának mozzanatait,¹⁵⁹ mely felfogható a weberi elvek erősítéseként, de megjelent a tervezetben a szektorsemleges finanszírozás elve is, mely lehetőséget kínált volna a sokszereplős szolgáltatási rendszer erősítésére. Az NSZK-ban megjelent elképzelések szerint a kormány teljesen átalakította volna a szociálpolitikai rendszert. A szociális ágazat erőteljes

¹⁵⁶ <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=872> (Letöltés ideje: 2014. március 12.)

¹⁵⁷ GYŐRI Péter-MÓZER Péter, „Tékozló koldus ruháját szaggatja”- A szociális szolgáltatások és támogatások újraépítésének reformja, 2006.

¹⁵⁸ GYŐRI Péter, *Elszabotált reformok. Miért vullanak kudarcot a hazai szociálpolitikai kezdeményezések?* Esély 2012/3. 104.

¹⁵⁹ http://www.efoesz.hu/download/nemzeti_szocialpolitikai_koncepcio_munkaanyaga.pdf (Letöltés ideje: 2014. március 12.)

központosítása mellett a feladatok jelentős részét elvonta volna az önkormányzatoktól. Az önkormányzati rendszer átalakításával a kistérségek szerepét a járások vették volna át. A koncepcióval megvalósítani kívánt célok egy új szolgáltatási törvény elfogadásával váltak volna realizálhatóvá. Az NSZK-ban számos piaci elv is megfogalmazódott az állam háttérbe vonulása mellett, így például az intézményi rendszert felváltotta volna a valós szükségletek kielégítését célzó olyan új rendszer, melyben a jogszabály által meghatározott szempontok szerint kialakított szolgáltatási csomagokat vásárolhatta volna meg az állampolgár. Ezzel egyidejűleg a szolgáltatók (elsősorban civil és egyházi szolgáltatók) közötti versenyt is erősíteni kívánták. Az önkormányzatok kötelező feladatai a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokban megszűnt volna. A koncepció egyik alapgondolata a szubszidiaritás elve, mindenki az otthonához legközelebb kapja meg az őt megillető támogatási formát. Ezt a szintet a koncepció azonban nem a helyi önkormányzatokhoz telepítette volna, hanem járási szintre. A koncepció nem titkolt szándéka volt, hogy megállítsák a szociális ágazatot sújtó forráskivonást. Abban az esetben, ha a normatív finanszírozás helyett bevezetett finanszírozással az egyes szolgáltatások teljes költségét az állam kívánta volna biztosítani, akkor (az adatok alapján az önkormányzatok jelentős mértékben járultak hozzá a szociális feladatok finanszírozásához) nem forráskivonás valósult volna meg, hanem jelentős többletköltséggel járt volna a rendszer működtetése (ehhez még hozzá kellett volna tenni az új rendszer adminisztrációs költségeit is). 2011-ben általános volt a vélekedés, hogy a szociális ellátórendszer átalakítása szükségszerű, azonban többen is azt az álláspontot képviselték, hogy az átalakítás nem járhat a helyi autonómia sérelmével. A koncepció egyik legvitathatóbb elképzelése az volt, hogy szétválasztotta a szükségletek keletkezésének és az arra adott válasznak a szintjét, ezzel rontva az egyenlő hozzáférés esélyét.

A fentebb vázolt reformok alacsony határfokú és a teljes szociális ellátási rendszert és annak szabályozását csak részlegesen érintő intézkedések voltak.

Az elmúlt húsz év tapasztalatait Tausz Katalin a következőképpen foglalta össze: „A jelenlegi magyar jóléti állam nem illeszkedik egyik domináns jóléti állam modellhez sem (konzervatív, neoliberális, szociáldemokrata), hanem a politikai ideológiai erőviszonyoktól függő, egymással konzisztens rendszert nem alkotó intézkedések és intézmények jellemzik, antimodellnek vagy *hibrid* modellnek nevezhető. Ennek következménye az arctalanság, a rendszerszerűség hiányából is adódik a források kétes

hatékonyságú felhasználása. Hiszen ha nincsenek világosan megfogalmazott célok, mihez is lehetne viszonyítani a hatékonyságot?”¹⁶⁰

4.3. A szociális jog meghatározása

Titmuss megközelítésében a szükségletek¹⁶¹ kielégítésére hivatott emberi szervezeteket nevezhetjük szociális szolgáltatásoknak vagy szociális ellátási rendszereknek. „Annak a meghatározásánál, mit nevezünk szociális szolgáltatásnak a legcélszerűbb a szándékokhoz tartanunk magunkat, nem pedig azokhoz az adminisztratív módszerekhez és intézményes eszközökhöz, amelyeket elérésükhöz alkalmaznak.” Pinker szerint „a szociális szolgáltatások az egyének és társadalmi csoportok közötti közvetítés alkalmazott formái. A szociális igazgatás pedig cselekvés.”¹⁶²

A jóléti állam, a gondoskodó állam történetét, nemcsak az intézménytörténet oldaláról, hanem az állampolgársággal összefüggésben is vizsgálhatjuk. Ez utóbbi esetben az államnak az egyes emberrel szemben vállalt szerződéses tartozását hozzuk kapcsolatba a szociális joggal. T. H. Marshall az állampolgárságot három részre osztotta. Álláspontja szerint a polgári jog az egyéni szabadsághoz szükséges jogokból áll, a politikai jogon a politikai hatalom gyakorlásának jogát érti, a szociális jog pedig a gazdasági jólét és biztonság joga, melyhez kapcsolódó intézmények az oktatási rendszer és a szociális szolgáltatások. Gutmann a „szociális ellátásra való jogokat” nem a szociális jogok, hanem az alapvető szabadságjogok között helyezi el.¹⁶³

A szociális jogot legtágabb értelemben a közjog és magánjog mellett egy harmadik nagyobb jogterületnek tekintik. Ide tartoznak a jognak azon területei, melyek az embereknek a fizikai és társadalmi létfeltételekhez való egyenlő esélyét, az emberek

¹⁶⁰ TAUSZ Katalin, *A jóléti állam és Magyarország*, In: VIZI E. Szilveszter-TEPLÁN István-SZENTPÉTERI József (szerk.), *Előmunkálatok a társadalmi párbeszédhez*, Gazdasági és Szociális Tanács, Budapest, 2006. 149-159.

¹⁶¹ A szociálpolitika fogalmaként a szociális szükségletnek nincs mindenki által elfogadott meghatározása. A közgazdaságtan szerint annak a megjelölésére szolgál, hogy kilépünk a magánszféra világából, olyasmit jelölünk meg, amivel kapcsolatban valamilyen kollektív és nem egyéni akcióra van szükség. WEBB Adrian, *A szociálpolitikai fogalmi keret*, In: CHARLES Susan-WEBB Adrian, *Szociálpolitika-gazdasági megközelítésben*, Budapest, 2006, 21.

Len Doyle-Ian Gough szerint a szükségleteket az állami szolgáltatások ellátói konstruálják, melyben befolyásolják őket a jóléti ideológiák, és a megszorítások is. DOYLE-GOUGH, *i.m.* 1991, 59.

¹⁶² PINKER, *i.m.* 1991. 17.

¹⁶³ MARSHALL T. H., *Az állampolgárság fejlődése a 19. század végéig*, In: FERGE Zsuzsa-LÉVAI Katalin (szerk.), *A jóléti állam*, Budapest, 1991.

között kialakuló vagyoni és társadalmi különbségek csökkentését, illetve az emberek közötti függőségi viszonyok ellenőrzése alá vonását szolgálja.

A második szűkebb felfogás szerint a szociális jog olyan jogi normák és intézmények összessége, amely a szabad és autonóm egyének társadalmában valamilyen szempontból hátrányos helyzetbe került egyéneket a hátrányos helyzet leküzdésében, illetve az emberhez méltó életnek a hátrányos körülmények közötti fenntartásában segíti, támogatja az emberhez méltó élet feltételeibe beleértve az anyagi javak mellett az emberi méltóság megőrzéséhez szükséges szabadságot és autonómiát. Ebben a felfogásban a szociális jog két jogágot, a társadalombiztosítási jogot és a szociálpolitika (jóléti ellátások) jogát fogja át.

A legszűkebb értelemben használt meghatározásban a szociális jog egyedül csak a szociálpolitika jogát, a nem biztosítási alapú juttatások jogát jelenti, melyhez ma már a modern társadalom eszközzendzereként kialakult juttatási formát, a szociális programokat is beleértjük.

Wolfgang Ritter megfogalmazása szerint a szociális jog azon részterülete a jognak, amelynek erőteljes szociálpolitikai intenzitása van. Olyan speciális joganyag, amelynek különleges feladata van: meghatározott népcsoport deficitjeinek a kiküszöbölése, a társadalmi ellentétek, erőviszonyok kielégítése. A deficitiek három területhez köthetők: anyagi, szellemi erők, esélyegyenlőség.

Czucz Ottó a szociális ellátások körébe tartozónak tekinti „...a társadalom keretei között megszervezett összes olyan tevékenységet, melynek az a rendeltetése, hogy a társadalom tagjai (vagy azok bizonyos csoportjai) által megtermelt anyagi javak egy részének elvonásával képzett alapból támogatást adjanak mindazon személyeknek, akik (önhibájukon kívül) nem tudnak saját megélhetésükről gondoskodni (reprodukciós zavarral küzdenek), vagy akik a – a társadalom fenntartása érdekében, a társadalom által elismert – többletterheket vállalnak magukra. A szociális jog mindezen intézmények jogi szabályozásával összefüggő kérdésekkel foglalkozik.”¹⁶⁴

¹⁶⁴ CZÚCZ Ottó (szerk.), *Szociális jog I.*, Unió, Budapest, 2003, 29.

Szóllósi Gábor a szociálpolitika oldaláról megközelítve fogalmazza meg a szociális jog lényegét: „Amikor a szociálpolitikával foglalkozók szociális jogról beszélnek, többnyire két dologra gondolnak: egyrészt az egyének meghatározott ellátásokra való igényére, másrészt az igény érvényesítésére szolgáló eljárásra. (Nagyon egyszerűen fogalmazva: ki és milyen feltételek esetén jogosult az ellátásra, illetve kérelmét ki és milyen eljárás keretében bírálja el.) Másképp fogalmazva a szociális jog feladatának azt tartják, hogy a szociális védelmet - az individuális jogosult számára, anyagi jogi és eljárásjogi eszközökkel¹⁶⁵ - jogosultsággá transzformálja. Ebből a nézőpontból az következik, hogy először meg kell tervezni a szükségesnek tartott szociális ellátásokat, majd második lépésben ezekhez hozzá kell rendelni a jogosultságot biztosító jogi szabályokat.”¹⁶⁶

Lehoczkyné Kollonai Csilla álláspontja szerint a „szociális jog hatálya csak az állam által jogilag szabályozott és közhatalmi, közigazgatási eszközökkel, ill. intézmények útján megvalósított szociális védelemre és gondoskodásra terjed ki.”¹⁶⁷ Így például a magánjótékonykodást nem sorolja a szociális jog hatálya alá tartozónak.

A szociális jog fent idézett meghatározásait figyelembe véve álláspontom szerint a szociális jog területéhez tartoznak a társadalombiztosítási és társadalombiztosítási jellegű ellátások, valamint azok a jóléti ellátások, melyek az egyéneket és családokat segítik hátrányos helyzetük csökkentésében, illetve megszüntetésében, beleértve a pénzügyi és természetbeni ellátásokat, valamint a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokat és a jogosultságot meghatározó szabályozást.

A magyar szociális jog rendszerét több szempontot figyelembe véve tagolhatjuk. Az egyik szempont, hogy ki az ellátás nyújtásának kötelezettje, illetve kik vehetnek részt az ellátás biztosításában: az állam, az önkormányzatok, illetve a nonprofit szektor. A másik jelentős meghatározó tényező a finanszírozás. Az ellátások egy részét hozzájárulásokból, járulékokból, míg más részüket állami költségvetésből, azaz a befizetett adókból finanszírozzák. Harmadikként az állami feladatvállalás különböző

¹⁶⁵ A szociális szolgáltatások anyagi jogi szabályait az Szt. és végrehajtásai rendeletei, az eljárásjogi szabályokat a Ket. és végrehajtási rendeletek tartalmazzák.

¹⁶⁶ SZÓLLÓSI Gábor, *A szociális jogok érvényesülésének egyéni és kollektív jogi garanciái*, Esély, 2005/1. 58.

¹⁶⁷ LEHOCZKYNÉ Kollonay Csilla, *Szociális jog*, ELTE Egyetemi Jegyzet 2004.

szintjeit és a nyújtott ellátásokat, azok igénybevételét, feltételrendszerét, a jogosultak körét vizsgáljuk.

Ez alapján a szociális jogrendszert a következőkre oszthatjuk:

A társadalombiztosítási ellátások, melynek alapja a munka, vagy munkavégzés jellegű jogviszony. Az állam a tagokat arra kötelezi, hogy mindaddig, amíg képesek önmagukról saját munkájukkal gondoskodni tartalékot képezzenek. Az ellátások finanszírozása a munkavállalói és munkaadói járulékból történik, melynek alapja a jövedelem meghatározott százaléka. A társadalombiztosítás körébe tartozik az egészségbiztosítás, balesetbiztosítás és nyugdíjbiztosítás és tágabb értelemben a munkanélküliség esetére járó szolgáltatásokat is ide lehet sorolni.

Az ún. *demograntok*, csoportosan célzott ellátások, de nevezik gondoskodási vagy kompenzációs rendszernek is, olyan ellátások, melyek jól mérhető objektív feltételek fennállása esetén a jövedelmi és vagyoni helyzettől függetlenül járnak. Nem biztosítási alapú, az ellátások fedezetét az állami költségvetés, vagyis az állampolgárok adóbefizetései nyújtják.¹⁶⁸

A harmadik a *segélyezési típusú ellátások*, amelyre jellemző, hogy rászorultsági alapon (pl. jövedelmi, vagyoni helyzet) járnak az ellátások, és szubszidiárius jellegű, azaz csak abban az esetben nyújt az állam szolgáltatást, ha a jogosult más forrásból nem tudja a megélhetéshez szükséges javakat megszerezni. A támogatást a befizetett adókból finanszírozzák.

A szociálpolitika redisztribúciós célkitűzései megvalósíthatók adópolitikai eszközökkel is. A *személyi jövedelemadó kedvezmények* elsősorban a gyermek nevelésével járó költségek csökkentésére szolgál.

A fenti típusok mindegyike megtalálható a magyar szociális jogrendszerben. A fenti ismérvek alapján a szociális jog által nyújtott és szabályozott ellátásokat rendszerint négy nagy rendszerbe sorolják:

¹⁶⁸ DARVAS Ágnes-MÓZER Péter, *Kit Támogassunk?* Esély 2004/6. 64-99.

- a kötelező társadalombiztosítás rendszere (egészség-és nyugdíjbiztosítás, balesetbiztosítás),
- a családtámogatások és a gyermekes családok egyéb ellátásai,
- a munkanélküliség kezelését szolgáló rendszer (foglalkoztatáspolitikai eszközök, ellátások),
- szociális ellátórendszer (pénzbeli, természetbeni támogatások, és személyes gondoskodást nyújtó ellátások).

A szociális jogot a jogrendszerben elfoglalt helye szerint a magánjog és közjog felosztásában inkább a közjog területéhez sorolják, mivel más jogágakhoz (közigazgatási jog, alkotmányjog) hasonlóan az állampolgár és a közhatalom, illetve a közigazgatás viszonyát szabályozza. Ellentétben a közjog klasszikus területeivel a szociális jogi viszonyokat azonban nem a klasszikus egyirányú hatalmi viszonyon alapuló jog- és kötelezettség struktúra jellemzi, hanem annak fordítottja. A szociális jog anyagi jogi normái az állampolgárt nem kötelezik, hanem jogosítják, azaz a szociális jogi viszony kötelezettje a közhatalom, illetve a közigazgatási szerv, az állampolgár pedig a jogosultja: jogosult arra, hogy ellenszolgáltatás nélkül a közösségi eszközökből olyan szolgáltatásokat, illetve juttatásokat kapjon, amelyekre a szociális jogi rendelkezések hiányában ellenszolgáltatás fejében lenne jogosult.

Ezek a tendenciák a szociális törvény módosítása során folyamatosan változtak. A rendszerváltást követően a segélytípusú ellátások körének szélesítésére, új ellátások bevezetésére került sor, miközben a szociális jogok erősítése terén is előrelépés történt. Az Szt. 1996-ban és 1997-ben is jelentősen módosult, a segélyezés terén a normatívabb, kevésbé diszkrecionális szabályozás történt, azaz elmozdulás történt az erősebb szociális jogok felé. Erre volt példa az időskorúak járadékának 1998. január 1-től történő bevezetése vagy a lakásfenntartási támogatás szabályinak módosítása, mely nem adott mérlegelési lehetőséget az önkormányzatok számára a támogatások megállapításában. Ugyanakkor már ekkor előtérbe került a Ferge által a reciprocitás - a „semmiért valamit” - problémája, amely szorosan összefügg a szociális jogokkal. A tartósan rászoruló munkaképes, de jövedelem nélküli felnőtt népességgel kapcsolatban nőnek az előítéletek és nő az adófizetők ingerültsége. A szociális jogokkal kapcsolatos érzékenységek erősödésével a kényszermunka-jellegű megoldások a jogalkotók és a

közvélemény egy része számára elfogadhatóvá váltak. Ezért az 1996-ban és 1997-ben hozott módosító törvények „együtműködési kötelezettséget” írtak elő a családsegítő szolgálatokkal vagy más szociális intézménnyel.¹⁶⁹

Az Szt. módosításaival folyamatosan bővült azoknak az ellátásoknak a köre, ahol az önkormányzatok az ellátás feltételeként kötelezettségeket írhatnak elő. A munkanélküliek számára nyújtott támogatások mellett a lakásfenntartási támogatás esetén 2012. január 1-től a települési önkormányzat rendeletében a jogosultság egyéb feltételeként előírhatja, hogy a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó, a rendeletében megállapított feltételeket teljesítse. A lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetésszerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írható elő. Mindeközben a segélyek alacsony és csökkenő színvonala ment végbe, a források és az adminisztratív kapacitás nem igazodott a szükségletekhez.

A folyamatok a szociális szolgáltatások terén sem alakultak kedvezően. Pósfai Gábor a Nemzeti és Rehabilitációs Hivatal vezetője a 2012-ben megjelent *A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások igénybevevői–2012* című tanulmányában kifejtett véleménye szerint „a szociális ellátórendszer nagymértékben decentralizált, hiányzik a szociális szféra és igazgatás területén a középírányító szervezeti rendszer, nem megfelelő a kapacitások területi összehangolása, a különféle szolgáltatások nem kapcsolódnak egymáshoz. A szolgáltatások és ellátások rendszere nem kellő mértékben épül egymásra, nincs megfelelő kapcsolat a különböző területek (szociális és gyermekvédelem¹⁷⁰) között sem.”¹⁷¹

¹⁶⁹ FERGE Zsuzsa, *Szociális törvénykezés a rendszerváltás óta*, Esély 1998/3. 16.

¹⁷⁰ Véleményem szerint nemcsak a szociális igazgatáson belül, hanem az egészségügyi területtel sincs meg a szükséges együtműködési kapcsolat. Erre példa az idősgondozás területe, vagy a hajléktalan ellátás.

¹⁷¹ PÓSFAI Gábor *A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások igénybevevői–2012*, Nemzeti és Rehabilitációs Hivatal kiadványa, Budapest, 2013. február <http://www.szocialisportal.hu/documents/10504/36116/Szoci%C3%A1lis+F%C3%BCzet+5.+kicsiny%C3%ADtett.pdf> (letöltés ideje: 2014. március 5.)

4.4. A szociális jog megjelenése az alkotmányokban

Az alapjogok második generációját a gazdasági, szociális és kulturális jogok adják. A gazdasági jogok közé a munkához való jog, valamint a munkaviszonyhoz kapcsolódó jogok tartoznak, a szociális jogok közül a legfontosabb a szociális biztonsághoz való jog, amely a társadalombiztosításhoz és a szociális és egészségügyi segítségnyújtáshoz való jogot tartalmazza.

A szociális jognak egyik feladata, hogy a lehető legnagyobb mértékben, a lehetséges legmagasabb jogszabályi és igazgatási szinten alanyi jogot adjon az arra rászorultaknak a különböző juttatásokra. Tehát minden olyan szociális jogot, mely megfogalmazható alkotmányos alapjogként, az alkotmányban kell szabályozni az állampolgári és emberi jogok között. Így a szociális jogok egyenrangúak a tulajdonjogokkal és a politikai szabadságjogokkal, azonban mégis van köztük különbség, ha a szociális jogokat bele is foglalják az alkotmányba, nincs ugyanolyan kényszerítő státusuk, mint a többi alapjognak, mivel teljesítésük a gazdaság és a kormányzat teljesítményeitől is függ. A szociális jogok érvényre juttatásának területe inkább a konkrét kormányzati munka és a törvényhozás, ahol az állami költségvetési politika függvényében dönthetnek a kormányzati kiadások mértékéről és irányáról.

A szociális jogok alkotmányban történő megjelenése a francia forradalomig nyúlik vissza. Az 1793. évi francia alkotmány 21. és 28. cikkében kifejezetten utal a társadalom adósságára, amely abban áll, hogy a szükséglet szenvedőknek segítséget kell nyújtania, és Robespierre olyan emberi jogi törvényt dolgozott ki, amely elismerte a munkához és a biztonsághoz való egyéni jogot. Az 1793-as alkotmány 21. cikkelye kimondta, hogy: „A köztámogatás szent adósság. A társadalom köteles eltartani szerencsétlen polgárait, akár úgy, hogy munkát szerez számukra, akár azáltal, hogy biztosítja a létfenntartáshoz szükséges eszközöket a munkaképtelenek számára.” Mindez egyik korai példáját adta, hogy a belső jog hogyan garantálhatja a szociális jogokat.

A tizenkilencedik századi szociális törvények után, a huszadik században már szociális alkotmányok is születtek. Ezek az alkotmányok a Rerum Novarum¹⁷² elvét követve alapjoggá emelték a szociális jogokat.

A szociális jogok alkotmányos megfogalmazásában a legnagyobb hatásúnak az első világháború utáni weimari alkotmány bizonyult. Az alkotmányban rendszerezés nélkül találhatóak meg az egyes általános és szociális alapjogok. Az alkotmány 151. cikke szerint a gazdasági életet az igazságosság elveinek megfelelően úgy kell megszervezni, hogy mindenki megélhetését biztosítsa. Ennek az elvnek a konkretizálását jelenti az állam tevékenysége a társadalombiztosítás működtetését illetően (161. cikk). A munkához való jog alapján lehetőség szerint mindenkinek munkához kell jutnia, ha azonban valaki nem tud megfelelő alkalmazást kapni, az államnak biztosítania kell a létezéséhez szükséges eszközöket (163. cikk).¹⁷³

A második világháború utáni nyugat-európai alkotmányfejlődés eredményeként egyre több állam alaptörvénye vonta alkotmányos védelem alá a szociális jogokat. A szociális jogok alkotmányos alapjogi szintre történő emelésekor a leglényegesebb kérdés, hogy azok jogi úton kikényszeríthetővé válnak –e, vagy csak államcélként kerülhetnek kodifikálásra. Általános védelmet jelent, ha az alkotmány valamilyen formulát tartalmaz az állam szociális jellegét illetően – amely normatív következményekkel jár– anélkül, hogy egyes szociális jogokat megnevezne. Ahhoz, hogy az általános megfogalmazás valóban normatív következményekkel járjon, szükség van a törvényhozás alkotmányossági ellenőrzését végző bíraskodásra. További lehetőség, ha az alkotmány vagy az azzal azonos értékű külön alapjogi törvény pontosan felsorolja az általa védett szociális jogokat. Lehetséges a szociális jogokat részletesen szabályozni, úgy, hogy egyúttal államcélökká (vezérelvekké) nyilvánítjuk őket– és ezzel egyéni érvényesíthetőségük elvész. Az államcélökká nyilvánítás ebben az esetben azt jelenti, hogy az alkotmány alapján az alkotmánybíróság erősen korlátozott hatáskörrel bír, mivel a jogok tartalmát nem értelmezheti. A szociális jogokra hivatkozva rendes bírói eljárást indítani csupán a rájuk vonatkozó alacsonyabb szintű jogszabályok alapján

¹⁷² „Az állam irányítóinak mindenekelőtt általában és egységesen a törvények és intézmények olyan teljes rendszerén kell munkálkodniok, amelynek eredményeképpen már magából az állam rendszeréből és irányításából mintegy automatikusan adódik a közösség és az egyének jóléte.” *Rerum Novarum XIII. Leo pápa körlevele a munkások helyzetéről*, a Kereszténydemokrata Néppárt kiadása, Budapest, 1991.

¹⁷³ MAJTÉNYI László-SZABÓ Máté, *Alkotmányjog-elektronikus tananyag*, Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, 2005. 86.

lehet. Eltérő megoldás, ha az alkotmányba foglalt szociális jogok az alaptörvény szövegére hivatkozva érdemi, a jog tartalmát érintő alkotmánybíróági eljárás tárgyát képezhetik.¹⁷⁴

A rendszerváltást követően az 1989. évi XXXI. törvénnyel elfogadott Alkotmány módosítás preambuluma a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamról rendelkezett. Takács¹⁷⁵ szerint a szociális állam jelentése nem a jogbiztonsággal, hanem bizonyos szintű szociális biztonsággal azonos. Vagyis a szociális állam biztosítja az egyén számára a társadalmi kockázatok elleni védekezés feltételeit és intézményeit.

Az Alkotmány két fejezete is tartalmazott szociális intézkedéseket, illetve szociális jogokat. A szociális alapjogként deklarált jogok közül legátfogóbb a szociális biztonsághoz való jog meghatározása (70/E. §) volt. Azonban a szabályozás pontatlansága alkotmánybíróági értelmezést tett szükségessé. Az Alkotmánybíróóság a 70/E. § (1) bekezdésében megfogalmazott szociális biztonsághoz való jogot nem tekintette alanyi jognak, megítélhető jogosultságnak. Sólyom László 31/1990. (XII. 18.) AB határozathoz írt párhuzamos véleményében a következőket fogalmazta meg: „a 70/E. §-nak az a rendelkezése, amely szerint az állampolgároknak joguk van a szociális biztonsághoz, nem ad senkinek alanyi jogot a szociális biztonságra, minthogy jogi igények ilyen általánosságban nem is definiálhatók. A vonatkozó alanyi jogokat a törvényhozásnak (és a bírói gyakorlatnak) kell meghatároznia. A 70/E. §-t a 17. §-sal együtt vizsgálva, amely kimondja, hogy a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik, megállapítható, hogy a szociális jogok vonatkozásában nem alanyi jogról, hanem állami feladatról van szó. A szociális gondoskodásnak semmilyen mértékét, és semmilyen ismervét az Alkotmány nem állapítja meg, mindezek megállapítása és megvalósítása a törvényhozás és a kormány felelőssége és kötelessége.”¹⁷⁶

Az Alkotmánybíróóság a 26/1993. (IV. 29.) AB határozatával az állam kötelezettségeként megerősíti, a társadalombiztosítási rendszer létrehozásának és

¹⁷⁴ MAJTÉNYI-SZABÓ, *i.m.* 86.

¹⁷⁵ TAKÁCS Albert, *A szociális jogok*, In: HALMAI Gábor-TÓTH Gábor Attila (szerk.), *Emberi Jogok*, Osiris, Budapest 2003. 802.

¹⁷⁶ TAKÁCS, *i.m.* 791-837.

életben tartásának kötelezettségét. A társadalombiztosítás felépítésének, finanszírozásának, állami felügyeletének szabályozását a törvényalkotóra bízta.

A szociális biztonsághoz való jogból levezetett fontos minimumkövetelményként határozta meg a létminimumhoz való jogot a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, mely szerint a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet, egy bizonyos minimális szint alá. Az állam szociális ellátások összességével olyan megélhetési minimumot köteles biztosítani, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.

A magyar Alkotmánybíróság az élethez való jog objektív oldalát és a szociális biztonsághoz való jogot összekapcsolta. Az alkotmány 70/E. §-a a szociális jogok részének tekintette a „megélhetéshez szükséges ellátás” állami biztosítását, állampolgári jogként határozta meg a szociális biztonságot. Az alkotmánybíróság 32/1998. számú határozatának rendelkező része kimondta, hogy a szociális ellátó rendszernek legalább olyan minimális ellátási szintet kell biztosítania, amely „elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához”. Ezáltal a szociális segélyezés terén nem az „életben maradáshoz szükséges” ellátás, hanem az „emberhez méltó élethez szükséges” ellátás vált alkotmányossági mércévé, így a szociális jogok közül egyedülként alapjognak ismerte el az alkotmánybíróság.¹⁷⁷

Az Alkotmánybíróság a 42/2000. (XI. 8.) számú AB határozatában kimondta, hogy a megélhetési minimum garantálásából nem vezethetők le meghatározott alanyi részjogok, azonban előtérbe került az emberi élet védelme. „A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető alkotmányi követelmény az emberi élet és méltóság védelme.”

Az Alaptörvény elfogadásával több ponton is megváltozott a szociális jogok megfogalmazása. Az új alaptörvény értelmében Magyarország „csak” törekszik arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson; anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibán kívül bekövetkező munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár támogatásra jogosult. A korábbi alkotmányban példálózó

¹⁷⁷ TÓTH Gábor Attila, *Az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog*, In: HALMAI Gábor-TÓTH Gábor Attila (szerk.), *Emberi Jogok*, Osiris, Budapest 2003. 251-314.

felsorolás szerepelt a szociális biztonság célcsoportjait illetően, addig az alaptörvényben taxatív felsorolással találkozunk, vagyis kizárólag a felsorolt esetekben foglalkozik a szociális biztonság megteremtésével. Az új alaptörvény nem állampolgári jogként és nem alapjogként határozza meg a jogosultságot, hanem a szociális intézkedések jellegét és mértékét az igénybe vevőnek "a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja", bevezetve ezzel az „érdemesség” „érdemtelenség” vizsgálatának lehetőségét.¹⁷⁸

Az Alaptörvény egyértelműen államcélként határozza meg a szociális biztonságot, melyre a több helyen is használt „törekszik” szó utal. Az ellátás szintjének egy garantált megélhetési minimumban történő meghatározása helyett, csak „törvényben meghatározott támogatással” kívánja csak a szociális biztonságot megteremteni.¹⁷⁹

Az Alaptörvény a szociális jogok körén belül az államcélokat bővíti. Államcélként határozza meg az emberhez méltó lakhatás és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítását, amelyet a korábbi Alkotmány nem tartalmazott.¹⁸⁰

Bauer Tamás¹⁸¹ szerint ugyanakkor az Alaptörvényből magából az állami kötelezettség sem következik, az állam szabadon dönthet arról, hogy az egyes hátrányos helyzetek esetére vállal-e törvényben kötelezettséget, és milyen mértékűt. Kiemeli, hogy a kikerült az Alaptörvényből a társadalombiztosítás, vagyis a befizetés és az ellátás közötti intézményes összefüggésre épülő rendszer, amely a befizetés fejében számon kérhető

¹⁷⁸ Az érdemesség és érdemtelenség kérdése végig kísérte a szociálpolitika történetét. Az állami szegénygondoskodás kialakulása során a meghatározó elosztási elvek közé tartozott, a keresztény szegénygondozási elvekből került átvételre. Ettől az elvtől való eltávolodást a Marshall által fentebb idézett, a szociális jognak alapjoggá emelkedése jelentette, vagyis azt, hogy nem kell vizsgálni az „érdemet”. Az érdem az, hogy valaki állampolgára egy adott nemzetnek.

¹⁷⁹ Alaptörvény XIX. cikk (1) „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

(2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

(3) Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.

(4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”

¹⁸⁰ XXII. cikk (1) Magyarország arra törekszik, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.

(2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy töreksenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.

¹⁸¹ BAUER Tamás, *Alkotmányosság vagy „Alap-törvényesség”?* Élet és Irodalom LVIII. Évfolyam 14. sz. 2014. április

jogot keletkeztet. „Ennek megfelelően nem vette át az Alaptörvény a társadalombiztosítás elvét, s új elemként kötelezi a nagykorú gyermekeket a szülőkről való gondoskodásra. A szociális rendszerről szólva az Alaptörvénybe a következő rendelkezést is beillesztették: „Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.” Íme, hogyan lép be a rászorultság mellé feltételként az érdem.

Hasonló álláspontra helyezkedik Juhász Gábor¹⁸², aki szintén azt emeli ki, hogy az Alaptörvény a szociális biztonságot nem ismeri el alanyi alapjogként, arról csak államcélként rendelkezik, valamint kiemeli, hogy szűkül szociális védelem köre (az államnak a szociálisan rászorultakról a társadalombiztosítással nem csak a szociális intézmények rendszerével kell gondoskodnia).

A fenti véleményekkel szemben Téglási András¹⁸³ szerint az, hogy a szociális állam megmentése vagy lerombolása történik az nem az Alaptörvény alapján dől el, hanem a megalkotott szociális jogszabályok alapján. Álláspontja szerint „túlzott pesszimizmus Magyarországon a szociális állam „erodálásáról” beszélni, sőt, látható, hogy az állam minden erejével arra törekszik, hogy a vállalt kötelezettségek terén is csak „addig nyújtózkodjon, amíg a takaró ér”.”

Az Alaptörvény hatályba lépését követően az önkormányzatok szerepe a szociális és gyermekjóléti ellátások biztosításában jelentősen megváltozott. Mind a segélyezés, mind a szolgáltatások területén módosultak az önkormányzati feladatok, amelyek a finanszírozás módosulásával is együtt jártak. A 2014 év végén várható változások a korábbiakhoz képest is jelentősen megváltoztatják nemcsak az önkormányzatok helyzetét, hanem a korábbi megszorításokhoz képest is még rosszabb helyzetbe kerülhetnek a rászorulóak. Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló tervezet szerint a 2014. évi támogatáshoz viszonyítva 26 884,6 mrd forinttal csökken a szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési feladatok támogatásának főösszege a

¹⁸² Lásd részletesen: JUHÁSZ Gábor, *A gazdasági és szociális jogok védelme az alkotmányban és alaptörvényben*, Fundamentum 2012. 1. szám 48. FLECK Zoltán, GADÓ Gábor, HALMAI Gábor, HEGYI Szabolcs, JUHÁSZ Gábor, KIS János, KÖRTVÉLYESI Zsolt, MAJTÉNYI Balázs, TÓTH Gábor Attila, *Vélemény Magyarország Alaptörvényéről*, Fundamentum 2011. 1. szám 68.

¹⁸³ TÉGLÁSI András, *A szociális állam „erodálása” vagy megmentése?-avagy a szociális biztonság az új Alaptörvényben*, <http://jesz.ajk.elte.hu/teglasi48.html> (letöltés ideje: 2014. december 10.)

következő évben, azonban ez a forrás főként a közfoglalkoztatottak számának növelésére, a közfoglalkoztatási programok kibővítésére kerül átcsoportosításra. A szociális törvényben szabályozott ellátások jelentős részét megszünteti, azzal, hogy azokat saját költségvetésük terhére, rendeletükben meghatározottak szerint az önkormányzatok biztosíthatják.

A 90-es évek közepétől induló kedvező tendencia a szociális jogok tényleges kikényszeríthetősége és gyakorlati érvényesíthetősége, intézményesítése irányába hatott, azonban 2011-től ez a tendencia megfordult és egyre inkább az állam szociális szerepvállalása csökkentésének irányába hat. A szociális igazgatás területén egyre hangsúlyosabbá válik az egyén és a család felelősségének, valamint a történelmi egyházak szerepének tovább erősítése, az érdemesség vizsgálata („aki nem dolgozik ne is egyék”), a jogosultságok csökkentésével párhuzamosan a paternalisztikus szemlélet erősödése, azzal együtt, hogy egyes szolgáltatásoknál (hajléktalan ellátás) rendészeti eszközök is megjelentek.¹⁸⁴

¹⁸⁴ XXII. Cikk „(3) Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.”

V. Szociális jogok az Európai Unióban

5.1. A szociális jogok kialakulása és fejlődése az Európai Unióban

A szociális jogokat sokkal szélesebb értelemben használják az Európai Unióban, mint a magyar joggyakorlatban. „A szociális védelem az Európai Unió definíciója szerint kollektív transzferrendszerek összessége, amelynek feladata az, hogy megóvja az embereket a társadalmi kockázatoktól. A társadalmi kockázatok a következők:

- idős kor,
- nyugdíj vagy életkorhoz kapcsolódó függőség,
- az ellátó halála,
- fogyatékoság,
- betegség,
- anyaság,
- ellátásra szoruló gyermekek,
- munkanélküliség,
- időskorú, fogyatékos vagy beteg rokonokról történő gondoskodás szükségessége (EC [2002], EC [2003b]).”¹⁸⁵

Ugyanakkor az európai szociális jognak még nem alakult ki egységes, mindenki által elfogadott definíciója. Az európai szociális jog körébe tartoznak mind azok a normák, melyek valamilyen szociálpolitikai célkitűzést fogalmazznak meg. Magában foglalja a szupranacionális szociális jogot, vagyis az Európai Közösség elsődleges és másodlagos jogát, valamint az Európai Bíróság gyakorlatát.

Az Európai Közösséget gazdasági együttműködés szándékával hozták létre. Az együttműködés három szerződés, az Európai Szén-és Acélközösséget (1951 Párizs), az Európai Atomenergia Közösséget (1957, Róma), és az Európai Gazdasági Közösséget (1957, Róma) létrehozó szerződések elfogadásával jött létre. A Közösségeket létrehozó mindhárom szerződés csak nagyon érintőlegesen foglalkozott a szociális kérdésekkel.

¹⁸⁵ FRIGYESI Veronika-KAPOLYI László, *Szociálpolitika az Európai Unióban*, Közgazdasági Szemle, LII. évfolyam, 2005. március 290.

Az ún. „Ohlin” jelentések alapján az a célkitűzés fogalmazódott meg, hogy a szociálpolitikai beavatkozások helyett hagyni kell a piaci erők hatását érvényesülni.

Az Unió Bizottsága az ún. másodlagos jogforrások közül csak a nem kötelező érvényű véleményeket és ajánlásokat fogadta el a szociális jog területén. A szociálpolitikára közösségi szinten csak akkor van szükség, ha az a gazdasági célok megvalósulását segíti. Ennek megfelelően a szociális jogalkotás a kezdetektől fogva az egyes tagállamok hatáskörébe tartozott. Ezt az álláspontot erősítette a 60-as évekre jellemző gazdasági fellendülés, melynek eredményeképpen nem kellett számolni szociális problémákkal, feszültségekkel.

A 60-as évek végétől a gazdasági fejlődés lassulni kezdett, szociális problémák jelentek meg. Ennek hatására 1974-ben szociális akcióprogramot fogalmaztak meg, melynek középpontjában a foglalkoztatási helyzet javítását, az élet-és munkakörülmények javítását és a szociális párbeszéd megindítását tűzték ki célul. Az akcióprogram végrehajtásához közös célokat határoztak meg az egyes tagállamok részére, valamint közösségi intézkedésekre is sor került. Ennek eredményeként a 70-es, 80-as évekre a közösségi szociális jog tartalma bővült, a jogalkotás terén az ajánlásokat felváltotta a kötelező erejű irányelv. A következő területen került sor szabályozásra: nemek közötti egyenlő bánásmód biztosítása, munkavállalói jogok védelme, munkahelyi egészség- és biztonságvédelem, valamint a szociális biztonsági rendszerek koordinációja. A cél azonban továbbra is az volt, hogy a szociálpolitikai intézkedések a gazdasági kohéziót segítsék. A Római Szerződést számos ponton módosító Egységes Európai Okmány által megfogalmazott szociális kohéziós intézkedések is a fenti célkitűzést, valamint a hátrányos helyzetű régiók gazdasági fejlesztését szolgálták.

A következő célkitűzés a szociális minimumok, vagyis az alapvető szociális jogok katalógusának meghatározása volt. A tagállamok egy jelentős része ezt nem támogatta félve attól, hogy az elfogadott minimumokat nem lesz képes teljesíteni gazdaságuk helyzete miatt. Végül 12 tagállamból 11 tagállam fogadta el magára nézve kötelezőnek az 1989-es „Közösségi Charta a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól” című dokumentumot.

Az Európai Közösség Tanácsa 1989-ben határozatot hozott, az Európai Parlament pedig ajánlást fogadott el 1992-ben a súlyos szegénységről és a kirekesztés elleni harcról.

A Maastrichti Szerződés az angol elutasítás miatt nem tartalmazhatott szociálpolitikai célkitűzéseket, ezért arról két külön jegyzőkönyvben rendelkeztek (14. számú Jegyzőkönyv a Szociálpolitikáról, Megállapodás a tagállamok és az Európai Közösség közötti szociálpolitikáról). A 90-es évek elejétől komoly szociális problémák jelentkeztek. A megoldások érdekében egyrészt összefoglalták az addig elért eredményeket (Zöld Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról, 1993), másrészt meghatározták a jövőbeni célokat, a fejlődés irányát (Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról, 1994).

A korábbi célkitűzésekhez képest a Szociálpolitikai Megállapodás kibővült a magas és tartós foglalkozási színvonalat biztosító emberi erőforrások fejlesztése és a kirekesztés elleni küzdelem céljaival. Továbbá jelentősen kibővítették a Közösség hatáskörét a szociális területeken.

A szubszidiaritás elvének¹⁸⁶ uniós elfogadásával véglegesen megerősítést nyert az az álláspont, hogy a szociális és foglalkoztatási ügyek terén az uniformitás nem lehetséges, de nem is kívánatos. Ezen a területen a közösségi jogalkotás szerepe a legtöbb vonatkozásban korlátozott, a tagállamok szuverenitása széleskörű. Tehát a szociális jog területén a kezdeményezés és végrehajtás elsődlegesen a tagállamok felelőssége, az Európai Unió közösségének a hatásköre e tekintetben korlátozott. A Közösség a hatáskörébe tartozó ügyekben is csak akkor járhat el, ha a kitűzött célok közösségi intézkedéssel hatékonyabban elérhetőek, mint a tagállamok szintjén.¹⁸⁷

A 90-es évek végére az Unió legnagyobb problémájává a munkanélküliség vált, ezért az 1997-es Amszterdami Szerződés a „magas szintű foglalkoztatást” tűzte ki célul. Tovább erősödött az Uniónak a joga az egyes tagállamok gyakorlatának szabályozására. A célkitűzések tovább bővültek, a szegénység elleni küzdelemmel, valamint a fogyatékosok jogainak biztosításával. A Szerződés megerősítette, hogy alkalmazni

¹⁸⁶ A Maastrichti Szerződés iktatta be a szubszidiaritás elvét az EK Szerződésbe (5. cikk). „A Közösség a Szerződésben számára megállapított hatáskörök és célkitűzések határain belül köteles eljárni. Azokon a területeken, ahol a Közösségnek nincs kizárólagos hatásköre, a Közösség a szubszidiaritás elvével összhangban, csak akkor, csak olyan mértékben léphet fel, amennyiben az adott fellépéssel elérni kívánt cél a tagállamok fellépésével nem érhető el kielégítően, miközben a célzott fellépés – akár méretgazdaságossági okok, akár hatásai miatt – a Közösség révén jobban elérhető.” VÁRNAY ERNŐ–PAPP MÓNICA, *Az Európai Unió joga*, Budapest, 2003, 153.

¹⁸⁷ BARABÁS ZOLTÁN, *Európa lelkiismerete a Szociális Charta*, Önkörkép, 9. évfolyam 9. sz. www.onkorkép.hu (letöltés ideje: 2012. január 20.)

kívánja a szociális jogában az Európai Szociális Chartában megfogalmazott alapvető értékeket. Az Európa Tanács 1961-ben fogadta el a Chartát annak érdekében, hogy Európában hosszabb távon viszonylag egységesen, hasonló mértékben szabályozottan működjön a szociális ellátás területe.

Az Európai Parlament 1998-ban megfogalmazott 1355. számú ajánlása szerint: „A szegénység fogalma az anyagi források szűkösségéhez vagy elégtelenségéhez kapcsolódik. A társadalmi életből való kirekesztés messze túlmegy azonban a fogyasztói társadalomban való részvételen. Magában foglalja a társadalmi, gazdasági, politikai és kulturális életben való részvétel nem megfelelő szintjét, egyenlőtlenségeit vagy teljes hiányát. Az exklúzió a társadalmi elszigetelődéstől a társadalomból való teljes kítaszíttottságig terjedhet.”¹⁸⁸

Újabb előrelépés 2000-ben a Nizzai Európai Csúcson történt, amikor elfogadták az Európai Szociálpolitikai Menetrendet, ami az Európai Unió szociálpolitikai programjának tekinthető. A Tanács ugyanakkor leszögezte, hogy továbbra sem törekszik a tagállamok szociálpolitikájának harmonizálására, a közösségi intézkedések továbbra sem sérthetik a szubszidiaritás elvét. Az együttműködés célja a tagállamok ösztönzése arra, hogy a közös szempontok figyelembevételével saját hatáskörükben, de egymástól tanulva strukturálják át újraelosztási rendszerüket.¹⁸⁹

Az együttműködés céljából bevezették a nyílt koordináció módszerét. A módszer bevezetésére és alkalmazására azokon a területeken kerül sor, ahol a tagállamok nem hajlandók átengedni a szabályozás lehetőségét a közösségi szerveknek, de felismerik a közös fellépés szükségességét. Fő elemei az irányelvek rögzítése, minőségi és mennyiségi mutatók kidolgozása, továbbá ezek testre szabása a különböző tagországok és szociális területek igényeinek megfelelően annak érdekében, hogy a legkedvezőbb tapasztalatok bázisán az összehasonlítás megvalósulhasson; – az európai irányelvek átültetésének támogatása a nemzeti és regionális politikákba – speciális célok meghatározása és honosítási eszközök kidolgozása révén, figyelembe véve a nemzeti és regionális különbségeket, időszakonként ismétlődő megfigyelés és értékelés.¹⁹⁰

¹⁸⁸ FERGE, 2000. *i.m.* 117.

¹⁸⁹ JUHÁSZ Gábor, *A szociális védelem megújítása az Európai Unió szociálpolitikai programjában*, Esély 2004/2. 67.

¹⁹⁰ JUHÁSZ, 2004. *i.m.* 74-75.

5.2. Szociális szolgáltatások az Unió dokumentumaiban

Az Európai Unió dokumentumai közül mind az Európai Szociális Chartában, mind az Európai Unió Alapvető Jogok Chartájában találunk a szociális szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezéseket, valamint az 1408/71/EGK¹⁹¹ rendeletet kell kiemelni.

Az EGK rendelet nem az egyes tagállamok szociális jogának harmonizációját, hanem a koordinációját kívánja megteremteni. A közösségi szabály biztosítja a tagállamok állampolgárai és családtagjaik számára a szociális biztonsági ellátások bizonyos formáinak igénybevételét más tagállamokban. A rendelet hatálya a munkavállalókra, az önálló vállalkozókra, a nyugdíjasokra, diákokra és ezek családtagjaira, valamint a hontalanokra és a menekültekre terjed ki. A tagállamok által nyújtott szolgáltatások közül azonban csak a következőkre vonatkozik: betegségi és anyasági ellátás, rokkantsági járadék és nyugdíj, öregségi juttatások, özvegyi és árvaellátások, munkahelyi balesettel és foglalkozási megbetegedésekkel kapcsolatos ellátások, halálzási segély, munkanélküli ellátások, családi pótlék. Minden tagállamnak joga van arra, hogy eldöntse, kik tartoznak szociális biztonsági rendszerébe, milyen feltételek mellett milyen és mekkora juttatást kaphatnak, és mennyi hozzájárulást kell fizetniük. A közösségi rendelkezések szabályokat és közös elveket fektetnek le, melyeket minden tagállamnak be kell tartania. A tagállamoknak biztosítania kell, hogy a különböző nemzeti rendelkezések nem diszkriminatívak azokkal szemben, akik egy másik tagállamba költöznek, illetve ideiglenesen ott tartózkodnak.

Az Európai Szociális Charta III. része tartalmazza a kötelezettségvállalásokat. A III. rész cikkei közül három cikk rendelkezik a szociális szolgáltatásokról. A Charta 13. cikke a szociális és egészségügyi segítségre való jogként a megfelelő forrásokkal nem rendelkező polgárok védelméről rendelkezik. A Charta 14. cikke a szociális jóléti szolgáltatásokból való részesülés jogát szabályozza, mely szerint a szerződő felek vállalják, hogy a szociális munka révén hozzájárulnak az egyének és csoportok

¹⁹¹ Az Európai Bíróság 2003-2008 között több mint húsz esetben döntött a szociális koordináció alá tartozó kérdésekben. A szociális biztonsági rendszerek koordinációjának alapja a Tanács 1408/71/EGK rendelete a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról. A 883/2004 számú rendeletet az 1408/71/EGK rendelettel szemben megfogalmazott kritikák alapján hozták létre. A korábbi rendelettel szemben megfogalmazott kritika szerint bonyolult volt és nem adott helyet a nemzeti jogfejlődésnek. Ezért a 883/2004 rendelet megalkotásának két célja volt: az egyszerűsítés és a korszerűsítés. Az egyszerűsítésnek részeként a koordinációs eljárásoknak a modernizációját is célul tűzték ki. A modernizáció érinti az egyes tagállamok szociális támogató rendszerének koordinációját, másrészt az Unió szociálpolitikáját. VICKI Paskalia, *Coordination of Social Security in the European Union: An Overview of Recent Case Law*

jólétéhez, valamint szociális környezetükhöz való alkalmazkodásukhoz. Továbbá vállalják, hogy ösztönzik az egyének, önkéntes vagy egyéb szervezetek részvételét a szolgáltatások működtetésében. A Kiegészítő Jegyzőkönyv 4. cikke az idősek szociális védelemre való jogáról rendelkezik, ami részint magába foglalja a megfelelő anyagi források és az idős személyeknek nyújtott szolgáltatások, kedvezmények biztosítását.¹⁹²

2000 decemberében az Európai Tanács fogadta el az Európai Unió Alapvető Jogok Chartáját. A Charta legnagyobb jelentősége, hogy egyetlen dokumentumban foglalja össze a nemzeti és nemzetközi jogban már régóta szereplő, azonban mindeddig széttagolt alapvető jogokat, alapelveket. A Lisszaboni Szerződés (2007) úgy hivatkozik az Alapjogi Chartára, mint az Unió jogilag kötelező erejű garanciáinak, illetve azoknak a jogoknak a gyűjteményére, melyekkel az EU megítélése szerint valamennyi európai polgárnak rendelkeznie kell. A Charta hat fejezete a következő kérdésekkel foglalkozik: az egyének emberi méltósággal kapcsolatos jogai; szabadságok, egyenlőség, szolidaritás, a polgárok jogai és igazságszolgáltatás. Ezek a jogok, melyeket a charta alapvetően más nemzetközi jogi okmányokból, így például az emberi jogokról szóló európai egyezményből vesz át, a Lisszaboni Szerződés révén bekerülnek az Európai Unió joganyagába.

A szociális szolgáltatásokra vonatkozóan a Szolidaritás nevet kapott IV. cím 94. cikk a szociális biztonság és a szociális segítségnyújtás elnevezéssel rendelkezik a következőképpen: „Az Unió, az uniós jog, valamint a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által megállapított szabályokkal összhangban, elismeri és tiszteletben tartja a szociális biztonsági ellátásokra és szociális szolgáltatásokra való jogosultságot, amelyek védelmet nyújtanak anyaság, betegség, munkahelyi baleset, gondoskodásra utaltság vagy időskor, továbbá a munkahely elvesztése esetén.”

Az Európai Unióban a szociális szolgáltatások körébe jelenleg a következő területek tartoznak:

- az egészségügyi szolgáltatások;

¹⁹² A Magyar Köztársaság 1999. június 1-én a 48/1999. (VI. 3.) OGY határozatával fogadta el a Chartát, azzal, hogy az 1., 2., 3., 5., 6., 8., 9., 11., 13., 14., 16., 17., cikkek betartására vállalt kötelezettséget.

- a törvény által előírt és a különböző – szerveződésű (mutualista vagy szakmai), kiegészítő szociális védelmi rendszerek, amelyek az élet alapvető – az egészséggel, öregkorral, munkahelyi balesetekkel, munkanélküliséggel, nyugdíjjal, fogyatékkal kapcsolatos – kockázatait fedik le;
- a közvetlenül az egyénnek nyújtott más alapvető szolgáltatások.

E megelőzést és társadalmi kohéziót célzó szolgáltatások személyre szabott segítséget nyújtanak az egyes emberek társadalmi integrációjának megkönnyítése és alapvető jogaik érvényesülése érdekében. Elsősorban az élet vagy különböző válságok (például az eladósodás, munkanélküliség, kábítószerfüggés, családok szétszakadása) során jelentkező azonnali kihívások kezelésében jelentenek segítséget. Másodsorban olyan tevékenységeket foglalnak magukban, amelyek célja, hogy biztosítsák: az érintettek képesek legyenek a társadalomba (rehabilitáció, bevándorlók nyelvi képzése) és különösen a munkaerőpiacra (képzés, szakmai újra beilleszkedés) való teljes beilleszkedésre. E szolgáltatások kiegészítik és támogatják a családok – különösen a legfiatalabbak és a legidősebbek gondozásában betöltött – szerepét. Harmadsorban a szolgáltatások részét képezik a valamilyen fogyatékhöz vagy egészségügyi problémához kötődő hosszú távú segítségre szoruló személyek beilleszkedésének biztosítását célzó tevékenységek is. Negyedszer, ugyancsak magukban foglalják a szociális lakhatást, amely a hátrányos helyzetűek vagy a kevésbé előnyös szociális helyzetben lévő társadalmi csoportok lakáshoz jutását segíti. Bizonyos szolgáltatások természetesen mind a négy területet felölelhetik.

Valamennyi tagállam hozzáfogott a szociális szolgáltatások modernizálási folyamatához annak érdekében, hogy jobban szembe tudjanak nézni az általános érvényűség, a minőség és a pénzügyi támogathatóság közötti feszültségekkel. Még ha a szociális szolgáltatások szerkezete tagállamok szerint igen különböző is marad, a modernizáció tekintetében bizonyos általános szempontokat azért fel lehet állítani:

- teljesítményértékelési, minőségellenőrzési módszerek bevezetése, a felhasználók bevonása az irányításba;
- a szolgáltatások szervezetének decentralizálása helyi vagy regionális szintre;

- a közszféra feladatainak kiszervezése a magánszférába, melynek során a hatóságok szabályozói szerepbe, a „szabályozott verseny” és a nemzeti, helyi vagy regionális szintű jó szervezettség örének szerepébe lépnek;
- a köz- és a magánszféra partnersége, továbbá a közfinanszírozást kiegészítő egyéb finanszírozások bevonása.¹⁹³

A szociális szolgáltatások modernizálása az Európát jelenleg foglalkoztató kérdések egyik legfontosabbika: e szolgáltatások egyrészt alapvető szerepet töltenek be a társadalmi kohézió terén; másrészt átalakításuk és foglalkoztatási potenciáljuk által a lisszaboni stratégia szerves részét képezik. Mind az Európai Tanács (2006.) következtetései, mind a Bizottság közleményei - (A Közösség lisszaboni programjának végrehajtása - Az általános érdekű szociális szolgáltatások az Európai Unióban COM (2006) 177) és az azt kísérő, „Az általános érdekű szociális szolgáltatások az Európai Unióban” témájú bizottsági szolgálati munkadokumentum (SEC (2006)0516); „Általános érdekű szolgáltatások, beleértve az általános érdekű szociális szolgáltatásokat: új európai kötelezettségvállalás” című bizottsági közlemény (COM(2007)0725) – ezt erősítették meg.

A tagállamok szabadon határozhatják meg, mit értenek általános érdekű gazdasági szolgáltatások¹⁹⁴, vagy különösen általános érdekű szociális szolgáltatások¹⁹⁵ alatt. A tagállamokon belül a megfelelő szintű hatóságok határozzák meg e szolgáltatások általános érdekű kötelezettségeit és feladatait, továbbá azt, hogy hogyan szervezik meg azokat. A közösségi keretszabályozás ugyanakkor megköveteli, hogy a tagállamok betartsanak bizonyos szabályokat az általuk kitűzött célok és elvek alkalmazása részletes szabályainak meghatározásakor. E közlemény kiegészítő állomást jelent a szociális szolgáltatások sajátos jellemzőinek európai szinten történő figyelembe vétele, illetve az e szolgáltatásokra alkalmazandó közösségi szabályok pontosítása útján.

¹⁹³ Európai Közösségek Bizottsága COM (2006) 177.

¹⁹⁴ Az általános érdekű szolgáltatások olyan piaci és nem piaci szolgáltatások, amelyek – különösen az általuk szolgálta általános érdek miatt – meghatározott közszolgáltatási kötelezettségek hatálya alá tartoznak.

¹⁹⁵ Általános érdekű társadalmi/szociális szolgáltatások: az általános érdekű társadalmi szolgáltatások két nagy csoportba sorolhatók, amelyeknek a funkciója és szervezete az egyes Unió tagállamokban jelentősen eltér. Ide tartoznak egyrészt a törvényben biztosított és kiegészítő társadalombiztosítási szolgáltatások, másrészt azok a szolgáltatások, amelyeket megelőző vagy társadalmi kohéziós szerepük miatt az igénybevevőnek közvetlenül nyújtanak. (Például: segélyezés, foglalkoztatási és képzési szolgáltatások, szociális lakás, gyermekgondozás, fogyatékosok gondozása, idősgondozás stb.).

Az újraszabályozott szociális szolgáltatásokkal Európa sikeresebben felelhet meg a globalizáció, az ipari változások, a technológiai fejlődés támasztotta elvárásoknak - fogalmaz az Európai Tanács. A jelentés szerint a szabad piac és a szolidaritás, a társadalmi kohézió fogalmait össze kell békíteni egymással. Szintén meg kell férnie egymás mellett egyrészt a szubszidiaritás elvének, vagyis annak, hogy az EU tagállamai saját hatáskörükben jogosultak szabályozni - a többi között - a szociális szolgáltatásokat is és - másrészt - annak az elvnek, hogy európai szinten léteznek olyan közös értékek, melyeket minden tagállamnak tiszteletben kell tartania (az emberi jogok és az egyén méltósága).

Az Európai Unió Parlamentjének 2007-es jelentésében a következőket olvashatjuk: „A szociális szolgáltatások közösségi szintű jogi kereteinek megrajzolásánál tekintettel kell lenni a tagállamok gyakorlatainak különbözőségére: a többi között meg kell engedni, hogy az egyes kormányok maguk döntsenek, a szolgáltatásokat a magánszektor, segélyegyletek vagy állami szociális szolgáltatók nyújtsák. A minőség állami szintű ellenőrzése azonban elengedhetetlen.” Az általános érdekű szociális szolgáltatások európai szintű szabályozására egységes jogi okmány létrehozásának megfontolását javasolja a jelentés.

Az Európai Unióban a társadalmi kirekesztettség elkerülését szolgáló kulcstényezőnek a kiszámítható jövedelmet biztosító stabil munkahelyet tartják. A társadalmi összetartozás erősítésének ösztönzése érdekében – a foglalkoztatottsági szint emelkedését szolgáló intézkedések mellett – számos tagországban javították az oktatáshoz és szakképzéshez történő hozzáférést, a megfelelő lakáshoz, jó minőségű egészségügyi ellátáshoz és szociális szolgáltatásokhoz jutás feltételeit, intenzív erőfeszítések történtek a csökkent munkaképességűek munkahelyhez történő segítése érdekében.

Az Európai Parlament állásfoglalást adott ki 2011. július 5-én az általános érdekű szociális szolgáltatások jövőjéről.

„A Parlament úgy véli, hogy az általános érdekű szociális szolgáltatások, azok felhasználói és nyújtói az általános érdekű szolgáltatások szokásos jellemzőin túl több sajátos jellemzővel is rendelkeznek; a tagállamok meghatározása szerinti, általános érdekű szociális szolgáltatások jogszabályban előírt és kiegészítő szociális biztonsági

rendszereket, valamint olyan egyetemesen elérhető szolgáltatásokat ölelnek fel, amelyeket közvetlenül nyújtanak az egyének számára, és amelyek célja minden ember életminőségének javítása; ezek megelőző, társadalmi kohéziós és befogadó szerepet játszanak, valamint megvalósítják az Európai Unió Alapjogi Chartájában, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben kihirdetett alapvető jogokat.

Elismeri, hogy az általános érdekű szociális szolgáltatások esetében két olyan tényező ütközik, melyek összeegyeztetése elengedhetetlen: egyrészt a szubszidiaritás elve, amely kimondja, hogy a tagállami hatóságok szabadon határozzák meg, szervezik és finanszírozzák az általános érdekű szociális szolgáltatásokat, az arányosság elvével összefüggésben, másrészt a Közösséget és a tagállamokat a Szerződés alapján a saját hatáskörükbe tartozó területekért terhelő felelősség hangsúlyozza, hogy az általános érdekű szociális szolgáltatásokra vonatkozóan a szubszidiaritás elvének elsőbbséget kell élveznie a belső piaci szabályokkal szemben.

Hangsúlyozza, hogy az általános érdekű szociális szolgáltatások kialakításával, finanszírozásával és nyújtásával kapcsolatos döntéseknek alapvetően a tagállamok és a helyi hatóságok hatáskörébe kell tartozniuk; tiszteletben tartja és támogatja ezt az alapelvet, és sürgeti az európai intézményeket, hogy csatlakozzanak ezen állásponthoz.

Hangsúlyozza, hogy ahhoz, hogy az általános érdekű szociális szolgáltatások betöltsék szerepüket, az azokhoz való hozzáférés nem korlátozódhat a hátrányos helyzetű és kiszolgáltatott emberekre, hanem általánosnak és vagyoni helyzetűtől vagy jövedelemtől függetlennek kell lennie, miközben a leginkább kiszolgáltatottak méltányos hozzáférést kell biztosítani a tagállami jogszabályokkal és gyakorlatokkal összhangban.

Elismeri az egymástól való tanulás és a bevált gyakorlatok kicserélésének nagy értékét az általános érdekű szociális szolgáltatások különböző tagállamokban történő további modernizálásának ösztönzésében és előmozdításában, és sürgeti a Bizottságot, hogy továbbra is proaktívan kezdeményezze és támogassa az említett tevékenységeket a regionális és helyi hatóságokkal együtt – a számukra nyújtott képzést is ideértve – az általános érdekű szociális szolgáltatásokra vonatkozó uniós szabályok alkalmazása terén; hangsúlyozza, hogy az általános érdekű szociális szolgáltatások nyújtói és

felhasználói által azonosított problémák pragmatikus megközelítésen alapuló, azonnali megoldásokat kívánnak.

Sürgeti a tagállamokat, hogy ugyanúgy tartsák fenn a hozzáférhető, megfizethető, magas színvonalú szociális szolgáltatások rendelkezésre állását, mint a gyors gazdasági növekedés időszakában, és nemtől, jövedelemtől, faji vagy etnikai származástól, vallástól vagy meggyőződéstől, fogyatékoságtól, életkortól, szexuális irányultságtól vagy foglalkoztatási feltételektől függetlenül biztosítsanak egyenlő hozzáférést ezekhez a szolgáltatásokhoz; úgy véli, hogy a szociális szolgáltatások alapvető szerepet játszanak a nemek közötti egyenlőség biztosításában, mivel az egészségügyi szolgáltatások és a gyermekgondozási létesítmények mellett ezek a nők foglalkoztatási aránya – és általánosságban az egyenlőség – növelésének fő pillérei.”

A szociális szolgáltatások jövőjét elsősorban a legnagyobb problémaként jelentkező kihívások, a demográfiai változások (öregedés), a globalizáció és az új kockázatokra adni kívánt válaszok határozzák meg.

Az Európai Unió négy alapszabadságának egyike a szolgáltatások szabad áramlása. A szociális szolgáltatások terén új kihívásként jelenik meg az Unió tagállamainak, hogy az Unió állampolgárai számára bármely tagország területén igénybe vehetők legyenek a szolgáltatások, illetve bármely tagország területén, mint szolgáltató megjelenhessenek.

Ezeket a célokat csak közös szociálpolitika megvalósításával lehet elérni. Felvetődhet a kérdés, hogy elégséges-e a Közösség részéről a koordináció megvalósítása.

2013-ban újabb előrelépés történt a szociális kohézió terén. Az Európai Bizottság felszólította a tagállamokat, hogy kezeljék prioritásként a szociális beruházást és korszerűsítsék jóléti rendszereiket. Ez hathatósabb aktív befogadási intézkedéseket, valamint a szociális területre fordított költségvetés hatékonyabb és eredményesebb felhasználását jelenti. E felszólítást a Bizottság által most elfogadott, Szociális beruházás a növekedés és a kohézió érdekében című közlemény tartalmazza. A szociális beruházás az emberek képességeinek fejlesztését, valamint társadalmi és munkaerőpiaci részvételük támogatását jelenti.¹⁹⁶

¹⁹⁶ European Commission - IP/13/125 20/02/2013 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-125_hu.htm (2014. április 7-i letöltés)

A szociális befektetési csomag a következő intézkedéseket tartalmazza:

- *A közpénzeket hatékonyabban és eredményesebben kell elkölteni, hogy fenntartható módon megfelelő szociális védelmet lehessen nyújtani.* Ezt a juttatások és szolgáltatások adminisztrációjának egyszerűsítésével lehet elérni. Az ellátásokat célzottabbá és feltételelessé kell tenni (például képzésen való részvételhez kötni).
- Megfelelő beruházásokkal javítani kell az emberek képességeit és készségeit, hogy jobb kilátásaik legyenek a munkaerőpiacon, és be/vissza tudjanak illeszkedni a társadalomba. Támogatni kell például az oktatást, a képzést, óvodák, bölcsődék létrehozását, az álláskeresési tanácsadást és a rehabilitációt.
- *Gondoskodni kell arról, hogy a szociális rendszer reagálni tudjon azokra a szükségletekre, amelyek az emberek életének kritikus pillanataiban merülnek fel.* Ez azt jelenti, hogy célszerű a lehető legkorábbi beruházással elkerülni a nehézségeket, tehát a problémák egyszerű orvoslása helyett inkább fel kell készíteni az embereket az élet kockázataira. A gyermekeket és a fiatalokat célzó beruházások tehát nagyon fontosak.

5.3 Szociális szolgáltatások szervezésének gyakorlata az európai országokban

A szociális védelem fogalma tágabb, mint a szociális biztonság¹⁹⁷ fogalma. A szociális védelem célja egyrészt a rászorulóknak szociális ellátása, másrészt az új munkaerő-piaci feltételekhez való alkalmazkodás és a gazdasági teljesítőképesség segítése. Vagyis az összes intézményi ellátást, a gazdasági aktivitáshoz nem kapcsolható ellátásokat is magába foglalja.

A szociális védelem eszközei:

- társadalombiztosítás;
- szociális segélyezés;
- szociális ellátórendszerek;

¹⁹⁷ „A szociális biztonság kifejezés a gazdasági tevékenységet folytató vagy korábban folytatott személyek meghatározott kockázatok elleni védelmét szolgáló ellátásokat jelenti.” GYULAVÁRI Tamás-KÖNCZEI György, *Európai szociális jog*, Osiris, Budapest, 2000, 153.

- gyermekvédelem és a családok támogatása;
- munkerő-piaci eszközök.

A szociális védelem integrált európai statisztikai rendszer (European System of integrated Social PROtection Statistics – ESSPROS) által használt fogalom szerint a szociális védelem: a közösségi vagy magánszervezetek mindazon beavatkozása, melynek célja, hogy könnyítsen a különféle kockázatok vagy szükségletek miatt a háztartásokra és egyénekre nehezedő terheken, feltéve, hogy viszonzatlan és nem egyéni keretek között nyújtják.

A szociális védelem legfontosabb jellemzői: szociális kockázatok (betegség, rokkantság, öregség stb.) jelentkezésekor az egyének közvetlenül nyújtott juttatásokat foglalja magába. Csak szervezetek által nyújtott ellátások tartoznak a fogalomkörébe. A háztartások és egyének közötti közvetlen segélynyújtást nem veszi figyelembe. A definíció kizárja az eseti, nem formalizált, rendkívüli segélynyújtásokat is (például természeti katasztrófák, karácsonyi segélyakciók esetei). Az államháztartáson kívül, a magánrendszerek által nyújtott szociális védelmet is számba veszi. Magánrendszerként definiálja mindazokat a szociális védelmi rendszereket, amelyeket az állam nem ellenőriz közzhatósági minőségében. Ilyenek lehetnek például a nonprofit szervezetek vagy bizonyos típusú, munkáltatók által működtetett rendszerek. A juttatás csak akkor szociális védelem, ha azt viszonzatlanul nyújtják, illetve a viszonzás nem a juttatás nyújtásával egyidőben történik. (Ilyen alapon szociális védelemnek tekinti a nyugdíjat, ugyanakkor a szociális intézményekben térítési díjjal ellentételezett szolgáltatást nem veszi számításba.) A juttatást szociális védelemnek tekinti akkor is, ha azt valamilyen feltételhez kötik.¹⁹⁸

Ebben a fejezetben néhány tagország szociális védelmi rendszerének főbb jellemzőit emelem ki a szociális szolgáltatások szemszögéből. Ha szélesebb körben vizsgálnánk az egyes országok gyakorlatát, közös vonás, hogy biztosítású alapú szolgáltatásokat, segélyezési típusú ellátásokat, univerzális ellátásokat és személyes gondoskodást nyújtó ellátásokat egyaránt biztosítanak. A posztoszocialista országok közös jellemzője, hogy a már említett vegyes vagy hibrid jóléti modellek alakultak ki.

¹⁹⁸ FAZEKAS Rozália-TOKAJI Károlyné, *Társadalmi szükségletek-szociális védelmi rendszerek*, Statisztikai Szemle, 85. évfolyam 2. szám 101-145. 102-103.

Hoffman István¹⁹⁹ szerint a modern jóléti államoknak két főbb modellje alakult ki. A centralizált központi modell esetén a szociális szolgáltatások finanszírozása mellett az intézmények fenntartása és működtetése is az állam feladata, az önkormányzatok csak reziduális jelleggel járhatnak el. A decentralizált modell esetén az önkormányzatok szélesebb hatáskörrel rendelkeznek. Azokat az államokat, ahol a személyes gondoskodást nyújtó ellátások esetén megoszlik a hatáskör az állam és az önkormányzatok között, azaz az előbbi a szakellátásokért, az utóbbi az alapszolgáltatásokért felelős a centralizált modellhez sorolja.

Ausztria esetében nem találkozunk személyes szociális szolgáltatásokra létrehozott szociális ellátórendszerrel. Az önkormányzatok is szűk körű hatáskörrel rendelkeznek a személyes gondoskodás nyújtásában. Az elmúlt években megjelent támogató programok célja a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem (pl. fogyatékossgal élők integrálása a munkaerőpiacra, hajléktalanság esetén a prevenciós intézkedések, mint adósságkezelés a kilakoltatás megakadályozására) a nagy intézmények megszüntetésével az integráció helyett egyre inkább az inklúzió megteremtésével. A társadalombiztosítás mellett a családon belüli gondozást támogatják.²⁰⁰

A Cseh Köztársaságban a szociális szolgáltatások megszervezésének kötelezettjei a települési és regionális önkormányzatok. A nem állami szervek csak kisebb súllyal jelennek meg. Az ellátások között az intézményi ellátás túlsúlya jellemző. A szolgáltatások intézmények finanszírozásáról már áttértek a kliens szolgáltatás vásárlásának a finanszírozására.²⁰¹

Szlovákia szociális ellátórendszerében a társadalombiztosítás a hangsúlyos. A személyes gondoskodás is ebben a formában biztosított (pl. az idős gondozás szolgáltatásai az egészségbiztosítás körébe tartozik).²⁰²

A cseh gyakorlathoz hasonlóan Észtországban is a szociális szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása a helyi önkormányzatok feladata. A szolgáltatások finanszírozása

¹⁹⁹ HOFFMAN István, *A szociális területi közszolgáltatások igazgatása-nemzetköz kitekintéssel, a magyar szabályozás tükrében*, Esély 2013/4. 57.

²⁰⁰ NYILAS Mihály, *Ausztria szociális védelmi rendszere*, Kapocs IX. évfolyam. 3. sz. 2010. 22.

²⁰¹ JUHÁSZ Gábor, *A Cseh Köztársaság jóléti rendszere a bársonyos forradalom után*, Kapocs IX. évfolyam 3. sz. 2010. 31.

²⁰² JUHÁSZ Gábor, *Szlovákia jóléti rendszere*, Kapocs IX. évfolyam 3. sz. 2010. 37.

szemben a magyar gyakorlattal nem állami költségvetésből, hanem az önkormányzatok költségvetéséből történik. A nyújtott szolgáltatások között is hasonlóakat találunk (pl. házi segítségnyújtás, tanácsadás, ellátó otthonok). Az intézmények működtetésében az önkormányzaton kívül részt vesznek piaci szereplők is.²⁰³

Portugália szociális ellátó rendszerében a nem állami fenntartók (alapítványok, egyházi intézmények) túlsúlya figyelhető meg. A szociális szolgáltatások közül az alapszolgáltatások (pl. házi segítségnyújtás, napközbeni ellátások) biztosítása szintén a települési önkormányzatok feladata. Az alapszolgáltatások mellett szakellátásokat (időotthonok) is biztosítanak.²⁰⁴

Svédországban a társadalombiztosítás és a foglalkoztatáspolitikai állami feladat. A jóléti rendszer többi része a települési önkormányzatok és a megyei tanácsok hatáskörébe tartozik. A személyes szociális szolgáltatások körébe tartozik az idősgondozás, fogyatékos ellátás, családgondozás, hajléktalan ellátás, alkoholisták és drogfüggők kezelése, mely feladatok ellátását az önkormányzatok biztosítják.²⁰⁵

A norvég jóléti modell egyidejűleg hangsúlyozza az állam és az önkormányzatok felelősségét; a központi állam és a megyei/helyi önkormányzatok felelősek a jóléti szolgáltatások nyújtásáért, finanszírozásáért, irányításáért, szervezéséért. Az állami kórházak kivételével majdnem 100%-ban a helyi önkormányzatok felelősségébe tartoznak az általános iskolák, az óvodák, a gyermekvédelem, az alapszintű egészségügyi- és szociális szolgáltatások, valamint a gondozás és az ápolás, a menedékkérő és menekült személyek valamint a családok társadalmi integrálása. A megyei önkormányzatok működtetik a középiskolákat és a fogorvosi ellátást. A jóléti szolgáltatások biztosítása kezdetben a helyi önkormányzatok feladata volt. Majd a II. világháború után, az 50-60-as években erős centralizáció indult meg. A nemzeti társadalombiztosítás feladata lett az idős-, a fogyatékos- és a beteg emberekről való gondoskodás. A hatalmon lévő munkáspárt célja az volt, hogy egy országos szintű standardot építsen ki, és a földrajzi különbségekből adódó egyenlőtlenségek

²⁰³ DARVAS Ágnes, Észtország jóléti rendszere a függetlenség elnyerése után, Kapocs IX. évfolyam 3. sz. 2010. 51.

²⁰⁴ DARVAS Ágnes, *A jóléti állam Dél-Európában: Portugália jóléti rendszere*, Kapocs IX. évfolyam 3. sz. 2010. 62.

²⁰⁵ NYILAS Mihály, *A svéd jóléti rendszer: szociáldemokrata tradíciók és új kihívások*, www.modernizacio.hu/old/download.php?id=212 (letöltés ideje: 2014. március 10.)

kialakulásának elkerülése érdekében korlátozza az önkormányzatokat abban, hogy helyi közpolitikai prioritásokat alakítsanak ki. A 70-es években ez a centralizációs folyamat megfordult és az önkormányzatok szociálpolitikai szerepe és felelősségvállalása egyre nőtt, „visszakapták” az „elvett feladatokat”. Az 1989-es önkormányzati reformot követően még inkább lazult a közigazgatási szintek közötti kapcsolat, az önkormányzatok nagyobb önállósághoz és döntési jogkörhöz jutottak. Átalakult az önkormányzatok bevételi rendszere is. Növekedett a részesedésük a helyi termelésben, vállalkozásokban, és fokozódott a szerepük a környezetvédelmi intézkedések területén is.²⁰⁶

Humphrey²⁰⁷ 2008-ban megjelent tanulmányában, az Angliában a 90-es évek végén zajló modernizációs folyamatoknak a szociális szolgáltatásokra gyakorolt hatását kutatta. Vizsgálata tárgya a szolgáltatások szabályozása. A reformok három fő iránya: a szolgáltatások közötti együttműködés erősítése (ebben a helyi hivatalok a hálózatok koordinálójává váltak, ami azzal járt együtt, hogy szolgáltató szerepük háttérbe szorult a szervező szereppel szemben), az állampolgárok szerepének és jogainak megerősítése, és a szociális szolgáltatások szerepének megerősítése volt. A probléma, amire rámutatott a kormányzat és a helyi önkormányzat közötti „hadakozás”. „A szabályozást végzők pajzsot tartanak a kormány elé a helyi önkormányzatokkal való közvetlen kapcsolat elkerülése érdekében. Ez menti meg a kormányt a kudarcokért viselt felelősségre vonástól: a központi kormányzat letudja a saját felelősségét azzal, hogy elosztja a forrásokat és kinevezi a szabályozást végzőket, ezek után a helyi önkormányzatokon múlik, hogy miképp rendezik a saját előadásukat a szabályozást végzők közreműködésével.” A szolgáltatásokat végzőkre bevezetett teljesítményértékelési rendszerrel mérhető célokat írtak elő a gondozással és annak költségeivel kapcsolatosan (pl. az idősothtonokba felvettek száma nem nőhet). „Úgy tűnik, az az üzenet, hogy a szociális szolgáltatásoknak a „nyersanyagukból” (azaz az ország legszegényebb és legsérültebb polgáraiból) „jó minőségű terméket” (azaz sikeres tanulókat s független állampolgárokat) kell előállítaniuk, tekintet nélkül a források korlátozottságára.

²⁰⁶STØREN-VÁCZY Blanka, *Megváltozott munkaképességű emberek társadalmi integrációja a norvég foglalkozási rehabilitáció tükrében - Esettanulmány egy skandináv modellre*, PhD disszertáció 2010, 66.

²⁰⁷HUMPHREY C. Jill: *Az új baloldal és a szociális szolgáltatások szabályozási reformja*, Esély 2008/6. 40.

A személyes szociális szolgáltatások feladata a társadalmi integráció erősítése, a kirekesztődés megakadályozása. A szociális szolgáltatások jelenét és jövőjét egyrészt meghatározzák az egyes célcsoportok helyzetének alakulása, másrészt az ország gazdasági teljesítőképessége. A bemutatott szociális védelmi rendszerek egymástól eltérőek azonban közös vonásokat is találunk. A szociális ellátórendszer vonatkozásában a fenti országok többségében az önkormányzatoknak még azokban az országokban is jelentős szerepe van a szociális szolgáltatások biztosításában, ahol a közmenedzsment reformok erősen hatottak.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája több helyen is utal az önkormányzatok által végzett általános érdekű szolgáltatók tevékenységére:

- a közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb elhelyezkedő közigazgatási szervnek kell megvalósítania;
- a helyi önkormányzatok számára olyan, a feladataikkal arányban álló nagyságú saját pénzügyi forrásokat kell biztosítani, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek;
- a helyi önkormányzatok közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében együttműködhetnek más hazai, valamint külföldi önkormányzatokkal.²⁰⁸

Az ugyancsak az Európa Tanács által készített Regionális Demokrácia Európai Chartájának a tervezete már kimondja, hogy: a közfeladatok regionális szintű ellátásában érvényesülnie kell a felelősségteljes igazgatás és a jó minőségű közszolgáltatások elvének. A szociális szolgáltatások szervezésében az egyes tagállamok közötti különbségek a következő területen jellemzőek: a szolgáltatások finanszírozása, az állam szerepe a szolgáltatások biztosításában, a szabályozás, ellenőrzés és koordinációs funkciók vonatkozásában és a nem állami szereplők, illetve piaci mechanizmusok jelenléte.

²⁰⁸ BARABÁS Zoltán, *Európa lelkiismerete a Szociális Charta*, Önkorkép 9. évfolyam 9. szám www.onkorkep.hu/9_09/12.html (letöltés ideje 2012. január 20.)

VI. Menedzsment technikák alkalmazása a szociális szolgáltatásokban

6.1 Közjavak, közszolgáltatás, szociális szolgáltatás

Savas a javakat²⁰⁹ és szolgáltatásokat a kizárás és a közös fogyaszthatóság alapján osztályozza, mely szerint különbséget tehetünk magánjavak, közös készletű javak, díjfizető javak és közjavak között. A javak előbb említett jellege határozza meg, hogy a fogyasztók hajlandók-e fizetni, illetve a termelők hajlandók-e előállítani a javakat, vagyis szükség van-e állami beavatkozásra. Az állam szerepvállalása szempontjából a közjavaknak van jelentősége. A közjavakat jellemzően több ember használja, egyikük sem zárható ki a használatból, ezért a piac ezek előállítását nem vállalja. További nehézséget okoz, hogy a közjavak mérését, valamint a fogyasztók számára a választási lehetőséget nehéz biztosítani. Szintén nehéz meghatározni, hogy az előállításához ki és milyen összeggel járuljon hozzá.

A közgazdaságtan szabad javak, magánjavak, tiszta közjavak, megkülönböztetett javak, díjfizető javak és klubjavak között tesz különbséget. Kollektív javaknak nevezi összefoglalóan azokat a javakat, melyeknek a biztosítása az állam feladata. A kollektív javak közé sorolja a tiszta közjavakat, megkülönböztetett javakat, díjfizető javakat és klubjavakat.

Barr²¹⁰ szerint vannak ún. meritokratikus vagy más néven érdemjavak, ebbe a körbe olyan javak tartoznak, melyek esetén a döntéshozók felülbírálják az egyéni preferenciákat (pl. kötelező társadalombiztosítás). Ezek a javak a termelékenység szempontjából rövidebb vagy hosszabb távon haszonnal járnak (pl. oktatás). Bergmann²¹¹ szerint a meritokratikus javak közé olyan áruk és szolgáltatások tartoznak, melyekhez mindenkinek hozzá kell férnie és állami szolgáltatás nélkül lennének olyanok, akik azt önerőből nem tudnák megszerezni. A döntés alapulhat társadalmi hasznosságon, humanitárius megfontoláson is (pl. oktatás, egészségügyi ellátás).

²⁰⁹ Az emberi szükségleteket különböző termékek és szolgáltatások elégítik ki. Ezeket nevezzük együttesen javaknak. SAVAS S. Emanuel, *Privatizáció - Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból?* Akadémiai kiadó, 1993.

²¹⁰ BARR, *i.m.*

²¹¹ BERGMANN Barbara R., *Svéd típusú jóléti állam, vagy alapjövedelem-melyik élvezzen prioritást?* Esély 2010/5. 68-80.

A közgazdasági elméletek szerint az ún. piaci kudarcok (tökéletlen verseny, az externáliák, közjavak, stb.) teszik szükségessé az állami beavatkozást. Barr²¹² véleménye szerint csak a közjavak esetén indokolt a szolgáltatás állam általi előállítás, egyéb esetben csak a szabályozás vagy támogatás elfogadható. Az állami beavatkozások szükségességét az információs kudarcra és a közösségi választás elméletére vezeti vissza.

A szolgáltatásszervezés szempontjából a közjavak helyett a közfeladatok, közszolgáltatások elnevezést használják. A közszolgáltatások köre történelmi korszakonként változott, többségük helyi szinten alakult ki. Egy szervezett társadalomban számos olyan közös szükséglet alakul ki, amelyet a benne élő egyének nem egyéni megoldásokkal piaci úton, hanem kollektív tevékenységgel, közösségi eszközökkel elégítenek ki.

Horváth M. Tamás²¹³ szerint a közszolgáltatások alatt olyan feladatok ellátásának biztosítását értjük, amelyek adott feltételek között, valamilyen mértékig közösségi szervezést igényelnek és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják. A két feltételnek, a közösségi szervezésnek és a közös szükségletek kielégítésének együttesen kell fennállnia. Vagyis nem tekinthető közszolgáltatásnak, ha a közösségi szervezés nem közös szükségletek kielégítésére irányul (pl. az egyiptomi fáraók piramis-építése). Hasonlóképpen kívül esik a tárgyalt fogalomkörön, ha a közös szükségletek kielégítése nem közösségi szervezés keretében valósul meg (pl. a tengervíz használata, mindaddig, amíg a túlhasználat be nem következik).

Jogi aspektusból nézve a közszolgáltatások ellátásáról a közigazgatásnak kell gondoskodnia, amelyek az anyagi és nem anyagi (intézeti) szolgáltatások között helyezkednek el, mint pl. piacok létesítése, köztisztaság fenntartása, stb. Az ilyen szolgáltatás jellegénél fogva a tipikus (vagyongyarapításra törekvő) szervezet formájában nem szervezhető meg, mivel itt nyereség nem keletkezik. Az ilyen feladatok ellátását állami támogatás mellett speciális közüzemek és közintézetek látják el.²¹⁴

²¹² BARR, *i.m.*

²¹³ HORVÁTH M. Tamás, *Helyi közszolgáltatások szervezése*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2002, 15.

²¹⁴ FICZERE, *i.m.* 37.

6.2. Privatizáció, megoldások a szociális szolgáltatások biztosítására

A privatizáció fogalma a 70-es, 80-as években kezdett elterjedni. A neoliberális központi tétele a versenyképesség. Ennek alapján a közszolgáltatásokat leszűkítik, mert azok a szabad piac törvényei alapján versenyképtelenek. Az elmúlt húsz év legfőbb változásai a privatizációs folyamatokban nyilvánultak meg.

Johnson a privatizáció alatt általánosságban az állam szerepének visszaszorítását érti és azt, hogy egyes feladatait magánintézményekre (kereskedelmi vállalkozások, önkéntes segítő szervezetek, családok, barátok, szomszédok informális kapcsolati hálózatai) hárítja át. Le Grand és Robinson a privatizáció három nagy területét különbözteti meg: az ellátást, az anyagi támogatást és a szabályozást.²¹⁵

A közgazdaságtan szerint a privatizáció az a folyamat, amikor a kollektív jószág termelése és/vagy finanszírozása kikerül a köztermelés és/vagy a közfinanszírozás keretei közül.

Savas²¹⁶ szerint a privatizáció ettől tágabb, dinamikusabb fogalom. Ide tartozik minden olyan megoldás, amikor egy erős kormányzati szerepvállalástól elmozdulunk egy gyengébb felé és így a magánszektor szerepe felerősödik. Különbséget tesz a megoldások között aszerint, hogy a közjavak és közszolgáltatások nyújtása terén hogyan alakul az állam és a magánszektor szerepe azok nyújtása, szervezése, előállítás, szállítása között. Tíz megoldást vázolt fel: állami szolgáltatás, államközi egyezmény, szerződés, koncesszió, szubvenció, utalvány, piac, önkéntes, önkiszolgálás, állami értékesítés.

Az ellátás privatizálásának egyik eszköze a kisserződés, melynek során a hatóságok szerződést ajánlanak vállalkozásoknak, nonprofit szervezeteknek, hogy vállalják az adott szolgáltatás teljes vagy részleges ellátását egy megadott összegért. Az állam úgyszólván visszavonulhat a szolgáltatásokból, hogy megtartsa a finanszírozásban betöltött szerepét. Gyakran az állam kivonulása azonban a finanszírozás csökkentésével jár együtt. A

²¹⁵ JOHNSON, *i.m.* 283.

²¹⁶ SAVAS, *Privatization and the New Public Management*, Fordham Urban Law Journal, 28/5. 2000. 1731-1737.

privatizáció további formája az állami szabályozások megszüntetése, egyszerűsítése, deregulációja.

Starr²¹⁷ a privatizáció alatt azt az eltolódást érti, mely az „államtól” a „magán” felé, a szolgáltatásokat létrehozó színtereken végbemegy. Ebben a folyamatban álláspontja szerint 4 féle cselekvéssel élhet egy kormány a teljes privatizációtól a részleges privatizációig:

1. felhagy a közösségi programokkal, elhárítja magától a kormányzati felelősségvállalást;
2. az állami tulajdont magánkézbe adja;
3. magánszolgáltatást kezd finanszírozni, melynek formái a kiszereződés, utalvány;
4. feloldja a magáncégek belépési korlátait a korábbi állami monopóliumok terén.

A hazai szerzők közül Báger Gusztáv²¹⁸ a privatizációt, más néven magánosítási folyamatot összetett feladatnak tekinti. „Amikor az állam, mint tulajdonos visszavonul, akkor szabályozói és társadalomszervezői minőségében kell (vagy kellene) vele egyidejűleg változtatni, fejleszteni, illetve az elosztás nagy és egyenlőre egyre növekvő egyenlőtlenségeit mérsékelni. A kérdés tehát nem szűkíthető le arra, hogy van-e vagy nincs szükség a gazdaság nagy részében a szabályozást általában erősíteni. Fontos kérdés, hogy a hatóságok és a politikai döntéshozók ezeken a területeken előre látják-e a szabályozás szükségességét és annak eszközeivel (beleértve a hatósági vagy maximált árak alkalmazását) miként élnek, milyen ellátás-szervezési lépéseket tesznek, hogy a társadalmi érdekek megfelelően jussanak érvényre. Az állam szabályozói-szervezői tevékenységének gyengülése ugyanis azzal a következménnyel jár, hogy az eredetileg determináltan kialakult helyzet a gazdasági teljesítményekre is fékezően hat, a társadalom működésének hatékonysága romlik.”

Lados Mihály²¹⁹ a közszolgáltatások privatizációja alatt azt a folyamatot érti, amelynek során a közjavak magánjóságokká válnak, ill. a magán szektor a közigazgatás megbízásából lát el közfeladatot, vagy egyébként közösségi érdekeltsgű feladatot

²¹⁷ STARR Paul, *A privatizáció jelentése*, Esély, 1991/3. 8.

²¹⁸ BÁGER Gusztáv, *Privatizáció Magyarországon I. kötet*, www.asz.hu/tanulmanyok/2004/privatizacio-magyarorszagon-1-2/privatizacio.pdf (letöltés ideje: 2014. február 20.)

²¹⁹ LADOS Mihály, *Privatizáció*, www.sze.hu/~lados/N_RT09/LM_Tmen2_05_Privatiz%E1ci%F3.pdf (letöltés ideje: 2014. február 20.)

végez. A privatizáció céljának a kormány szerepének csökkentését, a magánszektor szerepének növelését tekinti. Indokai: a költséghatékonyabb kormányzás, túlméretezett állami szektor veszélyes a demokráciára, a kormányzati kudarcok veszélye nagyobb, mint a piaciaké, a kormányzati kiadások átirányítása magánszektorba (erőforrás-allokáció) hatékonyabb, nagyobb beleszólást biztosít az embereknek közös céljaik megvalósításába.

Egy szervezett társadalomban számos olyan közös szükséglet alakul ki, amelyet a benne élő egyének nem egyéni megoldásokkal piaci úton, hanem kollektív tevékenységgel, közösségi eszközökkel elégítenek ki. A közösségi javak és a szociális jog keretében nyújtott szolgáltatások közös vonása, hogy mindkét esetben a szükséglet kielégítése nem piaci úton történik. Ugyanakkor különböznek is egymástól. A közösségi javak esetén a szolgáltatást (pl. közvilágítás) - szemben a szociális ellátásokkal - nem individualizáltan, nem konkrétan meghatározott egyének vagy családnak nyújtják, hanem nevesítetlenül, a társadalom minden tagja számára. Ebben a megközelítésben a szociális jogot úgy határozhatjuk meg, mint a piaci úton nem kielégíthető és indokoltnak, azaz társadalmilag kielégítendőnek elismert egyéni szükségletek társadalmi szintű közös eszközökből történő kielégítéséről történő gondoskodás joga.²²⁰

Elvárásként fogalmazható meg, hogy a korábban jól működő közfeladatokat csak akkor szabad az államnak szétosztania a magánszektor és a civil szféra között, ha ez a megoldás a korábbi színvonal növekedésével jár, és ezzel együtt csökkennek vagy legalább nem növekednek az állam kiadásai.

A felsorolt megoldások közül természetesen nem mindegyik alkalmazható a szociális szolgáltatások biztosítására. A megoldások közül a következők emelhetők ki:

- A közfeladat felszámolása: ebben az esetben az állam teljesen kivonul a feladat ellátásból azzal, hogy a közjavakat magánkézbe adja (pl. szociális bérlakások eladása).
- A feladat biztosítása kiszerezéssel: a feladatot nem az állam látja el a közigazgatás révén, de finanszírozza, szabályozza, illetve ellenőrzi azt.

²²⁰ LEHOCZKYNÉ, *i.m.*

- A közszolgáltatás piaci díjfizetéshez kötése: ebben az esetben a szolgáltatás megvásárlására kerül sor (pl. idős otthon esetén térítési díj fizetése). A díj akár a tényleges ár is lehet.
- Közszolgáltatások magán és állami szereplők általi közös biztosítása (például idősek otthona a magánszektor általi fenntartása állami finanszírozás mellett).

Bódi Ferenc²²¹ szerint a különböző szociális szolgáltatásokat és közjavakat csoportosíthatjuk aszerint, hogy milyen szektorhoz tartozik az intézményrendszerük és a finanszírozásuk. Megkülönböztet közösségi, s ezen belül állami (bürokratikus) vagy önkormányzati (demokratikus) regionális, megyei, települési szintű, illetve harmadik szektorhoz tartozó önszolgáltató-nonprofit, civil, és egyházi fenntartású intézményeket, szervezeteket. A szociális ellátás kínálati oldalát tekintve formalizált szervezetek és informális szervezetek között különböztet. A formális szervezetek többnyire közpénzből, jogszabályokban rögzített feltételek szerint működnek, belső szervezeti renddel bírnak, valamint szervezeti és működési szabályzatuk alapján tevékenykednek. Az informális intézmények a család, rokonsági hálózat, a szomszédság, a baráti és munkahelyi kapcsolatok rendszere.

A Magyarországon kialakult szociális ellátórendszer körébe tartozó szolgáltatások esetén felmerül a kérdés, hogy mennyire tekinthetők a nyújtott szolgáltatások közjavaknak, illetve ebben az esetben igaz az a fentebb megfogalmazott állítás, hogy nehézséget okoz a fogyasztók számára a választási lehetőséget biztosítani, illetve meghatározni, hogy az előállításához ki és milyen összeggel járjon hozzá. Ebben a tekintetben a szociális törvény szabályai alapján a finanszírozás és a térítési díjra vonatkozó rendelkezésekből kell kiindulnunk. A szolgáltatás jellegétől függően vannak térítésmentes és térítésköteles szolgáltatások. A térítésmentes szolgáltatások esetén az igénybevételért nem kell fizetni (pl. családsegítés), a térítésköteles szolgáltatások esetén sem kell megfizetni az ellátás teljes költségét. Azonban mindkét esetben a jogszabályokban meghatározott, valamilyen jellegű rászorultsági (időskor, fogyatékos, stb.) kritériumnak kell megfelelni. A jogszabály lehetőséget biztosít az önköltség teljes megtérítésére, ebben az esetben a rászorultsági kritériumoknak való

²²¹ BÓDI Ferenc, *A helyi szociális ellátórendszer-LOSS*, www.mtapti.hu/loss/uploaded_files/8423_11_16_Bodi.pdf (letöltés ideje: 2014. február 20.)

megfelelést nem kell vizsgálni. Vagyis az állami költségvetés csak azoknak az ellátását finanszírozza, akik a jogszabályban meghatározott feltételrendszernek megfelelnek.

6.3. Miért jók és miért nem az állam helyett a kvázi piaci megoldások?

Le Grand²²² Angliában a 80-as években zajló privatizációs folyamatokról, az ún. „kvázi piaci” megoldásokról írt tanulmánya alapján foglalhatók össze azok az előnyök és hátrányok, melyek a Magyarországon alkalmazott módszerekre is egyaránt igazak.

Magyarországon már a rendszerváltás folyamatában, majd ezt követően is szorgalmazták a szociális szolgáltatások terén a kvázi piacok bevezetését. Ez az állami finanszírozás és az állami szolgáltatások különválását jelentette, azzal, hogy a feladat kötelezettjei az önkormányzatok lettek. Az elmúlt 20 évben élve a jogszabályok adta lehetőséggel megjelentek az egyházi és civil szolgáltatók is. A folyamatok egyrészt a független szervezetek versengéséhez vezetett a szolgáltatások nyújtása terén (a feladat ellátására kötelezett önkormányzat nem előre meghatározott elvek szerint köt szerződést). Másrészt azt eredményezte, hogy a szűkös állami finanszírozás miatt az önkormányzatok, illetve szintén az állam által biztosított (a nem állami szereplők nem egyforma támogatása) finanszírozásból szolgáltatást nyújtók versenyeznek a fogyasztókért/ellátottakért (szektorsemlegesség problémája).

A szociális szolgáltatások privatizációja mellett és azzal szemben is számos érv szól.

Az egyik előnye a privatizációs folyamatoknak, hogy a kvázi piaci megoldások erősítik a helyi közösségek önállósodási folyamatait, a nonprofit szervezetek, a családok és a piac plusz erőforrásokat képes bevonni, ami növeli a feladat ellátás hatékonyságát, ezzel csökkentve a közkiadásokat és az adóterheket. A szolgáltatók között kialakult verseny növelheti az ellátás színvonalát.

A magánszektorban működő jóléti rendszerek hívei szerint a közszektor alacsony hatékonyságát a bürokrácia okozza. Ezzel szemben a magánrendszerek rugalmasabbak,

²²² LE GRAND Julian, *A jóléti állam jövője*, In: BUJALOS István-NYILAS Mihály (szerk.), *Az új jobboldal és a jóléti állam*, Budapest, 1996, 283-313.

gyorsabban reagálnak a megjelenő szükségletekre, képesek célzottabb szolgáltatásokat nyújtani.

Számos jóléti szolgáltatás iránt folyamatosan növekszik a kereslet a társadalmi, gazdasági változások hatására, mint például a népesség öregedése. Az állampolgárok részéről így továbbra is nagy lesz a nyomás a szolgáltatások állami megszervezése vagy a közszolgáltatások finanszírozása, annak növelése iránt.

A jóléti államok kialakulásának alapvető feltétele volt, hogy a meghatározott képességekkel és lehetőségekkel rendelkezőknek kötelességük támogatni azokat, akik híján vannak azoknak. A kormányok kezdték elfogadni, hogy közvetlen felelősséggel tartoznak a polgárok jóléti szükségleteinek kielégítéséért. A jóléti jogokkal és a szociális igazságossággal kapcsolatosan kialakult új nézet szerint a hangsúly áttevődött arra, hogy akinek nincs, annak joga van kapni. A közösségnek joga van arra, hogy meghatározza saját szükségleteit, éppúgy, mint a szükségletfelmérés helyi kialakításának módját.

Az állam jóléti szolgáltató szerepét meg kell különböztetni az állam jóléti szabályozó szerepétől. Különbséget kell tenni a szociális ellátás céljai és eszközei között, vagyis aközött, hogy mindenkit megillet egy megfelelő szintű jövedelem vagy bizonyos színvonalú szolgáltatás, amit csak a kormány szavatolhat, és másfelől az ilyen szolgáltatások nyújtásának vagy biztosításának leghatékonyabb eszközei között.

A szolgáltatások nyújtása során úgy kell decentralizálni és privatizálni, hogy az igényjogosultság ne szenvedjen csorbát, vagyis nem lehet úgy felszámolni a közszolgáltatásokat és visszavonni bizonyos normák fenntartására irányuló állami kötelezettségvállalást, hogy ne szavatolnák az igényjogosultságot, vagy biztosítanák, hogy a méltányossági szempontok érvényesüljenek. Ebből következik, hogy a kormány vagy az állami szektor nem pusztán jóléti szolgáltató, hanem a társadalmi értékek és tevékenységek legitim szabályozó intézménye is.

Kritikaként fogalmazódik meg a kvázi piaci megoldásokkal szemben az, hogy nehéz a szociális szolgáltatások minőségét és hatékonyságát mérni.

A személyes szociális szolgáltatások esetében, ha az állami támogatást csökkentik, kétféle következménnyel járhat. A gondoskodás a családokat, elsősorban a nőket fogja terhelni.

Skandináviában ezzel ellentétes folyamat zajlott le. Kiterjesztették a közszolgáltató szektort, ami lehetőséget teremtett arra, hogy a nők visszatérjenek a munkaerő-piacra, valamint arra, hogy az állam a családtól átvállalja a gondozás szerepét. „A nők családtól való függetlenítésének egyetlen útja a piacon véghezvitt kommodifikálásuk. Ez csak úgy történhet meg, ha először is a munkahelyeknek van piaca, másodsor pedig, ha a szociális gondozási kötelezettségeket a családtól a piac vagy az állam veszi át.”²²³

Másodsor a megfelelő közösségi gondoskodás hiánya miatt az arra rászorulóknak, így például az időskorúak egy része a jóval kevesebb költséggel járó lakásban vagy lakókörnyezetben történő ellátás helyett a drágább bentlakásos formába, idős otthonokba kényszerül. Az állami/önkormányzati otthonokban kialakult helyhiány miatt egyre több idős embert magánotthonokba kellene elhelyezni.

A kvázi piaci megoldások esetén jellemzően magasabbak az árak, ez azonban nem jelent feltétlenül jobb minőségű szolgáltatást.

Általában a legrászorultabbak, a szegények, a visszahúzódók, az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők hátrányba kerülnek a kvázi piaci környezetben, rendszerint nem ők jutnak a jobb minőségű, de drágább intézményi szolgáltatásokhoz, hiszen a költségminimalizálásra törekvő szervezetek vonakodnak kliensként olyan embereket elfogadni, akikre jelentős összeget kell költeni, így éppen azok fognak a legkevésbé jól jární, akik a legjobban rászorultak.

A szolgáltatók/intézmények részéről problémát okozhat, hogy a megfelelő finanszírozással induló szolgáltatáshoz később az állam kevesebb támogatást biztosít, ami a szolgáltatások minőségének romlásához, esetlegesen megszűnéséhez vezethet. Magyarországon 2008-ban a szociális szolgáltatások egy részénél a feladatfinanszírozásra történő áttérés indoka az volt, hogy az állam a feladat ellátásához szükséges fedezetet teljes mértékben biztosítja. Jelenleg még nem állnak rendelkezésre

²²³ JENSEN, *i.m.* 37.

olyan adatok, melyek alátámasztják azokat az egyre többet elhangzó állításokat, melyeket ezen szolgáltatások fenntartói fogalmaznak meg, mi szerint kezdetben igen, mára azonban az állami támogatás már nem elégséges a feladat ellátásához. A szociális törvény ugyan rendelkezik arról, hogy abban az esetben, ha a nem állami fenntartó felhagy a szolgáltatás nyújtásával az önkormányzatnak kell az ellátottakról gondoskodnia, azonban ugyanez a jogszabály ezzel ellentmondásosan azt is rögzíti, hogy a feladatfinanszírozás keretébe tartozó szolgáltatások az önkormányzatoknak nem tartoznak a kötelező feladatai közé.

Az állami kiadások elosztását, a szolgáltatások kínálatát befolyásolhatják a tényleges szükséglet felmérés helyett az érdekeiket jobban érvényesíteni tudók lobbitevékenységei (pl. idősök, mint választók). A szociális szolgáltatások esetében egyes ellátások kifejezetten az idősök számára nyújtanak ellátást (pl. idősök otthona, időskorúak gondozóháza), míg az ellátások nagyobb része esetén a rászorultságot nem vagy nemcsak az életkor határozza meg, mégis jellemző, hogy az ellátottak között jelentős az idősök száma (pl.: házi segítségnyújtás; étkeztetés).

A magyar szociális ellátórendszer sajátossága, hogy a szolgáltatók nem vagy csak a jövedelem meghatározott hányadát kérhetik el a szolgáltatás díjaként, abban az esetben, ha az állam által nyújtott támogatást igénybe veszik. A szabályozás párosulva a kedvezőtlen finanszírozási helyzettel ahhoz vezet, hogy a költségek minimalizálása és a fenntarthatóság érdekében a szolgáltatók „válogatnak” a kliensek között, hiszen nem akarnak a rosszabb anyagi helyzetben lévőkre jelentős összegeket költeni. Így nemcsak a jobb és drágább ellátáshoz nem jutnak hozzá a legrászorultabbak, hanem sok esetben egyáltalán nem férnek hozzá a szolgáltatásokhoz.²²⁴

Az állami formán kívüli ellátási rendszerek különféle elvek alapján szerveződnek, és így az igénybevevők számára nem egyszerű az áttérés az egyik típusról a másikra. Az is gondot okoz, hogy a privát rendszerek egymástól eltérő színvonalat biztosítanak. A köz által nyújtott szolgáltatásokról magánellátásokra való áttérés a sebezhető csoportok érdeke védelmében lényegesen több szabályozással járhat. A független szektor

²²⁴ 2012. január 1-től az Szt. 68/B. § (1) bekezdése alapján az „idősök otthonában - a férőhelyszám legfeljebb 15%-áig - a 68/A. § (3) bekezdése szerinti gondozási szükséglettel nem rendelkező személy is ellátható, ha az ellátást igénylő vagy a térítési díjat megfizető más személy írásban vállalja a 115. § (9) bekezdése szerinti szolgáltatási önköltséggel azonos mértékű személyi térítési díj megfizetését.”

szerepének növelése esetén különösen nehéz a megfelelő szabályozási és ellenőrzési rendszer kialakítása.

Az állam visszavonulásával az állampolgári jogosultságok és a szociális jogok háttérbe szorulása mehet végbe. Problémaként merül fel az arra rászorulóknak érdekeinek képviselete, panaszjoguk gyakorlásának segítése, melyben a szolgáltatók közreműködhetnének, de nagyobb valószínűséggel saját érdekeik képviseletére összpontosítanak.

Abban az esetben, ha az ellátottak nem ismerik az őket megillető jogokat, nem rendelkeznek információkkal, nem tudhatják, hogy mikor történt velük szemben visszaélés, vagy alkalmaznak diszkriminatív intézkedéseket. Esetlegesen azt sem tudják, hogyan kell segítséget kérni, kihez kell fordulni. A legtöbben segítségre szorulnak érdekeik védelemében is, így a szolgáltatások biztosításának folyamatában végig szükség van az érdekvédelemre. Az érdekvédelem célja meghatározott egyéni érdekek érvényesülésének elősegítése, a segítségre szoruló személy megfelelő információhoz juttatása, az egyéni érdekei érvényesülésének elősegítése. Eszközei lehetnek: probléma feltárása, közvetítése, segítő beavatkozás. Az érdekképviselet egy tágabb segítségi mód, a másik személy közvetlen képviseletét is jelenti az adott ügyben (eljárást, intézkedést helyette, az ő érdekében), vagy mindazon konkrét cselekedeteket, amelyek az adott személy védelme érdekében szükségesek. A szociális törvényben az érdekvédelmi eszközei az érdekképviseleti fórum, valamint az ellátottjogi képviselő.²²⁵ A jogi garanciák egyike a később részletesen taglalt hatósági ellenőrzés.

Jogvédelem alatt az ellátást igénybe vevők garanciális jogainak meghatározását, törvényi szintű szabályozását, illetve ezek védelmét szolgáló egyéni, illetve kollektív

²²⁵ Az Szt. 94/K. § (1)-(2) bekezdése alapján az ellátottjogi képviselő a személyes gondoskodást nyújtó alap-és szakosított ellátást biztosító intézményi elhelyezést igénybevevő, illetve a szolgáltatásban részesülő részére nyújt segítséget jogai gyakorlásában. A törvény részletesen meghatározza feladatait, ami a tájékoztatástól, a problémamegoldásban, konfliktuskezelésben, panasz megfogalmazásában történő részvételt, az ellátott képviseletének ellátását, intézkedés kezdeményezését jelenti a jogsérelem megszüntetése érdekében az intézményvezető, a fenntartó és a hatóságok felé.

Az Szt. rendelkezései alapján az érdekképviseleti fórum létrehozása kötelező a tartós bentlakásos intézmények esetén. Szt. 99. § (1)-(2) bekezdés: „A tartós bentlakásos intézmény fenntartója köteles meghatározni az intézményi jogviszonyban állók és az ellátásra jogosultak érdekvédelmét szolgáló fórum (a továbbiakban: érdekképviseleti fórum) megalakításának és tevékenységének szabályait. Az érdekképviseleti fórum a tartós bentlakásos intézménnyel intézményi jogviszonyban állók jogainak, érdekeinek érvényesülését elősegíteni hivatott szerv, mely a házirendben meghatározott feltételek és eljárás szerint működik. Az érdekképviseleti fórum megalakítását a székhelyen, illetve telephelyenként kell biztosítani.”

szintű megoldások létrehozását értjük. Az Szt. számos jogi garanciát épített be az ellátottak jogainak érvényesülése érdekében. Így az ellátottat megillető panaszjog, valamint az intézményvezető számára előírt kötelezettségek is szabályozásra kerültek. Az ellátott panaszával mind az intézmény vezetőjéhez, mind pedig az intézmény vezetőjének a döntése ellen a fenntartóhoz fordulhat.

A szakma képviselői túlságosan soknak tartják az ellenőrzéseket és túlszabályozottnak tekintik a szektort, azonban az ellátottjogi képviselők által feltárt, az intézményekben elkövetett jogsértések azt bizonyítják, hogy szükség van az ellenőrzésekre, illetve szankciókra, sőt egyes esetekben további szabályozásra is szükség lenne.

3. táblázat

A Jogsérelmek megoszlása 2005-2009 között

Jogsérelmek megoszlása	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.
1. Szociális ellátáshoz való jog	842	797	1337	1311	1056
2. Az emberi méltósághoz való jog	1528	1825	2388	2304	1627
3. A testi épséghez, testi-lelki egészséghez való jog	882	963	1399	2552	1201
4. A kapcsolattartás joga	369	360	421	365	624
5. Intézményen belüli- kívüli szabad mozgás joga	705	752	734	624	622
6. A tájékoztatáshoz való jog	1904	1639	2589	2163	2195
7. Az önrendelkezéshez való jog	1138	926	1031	874	822
8. Személyes tulajdon használata	346	309	534	540	418
9.A dokumentációk megismerésének joga	196	351	470	389	500
10. A titoktartáshoz való jog	137	310	324	192	187
Összes jogsérelem	8047	8232	11227	11314	9252

Forrás: Ellátotti jogok érvényesülése a jogvédők tapasztalatai alapján, 2010.

Érdekképviselési fórum működtetése sem mindenhol biztosított. Az intézmények egy részében nem, vagy csak formálisan működik az érdekképviselési fórum. Tapasztalható, hogy egy-egy intézményben az ellátottak jelentős része nem ismeri a megválasztott érdekképviselési fórum tagokat, nincs tisztában a fórum által nyújtott lehetőségekkel.

A szociális szolgáltatásokat engedélyező hatóságok feladata az ellenőrzések végzése. Rendszerint a hatóságok ellenőrzése (szakemberek túlterheltsége, a vonatkozó

jogszabályok erre nézve nem tartalmaznak rendelkezést, információ hiány), nem terjed ki annak megállapítására, hogy az intézmény megfelelő gondozást biztosít-e az ellátottak számára, megvalósulnak-e visszaélések. A működési engedély nélkül nyújtott szolgáltatások fenntartóival szemben a hatóságok nem tettek egyetlen esetben sem feljelentést, csak az ágazati jogszabályok és a közigazgatás által biztosított szankciókat alkalmazták. A hatóságok még kevesebb eszközzel rendelkeznek az ellátottak számára lakókörnyezetükben nyújtott szolgáltatások során elkövetett visszaélések feltárásában, szankcionálásában.

Összefoglalásként ismét Barr²²⁶ szavait érdemes idézni. „Az új jobboldal helyesen bírálja azt a naiv megközelítést, amely a magánpiacokon jelentkező problémák legkisebb jelére azonnal állami beavatkozással reagálna, de ugyanilyen hiba volna azt állítani, hogy a közösségi szektor nem hatékony volta automatikusan arra utal, hogy a magánpiacok növelik a jólétet.”

A kvázi piacok bármelyik megoldása esetén a fentebb vázoltak közül, az államnak, kormánynak meghatározó szerepe marad a finanszírozás, a szabályozás és az ellenőrzés terén.

²²⁶ BARR *i.m.* 237.

VII. A szociális szolgáltatásokat biztosító szereplők helyzetének változásai

7.1. Az önkormányzatok és táruháik

Az állam szerepvállalása a javak és szolgáltatások közül elsősorban a közjavak biztosítására koncentrálódik. A közjavakat feloszthatjuk aszerint, hogy azok kizárólag központi szinten megoldható feladatok (pl. honvédelem), az ún. klasszikus helyi közjavak, melyek tipikusan a helyi szinthez kötődnek, végül a mérlegelés alapján az egyes szintekhez kapcsolható közjavak. Ide sorolható az oktatás, az egészségügy, a szociális ellátás és a környezetvédelem. Ez utóbbi esetben az állam dönt arról, hogy mely az a szint, amely köteles ellátni azokat.

Számos tényező befolyásolja a helyi közszolgáltatások körét és biztosításnak módját, terjedelmét. Ezek közé sorolhatjuk a történelmi tényezőket, illetve, azt hogy az állam mely feladatokat delegálja helyi szintre. A közfeladatok egy részének a helyi önkormányzathoz delegálása több szempontból is indokolt. Egyrészt az önkormányzat gyorsabban és rugalmasabban reagál a helyi lakosság szükségleteire. Másrészt a közösségi szolgáltatások egy része szempontjából fontos a szolgáltatás és a fogyasztó közötti kis távolság, mint pl. a szociális ellátás terén is.²²⁷ Az 1960-as években több európai kormány is arra a következtetésre jutott, hogy a feladatokat decentralizálni kell, mert helyi szinten jobb döntéseket lehet hozni.²²⁸

A tanácsrendszert felváltó önkormányzatok mai rendszerét az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított Alkotmány IX. fejezetében lefektetett alapelvek alapján a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) hozta létre. A rendszerváltást követően számos olyan törvény született, melyek szükségesek voltak ahhoz, hogy az önkormányzatok gazdasági önállósága kialakulhasson, illetve elkezdhessék működésüket.²²⁹

²²⁷ HORVÁTH M. 2002. *i.m.*

²²⁸ FÜRCHT Pál, *Sok a helyi önkormányzat Magyarországon?* Új Magyar Közigazgatás 2. évfolyam 2009. 3. sz.

²²⁹ Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. tv., a helyi adókról szóló 1990. évi C. tv., a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat-és hatásköréről szóló 1991. évi XX. tv., egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. tv, a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. tv.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 3. cikk (1) bekezdése a helyi önkormányzást a következőképpen fogalmazza meg: „A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.”

„Önkormányzatról akkor beszélhetünk, ha az írott jog vagy szokásjog keretei között az önkormányzat alanyai együttesen, közvetve vagy közvetlenül hozott döntéseik révén tartósan és érdemben képesek befolyásolni sorsuk alakulását.”²³⁰

Az Alkotmánybíróság az 55/1994. (XI. 10.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy az Alkotmány az önkormányzatokat kiemelte az államigazgatás rendszeréből, és garanciákkal elválasztotta a végrehajtó hatalomtól, mintegy önálló hatalmi ágként (tényezőként) ismerve el azokat. (Az Alkotmány tehát a Kormánnyal és az államigazgatási szervekkel szemben biztosítja a helyi önkormányzatok számára az autonómiát.) Az önkormányzati igazgatás bevezetésével befejeződött a megye és a település között elhelyezkedett közigazgatási szint, a járás megszüntetése, feloszlottak a korábbi közös községi tanácsok is. Minden község önálló önkormányzattá vált.

A szovjet mintára 1950-ben létrehozott tanácsrendszerben 3000 községi tanács és 170 közös tanács működött. A tanácsrendszer kialakításának alapját a többek között a centralizációs törekvések adták, arra hivatkozva, hogy egyszerűbb a kisebb számú, nagyobb szervezeti egységek koordinálása, ellenőrzése.

A tanácsrendszer két évtizeden keresztül a tradicionálisan háromszintű területi közigazgatási rendszert valósított meg, mely a helyi (a városi és községi), a járási és a megyei szintre tagolódott. A hagyományos háromszintű igazgatási rendszerről a kétszintűre való áttérés folyamata 1971-ben kezdődött meg, és lényegében a rendszerváltozással bevezetett önkormányzati rendszerben valósult meg. A járási igazgatást ugyanis mind szélesebb körben és fokozatosan felváltotta a városkörnyéki igazgatás, mely úgyszintén a megszűnés irányába hatott. Ennek a reformfolyamatnak a

²³⁰ BÁÁN László-HORVÁTH M. Tamás, *A helyi önkormányzatok*, In: GYURCSÁK János (szerk.) *Mi a politika? Bevezetés a politika világába*, Osiris, Budapest, 1999. 64.

háttérben a helyi községi igazgatás megerősítésének célja és valóságos szervezeti önállósulásának segítése állt, aminek a megvalósításában a járást fölvaltotta a város, illetve az arra kijelölt nagyközség. A járás ugyanis, mint alsó középszintű közigazgatási egység, operatív közvetítő szerepet töltött be a helyi és megyei tanácsok között, mígnem előbb 1954-ben a városokat, majd 1969-ben a nagyközségeket is kivonták a járási irányítás alól. A harmadik Tanácstörvény 1971-es megszületésével a járás elveszítette önállóságát és a megye szakigazgatási szervévé vált.”²³¹ 1990-ben a tanácsok száma 1629, a közös tanácsok száma 632 volt.

A rendszerváltozással kezdődő, 20 éven át tartó átalakítások eredményeképpen 2010-ben az ország területén 19 megye, 23 megyei jogú város, 7 régió, 168 kistérség és 3135 település működött eltérő feladat-és hatáskörökkel.

A feladat-és hatásköröket az Ötv. mellett (8. § (1) bekezdés) az egyes ágazati törvények telepítették az önkormányzatokra. Részint a középszintű közigazgatás megszüntetése, részint az, hogy nem minden ágazatban történt kellő differenciáltsággal a hatáskör telepítés, ahhoz vezettek, hogy a létrejövő kis önkormányzatok, gyakran nem tudták/tudják biztosítani megfelelően az önkormányzati törvényben meghatározott kötelező feladataikat. A szociális szolgáltatások terén az Szt. a település nagyságának függvényében telepítette az egyes feladatköröket a helyi önkormányzatokra.²³² Így a kisebb településeknek nem kellett valamennyi szolgáltatást megszervezniük. Az állami kontroll hiányában, illetve mivel nem kötött felhasználású normatívát rendeltek a szociális feladatok ellátásához a települések egy jelentős része még a minden településen kötelezően ellátandó feladatként az étkeztetés és házi segítségnyújtás biztosításáról sem gondoskodott (1. számú melléklet).²³³

Az állam által nyújtott normatívák célja az volt, hogy kötöttség nélkül, de elsősorban a kötelező feladataik ellátására használják fel azt az önkormányzatok. A költségvetési megszorítások eredményeképpen az egyes ágazatok feladataik ellátása érdekében szorgalmazni kezdték az állami források feladathoz kötését.²³⁴

²³¹ KOVÁCS Katalin-SOMLYÓDYNÉ Pfeil Edit (Szerk.), *Közzolgáltatás-szervezés a kistérségek világában*, KSKK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest 2008. 445.

²³² Szt. 86-90. §

²³³ Szt. 86. § (1) A települési önkormányzat köteles biztosítani étkeztetést, házi segítségnyújtást.

²³⁴ HORVÁTH M. 2002. *i.m.*

„A helyi közszolgáltatások differenciálatlan rendszere párosulva a központi forrásoktól való egészségtelen függésével csak tovább erősítette az elviselhetetlenség határáig fokozódó területi egyenlőtlenséget és redukálta a kis önkormányzatok feladatkörét a minimálisra, ad absurdum, segélyek osztására.”²³⁵

Az Állami Számvevőszék a 2009-ben készített tanulmányában erre a problémára is rámutatott. „Az első két kormányzati ciklusban megszülettek a jóléti rendszereket szabályozó legjelentősebb törvények. Az ezekben –többnyire részletes hatásszámítások nélkül – előirányzott jóléti szolgáltatásokat az állam – anyagi és egyéb erőforrások híján – nem tudta teljes körűen biztosítani. Ezért egyfelől a törvények gyakori módosítására volt szükség, másfelől a rászorulóknak nem egyenlő eséllyel juthattak hozzá a szociális, egészségügyi és egyéb jóléti szolgáltatásokhoz.”²³⁶

Az önkormányzati rendszer dinamikus fejlődése ellenére több probléma is jelentkezett. A fentiekben jelzett középszint hiánya már 1994-ben is éreztette hatását. A kormányzat az Ötv. 1994-es átfogó módosításával igyekezett a középszintű közigazgatási szint megteremtése érdekében megerősíteni a megyei önkormányzatokat, emellett 1995-ben létrehozták a közigazgatási hivatalokat, melyek 1997-től kormányhivatalként funkcionáltak.²³⁷ A megyék megerősítése azonban nem valósult meg maradéktalanul, helyét a fejlesztési régiók vették át.

A közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1057/2001. (VI. 21.) Kormányhatározat célul tűzte ki az önkormányzatok feladat-és hatáskörének felülvizsgálatát, annak figyelembe vételével, hogy a nagyobb lakosságszámú és teljesítőképességű önkormányzatok több feladatot kapjanak, a kisebbek tehermentesítését írta elő. A kötelező feladatok ellátásának szakmai szabályai felülvizsgálatát is előírta, valamint annak kidolgozását, hol szükséges a feladat társulásban történő ellátása, és az ahhoz szükséges ösztönzők kialakítása.

²³⁵ JÓZSA Zoltán, *Reformer, útkereső, visszaeső vagy javíthatatlan (Felvetések és javaslatok az önkormányzati rendszer jövője kapcsán)*, Közigazgatási Szemle 2008/3-4. 64-69.

²³⁶ Állami Számvevőszék 2009. i.m.

²³⁷ 1997. január 1-jétől a megyei közigazgatási hivatalok a kormány területi szerveivé váltak. Jogállásukat a 191/1996.(XII. 17.) Korm. rendelet szabályozta.

Ezt követően a 2002-es kormányprogram a közigazgatás modernizációja keretében célul tűzte ki az önkormányzati rendszer és az egyes közösségi szolgáltatások (egészségügy, oktatás, szociális ellátás) korszerűsítését és annak részeként a jogilag lehatárolt és szabályozott kistérségi szint létrehozását, fejlesztési régiók kialakítását.²³⁸

A közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról szóló 1113/2003. (XI. 11.) Kormányhatározatnak az önkormányzat korszerűsítésére vonatkozó célkitűzései a következők voltak:

- Az önkormányzati, valamint az államigazgatási szervek által ellátott feladat- és hatáskörök felülvizsgálatának eredménye alapján el kell készíteni a szükséges jogszabályok módosítását.
- Élni kell a feladatok differenciált telepítésének lehetőségével annak érdekében, hogy mind a szakmai, mind a gazdasági hatékonyságnak megfelelő ésszerű koncentráció valósuljon meg az önkormányzati feladatellátásban.
- A közigazgatási rendszer korszerűsítési programjában foglaltaknak megfelelően át kell alakítani az önkormányzatok finanszírozására, a gazdálkodásra, továbbá a gazdálkodás ellenőrzésére vonatkozó szabályokat. Ezen belül kiemelten áttekinthetővé kell tenni a helyi önkormányzatokat megillető normatív állami hozzájárulások ("normatívák") rendszerét; kiszámíthatóvá kell válnia az önkormányzatokat megillető központi költségvetési kapcsolatokról származó bevételek alakulásának; valamint biztosítani szükséges a kormányzati források koordinációját.
- Az állampolgári esélyegyenlőség, a hozzáférhetőség, a közszolgáltatások egységes minőségének és hatékonyságának biztosítása, a közszolgáltatások korlátozott piaci viszonyok között tartása figyelembevételével el kell készíteni a településüzemeltetés általános szabályainak koncepcióját, illetőleg jogi szabályozását.
- A különböző támogatási források hatékony felhasználása érdekében szükséges a pályázatok megalapozását segítő központi adatbázis kialakítása, továbbá biztosítani kell a települési önkormányzatok hozzáférését ezen adatbázisokhoz.

²³⁸ A kormány a 2198/2003. (IX. 1.) számú határozatában megnevezi a kistérségi szint létrehozásának célját: a kistérség hozzájárul a közigazgatás hatékonyságának és szakmaiságának fokozásához, a területfejlesztés modernizációjához, a szolgáltató állam kiépítéséhez, a közszolgáltatás humánerőforrás fejlesztéséhez.

Fábián Zsolt²³⁹ szerint „az elaprózottnak nevezett településrendszerben nem az a probléma, hogy nagy számú település van, hanem az, hogy a települések alulfinanszírozottak, a kötelező feladat és finanszírozás nincs összhangban, és ezt a kis települések nem tudják ellensúlyozni. A fentieket erősíti az, hogy a kormány úgy kívánja a „takarékos állam” vízióját megteremteni, hogy a feladatokat áthelyezi az önkormányzatokhoz, az ezzel foglalkozó dolgozókat elbocsátja, de a feladat ellátásához szükséges pénzt nem, vagy csak részben adja át, így a kormányzati szférában valóban látszik megtakarítás, de az önkormányzati szféra eladósodik, válságba kerül.”

Annak ellenére, hogy az önkormányzati törvény javaslata is kifejtette, hogy az önkormányzati jogok megadásával nem az a szándék, hogy a kis önkormányzatok elkülönülten működjenek, mégsem valósult meg a települések önkéntes társulása. Ezen e téren előrelépést az 1997-ben elfogadott társulási törvény jelentette, mellyel az önkormányzatok hatékonyabb feladatellátását kívánták elősegíteni.

Pálné Kovács Ilona²⁴⁰ Az új várospolitikai kormányzati filozófiája című 2008-ban megjelent tanulmányában kifejtett véleménye szerint az akkori közigazgatási és fejlesztéspolitikai intézményrendszer elsősorban területi egységekben (kistérségben, régióban), illetve ágazati szemléletű, egyközpontú, hierarchikus irányítási mechanizmusban gondolkodott, miközben a városok nagyobb szerepvállalása, térbeli integráló erejének növelése hálózatos, horizontális irányítási elemeket, eszközöket tett volna szükségessé.

A helyi önkormányzati közszolgáltatások nyújtásának új tereként jelent meg a kistérség. A kistérség azonban nem közigazgatási szint, nem önkormányzat, hanem egy speciális társulás. A kistérség földrajzilag egymással határos, funkcionális kapcsolatot mutató egy vagy esetleg több központra szerveződő településcsoport, amely a tagtelepülések között lévő kapcsolatok révén lehetővé teszi a térségi feladatok ellátását.²⁴¹

²³⁹ FÁBIÁN Zsolt, Gondolatok „A helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól,” Közigazgatási Szemle 2007/2. 87-96.

²⁴⁰ PÁLNÉ, 2008. *i.m.* 49.

²⁴¹ A többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről szóló 65/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet, majd a többcélú kistérségi társulások által ellátott egyes közszolgáltatások 2005. évi normatív működési támogatásáról szóló 5/2005. (I. 19.) Korm. rendelet a kistérségek többletfinanszírozásáról rendelkezett a közszolgáltatások közös (oktatás és nevelés, szociális ellátás, egészségügyi ellátás,

A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény, valamint a 2004. január 1. napjával hatályba lépett kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltozásának rendjéről szóló 244/2003. (XII. 18.) Kormányrendelet tette lehetővé a kistérségek létrejöttét (4. számú melléklet). A kistérségek területe teljes mértékben és ismétlésmentesen lefedte az ország területét, és illeszkedett a területfejlesztési-statisztikai régió, a megye, valamint más kistérség határaihoz. A kistérségek területe, határa vagy más sajátossága nem érintette az önkormányzatok társulási szabadságát.

Urbanisztikai szempontból különböző típusú társulások jöttek létre. Amennyiben egy település – amelyik lehet a kistérségi központ, egyéb város, vagy község – vezet társulást a kistérség egészére, vagy jelentős részére kiterjedően, abban az esetben egyközpontú kistérségről beszélünk. Az egyközpontú kistérség sokféle körülmény között kialakulhat: ilyen körülmény lehet az alacsony, vagy éppen magas településszám; kevés, vagy épp több város jelenléte a kistérségben. Ha több gesztor település is működik egy kistérségen belül, akkor többközpontú a kistérség. A többközpontú kistérségeknek több csoportját különböztethetjük meg. A sokközpontú kistérség (a közepesen sok 10-30 településszám kedvez a sokközpontúság kialakulásának), ahol a mikrokörzetek egymástól szeparáltan működnek, a kistérség mikrotársulások szimbiózisa. A mikrotársulások egymással kapcsolatban állnak, egyes feladatokra más-más tagok összefogásával alakul ki összefogás, hálózatos működést (a hálózatos struktúra leginkább a sok 30-nál több településsel rendelkező kistérségek sajátja) valószínűsítenek meg. Azok a kistérségek, ahol létezik a kistérségi központon túl további település, amely felvállal társulás(ok) vezetését, de ezt úgy teszik, hogy egyszer az egyik központ vezeti a kistérség valamennyi településének részvételével létrejött társulást, majd másik feladatra már a másik központ vezeti szintén valamennyi településsel létrejött társulást, ezekben az esetekben beszélhetünk valószínűsítenek meg.

A kistérségi társulások működésének tapasztalatai alapján a kialakult többcélú társulások keretét adták arra, hogy takarékosabb és színvonalasabb társult feladatellátás

területfejlesztés család-, gyermek - és ifjúságvédelem, ivóvízellátás, foglalkoztatás, stb.) megvalósítása esetére.

is megvalósuljon azokon a településeken is, amelyek önállóan vagy gazdaságosan nem képesek ellátni feladataikat. Az Állami Számvevőszék összegzése szerint a többcélú társulások megalakításának, majd működésének közvetlen ösztönzésére a 2004–2008 közötti évek költségvetéseiben összesen 87,7 milliárd forintot hagyott jóvá az Országgyűlés, amelyből 15,9 milliárd forint a megalakulás, a bővítés és a modellkísérletek lefolytatásának az ösztönzését szolgálta. A központi források elősegítették a társulások megalakulását – 2006 végére teljes körűvé vált az ország többcélú társulásokkal való „lefedettsége” – szervezeti kereteik stabilizálását, fokozták az önkormányzatok társulási hajlandóságát. Az önkormányzatok törekvései azonban elsősorban a többlettámogatások megszerzésére irányultak, a támogatás feltételei pedig lehetővé tették azok igénybevételét a szolgáltatások közös, hatékonyabb megszervezésének hiányában is.²⁴²

7. 2. Az egyházak szerepe a szociális szolgáltatások nyújtásában

A nem kormányzati szektort jellemzően az különbözteti meg az állami szektortól, hogy bevételei elsősorban nem állami támogatásokból, hanem egyéb forrásokból (pl. adományok, pályázatok, vállalkozások) származnak. Jelenleg az egyes szociális szolgáltatások biztosítása során a nem állami szereplők, így az egyházak is elsősorban az állam által nyújtott támogatást (alap-és egyházi kiegészítő normatíva) és az ellátottaktól beszedett díjakat (térítési díj)²⁴³ használják fel. A piaci mechanizmusok, így a jobb minőségű szolgáltatások megjelenéséhez a szektorsemleges finanszírozás megvalósítására lenne szükség. A szektorsemlegesség elve a tiszta versenyhelyzet eszköze, vagyis lehetőség arra, hogy az állami, a forprofit és a nonprofit szervezetek is azonos feltételek mellett nyújthassanak szolgáltatásokat. A szektorsemlegesség alapján a szociális szolgáltatóra bármely szervezeti/gazdálkodási formában végzi is

²⁴² Állami Számvevőszék 0907 sz. Jelentés Az Állami Számvevőszék 2008. évi tevékenységéről www.asz.hu/jelentes/0907/jelentes-az-allami-szamvevoszek-2008-evi-tevekenysegerol/0907j000.pdf (letöltés ideje: 2012. február 25.)

²⁴³ Szt. 114. § (1)-(2) bekezdés szerint Ha e törvény másként nem rendelkezik, a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokért térítési díjat kell fizetni. A térítési díjat az e törvényben meghatározottak szerint *a)* az ellátást igénybe vevő jogosult, *b)* a szülői felügyeleti joggal rendelkező törvényes képviselő, *c)* jogosultnak az a házastársa, élettársa, egyeneságbeli rokona, örökbe fogadott gyermeke, örökbe fogadó szülője, akinek családjában az egy főre jutó jövedelem a tartási kötelezettség teljesítése mellett meghaladja az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének két és félszeresét, *d)* a jogosult tartását szerződésben vállaló személy, *e)* a jogosult tartására bíróság által kötelezett személy (*a c)-e)* pont alattiak a továbbiakban együtt: tartásra köteles és képes személy) köteles megfizetni (az *a)-e)* pont alattiak a továbbiakban együtt: kötelezett).

tevékenységét, ugyanazon finanszírozási, szakmai, ellenőrzési működési szabályok vonatkoznak.

A szociális szolgáltatások biztosításának a nem állami szereplők közül a legjelentősebb szereplői az egyházak.

A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (továbbiakban: Lvtv.) 17. § (1) bekezdése alapján már a rendszerváltás során lehetővé vált az egyházak számára, hogy a szociális tevékenységek ellátásában részt vegyenek, intézményeket hozzanak létre és tartsanak fent (17. § és 19. § (1) bekezdés). Az Lvtv-vel összhangban az Szt. már hatályba lépésekor szintén lehetővé tette a piaci szereplők, ezzel együtt az egyházak bekapcsolódását is a szolgáltatási rendszerbe. Engedélyezte a szociális szolgáltatások kötelezettjeinek a helyi önkormányzatnak és állami szervnek, hogy feladata ellátását átadhassa szerződéssel.²⁴⁴

A jogszabályok által biztosított lehetőség ellenére a rendszerváltás folyamatában a magyarországi egyházak nem kapcsolódtak be a közszolgáltatások nyújtásába. „Kezdetben nem voltak érdekeltek abban, hogy felkarolják az államszocializmus iránti nosztalgiákat. Kezdetben - mindenekelőtt a Kereszténydemokrata Néppárt segítségével - a katolikus és a református egyházak azzal voltak elfoglalva, hogy visszaszerezzék az 1947-49-es államszocialista fordulat során elveszített vagyonuk minél nagyobb részét. Eközben természetesen nem kerülhetett tevékenységük középpontjába a jótékonykodás. Egyfelől azért nem, mert a társadalom nemigen tudott mit kezdeni a hirtelen napirendre került szegény-probléma nem állami, hanem a jótékonykodás alapján álló „megoldásával”. Másrészt az egyházak sikeres kísérletei arra, hogy visszaszerezzék korábbi tulajdonaik jelentős részét, széles társadalmi közegben nem találtak rokonszenvre.”...Ráadásul az egyház főképpen állami forrásokból kívánta saját jótékonykodásának költségeit fedezni, ami szintén nem hitelesítette a társadalom szemében a *caritast*.²⁴⁵

²⁴⁴ Szt. 120. § „Az e törvényben meghatározott személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátást a helyi önkormányzat az Ötv. 81. § (1) bekezdése szerint, valamint az állami szerv szociális szolgáltatást végző egyesülettel, alapítvánnyal, egyházi jogi személlyel, ezek intézményeivel, egyéni vagy társas vállalkozóval (a továbbiakban: szolgáltatást végző) kötött szerződés (a továbbiakban: ellátási szerződés) útján is biztosíthatja.”

²⁴⁵ *Alfabet*: Jótékony egyházak, jótékony polgárok? Szociális érzékenység és társadalmi egyenlőtlenség, Eszmélet, 1997/34. 4-13.

7.2.1. Az egyházak finanszírozásának változásai

Az egyházak finanszírozásáról a jelenleg is hatályos, az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény rendelkezik.²⁴⁶

Az intézményi szociális ellátások területén az állami normatív támogatás a mindenkori költségvetési törvényben szabályozott módon illeti meg az arra jogosult állami, egyházi és nem állami fenntartókat. Az állami fenntartók saját egyéb bevételeikből, az egyházak az állam és a történelmi egyházak között létrejött megállapodások alapján járó kiegészítő normatívából, melynek összege 2006 évtől eltekintve folyamatosan emelkedett (2004-ben 48%, 2005-ben 49%, 2006-ban 35,5%, 2007-ben 51,2%, 2008-ban 53,8%, 2009-ben 69,7%, 2010-ben 73,1%, 2011-ben 82,6%, 2012-ben 94,5%) finanszírozzák az általuk nyújtott szolgáltatásokat.

A Vatikáni Megállapodás²⁴⁷ eredményeit és hatásait elemző bizottság jelentésében a következő célkitűzést olvashatjuk: „Az államtól átvállalt közfeladatok teljesítése viszont abban a társadalmi nyilvánosságban van, amelynek egyik megteremtője és fenntartója maga a társadalom (vagy nevében az állam). Ha valóban átvállalt közfeladatról van szó (akár az oktatási, akár a szociális alrendszerben), helyénvaló, ha az állami finanszírozás szektorsemleges.” „A különböző tanulmányok alapján úgy látjuk, szinte teljes az egyetértés abban, hogy az egyházak finanszírozását hosszabb távon az államtól függetlenné kellene tenni. Ennek feltétele az, hogy világos program és időbeli ütemezés

²⁴⁶ A törvény 5. § (1)-(2) bekezdése alapján az egyházi intézményfenntartók által ellátott nevelési-oktatási, felsőoktatási, kulturális, szociális, egészségügyi, sport, illetőleg gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységek központi költségvetési finanszírozása az állami és önkormányzati intézményekre vonatkozó általános szabályok alapján, azokkal azonos mértékben történik. Az egyházi fenntartóknak az (1) bekezdésben említett intézmények után a hasonló feladatot ellátó állami és helyi önkormányzati intézményekkel azonosan járó normatív és egyéb állami hozzájárulásának jogcímeit és fedezetét, illetve arányait az éves költségvetési törvény tartalmazza. A 6. § (1)-(2) szerint az egyházak további támogatásra (a továbbiakban: kiegészítő támogatás) jogosultak, amelynek alapja a közszolgáltatásokban részesülők azon döntése, ahogyan az adott egyház által fenntartott intézmények közszolgáltatásait igénybe veszik. Az (1) bekezdés szerinti kiegészítő támogatás meghatározása minden évben a költségvetési tervezéskor ismert adatok alapján történik, az éves költségvetésről szóló törvényben, a közoktatási, illetve a szociális szolgáltatások igénybevételeinek figyelembevételével.

²⁴⁷ A Magyar Köztársaság Miniszterelnöke 2006. július 5.-én bizottságot kért fel az 1999. évi LXX. törvénnyel kihirdetett (1999. július 5.), a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentszék között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdésről 1997. június 20.-án, Vatikánvárosban aláírt Megállapodás eredményeinek és tapasztalatainak értékelésére. *A Vatikáni Megállapodás eredményeit és hatásait elemző bizottság jelentése* <http://www.okm.gov.hu/letolt/egyhaz/vatikanijelentes06nov11.pdf> (letöltés ideje: 2012. május 25.)

szerint, állami segítséggel megtörténjen az egyházak önfinanszírozási gazdasági bázisának megteremtése.”²⁴⁸

A 4. és 5. táblázat a 2001-2006 években és 2013 évben nyújtott egyházi támogatásokat tartalmazza.

4. táblázat

A költségvetés (államháztartás) egyházi támogatásai 2001-2006 között

	2001	2002	2003	2004	2005*	2006**
Egyházi közgyűjtemények	447,7	538,7	792,6	794,1	805,6	500,0
Egyházi kulturális örökség rekonstrukciója és egyéb beruházás	2288,5	2657,8	1119,9	917,4		
Egyházak nemzetközi tevékenységének támogatása	62,0	62,0	62,0	62,0	20,0	16,0
Hittanoktatás támogatása	2171,6	2682,0	3602,2	3601,6	3305,4	3305,4
SZJA támogatás és kiegészítése	3986,4	4660,6	8976,4	11460,3	11829,8	12243,2
Ingatlan megváltási járadék	6652,7	6921,5	7421,5	7394,6	7767,0	8000,5
Ingatlan közcélú feladatokhoz		100,0	42,5	38,0		
Lelkészek jövedelem pótléka, lezárt temetők fenntartása		1346,1				
Kistelepülési egyházi személyek jövedelem pótléka			1427,9	1502,9	1535,2	1565,9
Egyházi Kulturális Alap		955,2	1326,8	1276,3	1200,0	430,0
Zsidó Örökség Közalapítvány	30,0	30,0	42,0	50,0	50,0	40,0
Közoktatás normatív támogatása	14629,0	16787,0	25472,7	27542,8	28655,0	29278,0
Közoktatási intézmények kiegészítő támogatása	6781,8	7575,4	13621,2	11747,6	11971,0	12063,6
Szociális támogatás kiegészítővel együtt	4573,4	5140,6	8056,1	9601,7	7354,5	8169,4
Egyházi felsőoktatási Intézmények hitéleti képzése	1221,3	1486,9	1824,0	2125,5	2248,5	2289,0
Hallgatói létszám képzési többlete (egyházi világi képzés)	2652,1	3469,9	4425,1	4920,3	4976,2	5044,0
Egyéb egyházi fejlesztés				552,0		
Egyházi felsőoktatás beruházás	210,0	398,7	886,0	817,2	120,0	97,0
Egyházi alapintézményi korrekció			850,0			
Szent István Bazilika rekonstrukció	62,1	887,0	834,8	21,1		
Egyházi műemlék	6,9	12,3				
Milleneumi vallási alap	2057,6	563,2	169,2			
Sapientia Hittudományi Főiskola	245,9	1152,4				
Egyházi közgyűjtemény bértámogatás	7,7					
Összesen	48086,8	57427,3	80,952,9	84425,4	81848,2	83042,0

FORRÁS: A Vatikáni Megállapodás eredményeit és hatásait elemző bizottság jelentése (Forrás: PÉNZÜGYMINISZTERIUM, 2006 AUGUSZTUS) 2005 várható, 2006 terv ** 2005-, 2006-os adat becslés. Nem tartalmazza a költségvetés azon (cél)támogatásait, melyekből egyházi fenntartók is részesülhetnek (pl. vári rekonstrukció)

²⁴⁸ A Vatikáni Megállapodás eredményeit és hatásait elemző bizottság jelentése 6., 34.

A költségvetés (államháztartás) egyházi támogatásai 2013-ban

Egyházi kulturális tevékenységek támogatása (közgyűjtemények, közművelődési intézmények, kulturális programok)	
Egyházi közgyűjtemények és közművelődési intézmények támogatása	
Egyházi hit- és egyéb oktatási tevékenység támogatása	
Hittanoktatás támogatása	
Egyházi alapintézmény-működés, SZJA rendelkezés és kiegészítése	
Átadásra nem került ingatlanok utáni járadék	
Kistelepülési és szórvány egyházi támogatások	
Az 5000 lakosnál kisebb településeken szolgálatot teljesítő egyházi személyek jövedelempléka	1600,0
Egyházi épített örökség védelme és egyéb beruházások	
A Piarista Rend Magyar Tartománya fejlesztéseinek támogatása	1200,0
Egyházi közösségi célú programok és beruházások támogatása	650,0
Egyházi célú központi költségvetési hozzájárulások összesen	37,180

Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény, saját szerkesztés

A fenti táblázat nem tartalmazza a köznevelési, a szociális és gyermekvédelmi feladatok ellátására az egyházat megillető támogatást. A költségvetési törvény alapján az egyházi jogi személyek a köznevelési intézmények fenntartásához 40.000 Ft/gyermek, tanuló működési támogatásra, valamint 8100 Ft/gyermek, tanuló kiegészítő támogatásra jogosultak. Az Szt. 4. § (1) bekezdés *m*) pont *mb*) alpontjában meghatározott szociális közfeladatot ellátó intézményt fenntartó egyházi jogi személy az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló törvény szerinti 57,9% mértékű kiegészítő támogatásra jogosult.

Ezzel az állam és önkormányzatok mellett az egyházak olyan többletforrásokat tudnak biztosítani intézményeik működtetéséhez, melyek a nem állami fenntartók (alapítványok, egyesületek) számára nem állnak rendelkezésre. 2004-ben felmerült az egyházi kiegészítő normatívához hasonló civil normatíva bevezetésének szükségessége a hátrányuk megkülönböztetésének felszámolása érdekében, melyre azonban vélhetően forráshiány miatt mind a mai napig nem került sor. Tehát a szektorsemlegesség elve az un. nem állami fenntartók esetében sem valósul meg. További különbség a költségvetési törvények rendelkezései alapján, hogy 2004-től a gazdasági társaságok, 2005-től az egyéni vállalkozók a normatív állami támogatásnak csak a 30%-ára jogosultak.

A fenti kiegészítő normatíva mértéke alapján azt várnánk, hogy az egyházak kevesebb térítési díjat kérnek az ellátottaktól, így a rosszabb anyagi helyzetben lévőket is inkább ellátják. A 2. mellékletben található adatok alapján az egyházak bevételeinek közel 40 %-a (39,6 %), az önkormányzatok által beszedett térítési díjaktól (36,1 %) egy kicsit több, származik térítési díjból. Az adatok alapján arra a kérdésre kellene választ kapnunk, hogy az egyházi kiegészítő normatívát az egyházi fenntartók mire használják, hiszen az ellátott nem fizet kevesebbet az egyházi intézményekben történő ellátásért.

Az önkormányzatoknak a saját bevételei, az egyházaknak az őket megillető normatív kiegészítő támogatása teszi lehetővé, hogy alacsonyabb személyi térítési díjak ellenében (a jövedelemmel nem vagy csak alacsony jövedelemmel rendelkező ellátottak) nyújtsanak szolgáltatásokat.²⁴⁹ Ugyanakkor a nem állami, nem egyházi intézmények esetében kizárólag az állami normatív támogatás, és a gondozottak által befizetett térítési díjak jelentik az ellátások költségeinek fedezetét. A statisztikai adatok alapján mind az alapszolgáltatások biztosításában, mind a szakellátás biztosításában csekély számban vesznek részt a civil szervezetek (5-6. melléklet).

7.2.2. A személyes gondoskodást nyújtó ellátások finanszírozási szabályai

A szociális alap-és szakosított ellátások szervezése és nyújtása mellett a finanszírozásra is kettősség jellemző. Az ellátások biztosítása részben a központi költségvetésből, részben az önkormányzat költségvetéséből történik. Ebben a fejezetben a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény rendelkezései alapján szeretném bemutatni, hogyan alakul a személyes gondoskodást végző állami, nem állami és egyházi szereplők által nyújtott szolgáltatások finanszírozása.

Az elmúlt időszakban a finanszírozási szabályok folyamatosan változtak, ennek eredményeképpen jelenleg nem egységesek sem az ellátandó feladatok szerint, sem a fenntartók szerint a finanszírozási szabályok.

²⁴⁹ Szt. 115. § „A személyes gondoskodás körébe tartozó szociális ellátások térítési díja (a továbbiakban: intézményi térítési díj) a szolgáltatási önköltség és a normatív állami hozzájárulás, illetve a feladatfinanszírozás egy főre jutó összegének, támogató szolgáltatás és jelzőrendszeres házi segítségnyújtás esetén a szolgáltatási önköltség és a szolgáltatás külön jogszabály szerinti költségvetési támogatásának különbözete.”

Személyi térítési díj: a kötelezett által fizetendő térítési díj.

A Magyar Program célul tűzte ki a feladatfinanszírozás megvalósítását. A Programmal összhangban a tartós bentlakást nyújtó intézmények és átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények (idősek, hajléktalanok ellátása) 2013 évtől kezdődően feladat alapú finanszírozás alapján részesülnek a központi költségvetésből támogatásban, a korábbi normatív hozzájárulással szemben. Ez egy hatékonyabb, takarékosabb, valamint az adott intézmény sajátosságaihoz jobban illeszkedő finanszírozási forma, amely a valóságban ténylegesen felmerülő kiadásokat veszi alapul. A feladatok támogatása két részből tevődik össze: szakmai dolgozók bértámogatása és ún. intézmény-üzemeltetési támogatás. Ehhez központilag bevezetésre került a havi gyakoriságú gazdasági jelentés kötelezettsége, melyet a finanszírozás során az állam alapul vesz. Az egyházak az intézmény-üzemeltetési támogatás helyett 57,9 %-os kiegészítő támogatásra jogosultak. Ezzel a számítások szerint még mindig nagyobb támogatást kapnak az államtól, mint az önkormányzatok. A civil szervezetek intézmény-üzemeltetési támogatásra nem jogosultak.

Az alapszolgáltatások egy része esetén (támogató szolgáltatások, közösségi ellátások, jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, utcai szociális munka) a finanszírozás a fentiekől eltérően, kormányrendeletben meghatározott feltételek szerint pályáztatást követően, 3 év időtartamra kötött feladat finanszírozási szerződés keretében történik (a második 3 éves periódus 2014. december 31-én jár le, melyet egy év időtartammal meghosszabbítottak).

Harmadik megoldásként az ellátások egy részénél (házi segítségnyújtás, nappali ellátás) továbbra is normatív finanszírozás történik azzal, hogy a társulásban történő feladat ellátás, valamint az egyházi feladat ellátás esetén a társulást, illetve az egyházat kiegészítő normatíva illeti meg. A következő táblázat bemutatja feladatonként és fenntartónként a finanszírozás jellemzőit.

6. táblázat

Az alap és szakosított ellátások költségvetési (államháztartás) támogatásai 2013-ban

	önkormányzat	egyház	egyesület, alapítvány
--	--------------	--------	--------------------------

étkeztetés	Normatíva 55.360 Ft/fő (társulás esetén, kiegészítő normatíva 110%)	Normatíva/fő kiegészítő támogatás 57,9 %	Normatíva/fő
házi segítségnyújtás	Normatíva 145.000/fő (társulás esetén kiegészítő normatíva 130%)	Normatíva/fő kiegészítő támogatás 57,9 %	Normatíva/fő
Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás*			
Falu-vagy tanyagondnoki szolgáltatás	Normatíva 1.996.550 Ft/szolgálat	Normatíva/szolgálat	Normatíva/szolgálat
Családsegítés	Lakosságszám szerint Normatíva 250/fő Társulás esetén kiegészítő normatíva 300 Ft/fő	azonos	azonos
Közösségi ellátások	Feladatfinanszírozás: alaptámogatás és teljesítménytámogatás (feladatmutató és az egy feladategységre jutó támogatás szorzata)	azonos	azonos
Támogató szolgáltatás	Feladatfinanszírozás: alaptámogatás és teljesítménytámogatás (feladatmutató és az egy feladategységre jutó támogatás szorzata)	azonos	azonos
Utcai szociális munka	Feladatfinanszírozás: alaptámogatás és teljesítménytámogatás (feladatmutató és az egy feladategységre jutó támogatás szorzata)	azonos	azonos
Idősek nappali ellátása	Normatíva idősek 109.000 Ft/fő társulás esetén a normatíva 150 %-a kérhető	Normatíva/fő kiegészítő támogatás 57,9%	Normatíva/fő
Fogyatékos és demens személyek nappali ellátása	Normatíva 500.000 Ft/fő társulás esetén a normatíva 110 %-a kérhető	Normatíva/fő kiegészítő támogatás 57,9%	Normatíva/fő
Pszichiátriai és szenvedélybetegnek nappali ellátása	Normatíva 310.000 Ft/fő társulás esetén a normatíva 120 %-a kérhető	Normatíva/fő kiegészítő támogatás 57,9%	Normatíva/fő
Hajléktalanok nappali intézményi ellátása	Normatíva 206.100 Ft/fő társulás esetén a normatíva 120 %-a kérhető	Normatíva/fő kiegészítő támogatás 57,9%	Normatíva/fő
Átmeneti és tartós bentlakást nyújtó intézmények	szakmai dolgozók bértámogatása (számított létszám alapján) illetve intézmény-üzemeltetési támogatás	szakmai dolgozók bértámogatása (számított létszám alapján) kiegészítő támogatás 57,9%	szakmai dolgozók bértámogatása (számított létszám alapján)
Hajléktalanok átmeneti intézményei	468.350 Ft/férőhely		

Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény, saját szerkesztés

**A jelzőrendszeres házi segítségnyújtás 2013. július 1-től állami feladat. A korábbi fenntartók a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósággal kötött szerződés alapján kapnak finanszírozást.*

*** A családsegítés feladatait az egyház, illetve civil szervezet csak az önkormányzattal kötött feladatellátási szerződéssel láthatja el.*

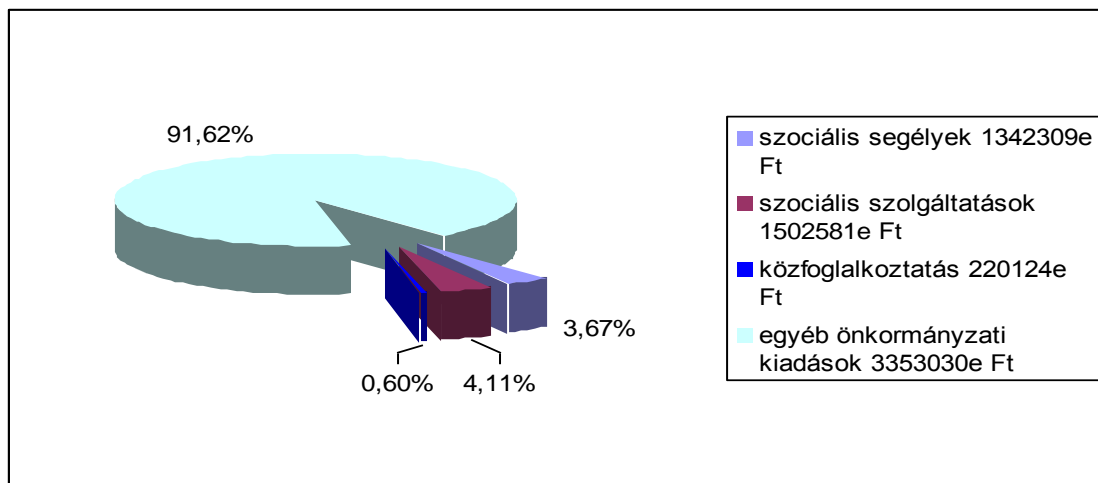
A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményt, szolgáltatást fenntartó gazdasági társaságot – ide nem értve a nonprofit gazdasági társaságot – és egyéni vállalkozót a költségvetési törvény szerinti támogatás 30%-ának megfelelő támogatás illeti meg.

A személyes gondoskodást nyújtó ellátásokról összehasonlító nemzetközi adatokkal nem rendelkezünk, leginkább a nyugdíj- és egészségbiztosítási, valamint a szociális pénzbeli és természetbeni ellátásokkal együtt mért (ún. szociális védelmi) kiadásokról állnak rendelkezésre információk. A szociális védelmi kiadások 2007-ben Magyarországon a GDP 22,3%-át, 2009-ben 23,4 %-át, míg az EU-27 tagállamokban átlagosan 26,2%-át, 2009-ben 29,5 %-át, tették ki. Hazánkban az arány 21,5 %-ra csökkent 2013-ban.

A Szociális alapszolgáltatások és gyermekjóléti alapellátások támogatására az önkormányzatok 49,9 milliárd forintot, szakellátás támogatására 20,9 milliárd forintot kaptak 2013 évben a központi költségvetésből. Az önkormányzatok amennyiben biztosítják a kötelező feladataik ellátását, akkor jelentős mértékben hozzá kell járulniuk a működtetéshez. A következő 4 ábra a szociális kiadások (pénzbeli és természetbeni ellátások, személyes gondoskodást nyújtó ellátások) alakulását mutatja be 2013 évben egy megyei jogú városban. Jól látható, hogy lényegesen nagyobb mértékben kell a személyes gondoskodás körébe tartozó ellátásokat finanszírozni, mint a segélyeket.

1. ábra

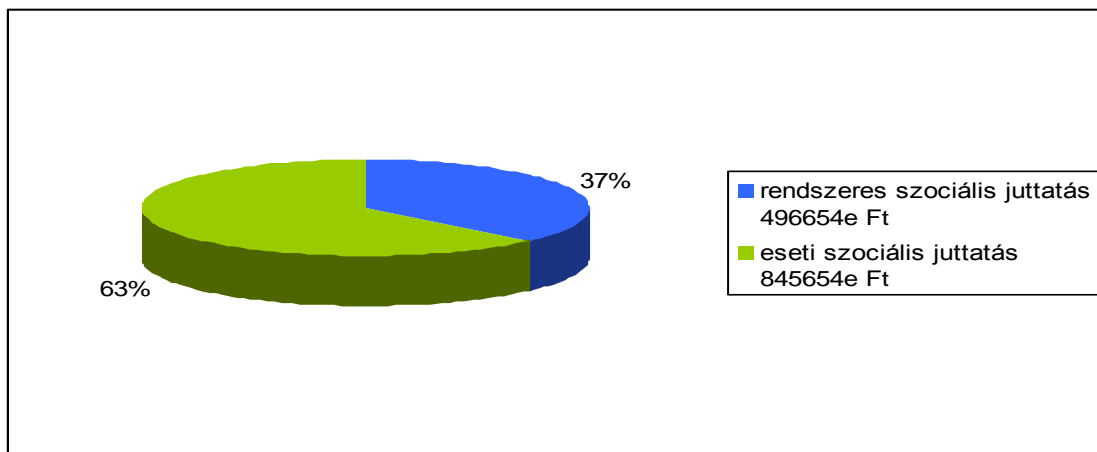
Szociális kiadások egy megyei jogú városban (2013)



Forrás: saját szerkesztés

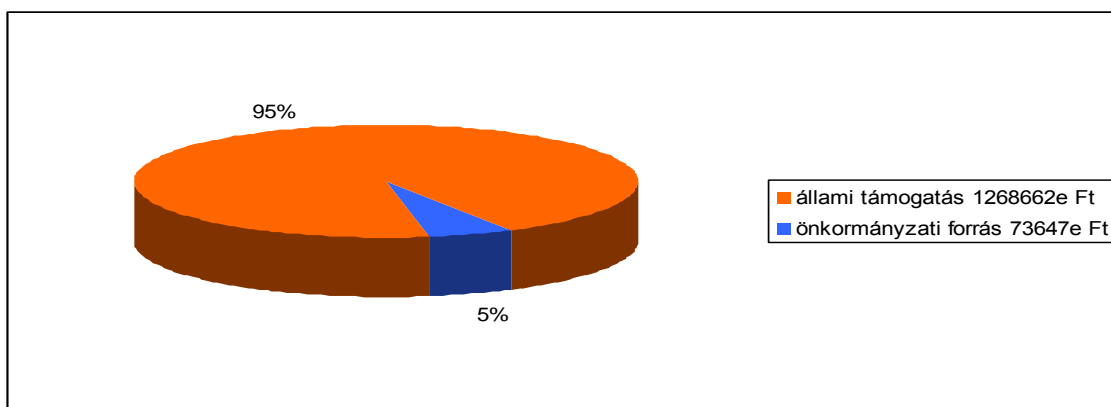
2. ábra

A szociális segélyek megoszlása egy megyei jogú városban (2013)



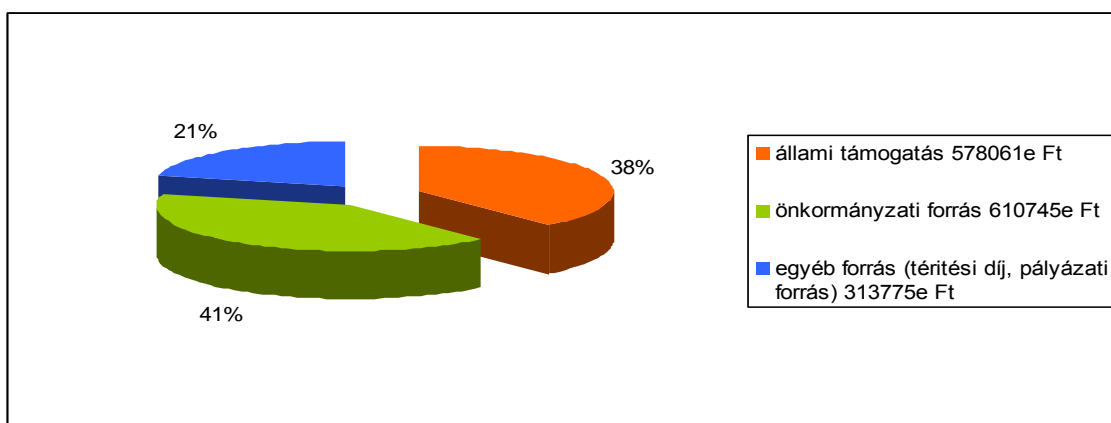
3. ábra

A szociális segélyek állami és önkormányzati támogatás szerinti megoszlása egy megyei jogú városban (2013)



4. ábra

A személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatások állami és önkormányzati támogatás szerinti megoszlása egy megyei jogú városban (2013)



Forrás: saját szerkesztés

7.2.3. Az egyházi kiegészítő támogatás megítélése az Alkotmánybíróság döntésében

„A 225/B/2000. AB határozatban az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett döntenie, hogy a Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről szóló 1999. évi CXXV. törvény 31. §-ának (16)-(19) bekezdései megvalósítják-e az önkényes megkülönböztetést és ennek nyomán sor kerülhet-e az alkotmányellenesség megállapítására. A támadott rendelkezések szerint a szociális és gyermekjóléti, gyermekvédelmi közfeladatot ellátó egyházi intézmények fenntartói a normatív állami hozzájáruláson túl az egyházak támogatásáról szóló törvény rendelkezései és feltételei szerint kiegészítő támogatásra jogosultak. Az indítványozók kiemelték, hogy a nem egyházi és nem állami intézményfenntartók (döntően civil szervezetek) e kiegészítő támogatásban nem részesülnek.”²⁵⁰

„Az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése ugyan az alapvető jogokra vonatkozó egyenlőségről szól, de a 70/A. §-nak az esélyegyenlőség kiküszöbölését célul tűző (3) bekezdése, valamint az azt értelmező, elvi tételeket megállapító alkotmánybírósági döntések az egyenlőséget az emberi javak elosztása szempontjából támogatják. Az elosztás alapjául azt a követelményt fogadják el, hogy az egyéneknek az állam részéről egyenlő figyelem és tisztelet jár. „A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.”²⁵¹

„Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése alapján a Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti. A jogalkotónak e rendelkezés alapján olyan szabályt kell alkotnia, amellyel a politikai közösségben igazságtalanul hátrányba került személyek jogérvényesítését segíti. E segítség nem kedvezményezést, többletjogok juttatását jelenti, hanem az állam közbelépését a diszkriminációhoz vezető különbségeknek és a hátrányos megkülönböztetés társadalmi támogatottságának a csökkentésére. Az intézkedések célja a hátrányos helyzetű csoporthoz tartozók esélyeinek a többség esélyeihez közelítése, vagyis a hátrány ellensúlyozása olyan mértékig, amilyen mértékben a hátrány fennáll.

²⁵⁰ RIXER Ádám *Állam, jog és törvény. Régi szereplők új szerepekben*
<http://www.adventista.hu/terezvaros/vallasszabadsag/konferencia/eloadasok/Rixer%20Adam.pdf> (letöltés ideje: 2012. május 20.)

²⁵¹ 9/1990. (IV. 25.) AB határozat

Az alkalmazandó eszközök feltérképezését követően a kérdés az, kik lehetnek az esélykiegyenlítő intézkedések alanyai. Az Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése értelemszerűen nem nevezi meg azokat a személyeket, akik érdekében indokolt az állami beavatkozás.²⁵²

„A 9/1990. (IV. 25.) AB határozatban már korábban kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy az állam részéről minden megkülönböztetés tilos lenne. Az Alkotmány e rendelkezése alapján (azonban) a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie, azaz az emberi méltóság jogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A 61/1992. (XI. 20.) AB határozatban az is kimondásra került, hogy sem a jogegyenlőség alkotmányos követelményéből, sem a diszkrimináció tilalmából nem következik, hogy az állam célszerűségi, gazdaságossági, jogtechnikai, az eltérő helyzetekre figyelemmel lévő szempontok szerint a jogok és kötelezettségek jogalkalmazói úton való megállapítása során a jogalanyok között ne különböztethetne, ha ezzel az Alkotmány más rendelkezéseit nem sérti. A konkrét ügyben is az az elvi álláspont vezetett az indítvány elutasításához, hogy az azonos személyi méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el. De ha valamely – az Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél vagy valamely alkotmányos jog csak úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni. Lényeges továbbá annak rögzítése, hogy „az Alkotmányban meghatározott alapjog-kategóriák, így a 70/A. §-ában írt, a diszkrimináció tilalmát meghatározó rendelkezés – annak ellenére, hogy azokat az Alkotmány állampolgári aspektusból fogalmazza meg – a személyekre általában, így a jogi személyekre is vonatkoznak, a jogi személyek számára is biztosított tehát, hogy jogaikat alkotmányosan indokolatlan megkülönböztetés nélkül érvényesítsék.”^{253 254}

A szektorsemlegesség megvalósítására tett kísérlet az alkotmánybíróság döntése alapján meghiúsult.

²⁵² KOVÁCS Kriszta, *A támogató különbségtétel és az alkotmány*, Miskolci Jogi Szemle 4. évfolyam, 2009. 2. sz. 5-29.

²⁵³ 21/1990. (X. 4.) AB határozat az Alkotmány 70/A §-ának értelmezéséről

²⁵⁴ RIXER. *i.m.*

A másik lehetőség, ha a versenyjogi szabályok felől próbálkozunk.

„A versenytörvény lényegénél fogva szektor – és ágazatsemleges normarendszer, amely gazdaságpolitikai prioritásokra való tekintet nélkül a piac valamennyi szereplőjére vonatkozik. A szektorsemlegesség elve különösen akkor okozhat szerepzavart a GVH számára, ha valamely – egyébként a közérdekből levezethető – ágazati szabályozás még nem jött létre, hiányos vagy csak egyszerűen nem működik megfelelően. Ilyen körülmények között a gazdaság egyes szereplői részéről gyakori elvárás (mind a mai napig is), hogy a szabályozási űrt a GVH töltsse be. Ez azonban nem jogos elvárás, hiszen ha egy ágazatban specifikus szabályokra van szükség, akkor azok, értelemszerűen nem vonatkozhatnak más ágazatokra, a versenyszabályozás ezt a szerepet ezért nem vállalhatja fel”²⁵⁵

Pósfai Gábor a szektorsemlegesség kérdését egy másik aspektusból, az állam és az önkormányzatok kedvezőbb helyzetéből közelíti meg. „A szektorsemlegesség elvét is sértő, és mindenféle piaci mechanizmus érvényesülését teljesen ellehetetlenítő tényező az is, hogy egyre nagyobb szerep jut a feladatok elosztásában- az ellátási szerződéseken keresztül- azoknak az önkormányzatoknak, amelyek mint intézmény fenntartók maguk is részesei a piacnak. Az állami szerepvállalás a gazdaság minden területén a piaci verseny ellen ható, azt zavaró tényezőnek számít. Azonban egy ilyen mértékben szabályozott és szükségszerűen jelentős állami finanszírozásra épülő ellátási forma esetében, mint amilyen a szociális ellátás, ennek hatása fokozottan érvényesül. Az önkormányzatok részvétele a bentlakásos intézményi ellátás szervezésében és működtetésében nemcsak a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés szinte nyomon követhetetlen következményével jár, de a gazdasági erőfölényen túl az önkormányzatnak olyan politikai eszközök vannak a kezében, melyek miatt a nem állami fenntartók számára mindenféle versenyben való részvétel eleve esélytelen, egyenlőtlen. Nem véletlen tehát, hogy a nem állami, nem egyházi fenntartók részéről

²⁵⁵ BARA Zoltán, *Versenytörvényi intézmények kiépülése, a bezáródó versenypiacok és a gazdasági erőfölény kezelésének egyes kérdései a közép-európai átalakuló gazdasági rendszerekben*, <http://nullextra.com/wiki/Szektorsemlegesség%C3%A9g> (letöltés ideje: 2012. május 20.)

csak az ellátásnak meglehetősen szűk spektrumára terjed ki azaz aktivitás, amelyet a magántőke bevonásával kifejtnek.,²⁵⁶

7.2.4. Az ún. „kvázi egyházak” megjelenése a szociális ellátórendszerben

A rendszerváltást követően valamennyi egyházként nyilvántartásba vett szervezetet megillették a jogszabályok által rögzített anyagi és pénzügyi előnyök. A lelkiismereti és vallásszabadságról szóló 1990. évi IV. törvény az egyházként nyilvántartásba vételhez minimális formai követelményeket határozott meg.²⁵⁷ A nyilvántartásba vételi eljárás is teljesen formális volt, mely a kérelmezők nyilatkozatainak és a szükséges dokumentumoknak a becsatolását jelentette.

A finanszírozás területén 2000-ben következett be jelentős változás. A Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről szóló 1999. évi CXXV. törvénnyel lehetővé vált, hogy a nem állami fenntartók, így az egyházak is közvetlenül igényelhessék az intézmények után járó állami normatívát. Ehhez azonban a fenntartóknak szigorú feltételeknek kellett megfelelniük.

A folyósítás feltételeként határozták meg a személyes gondoskodást nyújtó, szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi közfeladatokat ellátó intézmény esetében:

- az intézmény működési feltételei és szolgáltatásai, valamint az intézményi térítési díj feleljenek meg a jogszabályi előírásoknak;
- a közfeladatokat ellátó nem állami, egyházi szervnek írásban kellett nyilatkoznia arról, hogy rendelkeznek az intézmény működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételekkel, valamint pénzügyi forrásokkal;
- a nem állami bentlakásos szociális intézmény fenntartójának az intézmény működőképességének biztosítására tartalékalapot kell képeznie. A tartalékalap

²⁵⁶ PÓSFAL Gábor, *A nem állami, a nem önkormányzati fenntartású szociális intézmények lehetséges és kívánatos modelljeiről. Fejlesztési javaslatok*, Budapest, 2004. (letöltés ideje: 2012. május 25.)

²⁵⁷ 1990. évi IV. tv. 9. § (1) bekezdés: „Az egyházat a székhelye szerint illetékes megyei bíróság, illetőleg a Fővárosi Bíróság (a továbbiakban együtt: bíróság) nyilvántartásba veszi, ha az egyháza legalább száz természetes személy megalapította, az egyház az alapszabályát elfogadta, az ügyintéző és képviselői szerveit megválasztotta, é az alapítók nyilatkoznak arról, hogy az általuk létrehozott szervezet a 8. §-ban foglaltaknak megfelel.” 8. § (1)-(2) bekezdés: „Az azonos hitelveket követők, vallásuk gyakorlása céljából, önkormányzattal rendelkező vallási közösséget, vallásfelekezetet, egyházat (a továbbiakban együtt: egyház) hozhatnak létre. Egyház minden olyan vallási tevékenység végzése céljából alapítható, amely az Alkotmánnyal nem ellentétes és amely törvénybe nem ütközik.”

mértéke az éves normatív állami hozzájárulás 10%-a. Nem kell tartalékalapot képeznie annak a fenntartónak, amely a tárgyévet megelőző évben a központi költségvetésből - ide nem értve a normatív állami hozzájárulást, valamint a fejlesztési, beruházási célra kapott támogatást - legalább 75 millió forint mértékű támogatásban részesült. A tartalékalap képzés alól mentesülő fenntartó írásban garanciát vállal az intézmény működőképességének biztosítására.

A nem állami fenntartókkal szemben a jogalkotó szankciók alkalmazását is bevezette.

A törvény 31. § (13) bekezdés: „Ha a bentlakást nyújtó nem állami szociális intézmény ellenőrzése során megállapításra kerül, hogy az intézmény fenntartója

a) nem tesz eleget az intézmény működésére vonatkozó jogszabályi követelményeknek, a tartalékalap-képzési kötelezettségének, valamint

b) az egyszeri hozzájárulásnak a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 117/B. §-ában meghatározott mértékű elkülönítésre, felhasználásra vonatkozó kötelezettségét nem teljesíti,

a közigazgatási hivatal intézkedik az éves normatív támogatás 10%-ának visszatartása iránt. A visszatartott normatíva akkor illeti meg a nem állami intézmény fenntartóját, ha a visszatartásra okot adó körülményt megszünteti.

Az állami normatív támogatás így 2000 évtől kezdve közvetlenül megilleti a nem állami fenntartókat. A rendelkezésekből látható, hogy a kitételek elsősorban a bentlakásos intézményekre vonatkoztak. A fentiekben bemutatott egyházi kiegészítő normatíva mértékének évről évre történő emelkedése sem eredményezte az egyházi intézmények és szolgáltatások nagyobb mértékű elterjedését. Az alapszolgáltatásokat jellemzően továbbra is inkább az önkormányzatok biztosítják.

Bár a statisztikai adatok nem támasztják alá a kvázi egyházi szolgáltatók elterjedését, illetve sem a hatóságok általi ellenőrzések, sem a bíróságok gyakorlatában nem találunk az állam által nyújtott támogatásokkal kapcsolatos visszaélésekről döntéseket, ennek ellenére 2011-től jelentős jogszabályi változásokra került sor, mellyel a szóhasználatban elterjedt „kvázi” vagy „biznisz” egyházakkal szemben kívántak fellépni.

Elsőként az Szt. módosításával szűkítették az egyházi fenntartó fogalmát, számos egyházi szervezetet ezzel kizárva az állami normatíva igényléséből, melyet 2011. 07. 11-el léptettek hatályba.

Szt. 4. § mb) pontja: „a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ltv.) szerinti, magyarországi székhelyű egyház, az egyházaknak az Ltv. 14. §-a szerinti magyarországi székhelyű szövetsége, illetve az Ltv. 13. §-ának (2)-(3) bekezdése szerinti magyarországi székhelyű egyházi jogi személy, amennyiben az egyház a Kormánnyal a szociális feladatok ellátására is kiterjedő megállapodást kötött, ideértve a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentszék között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdéstről 1997. június 20-án, Vatikánvárosban aláírt Megállapodás alapján a Magyar Katolikus Egyházat is (a továbbiakban együtt: egyházi fenntartó); nem minősül egyházi fenntartónak az a jogi személy, amely más típusú szervezetként jogalanyisággal rendelkezik, így különösen a társadalmi szervezet, annak alapszabályban jogi személlyé nyilvánított szervezeti egysége, az alapítvány, annak alapító okiratban jogi személlyé nyilvánított szervezeti egysége, a gazdasági társaság és a közhasznú társaság.

Az egyházak nyilvántartásával kapcsolatos problémák megoldásaként fogadták el a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvényt. A jogszabály rendelkezései alapján csak az állam által elismert egyházaknak és a Kormánnyal megállapodást kötött vallási szervezeteknek nyújt az állam támogatást.

A törvény 33. § (1)-(2) bekezdése alapján a miniszter a mellékletben meghatározott egyházakat és az általuk meghatározott, a 11. § szerinti belső egyházi jogi személyeket az e törvény hatálybalépésétől számított 30 napon belül nyilvántartásba veszi. A mellékletben meghatározott egyház és annak belső egyházi jogi személye az (1) bekezdés szerinti nyilvántartásba vétel időpontjára tekintet nélkül működhet egyházként, belső egyházi jogi személyként.

Ezzel egyidejűleg az Szt. fenntartókra vonatkozó rendelkezéseit is újra módosították. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 4. § (1) bekezdés *m)* pont *mb)* alpontja helyébe a következő rendelkezés lépett: (E törvény alkalmazásában fenntartó:) „4. § mb) a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló

törvény szerinti nyilvántartásba vett egyház, illetve annak belső egyházi jogi személye (a továbbiakban együtt: egyházi fenntartó), nem minősül egyházi fenntartónak az a jogi személy, amely más típusú szervezetként jogalanyisággal rendelkezik, így különösen a civil szervezet, annak alapszabályban jogi személlyé nyilvánított szervezeti egysége, az alapítvány, annak alapító okiratban jogi személlyé nyilvánított szervezeti egysége, a gazdasági társaság.”

A törvényjavaslat legfőbb indokaként arra hivatkoztak a jogalkotók, hogy az 1990. évi IV. törvény egyházalapításra vonatkozó „rendkívül nagyvonalú feltételei” lehetőséget biztosítottak „az alapjoggal történő visszaélésekre is, mind az egyházaknak járó állami támogatások jogosulatlan igénybevételére, mind pedig ténylegesen nem hitéleti tevékenységet végző szervezetek egyházként történő bejegyeztetésére”.

A törvényjavaslat kidolgozói valószínűleg úgy vélték, hogy visszaélések történtek az 1990. évi IV. törvény alapján, amennyiben ún. „biznisz” egyházak jelentek meg a „piacon”. A jogsértést vagy a joggal való visszaélést szankcionálni kell, melyre az 1990. évi IV. törvény rendelkezései is lehetőséget biztosítottak, hiszen a bíróság az ügyész keresete alapján törli a nyilvántartásból azt az egyházat, egyházi jogi személyt, amelynek tevékenysége alkotmányba vagy törvénybe ütköző, amennyiben e tevékenységet felhívás ellenére sem szünteti meg.

Az alkotmánybíróság a 164/2011. (XII. 20.) AB határozatával megállapította, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény alkotmányellenes, ezért azt megsemmisítette.²⁵⁸

²⁵⁸ Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. törvény közjogi érvénytelenség miatt alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.

„Az Alkotmánybíróság az egységes javaslat szabályaira tekintettel megállapította, hogy bár a közösségi vallásgyakorlás joga önmagában nem függ az egyházi jogállástól, ahhoz mégis olyan jogosultságok kapcsolódnak - többek között nagyobb szervezeti és működési autonómia, állami támogatási lehetőségek, adókedvezmények, a személyi jövedelemadó meghatározott részének egyház számára történő felajánlása, továbbá állami és önkormányzati fenntartású intézményekben támogatott hitoktatási lehetőség [7. §, 10. §, 12. §, 20-22. § és 25. §] - amelyek lényegesek a vallási közösség élete szempontjából, ezért az egyházi jogállás megszerzésének szabályozása a törvényjavaslat keretében alapvető jelentőségű, elvi szabályozási kérdésnek minősül. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság szerint a törvényjavaslat által közvetlenül elismert egyházak körének nagyságrendjét érintő változás, továbbá különösen a bírósági nyilvántartásba vételi eljárás helyett az eljárási határidőket és kifejezett döntéshozatali kötelezettséget nélkülöző, a döntéssel szembeni fellebbezést kizáró és az országgyűlési mérlegelést is magában foglaló elismerési, illetve nyilvántartásba vételi eljárás az egyházi jogállás megszerzésének szabályozásában koncepcionális változást eredményezett. (Az Alkotmányügyi bizottsági vitában a törvényjavaslat előterjesztője is

Ezt követően az Országgyűlés elfogadta a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényt, mely 2012. január 1-től hatályos. A törvény indokolásában azt olvashatjuk, hogy az egyházat az Országgyűlés ismerheti el. Az elismert egyházakat a törvény melléklete határozza meg. A módosításokat követően a bevett egyházak száma 14-ről 27-re emelkedett (3. számú melléklet).

Az új egyházi törvény megszüntette több száz vallási közösség eddig biztosított egyházi státuszát és tette bizonytalanná az általuk fenntartott intézmények sorsát.²⁵⁹

A törvény 37. § (3) bekezdés b) pontja rendelkezett arról, hogy az állam megállapodás alapján a 2011. december 31-én fenntartott szociális intézmény tekintetében 2012. december 31-éig a működésükhöz költségvetési támogatást biztosít.

Az Alaptörvény negyedik és ötödik módosításával az Alaptörvény VII. cikke a következő (4)-(5) bekezdéssel bővült:

„(4) Az állam és a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek. Az együttműködésről a vallási közösség kérelme alapján az Országgyűlés dönt. Az együttműködésben részt vevő vallási közösségek bevett egyházként működnek. A bevett egyházaknak a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel az állam sajátos jogosultságokat biztosít.

kétségtelen tényként ismerte el, hogy a T/3507/98. számú zárószavazás előtti módosító javaslat alapvető koncepcióváltást jelent a törvény kapcsán.)”

„A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megítélése szerint az a szabályozási helyzet, hogy az Ehtv. rendelkezéseiből nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy a 2012. január 1-je előtt egyházként nyilvántartásba vett szervezetek mely időponttól kezdődően milyen végső határidővel kötelesek, illetve jogosultak az egyházkénti nyilvántartásba vételt, illetve a - vélhetően az egyesületekről szóló - külön törvény szerinti bejegyzést kérelmezni, amelynek elmulasztása az egyház jogutód nélkül megszüntetésével jár, továbbá, hogy az egyházkénti elismerés országgyűlési megtagadása esetén mi lesz a szervezet jogi sorsa - figyelembe véve azt a körülményt is, hogy a vallási tevékenység meghatározása [Ehtv. 6. §], valamint az eljárási határidőket és kifejezett döntéshozatali kötelezettséget nélkülöző, a döntéssel szembeni fellebbezést kizáró és az Országgyűlés általi mérlegelést is magában foglaló elismerési, illetve nyilvántartásba vételi eljárás egyébként is bizonytalanságot hordoz, továbbá, hogy jogállás, illetve megszűnés kérdése az egyházi fenntartású közcélú intézmények működésére is kihatással lehet -, a normavilágosság hiánya miatt a lelkiismereti és vallásszabadság jogának sérelmét eredményezi.” (164/2011. (XII. 20.) AB határozat)

²⁵⁹ Az egyházak alatt Magyarországon legtöbbször a négy-öt ún. történelmi egyházat értik. A többi vallási közösségről és így annak karitatív, szociális tevékenységéről nem sok ismerettel rendelkezünk. Az elmúlt időszakban 130 „nem történelmi egyház” került bejegyzésre. Az előző népszámlálás során 250 egyházi szervezetet említettek meg a válaszadók.

(5) A vallási közösségekre vonatkozó közös szabályokat, valamint az együttműködés feltételeit, a bevett egyházakat és a rájuk vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

A módosítása során ugyanez a követelmény épült be a 2011. évi CCVI. törvény 14. § (1) bekezdés i, pontjába.²⁶⁰

Szathmáry Béla szerint a vallási közösségek egyházként való elismerésének feltételeként sarkalatos törvény három csoportba sorolt feltételrendszert állapíthatott meg: a huzamosabb idejű működést, a társadalmi támogatottságot és a társadalmi célok érdekében történő együttműködésre való alkalmasságot. Véleményében elsősorban az együttműködésre való alkalmasság előírását tartja aggályosnak. „A feltétel megfogalmazása nem felelt meg a normavilágosság követelményének. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy az Alaptörvény által is deklarált jogállamiság egyik alapvető feltétele a normavilágosság. Az adott törvényt szöveg kapcsán ugyanis nem volt előre tudható és előre nem kiszámítható, hogy milyen és milyen mértékű együttműködést vár el az adott politikai hatalom a most kedvezményezett egyházaktól, de adós maradt annak meghatározásával is, hogy mit tehetnek ezek a vallási közösségek, ha az állam nem hajlandó együttműködni az egyházak által helyesnek tartott társadalmi célok elérése érdekében, ha az állam szegi meg egy adott időszakban céljainak elérése érdekében ígért kötelezettségvállalását.”²⁶¹

7.2.5. Kedvező döntések a nem állami fenntartók vonatkozásában

A szociális törvényben 2001 óta – a költségvetési törvénnyel és a számvitelről szóló törvénnyel való összhang megteremtése céljával - került szabályozásra a “tartalékalap-képzés” kötelezettsége. A rendelkezés alapján a tartós bentlakást nyújtó szociális intézmény egyházi és nem állami fenntartója az intézmény működőképességének biztosítására az éves normatív állami hozzájárulás tíz százalékát kitevő összeget köteles volt elkülönített bankszámlán elhelyezni.

²⁶⁰ „a közösségi célok érdekében történő együttműködés iránti szándékát és annak hosszú távú fenntartására való képességét különösen alapszabálya, tagjainak száma, a kezdeményezést megelőzően a 9. § (1) bekezdése szerinti területeken végzett tevékenysége és az ilyen tevékenységnek a lakosság nagyobb csoportja számára való hozzáférhetősége bizonyítja.”

²⁶¹ SZATHMÁRY Béla, *Az egyházakra vonatkozó szabályozás átalakulása*, http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_11_Szathmary.pdf (letöltés ideje: 2014. április 11.)

A tartalékalap képzési kötelezettség egyszerre sújtotta mind a nem állami mind az egyházi fenntartókat, indokolatlanul különbséget téve a különböző állami és civil szektorba tartozó szolgáltatók között. A tartalékalap képzésének kötelezettsége komoly anyagi hátrányokat okoz az érintett szolgáltatóknak.

Azon túl, hogy az érintett szolgáltatókra nézve a tartalékalap képzési kötelezettség diszkriminatív, a kötelezettség alóli mentesülés feltételeinek nagyon kevés civil szervezet tudott megfelelni a költségvetési törvényben meghatározott feltételek alapján. E kötelezettség alól csak akkor mentesülhet a fenntartó, ha az éves költségvetési törvényben meghatározott mértékű támogatásban részesült. E feltétel szerint akkor mentesül a nem állami, egyházi fenntartó a tartalékalap képzési kötelezettség alól, ha a támogatás - amely nem lehet a normatív állami hozzájárulás, valamint a fejlesztési, beruházási célra kapott támogatás – összege 2006-ban legalább 90 millió forint. Megállapítható, hogy nagyon szűk körű volt a mentesülés lehetősége, hiszen a költségvetési törvényben rögzített feltételnek nagyon kevés szervezet felelhetett meg. A pénzügyi alap képzésének elmulasztásához fűzött szigorú anyagi szankció végrehajtása esetén a fenntartó működése lehetetlenné válhatott, ugyanis ekkor az intézmény működési engedélyét kiadó megyei szociális és gyámhivatal intézkedik a normatív állami hozzájárulás visszatartása iránt. A visszatartás mértéke az éves normatív támogatás tíz százaléka.²⁶²

Kedvező változás következett be 2008. január 1-től. Az Szt. 117/B. § rendelkezéseit hatályon kívül helyezték az egyes szociális tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi CXVII. törvény 39. § (2) bekezdés b) pontjával.

Az előzőekhez hasonlóan pozitívumként említhető a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről szóló 188/1999. (XII. 16.) Korm. rendelet 2009. január 1. napján hatályba lépett módosítása, mely a nem állami fenntartók esetében is az éves ellenőrzés helyett kétévente történő ellenőrzést írt elő, így egységessé vált valamennyi fenntartó vonatkozásában.

²⁶² Az intézkedés felveti a szolgáltatás abbahagyása esetén az önkormányzatnak, mint a feladatellátás kötelezettjének az ellátottakért való felelősségét.

Maradéktalanul azonban nem kerültek felszámolásra a nem állami és egyházi fenntartókkal szemben alkalmazott diszkriminatív intézkedések. Az Szt. 92/C. §-ában felsorolt jogsértések esetén az éves normatív állami hozzájárulás 8%-a, illetve 15%-a továbbra is visszatartható.²⁶³

Szintén eltérő feltételrendszert állapít meg a 2014. január 1-től hatályos, az egyházi és nem állami fenntartású szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok állami támogatásáról szóló 489/2013. (XII. 18.) Korm. rendelet. A rendelet szemben az állami fenntartókkal az egyházi és nem állami fenntartókat arra kötelezi, hogy negyedévente a teljesített feladatmutatót vizsgálják felül és abban az esetben, ha a tervezettnél 10 %-kal kevesebb teljesítés történt, tegyenek eleget lemondási kötelezettségüknek. Ez a kötelezettség az önkormányzatokat évente egy alkalommal terheli.

7.2.6. Önkormányzatok, mint az ellátások biztosításának kötelezettjei és az egyház kapcsolata

A jogszabályok által meghatározott finanszírozási feltételrendszer (2011-ig néhány alapszolgáltatást kivéve normatív finanszírozás volt jellemző) miatt az önkormányzatok 2011 évig a központi költségvetésből egyre kevesebb hozzájárulást kaptak (évről évre csökkent a normatíva mértéke) a kötelező feladataik ellátásához, így növekvő mértékben saját forrásból kellett kiegészíteni az állami normatív támogatásból, és az ellátottak térítési díjából befolyó bevételeket. A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok állami finanszírozásának csökkenése ellensúlyozására egyik lehetőség volt a nem állami szervezetek bevonása a szociális szolgáltatások nyújtásába. Az önkormányzatok maguk is keresték a lehetőségeket a gazdaságosabb feladatellátás

²⁶³ Szt. 92/C. § (5) „Ha a tartós bentlakást nyújtó egyházi és nem állami fenntartású intézmény ellenőrzése során megállapításra kerül, hogy az intézmény fenntartója nem tesz eleget az intézmény működésére vonatkozó jogszabályi követelményeknek, a szociális hatóság intézkedik a normatív állami hozzájárulás visszatartása iránt. A visszatartás mértéke, ha a nem állami és egyházi fenntartó
c) az intézmény alapfeladataiban történő változást - mely új működési engedélyeztetési eljárást tesz szükségessé - nem jelzi a működést engedélyező hatóság felé, az éves normatív állami hozzájárulás nyolc százaléka,
d) nem biztosítja a kötelező gyógyszerkészletet vagy gyógyászati segédeszközt, az éves normatív állami hozzájárulás nyolc százaléka.
(6) Amennyiben a működést engedélyező hatóság több - az (5) bekezdésben megjelölt - jogszabálysértő körülményt észlel, a normatív állami hozzájárulás visszatartásának mértéke legfeljebb az éves normatív állami hozzájárulás 15 százaléka.
(7) A visszatartott normatív állami hozzájárulás akkor illeti meg az egyházi és a nem állami fenntartót, ha a visszatartásra okot adó körülményt megszünteti.”

érdekében. A szociális ellátások terén törvényi módosítással igyekeztek segíteni az önkormányzati feladatellátás csökkentésén.

Az Szt. 2010. augusztus 17-vel hatályba lépett módosításával lehetővé vált az önkormányzatok által fenntartott intézmények egyházi fenntartásba adása anélkül, hogy a kiegészítő normatíva összegét az önkormányzatoknak 5 éven át meg kellene téríteniük a központi költségvetésbe.²⁶⁴ (Ekkor az ellátások fedezetére az állam a Magyar Köztársaság mindenkorai költségvetési törvényének 3. számú mellékletében szabályozott normatív állami hozzájárulást, valamint a 8. számú mellékletében szabályozott normatív kötött felhasználású támogatást biztosított.) Ebben az évben az egyházakat az alapnormatíván kívül 82,6 %-os kiegészítő normatíva illette meg. Számos önkormányzat kezdte meg tárgyalásait a különböző történelmi egyházakkal.

Évek óta a szakmai viták középpontjában áll a szektorsemleges finanszírozás megvalósításának kérdése, mely ekkor még a kormányzat hosszú távú célkitűzései között is szerepelt. Ennek hatására az egyházak a feladatok átvállalásával óvatosabbá váltak, hiszen a kiegészítő normatíva nélkül az intézmények fenntartása számukra is kérdésessé válhat. „Az elmúlt hónapokban egyre több önkormányzat kereste meg a gyülekezeteket azzal az ajánlattal, hogy a gyülekezet vegye át az önkormányzat fenntartásában lévő szociális intézmények működtetését. Egy intézmény átvétele nagy felelősség, hosszú távon hatalmas terhet róhat a gyülekezetre, és általában az a jellemző, hogy nem a legjobb állapotban lévő intézményeket ajánlják fel az önkormányzatok. Az óvatosság indokolt, mert intézmény-fenntartói tapasztalat, pénzügyi és a jogszabályi ismeretek hiányában a szociális intézmények fenntartása jelentős kockázatot hordoz magában.”²⁶⁵

A fenti lehetőséget kevesebb, mint másfél évig biztosították. Az Szt. újabb módosításával az önkormányzati intézmények egyházi fenntartásba adásának lehetősége

²⁶⁴ Szt. 127/A. § (6) „Nem kell az egyházi kiegészítő támogatást az (1) és (2) bekezdés szerinti esetben megtéríteni, ha a fenntartó egyház, illetve az az egyház, amelynek az egyházi fenntartó az önálló szervezete vagy szervezeti egysége, a Kormánnyal a szociális feladatok ellátására is kiterjedő megállapodást kötött, ideértve a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentszék között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdéstről 1997. június 20-án, Vatikánvárosban aláírt Megállapodás alapján a Magyar Katolikus Egyházat is, és az egyházi fenntartó a szolgáltató, intézmény által nyújtott, 86. § szerinti szociális szolgáltatásokra az azok biztosítására köteles valamely helyi önkormányzattal vagy az ilyen önkormányzat részvételével működő társulással ellátási szerződést kötött.”

²⁶⁵ www.keresztenymagyarorszag.hu/hirek/4586 (letöltés ideje: 2012. június 5.)

megszűnt.²⁶⁶ Az egyházak óvatossága nem vált alaptalanná. 2012-ben a költségvetési törvény módosításával augusztus 1-től lecsökkentették a kiegészítő normatíva összegét, majd egy részének visszafizetésére kötelezték visszamenőlegesen az egyházi fenntartókat, így az előirányzott 94,5% helyett 80 %-ra lettek jogosultak. 2013-ban újabb változások következtek be a finanszírozásban (lásd: 151-152. oldal).

Az előző fejezetekben leírtak alapján jól érzékelhető az a bizonytalan finanszírozási és szabályozási környezet, melyben a személyes gondoskodás nyújtásában részt vevő szereplőknek megfelelő, sőt egyre magasabb színvonalú szolgáltatásokat kellene biztosítaniuk. Bár jellemzően az egyházak helyzete a legkedvezőbb finanszírozás szempontjából mégis éppen a kiszámíthatatlanság miatt kevésbé vállalnak új feladatokat. A legalulfinanszírozottabbként a civil szervezeteknek a szerepe pedig nem tudott számottevően növekedni.

7.3. A nonprofit szektor, a civil szervezetek szerepe a szociális szolgáltatások nyújtásában

A nyolcvanas évek változó gazdasági, társadalmi feltételei új szerepeket és új szereplőket hívtak életre, erősítettek meg. A piaci lehetőségek korlátozásával, s az állam fokozatos visszavonulásával párhuzamosan mind nagyobb hangsúly került a harmadik szektorra. Új fogalomhasználat jelenik meg a jelenség azonosítására: a jóléti pluralizmus, melynek szerteágazó gazdasági, társadalmi háttere van: megváltozott családszerkezet: mind több az egyedülálló személy, akinek ellátásáról az állam egyre kevésbé tud gondoskodni. Piaci viszonyok között kell megszervezni a megélhetéshez szükséges anyagi javakat. A nők növekvő munkavállalása, nekik is be kell férnie a munkaerő-piacra. A népesség elöregedése: egyre messzebbre kerül a nyugdíjkorhatár, s az idősödő munkavállaló elhelyezkedése szinte megoldhatatlan.²⁶⁷

Ezek a kihívások erősítik fel az igényt, hogy új gazdasági formáció jelenjen meg, amely különbözik az állami és piaci szektortól. A szociális gazdaság alapértéke a szolidaritás

²⁶⁶ Szt. 127. § „Ha helyi önkormányzat vagy társulás az általa fenntartott szolgáltatót, intézményt egyházi fenntartónak adja át, az egyházi kiegészítő támogatást a helyi önkormányzat illetve társulás köteles a központi költségvetésnek öt éven keresztül folyamatosan megtéríteni.” Az Szt. 127/A. § (6) bekezdését a 2011. évi CXCI. törvény 142. § (2) e) pontjával 2012. január 1-vel hatályon kívül helyezték.

²⁶⁷ FREY Mária (szerk.), *Szociális gazdasági kézikönyv*, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány Budapest, 2007. 20.

és szociális kohézió. Az alapértékek közé tartozik továbbá a szociális felelősség és elkötelezettség. A demokrácia és részvétel, mint alapkövetelmény jelenik meg a szociális gazdaságban. Ugyanakkor legnagyobb hozadéka az, hogy az első és második szektorból kiszorulóknak számára autonómiát és függetlenséget biztosít.

A nonprofit szektor (= szociális gazdaság = harmadik szektor = harmadik rendszer) hatalmas szociális és gazdasági erőt testesít meg világszerte, és kulcsszereplője a foglalkoztatás-és szociálpolitikának. A szociális gazdaság olyan szociális-közösségi vállalkozásokból áll, amelyek helyi szinten összekapcsolják a kielégítetlen szükségleteket a kihasználatlan munkaerővel, mégpedig úgy, hogy köztes helyet foglalnak el az állam és a piac között, gazdasági és szociális küldetést egyaránt teljesítenek, közérdeket szolgálnak, céljuk nem a profit felosztása, hanem újrahasznosítása, szociális küldetésüknek alárendelten.²⁶⁸

A szociális gazdaság a nonprofit, az önszervező és a szövetségi szervezetek gyűjtőfogalma, egy harmadik az állampolgárok által működtetett szektort jelent, a piacgazdaság profit maximalizáló és az állami szektor adóból finanszírozott szegmense között.²⁶⁹ Más definíciók szerint a harmadik szektor három alszektorra bontható: önkéntes szektorra, a szociális vállalkozásra és helyi közösségi szektorra (pl. lakóközösségi egyesületek, civil szervezetek, támogató szervezetek).

A) A szociális gazdasághoz kapcsolódó elmélet (francia és belga szerzők) szerint:

- a gazdaság harmadik szektora a kapitalista és közületi célú szektor között helyezkedik el;
- e szektornak három meghatározó eleme: a szövetségi szervezet, a gazdasági célú egyesület és a kölcsönös biztosító társaság;
- e három intézmény egymáshoz való viszonya és kölcsönhatása adja a gazdaság harmadik szektorát.

B) A non-profit elmélet szerint: (angol felfogás)

- a gazdaságnak létezik egy nonprofit szektora;
- e szektorba olyan célú vállalatok tartoznak, melyek céljait sem állami, sem a piaci szektor nem tudja megvalósítani;

²⁶⁸ FREY, *i.m.* 20.

²⁶⁹ FREY, *i.m.* 20.

- a szövetkezetek a piaci szektor részei - nem tartoznak a nonprofit szektorhoz.

C) A piacgazdasági elmélet szerint:

- a szövetkezetek a piacgazdaság részét képező liberális magánszektor "vállalatai".

A szociális gazdaság 2002-ben elfogadott európai definíciója szerint a szociális gazdaság szervezetei főképpen a céljukkal és a vállalkozásoktól eltérő szerepükkel jellemezhetők. A szociális gazdaság magába foglalja a szövetkezeteket, a kölcsönösségen alapuló szervezeteket, egyesületeket és alapítványokat. Ezek a szervezetek a következő területeken fejtik ki tevékenységüket: szociális szolgáltatások, egészségügy, banki és biztosítási szolgáltatások, mezőgazdaság, fogyasztóvédelem, lakhatási szolgáltatások, oktatás, kultúra, sport és szabadidő.²⁷⁰

Az utóbbi évtizedben több példa értékű fejlesztési stratégia fogalmazódott meg az egyes országokban a szociális gazdaság elterjesztésére. Az Európai Unióban egyre nagyobb jelentőséggel bírnak a szociális vagy szolidáris gazdaság szervezetei. A szociális gazdaság szervezetei közé tartoznak a szövetkezetek, a kölcsönös segélyező egyesületek, a társulások és az alapítványok. E vállalkozások sikere nem mérhető kizárólag a gazdasági teljesítmény fogalmi szerint – ami természetesen szükséges a célok eléréséhez –, mivel ezek a gazdasági teljesítmény mellett nagyon jelentős társadalmi integrációs, illetve értékteremtő, értékközvetítő és értékmegőrző funkciót is betöltenek (önsegély, egyéni felelősség, demokrácia, egyenlőség, igazságosság, szolidaritás). A szociális gazdaság, mint a szervezett civil társadalom legfontosabb alkotórésze új korszakot nyit a pluralizmus, a demokrácia, a polgári státus és a szolidaritás számára, miközben bőséges bizonyítékokat szolgáltat arról, hogy az ilyen elemek összeegyeztethetők a gazdasági versenyképességgel, a társadalmi és gazdasági változásokhoz való alkalmazkodás képességével.

A szociális gazdaság valójában:

- a szolidaritás és az állampolgári aktivitásba való egyéni bevonás alapelvein alapul;

²⁷⁰ SIVÁK József, *Szociális gazdaság-egy kialakuló új szektor?* In: RADVÁNYI Tamás (szerk.), *Pénz és Társadalom. A Pénzügyi és Számviteli Kar tudományos műhelyéből*, Budapest, 2010. 15-21.

- kiváló minőségű állásokat és jobb életminőséget hoz létre, a vállalkozás és a munka új formáihoz alkalmas keretet nyújt;
- fontos szerepet játszik a helyi fejlődésben és a szociális kohézióban;
- szociálisan felelős;
- a demokrácia egyik tényezője;
- hozzájárul a gazdasági piacok stabilitásához és pluralizmusához;
- megfelel az Európai Unió prioritásainak és stratégiai céljainak: szociális kohézió, teljes foglalkoztatás, harc a szegénység és a kirekesztés ellen, résztevői demokrácia, jobb irányítás és fenntartható fejlődés.

Az EU tagországok lakosságának 30–50%-a, valamilyen módon kapcsolatban van a szociális gazdasággal. Az elmúlt időszakban a szociális gazdasági szektor az intézményesülés és az általános elismerés szakaszába lépett az Európai Unióban. Az Európai Unió hat tagországának van olyan minisztere, akinek közvetlen felelőssége van a szociális gazdasággal kapcsolatban. Bár 2004-ig az Európai Unió 15 tagállama közül 7 még nem ismerte el hivatalosan a szektort, de az Európai Unió intézményei igen. Az Európai Bizottság 1990-ben megalkotta saját meghatározását. Az 1997. évi Luxemburgi Foglalkoztatási Csúcstalálkozó szintén megadta a hivatalos elismerést a szociális gazdaságnak. 2004-ben az Európai Bizottság elismerte, hogy a szociális gazdaság hozzájárul az Európai Unió olyan kulcsfontosságú politikai célkitűzéseéhez, mint a foglalkoztatás és a szociálpolitika, a bővítés, a regionális fejlesztés, a közbeszerzés, az alkalmazotti tulajdonlás, a munkaszervezés és a fejlesztés támogatása.²⁷¹

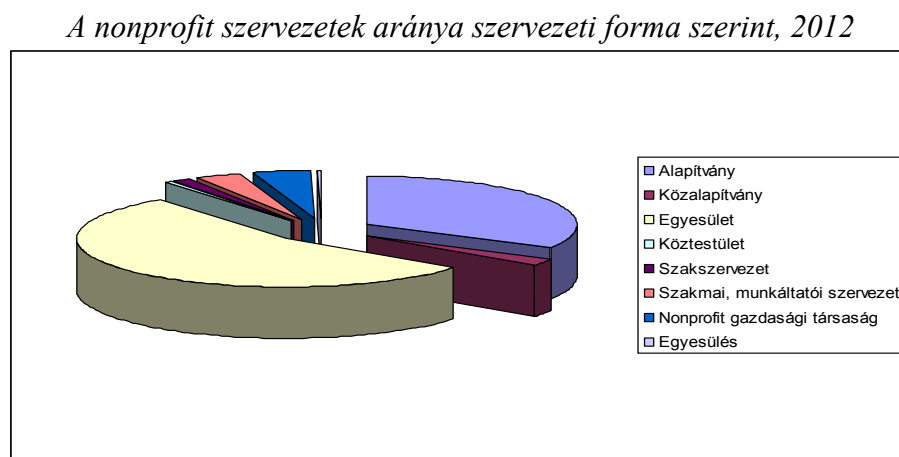
Magyarországon a nonprofit vagy harmadik szektor, tehát a szociális gazdaság a nem állami szervezetek gyűjtőfogalma. Szűkebb a civil társadalomnál, mert az tartalmazza az állampolgárok jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteit.²⁷² Azonban ide sorolják még a közalapítványt, a köztestületet és a közhasznú társaságot (ez utóbbi 2008. június 30-ig köteles volt átalakulni nonprofit gazdasági társasággá vagy megszűnt). A nonprofit szervezetek fogalmi meghatározásánál az öt meghatározó ismérv: a profitszétosztás tilalma; a függetlenség; az önkéntesség, az önkormányzatiság és az intézményesültség. A KSH statisztikai felvételeiben használt definíció szerint a

²⁷¹ KARÁCSONY Mihály, *Aktuális-e a szövetezés gondolata?* Eszmélet, 2003/57. 136-144.

²⁷² FREY, *i.m.* 78.

nonprofit szektorba az alapítványok, közalapítványok, az egyesületek, az egyesülések, az érdekképviselőket és szakszervezetek, a köztestületek, a nonprofit gazdasági társaságok, valamint a nonprofit szervezetek által alapított intézmények tartoznak bele, függetlenül attól, hogy milyen tevékenységet végeznek, és honnan származnak bevételeik. A szektor statisztikai definíciójába az egyházak és a szerzetesrendek nem tartoznak bele, az egyházi alapítványok és vallási egyesületek azonban igen.

5. ábra



Forrás: KSH, 2013, saját szerkesztés

Zinka Kolaric²⁷³ a volt szocialista jóléti rendszerek civil szektorának legfontosabb jellemzőinek a következőket tekinti:

- inkább a tagságot szolgálja ki, mint közszolgálati funkcióval bírna,
- alacsony professzionális szinten működik,
- általában ugyanazokon a területeken jelennek meg (sport, szabadidő, kultúra)
- nagyon egyszerű költségvetési szerkezetű szervezetek.

Véleménye szerint a civil szektor gyengeségei megerősítik az un. „útfüggőség” elméletét, ami azt jelenti, hogy a volt szocialista országokban sokkal erősebb volt a régi struktúrák, szerveződések, intézményesült viszonyok szerepe.

Az átmenet időszakában három fontos folyamatot emel ki a civil szektor kialakulása vonatkozásában:

- privatizáció és liberalizálódás,
- a piac deregulációja, beleértve a munkaerőpiacot is,

²⁷³ KOLARIC, *i.m.*

- az állam visszavonulása a társadalombiztosítás és a szociális szolgáltatások területein.

E harmadik tényező lehetőséget adott a civil társadalom újraéledésére és komolyabb szerepvállalására a jóléti ellátásokban is. Az állami szerepvállalás mellett ez lehetőséget teremtett új innovatív és rugalmas szervezeti formák kialakítására is.

A rendszerváltást követően a jogszabályi környezet változásával lehetővé vált a civil szervezetek kialakulása, számuk növekedése. A cél az volt, hogy a nonprofit szervezetek bevonhatóak legyenek a közfeladatok ellátásába többek között a szociális ellátások területén is.²⁷⁴

A civil szervezetek kettős szerepet töltenek be a szociális szolgáltatások terén: egyrészt az állam által nem szabályozott új szolgáltatásokat vezettek/vezetnek be, melyet később törvényi szintű szabályozás és kötelező feladatellátás is követett/követhet.²⁷⁵ Nárai Mária erről 2004-ben így fogalmazott: „Az öntevékeny szervezetek maguk is aktívan részt vállalnak a felmerülő társadalmi igények, szükségletek ellátásában, az ezekre való reagálásukkal olyan új szolgáltatásokat vezetnek be, fogadtatnak el, illetve megpróbálják azok állami, önkormányzati támogatását elérni, amelyek korábban nem jelentek meg, nem voltak jelen a (köz)szolgáltatási kínálatban. Az átlagostól eltérő, speciális szükségletek felismerésével, kielégítésével tehát innovatív illetve hiánypótló szerepet is betöltenek, illetve alternatívát kínálnak a piaci és állami ellátással szemben.”²⁷⁶

A másik fontos szerepük az állam által meghatározott szolgáltatások nyújtásában való közreműködés. Nárai szerint „A jóléti ellátásból, szolgáltatásból való részleges állami, önkormányzati kivonulás következtében bizonyos területeken (pl. szociális ellátás, idősgondozás, kultúra) egyre gyakrabban kapcsolódnak be közfeladatok ellátásába; képesek arra, hogy a szociális szolgáltatások állami rendszerének negatívumait, hiányosságait korrigálják, kiegyenlítsék, illetve alkalmasak arra, hogy az ellátást személyre szabottá és rugalmassá tegyék. Szerepük ez irányú növekedése az állami,

²⁷⁴ Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény

²⁷⁵ Utcái szociális munka és a hajléktalan ellátás több feladata, jelzőrendszeres házi segítségnyújtás.

²⁷⁶ NÁRAI Mária, *A civil szervezetek szerepe és jelentősége az egyének és közösségek, illetve a társadalom számára*, In *Educatio*, 2014/13. 629.

önkormányzati szerepvállalás csökkenésével a jövőben feltehetőleg tovább erősödik majd, a szolgáltatási decentralizáció folyamata egyre erőteljesebb.”²⁷⁷

A civil szervezetek bekapcsolódását a szociális szolgáltatások nyújtásába az önkormányzatok is segítették. A fent vázolt kettős szerepből következően a civil szervezetek által nyújtott és később szabályozott, az önkormányzatok számára kötelezővé vált feladatokra az önkormányzatok az olcsóbb és hatékonyabb feladatellátás érdekében jellemzően az új intézmény kialakítása helyett a már meglévő szolgáltatás/intézmény működtetésére szerződést kötöttek a fenntartóval. Természetesen az önkormányzatok számára az sem elhanyagolható szempont, hogy a civil szervezetek az állami és önkormányzati forrás mellett további forrásokat szereznek és juttatnak el végső soron a lakossághoz.

A 2003-ban létrehozott Nemzeti Civil Alapprogram a civil szervezetek állami feladatellátásban betöltött szerepét kívánta erősíteni. Azonban ekkor az állami oldal és a civil szervezetek közötti együttműködést az alábbi tényezők akadályozták:

- a civil-nonprofit szervezetek területileg egyenetlen kiépültsége,
- erőforrásokkal, infrastrukturális feltételekkel való ellátottságuk hiányossága,
- stabil, felkészült menedzsmenttel bíró szervezetek számának elégtelen volta,
- az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnak (ÁFSZ) még nincs megfelelő infrastruktúrája, jogszabályi háttere és pénzügyi feltételrendszere a feladatmegosztáshoz,
- a gazdasági szabályozók nem tekintik a piac részének a civil-nonprofit szervezeteket,
- szabályozatlan az állami és önkormányzati feladatok átvállalásának gyakorlata.

A civil szervezetek szerződéses²⁷⁸ kapcsolatainak növekedését eredményezte a normatív finanszírozás helyett a feladatfinanszírozás bevezetése elsősorban az alapszolgáltatások

²⁷⁷ NÁRAI, *i.m.* 630.

²⁷⁸ A szociális jog területén jelenleg a következő szerződéstípusokat különböztethetünk meg:

- ellátási szerződés: az állam/önkormányzat és a szolgáltatás/intézmény fenntartója között jön létre (Szt. 120. §);
- együttműködési megállapodás: a szolgáltató és az igénybevevő között jön létre (Szt. 94/C. §);
- felelősségbiztosítási szerződés: a 161/1996. (XI. 7.) Korm. rendelet hatályba lépésével vált kötelezővé a nem állami fenntartók számára a szakmai szolgáltatás körében okozható kár megtérítésére vonatkozó felelősségbiztosítási szerződés megkötése. A szolgáltatás megkezdésének, mely a hatóság által kiadott működési engedély birtokában lehetséges, feltétele a szerződés másolatának csatolása.
- támogatási szerződés: az állam és a szolgáltatást nyújtó fenntartó - lehet önkormányzat, civil szervezet, egyház - között jön létre (91. § (2) bekezdés);

terén. 2007-ben a Szociális és Munkaügyi Minisztérium célul tűzte ki a szociális szolgáltató rendszer megújítását a szükségletalapú szolgáltatásfejlesztés és a források felhasználásának fokozottabb ellenőrzése céljából. A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások 2007. évi irányított területi kiegyenlítési rendszeréről szóló 239/2006. (XI. 30.) Korm. rendelettel bevezették a szociális szolgáltatások terén az irányított területi kiegyenlítési rendszert. A cél az volt, hogy az országban kialakult területi egyenlőtlenségeket a jövőre nézve szabályozzák. A jogszabály hatályba lépésével az egyes szolgáltatások nyújtásának lehetőségét minisztériumi döntéshez kötötték, melyet a rendelet befogadási eljárásként definiált. A támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről szóló 191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet vezette be a szociális szolgáltatások közül a jogszabályban meghatározott szolgáltatásokra a feladat finanszírozást. Mára már kibővült az így finanszírozott szolgáltatások köre. A rendelet 1. § (2) bekezdés b) pontja alapján ezek a következők: a támogató szolgáltatás, a pszichiátriai betegek részére nyújtott közösségi alapellátás, a szenvedélybetegek részére nyújtott közösségi alapellátás, a szenvedélybetegek részére nyújtott alacsonyküszöbű ellátás, a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás (2013. július 1-től állami feladat); az utcai szociális munka, a családok átmeneti otthona által működtetett krízisközpont (a továbbiakban: krízisközpont).

A fenntartóknak az ún. működési támogatásért pályázati eljárásról kell részt venniük. Az eljárásról, a szerződés megkötésének előfeltételeiről, szerződés tartalmáról és a szerződésszegés esetéről is a rendelet tartalmaz előírást. A pályázati eljárást követően a nyertes pályázókkal három év időtartamra finanszírozási szerződés megkötésére kerül sor. A rendelet 10. § (1) bekezdése alapján a Hivatal (Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal) kötelezettséget vállal arra, hogy a fenntartónak a szolgáltatás működési kiadásaihoz működési támogatást biztosít, a fenntartó kötelezettséget vállal arra, hogy a szolgáltatást a jogszabályokban és a finanszírozási szerződésben meghatározottaknak megfelelően biztosítja.

A jogszabály alapján létrejövő támogatási szerződések egyoldalúak, előnyt jelentenek az állam számára a közszolgáltatást ellátó fenntartóval szemben. A pályázati eljárás eredménye ellen jogorvoslat nem biztosított. A benyújtott pályázatok elutasításának indoka között szerepelhet, hogy a pályázó az előző 3 éves időszakban csak részben

- megállapodás az állami feladat ellátására az állam köti jellemezően a szolgáltatást korábban nyújtó önkormányzattal (Szt. 90. § (4) bekezdés).

teljesítette a vállalt kötelezettséget (feladategység), akkor is, ha ez neki nem róható fel. Az elutasítás elleni jogorvoslat kizárása még akkor sem elfogadható, ha a cél az országban kialakult területi különbségek kiegyenlítése. (A 2011. decemberben a Minisztérium által elbírált pályázatok esetén a pályázatok felét utasították el.) Komoly problémát vet fel, hogy számos terület vált ellátatlanná, mellyel az egyenlő esélyű hozzáférés elve sérült (Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében mindössze 4 területen vált biztosítottá 3 évig a pszichiátriai közösségi ellátás). A fenntartók sok esetben az előző 3 éves időszakban működésükhöz és a szolgáltatások biztosításához saját forrásokat használtak fel, munkavállalókat alkalmaztak. Így egy-egy elutasítás akár a fenntartó ellehetetlenüléséhez, pénzügyi problémákhoz is vezet, valamint munkajogi kérdéseket is felvet. A szerződések nem tartalmazznak rendelkezéseket arra nézve, ha a támogató követ el szerződészegést (például a támogatás késedelmes folyósítása, a szerződés módosításának elmaradása). A szerződés felmondása (191/2008 (VII. 30. Korm. rendelet 15. §) ellen szintén nem biztosít jogorvoslatot a jogszabály, ami súlyosan érinti a fenntartókat, hiszen rendszerint visszafizetésre és kamat fizetésére kötelezik, esetlegesen akár a pályázati rendszertől is kizárják.

RÁCZ Andrea²⁷⁹ szerint a szociális és gyermekvédelmi területen működő szervezetek jellemzői, hogy az állam feladatkörébe tartozó társadalmi problémákra reagálnak, rendszeres szolgáltatásokat nyújtanak a preferált célcsoport számára, és sok esetben maga az állam vagy az önkormányzat, vagy más nonprofit szervezet, egyház hívja ezeket életre. Tevékenységük fókuszában az oktatás, egészségügy, szociális terület áll, de jelentősek a környezetvédelem terén is. Számos önkéntessel dolgoznak együtt, de erős a hatalommal (állam, önkormányzat) sokszor szerződéses formában való együtt működés. A szervezet finanszírozásában is hangsúlyos az állami támogatás, kiegészítő jelleggel vállalkozhatnak, vagy pénzügyi befektetéseket végezhetnek. Jellemzően szolgáltatás-orientáltak, de az adományozás is része a tevékenységüknek.

A civil szervezeteknek a közszolgáltatások ellátásában betöltött szerepét jelentősen befolyásolja a működésüket meghatározó jogszabályi környezet. A Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény megalkotásával a cél a civil társadalom

²⁷⁹ RÁCZ Andrea, *Innovativitás és rendszerszerűség a szociális és gyermekvédelmi területen működő civil szervezetek szemléletében*, Esély 2013/3. 51.

erősítése, a kormányzat és a civil társadalom közötti partneri viszony előmozdítása volt az állami és az önkormányzati közfeladatok hatékonyabb ellátása érdekében.²⁸⁰

Az elmúlt két évben a civil szervezetekre vonatkozó szabályozás változása nem kedvezett sem a számuk sem a közszolgáltatások biztosításában való közreműködésük növekedésének. Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény korlátozza szerepvállalásukat. A törvény 35. § (1) bekezdése alapján a civil szervezettel állami, közigazgatási, költségvetési szerv közszolgáltatási szerződést kizárólag akkor köthet, ha a civil szervezet közhasznú jogállású.²⁸¹

A törvény 32. § (1) és (4) bekezdései alapján közhasznú szervezetté minősíthető a Magyarországon nyilvántartásba vett közhasznú tevékenységet végző szervezet, amely a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez megfelelő erőforrásokkal rendelkezik, továbbá amelynek megfelelő társadalmi támogatottsága kimutatható, és amely: civil szervezet (ide nem értve a civil társaságot), vagy olyan egyéb szervezet, amelyre vonatkozóan a közhasznú jogállás megszerzését törvény lehetővé teszi. Megfelelő erőforrás áll az (1) bekezdés szerinti szervezet rendelkezésére, ha az előző két lezárt üzleti év vonatkozásában a következő feltételek közül legalább egy teljesül: az átlagos éves bevétele meghaladja az egymillió forintot, vagy a két év egybeszámított adózott eredménye (tárgyévi eredménye) nem negatív, vagy a személyi jellegű ráfordításai (kiadásai) - a vezető tisztségviselők juttatásainak figyelembevételével - eléri az összes ráfordítás (kiadás) egynegyedét.

Horváth M. Tamás a fenti folyamatokkal kapcsolatosan kiemelte, hogy „a közhasznú szervezetekre vonatkozó szabályozást is fölváltotta a civil szervezetekről szóló törvény, amely a közfeladatok ellátásában a társadalmi szerveződések szerepét nem erősítette. A finanszírozási szabályok változása, valamint az említett feladatfinanszírozás előrevetítése sem kedvez az állami megoldásokhoz képest alternatív formák

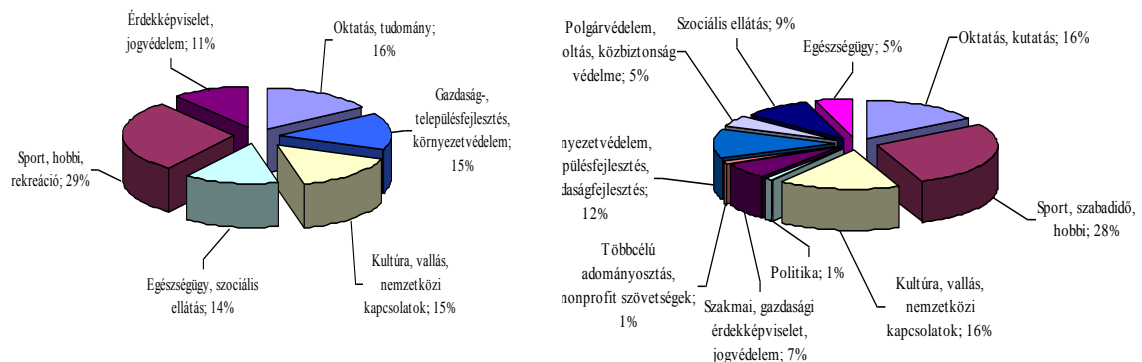
²⁸⁰ Hatályon kívül helyezte a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvénnyel együtt az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény. Hatálytalan: 2012. január 1.

²⁸¹ Cvt. 35. § (2) „Nem minősül közszolgáltatási szerződésnek a feladat finanszírozását szolgáló támogatás, ha a támogatás nyújtásának minden feltételét jogszabály határozza meg, és a támogatási döntés meghozatala során a döntéshozónak mérlegelési joga nincs. Nem minősül mérlegelési jognak, ha a döntéshozó a jogszabályban meghatározott támogatási keret kimerüléséig a támogatás odaítélésére vonatkozó, a jogszabályi feltételeknek megfelelő kérelmeket beérkezési sorrendben teljesíti.”

terjedésének. Az egyházak által ellátott közfeladatok tekintetében ugyanakkor több összefüggésben is differenciálttá vált a szabályozás. Témánk szempontjából ennek lényege, hogy az állami viszonyulás kimondottan és vállaltan nem neutrális sem az alanyok, sem a tevékenységek tekintetében.”²⁸²

6. ábra

A nonprofit szektor tevékenységi szerkezete, 2006, 2012



Forrás: KSH 2008., 2013., saját szerkesztés

A KSH adatai szerint 2012-ben mintegy 65,3 ezer civil és egyéb nonprofit szervezet működött Magyarországon, bő egyharmaduk (23 ezer) alapítványi formában, 42,3 ezer társas nonprofit szervezetként. Az alapítványok 62 százaléka továbbra is három tevékenységi területhez: az oktatáshoz (32%), a szociális ellátáshoz (16%) és a kultúrához (14%) köthető. A KSH tájékoztatása szerint csökkenés érzékelhető az állami támogatásokból származó források arányának alakulásában. 2012-ben a teljes szektor bevételeinek 41 százaléka származott állami, vagy önkormányzati költségvetésből, ami a korábbi évhez képest 2 százalékpontos csökkenést jelentett. Ezzel párhuzamosan a magántámogatások aránya 15-ről 20 százalékra, így a szektor 57 százalékos támogatási mutatója 60 százalékra ugrott. Ennek oka az európai uniós, vagyis a külföldi támogatások 2012-es radikális, ám csak a szektor néhány nagy szereplőjét érintő növekedése volt. 2011-ben a közhasznú státussal rendelkező szervezetek aránya 51, a kiemelten közhasznúvá nyilvánítottaké további 5 százalék volt, 2012-ben a törvényi változás következtében már csak egy fokozat létezett, s az így közhasznúnak minősülő szervezetek részaránya 53 százalék alá süllyedt. A fizetett munkaerő csupán 28 százaléka dolgozik magánalapítványoknál, egyesületeknél, viszont az önkéntesek

²⁸² HORVÁTH M. Tamás, *Kiszervezés – visszaszervezés: a helyi közszeaktor változása*, Fundamentum 2012/2. 9.

teljesítményének 94 százaléka – igazolandó az „önkéntes szektor” elnevezést – itt realizálódik.²⁸³

Az alábbi táblázat szerint csekély mértékben növekedett a civil szervezeteknek a szociális szolgáltatás területén betöltött szerepe.

7. táblázat

A nonprofit szervezetek száma, megoszlása a szociális ellátás terén

	2005		2009		2011		2012	
	száma	meg- oszlása	száma	meg- oszlása	száma	meg- oszlása	száma	meg- oszlása
Alapítványok	3363	15,1	3716	15,7	3693	15,9	3665	16
Társas nonprofit szervezetek	1628	4,1	1996	4,7	2132	5	2167	5,1

Forrás: KSH 2013.

Ha közvetettebb módon is, de szintén hatást gyakorolnak a gazdaság fejlődésére és versenyképességére azok a nonprofit szervezetek, amelyek szolgáltatásaikkal a humán erőforrások mennyiségét és minőségét, a munkavállalók egészségi és mentális állapotát, tudását, kulturáltságát befolyásolják. Bár a nonprofit szervezetek az oktatási ágazat teljes GDP-jének csak mintegy másfél, az egészségügyi és szociális ágazat bruttó hozzáadott értékének 4 és fél százalékát adják, legproblematisabb ügyfelek (hátrányos helyzetű, iskolából kimaradó, speciális nevelési igényű gyerekek, fiatalkorú anyák, egészségkárosodottak, drogfüggők, alkoholbetegek, hajléktalanok stb.) ellátásában mégis kiemelkedő szerepet vállalnak.²⁸⁴

1990-től lehetőség nyílt egy többszereplős szolgáltatási rendszer kialakítására, mely a folyamatos alul finanszírozás mellett egyfajta kényszerpályát rajzolt a szereplők felé. Az egyházak kedvezőbb állami finanszírozása minden szándékuk ellenére, vagy éppen ezek érdekében inkább központi szereplővé váltak, míg a piaci és non-profit szolgáltatók inkább az önkormányzatokkal kötött ellátási és finanszírozási kondíciók

²⁸³ Statisztikai Tükör VII. évfolyam 113. sz. 2013. december 23.

²⁸⁴ JENEI György-KUTI Éva, *A versenyképesség javítását, a gazdaság fejlődését közvetlenül segítő nonprofit szervezetek problémái*, 2010. 55. http://edok.lib.uni-corvinus.hu/421/1/TM64_Jenei_Kuti.pdf (letöltés 2014. március 11.)

mentén tudtak, tudnak szerepet vállalni a szociális feladatok ellátásában. Ez utóbbiak esetében nemcsak a megjelenő és kielégítetlen szükségletek ellátásában játszanak szerepet, hanem elsősorban a kevésbé finanszírozott területen lehetővé teszik külső források megszerzését is. Ugyanakkor mindkét szereplőre igaz, hogy a szolgáltatások biztosításának legjelentősebb költségeit az államtól és önkormányzatoktól kapják, és ez a tényező meghatározza a jelenleg ható folyamatokban betöltött szerepüket, mely szerint inkább elszenvetői, mint alakítói a folyamatoknak. Az elmúlt 3 évben végbemenő változások az addig sem jelentős mértékű civil szerepvállalás ellen hatottak, még inkább kiszolgáltatva az állam és önkormányzatok szándékainak.

7.4. Problémák és megoldások a közszolgáltatások biztosításában

Vigvári már 2006-ban a magyar önkormányzati rendszer megreformálását sürgette két szempontból is. Véleménye szerint egyfelől a megvalósult rendszerben a decentralizáció egyre kevésbé biztosította annak előnyeit, vagyis a szubszidiaritás elve nem érvényesült maradéktalanul. Másfelől az államháztartás központi és helyi szintje közötti feladatellátásban is változtatást tartott szükségesnek. Egyrészt a területi önkormányzati szint gyenge, ezért számos központi kormányzati feladatot a megerősített középszintre szükséges decentralizálni. Másrészt megfogalmazása szerint meglehetősen homályosak az önkormányzatok kötelező feladatait részletesen szabályozó szakmai törvények.²⁸⁵

Az Állami Számvevőszék 2009-ben készített tanulmányában az alábbiakat olvashatjuk: „Az állam működésének hatékonyabbá tételével kell elérni, hogy az állami szolgáltatások magasabb színvonalúak legyenek. Ehhez alapvető követelmény az állami feladatok tartalmi újragondolása a mainál konkrétabb meghatározása, velük szemben tartalmi követelmény meghatározása. A nagy ellátó rendszerek (egészségügy, nyugdíj, szociális ellátás, oktatás) az ország gazdasági potenciáljához képest túlfejlettek: túl sok az intézmény, túl szélesek a jogosultságok, illetve e rendszerek alacsony hatékonysággal működnek. Ugyanakkor ezeket az ellátó rendszereket a demográfiai problémák, és a rendszerváltás egyszerűnek vélt veszteségei (pl. 1,5 millió munkahely

²⁸⁵ Vigvári, 2006. *i.m.* 43.

megszüntetése), valamint a regionális fejlődésben kialakult és mozdulatlan nagyarányú különbségek is feszítik.²⁸⁶

Az állam és az önkormányzat közötti feladatmegosztásban az elmúlt években az önkormányzatokra egyre nagyobb teher hárult. Azonban az önkormányzati forrásszabályozási és támogatási rendszer 2012 évig nem változott. Az állami hozzájárulások, megosztott adók és normatív támogatások egyre kevésbé járultak hozzá a növekvő számú delegált kötelező feladatok ellátásához. A helyi önkormányzatok tárgyévi bevételének közel kétharmada az államháztartás különböző alrendszereitől kapott közvetlen vagy átengedett támogatás. Az önkormányzatok költségvetésének mintegy 60 %-át a humán közszolgáltatások biztosítása tette ki (oktatás, egészségügy, szociális ellátás).

Az állam tehát nem az önkormányzatokat, hanem az önkormányzatok által biztosított közszolgáltatásokat nem tudta finanszírozni. Mivel az állam dönt arról, hogy bizonyos szolgáltatásokat helyi önkormányzatok vagy más állami szervek biztosítsanak, átszervezheti a feladatellátást.

A feladatellátás átszervezésére több lehetőség kínálkozott. Az egyik megoldás szerint az egyes települések látták volna el továbbra is a feladatokat, az önkormányzatok feladatai újragondolásával, átstrukturálásával. Ebben az esetben a korábbinál differenciáltabb feladat-és hatáskör telepítésre lett volna szükség. A feladatok ellátásában jelentős szerep hárult volna a megyei önkormányzatokra, a városokra és a nagyobb lakosságszámú településekre.

A másik megoldás a fentebb vázolt társulási forma fenntartása azzal, hogy meghatározott kötelező önkormányzati feladatokra társulási kötelezettséget írjanak elő jogszabályi szinten. A kialakult kistérségek újjászervezése is szükséges lett volna (különböző számú és nagyságú települések egy kistérségbe szervezése megnehezítette a feladatok megszervezését).

A kistérségi társulások működését azonban több probléma is nehezítette. Alapvető problémaként jelentkezett, hogy a feladatokat nem a társulásokra, hanem az önkormányzatokra telepítették a jogszabályok, melyeknek képviselő-testületei

²⁸⁶ Állami Számvevőszék, 2009. *i.m.*

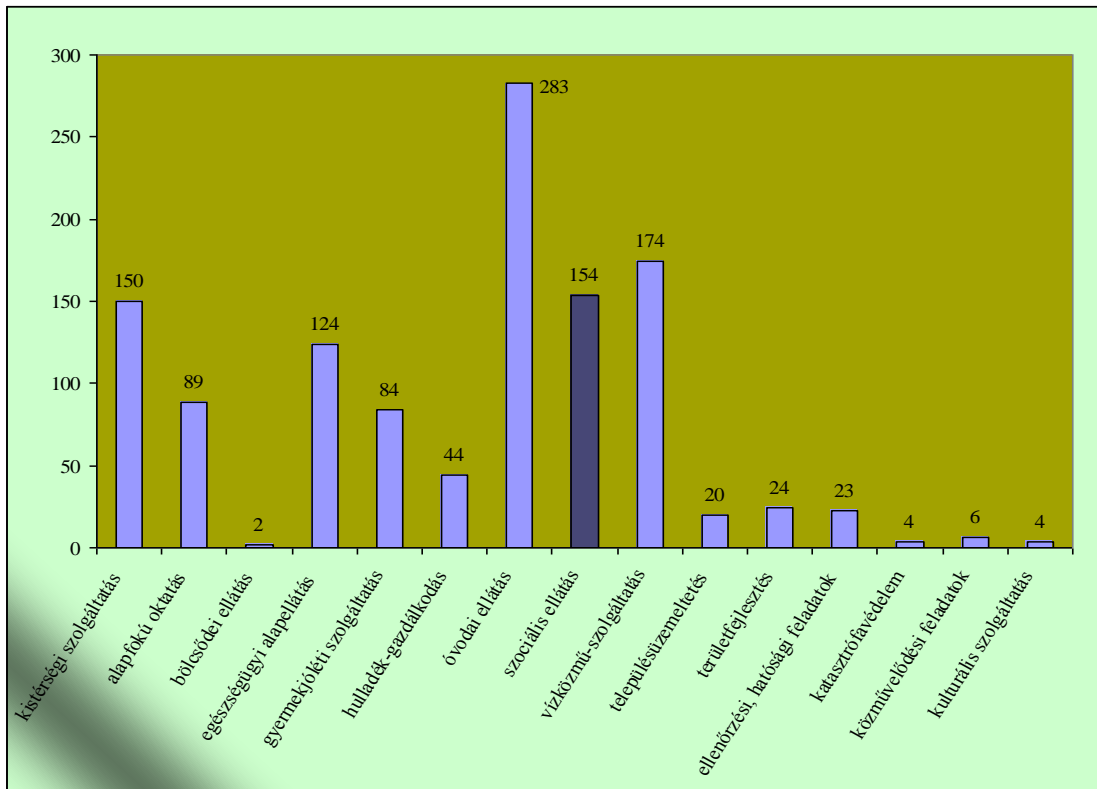
jogosultak dönteni a feladatellátásról. Ezek a döntések, sok esetben formálisak, nem ismerve a társulási tanácsok (jellemzően polgármesterek alkotják) működését, helybenhagyták azok döntéseit. A többcélú társulások működését kiszámíthatatlanná teszi a közös feladatellátás ösztönzésére a központi költségvetésből nyújtott kiegészítő normatíva folyamatos változása, a stabilitás hiánya. A közszolgáltatások integrált megszervezése a pénzügyi ösztönzők hatására következett be, így, ha a támogatási feltételek módosulnak, nem garantálható, hogy az önkormányzatok az ellátásokat változatlan körben és minőségben biztosítanak tovább, ami valószínűleg a kisebb települések lakosai számára lenne hátrányos. 2012-ben számos kistérségi társulás döntött a megszűnés mellett a bizonytalan finanszírozási helyzet miatt.²⁸⁷ A fennmaradó társulások „jól jártak” hiszen a várakozásokkal szemben a kiegészítő normatíva 2013 és 2014 évben is megillette/megilleti őket. A bizonytalan finanszírozás mellé bizonytalan jogi környezet is társult. 2012. december 31-el hatályon kívül helyezték a társulásokra vonatkozó jogszabályokat. Az önkéntes társulások mellett bevezették a kötelező társulások jogintézményét, melyre az Alaptörvény is lehetőséget ad.²⁸⁸

7. ábra

Társulások alapfeladatai (2013)

²⁸⁷ Az előzetes tájékoztatások alapján a Tttv. hatályon kívül helyezésével, a jövőben a társulások feladatellátást az önkormányzatok saját bevételeik terhére, arányos hozzájárulással kell hogy megoldják az Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdés és a Möt. 41. § (8) bekezdése alapján.

²⁸⁸ Magyarország Alaptörvénye 34. cikk (2) bekezdés: „törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását”.



Forrás: Belügyminisztérium, Önkormányzati Feladatok Főosztálya, 2013. január, saját szerkesztés

További problémát okozott az a jogszabályi változás (Mötv. vonatkozó rendelkezései), mely szerint 2013 július 1-től az önkormányzati társulások hivatali, munkaszervezeti teendőit kizárólag valamely tagönkormányzat polgármesteri hivatala láthatja el. Az átszervezés személyi és munkaszervezési kérdéseket és egy-egy jogterületen jogértelmezési problémákat is felvetett. A megszűnésnél a településeknek figyelembe kellett venniük, hogy a társulás megszüntetése esetén a kötelező önkormányzati feladatokat a településeknek a jövőben is biztosítaniuk kell. Továbbá a hazai és uniós pályázatokban vállalt kötelezettség teljesítésére is tekintettel kellett lenniük.

A harmadik lehetséges megoldásként sor került a feladatok egy részének visszaállamosítására. Számos település nem szívesen mondott le intézményeiről, még annak ellenére sem, hogy plusz forrást kellett fenntartásukhoz biztosítaniuk. A feladatok átszervezése számos strukturális kérdés megoldását is felvetette (tárgyi, személyi feltételek biztosítása). Így kérdésessé válik, hogy az állam számára ez a megoldás megtakarítást eredményez-e. Megvalósul-e a jövőre nézve közigazgatás színvonalának emelkedése, melyet célul tűztek ki.

Az önkormányzatok szociális ellátásra fordított kiadásai esetén rendkívül jelentős a nagyvárosok szerepe. Az 50.000 főnél népesebb városok, illetve a megyei, fővárosi önkormányzatok részesedése az összes szociális kiadásból meghaladja a kétharmados szintet (69%), míg az alacsony lélekszámú települések szociális jellegű kiadásai csekély részarányt képviselnek. Ezeket az adatokat azonban azzal együtt kell értelmezni, hogy a kötelezően ellátandó feladatokat továbbra sem látja el valamennyi település. 2009-ben az étkeztetés, házi segítségnyújtás a települések 78 %-án volt elérhető. A szenvedélybetegek-és pszichiátriai betegek részére mindössze a települések 37-38 %-ában biztosított a közösségi ellátás és 13-17 %-án található nappali intézmény.²⁸⁹

2013. január 1-vel sor került az önkormányzati hivatalok számának csökkentésére is a kisebb hivatalok összevonásával (2000 fő lélekszámnál kisebb települések egy közös hivatalba szervezése). Valószínűleg a lehetséges megtakarítások csak csekély mértékűek lesznek, mivel a sok kisméretű önkormányzat az államháztartási kiadásoknak csak egy viszonylag alacsony hányadát használják fel. 2013. január 1-től a hatósági feladatok egy részét a járási szint kialakításával a járási hivatalok vették át. Az átszervezés ebben az esetben is szintén számos kérdést vetett fel. A hatósági feladatok egy részének a járási hivatalokhoz telepítése a szociális és gyermekvédelmi területet is jelentősen érintette.

A járások (a fővárosban 23, a megyékben összesen 175) és a járási kormányhivatalok a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységeiként 2013. január 1-vel kezdték meg működésüket.²⁹⁰ Feladatuk a megyei szintnél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatok ellátása.

Horváth M. Tamás²⁹¹ az államigazgatási szervek számának növekedésére hívja fel a figyelmet. „Lényeges változás tehát, ami a ciklus végére fog kiteljesedni, hogy a helyi szinteken a közigazgatáson belül az államigazgatási szervek, továbbá az államigazgatási ügyintézési módok súlya egyértelműen növekszik. Figyelemre méltó az általános felelősségű, dekoncentrált szervek kiteljesedése, amilyenek a kormányhivatalok és a járási hivatalok. Ezek vezetésében, bár nem szükségszerű, de okkal fölmerül a politikai kijelölés jelentősége. A kormány megbízott és a járási hivatalok vezetői ugyanakkor

²⁸⁹ Statisztikai Tükör 2009.

²⁹⁰ A járások kialakításáról valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény

²⁹¹ HORVÁTH M. 2012. *i.m.* 8.

formálisan nem politikai, hanem szakmai vezetők. Ez megint csak nem ismeretlen a nemzetközi gyakorlatban. A magyar esetben ugyanakkor feltűnhet a helyi önkormányzatok politikai integrációban betöltött szerepének gyengülésével párhuzamosan az új egyeztető fórumok és szereplők iránti hallgatólagos szükséglet.”

Balás Endre a járási hivatalok működésének megkezdése előtt annak hatásáról a következőképpen vélekedett. „A jegyzői hatáskorból a járási kormányhivatal hatáskörébe kerülő ügyekben a közigazgatás távolabb kerül a járás székhelyen (illetve, ha járási alközpontok is kialakításra kerülnek, a járási alközpontokon 19) kívül élő állampolgároktól. Ez, mint egy négy és fél millió állampolgárt érinthet – a lakóhely és a járásszékhely távolságának függvényében – kisebb vagy nagyobb mértékben hátrányosan.^{292 293}

A szociális törvény hatályba lépésétől 2006. december 31-ig a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetbeni ellátásokat a települési önkormányzat hatáskörébe utalta. Az Szt., mint kerettörvény, az alapvető szabályokat rögzítette, a részletes szabályok megalkotására önkormányzati rendeletben került sor. 2007. január 1-től 2013-ig folyamatosan bővült azon támogatások köre, melyek jegyzői hatáskörbe kerültek, így azokat az önkormányzatok hivatalai államigazgatási feladatként láttak el. Ezen támogatások közül 5 támogatás típus került át a járási hivatalokhoz.²⁹⁴ Ebből két támogatás (ápolási díj, közgyógyellátás) esetén az önkormányzatnak lehetősége van méltányossági jogcímen (az Szt-ben meghatározott feltételeknél kedvezőbb feltételekkel) továbbra is támogatást nyújtani (helyi rendeletben szükséges szabályozni). Ennek eredményeként a két hivatal között jogszabályban rögzített bonyolult eljárási rend alakult ki, mely jelentősen lassítja az ügymenetet.²⁹⁵

²⁹² BALÁS Endre, A jegyzői államigazgatási feladatkörök újradefiniálása a járási kormányhivatalok kialakítását követően, Magyar Közigazgatás 2012/1. 57.

²⁹³ A szociális ellátásokra fordított kiadás azzal is csökkenthető, ha az állampolgár számára nem vagy csak jelentős költséggel (utazás költségei) érhető el az amúgy is csekély összegű támogatások. Így a rendszerben már nem jelenik meg kérelmezőként, jogosultként, de ettől még a rászorultsága fenn áll.

²⁹⁴ „Az államigazgatási (hatósági jogalkalmazó) feladatok államosításának kérdése némileg megosztotta a szakmai közvéleményt, de benyomásom szerint összességében a tudomány képviselői inkább támogattak, mint elleneztek volna egy olyan megoldást, amely az államigazgatási, alapvetően hatósági jogalkalmazó feladatokat kiveszi az önkormányzatok kezéből, és azokat egy hierarchikusan szervezett szakmai igazgatási szervezet kezébe adja. Emellett szól, hogy az önkormányzatok feladata a fejlett országokban elsődlegesen a szolgáltatásszervezés.” GAJDUSCHEK, *i.m.* 68-69.

²⁹⁵ A pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet 35/B. §

Miközben hatósági feladatok egy részének a járási hivatalokhoz telepítése és a szociális intézmények állami fenntartásba kerülése a megyei jogú városokat is érintette, mintegy kárpótlásul a megyeszékhelyek feladatellátásban betöltött szerepét erősítették azzal, hogy egyes feladatokat (pl. közművelődés) ellátó intézmények (múzeum színház, stb.) fenntartási lehetőségét biztosították a megyei önkormányzatoktól a fenntartói szerep átvételének megteremtésével. A megyei önkormányzatok feladatellátásban betöltött szerepe jelentősen lecsökkent, intézményfenntartó funkció helyett területfejlesztési feladatokat, illetve koordinatív funkciókat látnak el 2012-től.

2008-ban a megyék és megyei jogú városok közszolgáltatásokban betöltött helyzetéről Pálné Kovács Ilona a következőket írta: „A megyei jogállás nem azt szolgálja, hogy a nagyváros és környéke a körzeti szolgáltatások szempontjából egységet alkosson, vagy, hogy nagyobb mérete folytán összetettebb belső szervezeti, képviseleti rendszere legyen, sokkal inkább azt, hogy a nagyváros ne szoruljon a megyei szolgáltatások igénybevételére. Ez merőben eltérő szabályozási logika, társulva a megyei jogú városok kétségtelenül megjelent önellátási törekvéseivel, sajátos párhuzamossághoz vezetett a nagyvárosi térségek közszolgáltatási rendszerében.”²⁹⁶

A fent vázolt folyamatok célja, hogy az önkormányzatok intézmény-fenntartási, hatósági feladat- és hatáskörei visszaszoruljanak és a polgármesteri hivatalok tevékenységének hangsúlya a településfejlesztés, településüzemeltetés, vállalkozásfejlesztés, közösségfejlesztés felé tolódjon el. Azonban a szociális ágazatot érintő átalakítások nem valósították meg teljes körűen a fenti célkitűzést. A személyes gondoskodást nyújtó ellátások jelentős része (alapszolgáltatások és a szakellátás közül az idősek otthona), 2013-ig a pénzbeli és természetbeni ellátások közül több államigazgatási feladatként továbbra is az önkormányzatok feladatai maradtak.

A 2015. évi költségvetési törvény alapján további két ellátás, összefoglaló néven aktív korúak ellátásai kerülnek át a járási hivatalokhoz. Az önkormányzatok pedig csak saját költségvetésük terhére, települési támogatás elnevezéssel nyújthatnak a 20 éven át a segélyezési rendszer részét alkotó támogatási típusokat (lakásfenntartási támogatás, adósságkezelési szolgáltatás, méltányosság jogcímen ápolási díj és közgyógyellátás).

²⁹⁶ PÁLNÉ, 2008. *i.m.* 51.

Számos érv szól amellett, hogy az egyes közszolgáltatásokat továbbra is az önkormányzatoknak kell biztosítani. Az egyik legfontosabb érv A helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 4. cikkely 3. pontjában foglalt elv, mely szerint „A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania.„ Az önkormányzati rendszer átalakításánál a gazdasági hatékonyság mellett az egyenlőség, méltányosság és a szubszidiaritás elvét is figyelembe kell venni.

Szintén fontos szempont, hogy a helyi közszolgáltatások optimális ellátási területei szolgáltatásonként különböznek egymástól, így a szolgáltatások egy részénél inkább rugalmasabb intézményi keretek kialakítására van szükség. „A kisebb önkormányzatok léte kedvezőbb azon közszolgáltatások esetében, amelyekre nincsen hatással a méretgazdaságosság és ahol nem léteznek externáliák (pl. az alapvető jóléti és kulturális szolgáltatások körében).”²⁹⁷

A fent jelzett változtatások, az ágazati törvények módosítása és az új önkormányzati törvény nem oldja meg maradéktalanul a szociális ellátórendszer problémáit. Azonban „a szabályozás szükséges, de nem elégséges feltétele a hatékony működésnek, még kevésbé a sikeres fejlesztésnek, korszerűsítésnek.” „Az intézmény ugyanis több mint maga a szervezet, így működés során az értékek, hagyományok, tradíciók is befolyással bírnak, nem is említve a különböző aktorok (politikuskok, hivatalnokok, választók, stb.) szerepét, szerepfelfogását, a szerepek dinamikáját, s a mindezt meghatározó környezet hatásokat.”²⁹⁸

Horváth M. Tamás az állami szerepek megerősödésére hívja fel a figyelmet. „Összességében egy olyan folyamat tanúi vagyunk, amiben igen határozottan reagálják le a szabályozások a korábbi kiszervezési kísérleteket, azaz a közfeladatok ellátásában a nem állami szereplők megjelenésének lehetővé tételét és azok tevékenységének finanszírozását. Mindenkeppen megalapozott az ellenérzés az ehhez kapcsolódó deviancia: a korrupció, a közvagyon leértékelése vagy kihajózása és más hasonló bűnös

²⁹⁷ SOMLYÓDYNÉ Pfeil Edit, *Települési és körzeti feladatellátás, valamint a középszint roblematikája hazai és nemzetközi tapasztalatok alapján*, In: SOMLYÓDYNÉ Pfeil E.–KOVÁCS Katalin (Szerk.) *Függőben. Közszolgáltatás-szervezés a kistelepülések világában*, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest 2008. 97–121.

²⁹⁸ JÓZSA, 2008. *i.m.* 64-69.

cselekmények esetében. Bár mindezeknek a valódi kiszervezéshez nem sok köze van, alkalmat és retorikai alapot teremt a korábban ellentmondásosan érvényesülő folyamatok differenciálatlan „visszacsinálására” és a különböző állami szerepek erősítésére helyi-területi szinten is. Ugyanakkor a közigazgatáson belül, amint a fentiekben minden vonatkozásban érzékeltettem, a központi szerepek erősödnek az önkormányzatiakhoz képest.”²⁹⁹

2012-ben az igénybevevői nyilvántartási rendszer adatai alapján a szolgáltatások (szociális gyermekjóléti és gyermekvédelmi) harmadát (34,6 %) a települési önkormányzatok saját intézmény működtetésével látták el, társulás keretében a szolgáltatások közel negyedét (23,4%). A nonprofit szervezetek a szolgáltatások 17,5%-ának a fenntartói, az egyházak pedig 11,7 %-át működtették. Az egyéni vagy társas vállalkozások mindössze 2,1 %-ban vesznek részt szolgáltatások nyújtásában. A települési önkormányzatok kétharmad arányban alapszolgáltatásokat biztosítanak, az egyházak közel fele-fele arányban nyújtanak alap-és szakosított ellátásokat.³⁰⁰

7.5. A jóléti pluralizmus megjelenése az önkormányzatok feladatszerzése szempontjából

Az elmúlt két évtizedben több társadalomtudós is vizsgálta azt a kérdést, hogy a kelet-és közép-európai államok, közöttük Magyarországon beszélhetünk-e jóléti államról. Lelkes szerint például az Esping-Andresen nyolcvanas években kialakított tipológiájába utólag nem lehetséges beilleszteni országunkat az akkori adatok elemzése nélkül.

Tomka Béla szerint a gazdasági fejlődés, a foglalkoztatás és a demográfiai tényezők átalakulása inkább a társadalombiztosítási programok változásaihoz járultak hozzá, azonban a jóléti programok kialakulása nem magyarázható meg a gazdasági-társadalmi fejlettség elért szintjével. Véleménye szerint a politikai tényezőknek volt kiemelkedő szerepe a jóléti fejlődés kialakulásában. A négy tényező együttes hatásának eredményeképpen véleménye szerint egy sajátos, vegyes jellegű jóléti rendszer jött létre, melyben nemcsak a kommunista jegyek voltak fellelhetők, hanem a bismarcki, a konzervatív és a szociáldemokrata hagyományok is.³⁰¹

²⁹⁹ HORVÁTH M., 2012. *i.m.* 9.

³⁰⁰ PÓSFAL, 2013. *i.m.*

³⁰¹ TOMKA, *i.m.*152.

Hegyesi Gábor a rendszerváltás során, a szociális területen végbemenő folyamatokat a következőképpen foglalta össze. „Születőben van egy egyre jelentősebb egy sokféle szolgáltatást nyújtó és sok-funkciójú, nem-állami szociális szféra, melyben profit és non-profitcélú vállalkozók, egyházi és világi szociális innovátorok (szakmai és szociális érdekvédelmet kereső, politizáló közösségek és önszervező csoportok) vesznek részt. A szociális ellátást a demokratikus állam intézményei és civil társadalom fentebb felsorolt szereplői közösen, szerződések alapján, vegyes rendszerben valósítják meg, amely rendszerben az állami költségvetésre támaszkodó közigazgatási apparátusnak csak egyik szociálpolitikai funkciója az egyes állami szociális szolgáltatások közvetlen megszervezése és fenntartása. A másik hasonlóan fontos funkciója a félvállalkozási és karitatív non-profit-önkéntes szerveződések forrásainak részleges vagy teljes biztosítása, valamint az állami, vállalkozási, félvállalkozási és karitatív non-profit elemekből együttműködő rendszer szervezése, legkedvezőbb feltételeinek különböző eszközökkel való biztosítása.”³⁰²

A rendszerváltás során bekövetkezett társadalmi, gazdasági változások ellenére Tomka Béla szerint az 1990-es évek első felében a jóléti rendszer megtartotta a vegyes jelleget, bár eltérő összetétellel, illetve szerkezetben. 1995-től a liberális reformokat követően jelentősen átalakult a szociális ellátórendszer (csökkentették a jóléti kiadásokat, szociális jogokat és juttatásokat). 1998-ban az új kormány visszaállította a szociális programok szolidarisztikus elveit és az univerzális jogosultságokat. A következő 2002-2006-os kormányzati ciklusban jelentős változások nem következtek be. A jóléti rendszer fenntartását és az univerzalitás erősítését tűzték ki célul.

Az állam a jóléti szektorban való részvételének különböző lehetőségei felhívják a figyelmet arra, hogy bár a fejlett piacgazdaságok esetében az állam részvétele ezen a területen meghatározó, de távolról sem kizárólagos. A jóléti szektorban az állami és nem állami intézmények részben helyettesíthetik egymást (vagyis az állami beavatkozásnak lehet „kiszorítási hatása”), részben egymással komplementer viszonyban állnak. (például az ún. „többpilléres” nyugdíjprogramok). A jóléti szektor „vegyes gazdaságában” az állami programok és a profitorientált szervezetektől a piacon megvásárolható szolgáltatások mellett fontos szerepet játszanak a családok és egyének

³⁰² HEGYESI Gábor, *A jóléti pluralizmus első jelei Magyarországon*, Esély 1989. 39-40.

közötti önkéntes transferek, a karitatív és nonprofit szervezetek, valamint azok az alkalmazotti „jóléti csomagok”, amelyeket a vállalatok biztosítanak.³⁰³

Az önkormányzatok, mint a feladatok ellátásának kötelezettjei folyamatosan kiépítették szociális ellátó rendszerüket. A helyi szolgáltatások körét többek között meghatározza az adott terület településszerkezete, az ott élő népesség korösszetétele, demográfiai jellemzői, gazdasági, foglalkoztatási lehetőségei. Ennek megfelelően figyelembe véve kötelező feladataikat is, egy-egy településen teljesen eltérő szolgáltatási rendszerek alakultak ki.

Az önkormányzat, a helyi szociális ellátórendszer kialakítása és működtetése során a fentiekén túl figyelembe kell vegye, a szociális alapszolgáltatások és szakellátások fenntartása, fejlesztése mellett az intézmények gazdálkodásának és humán erőforrással történő gazdálkodásának hatékonyabbá tételét, biztosítva a fenntarthatóságot és az ellátottak életminőségének megőrzését, javítását, a szakmai minimumkövetelményekre vonatkozó jogszabályi előírások betartása mellett.

Az elmúlt 20 évben a szociális törvény hatályba lépése óta folyamatosan változott a jogszabályi környezet, így a finanszírozási, működési feltételek is. Számos szolgáltatás a jogszabályi módosításokkal előbb az önkormányzat kötelező feladatává vált és ennek megfelelően azt az önkormányzatok megszervezték, majd újabb módosítást követően kikerültek a kötelező feladatok közül (támogató szolgáltatás és közösségi ellátások 2009. december 31-ig voltak kötelező feladatok, a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás 2010. december 31-ig, az utcai szociális munka 2011. december 31-ig³⁰⁴).

Az Szt. 89. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzatok ellátási kötelezettsége a település lakosságára, valamint a településen életvitelszerűen tartózkodó hajléktalanokra terjed ki, kivéve, ha az intézményt társulás keretében más önkormányzattal közösen tartják fenn, vagy az intézménnyel nem rendelkező önkormányzattal kötött szerződésben a fenntartó az ellátást más önkormányzat lakosaira kiterjedően is vállalta.

Az Szt. 91. § (1) bekezdés alapján a helyi önkormányzat ellátási kötelezettségének a szociális szolgáltatást nyújtó

³⁰³ Csaba–Tóth, *i.m.*

³⁰⁴ Az Szt. alapján a kötelezettség lakosság szám szerint terhelve/terheli az egyes önkormányzatokat.

a) szolgáltató, intézmény fenntartásával, vagy

b) szolgáltatót, intézményt fenntartó önkormányzati társulásban történő részvétellel, vagy

c) szolgáltatót, intézményt működtető fenntartóval létrejött - a szociális szolgáltatás nyújtásának a helyi önkormányzattól vagy a társulástól történő átvállalásáról szóló - 90. § (4) bekezdése szerinti megállapodás, illetve ellátási szerződés megkötésével tehet eleget.

Az Szt. 91. § (2) bekezdés alapján az állam fenntartói feladatainak ellátására a Kormány rendeletében kijelölt szerv 88. § (1) bekezdése szerinti ellátási kötelezettségének a szociális szolgáltatást nyújtó

a) szolgáltató, intézmény fenntartásával, vagy

b) szolgáltatót, intézményt működtető fenntartóval létrejött - a szociális szolgáltatás nyújtásának átvállalásáról szóló - 90. § (4) bekezdése szerinti megállapodás, illetve ellátási szerződés megkötésével

tehet eleget.

Az Szt. 86. §-a határozza meg azokat a feladatokat, amelyeket az önkormányzat lakosságszám alapján köteles biztosítani. A 8. táblázat a kötelező feladatok megnevezését, az ellátást biztosító intézmény típusát és annak fenntartóját tartalmazza. A 9. táblázat hasonló bontásban tartalmazza a nem kötelező, de lakossági igények alapján szükséges ellátásokat egy megyei jogú városban.

Az önkormányzati kötelező feladatok ellátása az intézmény típusa és fenntartója szerint egy megyei jogú városban

Feladat megnevezése	Intézmény típusa	Fenntartó típusa
Alapszolgáltatások		
étkeztetés	önkormányzat által létrehozott intézmény	társulás
	egyház	ellátási szerződéssel
	egyház	ellátási szerződés nélkül
	egyház	ellátási szerződéssel (népkonyha)
házi segítségnyújtás	önkormányzat által létrehozott intézmény	társulás
	egyház	ellátási szerződés nélkül
nappali ellátás	önkormányzat által létrehozott intézmény (idősek klubja)	társulás
	Egyházi (idősek klubja)	egyház ellátási szerződés nélkül
	önkormányzat által létrehozott intézmény (fogyatékos)	társulás
	civil szervezet által létrehozott intézmény (fogyatékos)	Egyesület ellátási szerződéssel
	civil szervezet által létrehozott intézmény (fogyatékos)	egyházi alapítvány ellátási szerződés nélkül
	egyházi (nappali melegedő)	egyház ellátási szerződéssel
	egyházi(szenvedélybeteg)	
családsegítés	önkormányzat által létrehozott intézmény	alapítvány ellátási szerződéssel
	egyházi	egyház ellátási szerződés nélkül
Szakosított ellátások Tartós bentlakást nyújtó intézmények		
Hajléktalanok otthona	egyházi	egyház ellátási szerződéssel
idősek otthona	Önkormányzat által létrehozott intézmény	társulás
	Önkormányzat által létrehozott intézmény	Egyház ellátási szerződéssel
fogyatékos személyek otthona (2013. január 1-től állami feladat)	Önkormányzat által létrehozott intézmény	Egyház ellátási szerződéssel
pszichiátriai betegek otthona (2013. január 1-től állami feladat)		
Szakosított ellátások Átmeneti elhelyezést nyújtó intézmények		
szenvedélybetegek átmeneti otthona	egyházi	Alapítvány ellátási szerződéssel
hajléktalanok átmeneti szállása	önkormányzat által létrehozott intézmény	egyház ellátási szerződéssel
éjjeli menedékhely	önkormányzat által létrehozott intézmény	egyházi ellátási szerződéssel
időskorúak gondozóháza	önkormányzat által létrehozott intézmény	Egyház ellátási szerződéssel
Pszichiátriai betegek átmeneti otthona	-	-
Fogyatékos személyek gondozóháza	-	-

Az önkormányzat által nem kötelező feladatok ellátása az intézmény típusa és fenntartója szerint egy megyei jogú városban

Feladat megnevezése	Intézmény típusa	Fenntartó típusa
Alapszolgáltatások		
jelzőrendszeres házi segítségnyújtás	önkormányzat által létrehozott intézmény	Társulás állammal kötött szerződés alapján 2013. július 1-től
tanyagondnoki szolgáltatás	civil szervezet által létrehozott intézmény (3 szolgálat)	alapítvány ellátási szerződéssel
	egyház által létrehozott intézmény (2 szolgálat)	egyház ellátási szerződés nélkül
támogató szolgáltatás	önkormányzat által létrehozott intézmény	társulás
	civil szervezet által létrehozott intézmény	egyházi alapítvány ellátási szerződés nélkül
	civil szervezet által létrehozott intézmény	egyesület ellátási szerződéssel
közösségi ellátás	önkormányzat által létrehozott intézmény	társulás
utcai szociális munka	civil szervezet által létrehozott intézmény/szolgáltató	egyesület ellátási szerződéssel
Szakosított ellátások		
lakóotthoni ellátás	önkormányzat által létrehozott intézmény	állam 2013. január 1-től
	egyház által létrehozott intézmény	egyházi alapítvány ellátási szerződés nélkül

Forrás: saját szerkesztés

A rendszerváltástól kezdve az önkormányzati szektor nagyfokú önállósággal rendelkezett a szolgáltatásszervezésben. Az önkormányzati feladatellátás is folyamatos változáson ment keresztül. A kezdeti minimumkövetelményeknek való megfelelést felváltotta a tudatosabb tervezés. Ennek oka a részletesebb követelményeket megfogalmazó rendeletek, a hatóságok részéről megjelenő ellenőrzések mellett, a 2000-es évek közepétől a tervezés jogszabályi követelményének megjelenése volt.³⁰⁵ Az

³⁰⁵ Az Szt. 2001. évi LXXIX. törvénnyel történő módosításával tovább bővítette a fenntartó kötelezettségeit több területen is, így a szolgáltatástervezési koncepció elkészítésének kötelezettsége is beépült a törvénybe. A szolgáltatástervezési koncepció készítésének célja, hogy az ellátási kötelezettség keretébe tartozó feladatok tervezését, a hiányzó ellátások megszervezésének módjait, a más (nem állami, egyházi) fenntartókkal történő kapcsolattartás feladatait határozzák meg az önkormányzatok. A szolgáltatástervezési koncepciót a megyei, fővárosi önkormányzatnak és a megyei jogú város önkormányzatának 2003. december 31-éig, a települési önkormányzatoknak 2004. december 31-éig kellett elkészítenie az Szt. 92. §-a rendelkezései alapján.

önkormányzati önállóság és a fenti folyamatok abba az irányba hatottak, hogy az önkormányzatok különböző rendszereket alakíthattak ki, a rendelkezésre álló forrásaik és a területükön fellelhető kapacitások függvényében. A fenti táblázat csak az önkormányzat és a szektor egyéb szereplői közötti kapcsolódásokat mutatja be, azonban egy-egy város szolgáltatási rendszere ettől sokkal árnyaltabb, hiszen a jogszabályok az önkormányzattal történő együttműködés nélkül is lehetőséget adnak az egyes szolgáltatások nyújtására. A finanszírozási problémák miatt sok esetben maguk az egyházi intézmények is igyekeznek az önkormányzatokkal együttműködni, hiszen így az államtól kapott források mellett önkormányzati forrásokat is felhasználhatnak. Az önkormányzat tehát, mint legnagyobb szereplő a szociális szolgáltatások biztosításában a lábra állását követően gyakorlatilag a kiépült rendszer folyamatos csiszolásának permanens reformfolyamatában találta magát.

7.6. Szerződések megjelenése a szociális jogban

A mai magyar közigazgatás egyre több területén jelennek meg szerződéses jogviszonyok. E jogviszonyok jellemzője, hogy egyik oldalon az állam, és annak intézményrendszere áll, míg a másik oldalon valamilyen nem állami szervezet, vagy maguk az ügyfelek, illetve az egyes szolgáltatást igénybevevők állnak. Ezek a közigazgatási szerződések magukon viselnek polgári jogi elemeket, de több esetben hordoznak az állami közhatalomból fakadó jellemzőket is.

A közmenedzsment reformok technikái elsősorban a közigazgatás területét érintették, de a megfogalmazott elvárások, mint a teljesítmény mérése, a hatékonyság növelése, a partnerség, stb. elveit az állami intézményekre (oktatás, egészségügy, szociális ellátás) is igyekeztek kiterjeszteni. A jóléti ellátásokban is elterjedő szolgáltatói verseny (melyet egyenlőre a szektorsemlegesség hiánya torzít) hatására az állam/önkormányzat egyre több helyen a piaci szerződésekhez hasonlatos vásárlói szerződéseket köt a különféle magánszolgáltatókkal, szociális ellátásokat végző magánszervezetekkel. Egyre inkább jellemzővé válik egyfajta szerződéses jog megjelenése az ellátások nyújtása során az ellátók (legyenek akár állami, akár magánszféra), illetve az ellátottak között is.

A fenti folyamatok eredményeként a szociális törvényben annak módosításai során különböző szerződéstípusok jelentek meg, majd egyre részletesebben szabályozták

tartalmukat. E szerződésekről elmondható, hogy tartalmilag eltérnek a polgári jogi szerződésektől. A polgári jog elsősorban az egymással egyenjogúnak, egyenrangúnak feltételezett polgárok közötti megállapodások, egyezségek szabályait rögzíti. Ezzel szemben a szociális jog területén az egyik fél mindig a közjog alanya: a szolgáltatás nyújtásáért felelős állam vagy önkormányzat. Ezért a polgári jogra jellemző (az egyenrangú és egyenjogú felek közötti eljárások, együttműködések) a felek egyenrangúsága éppen a közjogi jellemző miatt nem valósulhat meg. A szerződések tartalmi elemei a jogszabályok kötelező előírásai alapján meghatározottak.

A leggyakoribb tartalmi elemei, jellemzői a közigazgatási szerződésnek:

- az egyik alanya közigazgatási, (közfeladatot ellátó) szerv;
- a szerződés tartalmát illetően a jogszabály kötelező elemeket határoz meg;
- a mellérendeltség alapvető tartalma a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűségének biztosítása;
- a szerződés kiterjed a közigazgatási szerv kötelezettségeire is (ellenérték, díj meghatározása, normatív típusú forrásátadás, annak mértéke, keresztfinanszírozás tilalma);
- a szerződés időtartama;
- a működéshez biztosított közvagyon használatának, karbantartásának, felújításának, pótlásának szabályai;
- a közigazgatási szerződések nyilvánossága;
- a szerződés megszűnésének eseteit a törvény általánosan szabályozza, gondoskodni kell a szolgáltatás folyamatosságáról;
- szerződésszegés jogkövetkezményei a polgári jog szerint alakulnak, de egyes országokban közigazgatási bírósághoz is lehet fordulni.³⁰⁶

Az Szt-ben szabályozott szerződések: az előző fejezetben már részletezett ellátási szerződés, a szolgáltató és igénybevevő között létrejövő együttműködési megállapodás, mely ún. intézményi jogviszonyt keletkeztet. A támogató szolgáltatás és közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről szóló a 191/2008. (VII. 30.) kormányrendelet egy

³⁰⁶ KOVÁCS Ibolya – RÁCZNÉ dr. Lehóczky Zsuzsanna, *A szociális és munkaügyi rendszer feladatai és integrációs lehetőségei a tartós munkanélküliség kezelésében*, <http://mek.oszk.hu/11900/11940/11940.pdf> (letöltés ideje: 2012. január 10.)

harmadik típus a feladatfinanszírozáshoz szükséges támogatási szerződés szabályait tartalmazza.

A szociális szolgáltatások igénylése, illetve biztosítása esetén is alapvető jelentőségűek a szolgáltató és az igénybevevő között kötött megállapodások, nevezetesen: a szolgáltatások igénybevételét, az intézményi jogviszonyt megalapozó megállapodás. Az Szt. 1996. évi CXXVII. évi törvénnyel történt módosításával került bevezetésre a megállapodás megkötésének kötelezettsége.³⁰⁷ A megállapodás nem más, mint egy szerződés, melynek tartalmi elemeit a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény működésének engedélyezéséről szóló 161/1996. (XI. 7.) Korm. rendelet (továbbiakban: R.) 9. §-ában határozták meg részletesen, ekkor még írásbeliséget nem írtak elő.³⁰⁸

A megállapodás tartalmi elemeit azonosan határozták meg az állami és nem állami fenntartókra. Az Szt. 1999. évi LXXIII. törvénnyel történő módosításával a nem állami fenntartók által megkötött megállapodásokra többletkötelezettséget írt elő a jogszabály. Szt. 94/D. § alapján „a nem állami fenntartású intézmény esetén a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátás igénybevételéről az intézményfenntartó vagy az általa megbízott személy és az ellátást igénylő, illetve törvényes képviselője megállapodást köt. A megállapodás a 94/B. § (2) bekezdésben foglaltakon túl tartalmazza még az ellátás *a*) kezdetének időpontját, *b*) megszüntetésének módjait.”

Az Szt. 2010. évi CLXXI. törvénnyel történő újabb módosításával egységesítették az állami és nem állami fenntartókra vonatkozó szabályokat. Az Szt. 94/C. § (1) bekezdés szerint „az ellátás igénybevételének megkezdése előtt

³⁰⁷ Szt. 93. § (2) bekezdés „Ha a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátás igénybevételét nem beutaló határozat alapozza meg, az ellátás igénybevételéről, valamint az intézményi jogviszony megszűnésének feltételeiről a kérelmező és a nem állami szerv megállapodást köt.”

³⁰⁸ Az R. 9. § (1) bekezdés szerint, ha a szociális intézményben történő elhelyezés nem beutaló határozat alapján történik, az intézmény fenntartója és a szolgáltatást igénybe vevő ellátott, illetve törvényes képviselője megállapodást köt - kivéve az éjjeli menedékhelyként működő intézményeket -, amely tartalmazza különösen

az ellátás kezdetének időpontját, az intézményi ellátás időtartamát, határozott vagy határozatlan időtartamú megjelölését, az intézmény által nyújtott szolgáltatások formáját, módját, a térítési díj összegét, egyszeri hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége esetén a hozzájárulás összegét, továbbá az annak beszámítására, teljes vagy részleges visszafizetésére vonatkozó szabályokat, az ellátás megszűnésére vonatkozó szabályokat.

(2) Az (1) bekezdés szerinti megállapodást az átmeneti szállást igénybe vevő hajléktalan személlyel akkor kell megkötöni, ha az ellátás időtartama meghaladja a 30 napot.

a) állami fenntartású intézmény (szolgáltató) esetén az intézményvezető (szolgáltató vezetője),

b) egyházi és nem állami fenntartású intézmény (szolgáltató) esetén a fenntartó vagy az általa megbízott személy

az ellátást igénylővel, illetve törvényes képviselőjével írásban megállapodást köt.

(3) Az (1) bekezdés szerinti megállapodás tartalmazza

a) az ellátás kezdetének időpontját,

b) az intézményi ellátás időtartamát (a határozott vagy határozatlan időtartam megjelölését),

c) az igénybevevő számára nyújtott szolgáltatások tartalmát,

d) a személyi térítési díj megállapítására, fizetésére vonatkozó szabályokat, amennyiben az ellátás térítési díj-fizetési kötelezettséggel jár,

e) egyszeri hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége esetén a hozzájárulás összegét, továbbá az annak beszámítására, teljes vagy részleges visszafizetésére vonatkozó szabályokat,

f) az ellátás megszüntetésének módjait,

g) az igénybevevő természetes személyazonosító adatait.”

A megállapodás megkötése bizonyos ellátások esetén nem jogszabályi előírás. Pontosan meghatározásra kerül azon szolgáltatások köre, ahol nem kell írásbeli megállapodást kötni az ellátóval, tekintettel arra, hogy nincs tartós és folyamatos igénybevétel, vagy a megállapodás megkötése életszerűtlen lenne. Az Szt. 94/C.§ (2) bekezdés szerint, az egyes alapszolgáltatások, mint népkonyhán történő étkeztetés, családsegítés, falu- és tanyagondnoki szolgáltatás, szenvedélybetegek részére nyújtott alacsonyküszöbű ellátás, utcai szociális munka, hajléktalanok nappali melegedője, hajléktalanok éjjeli menedékhelye, ha az ellátás időtartama a 30 napot nem haladja meg, hajléktalanok átmeneti szállása esetén, nem kell megállapodást kötni. Az intézményi jogviszony keletkezése törvényi szintű szabályozása mellett a megszűnés eseteit is tartalmazza külön fejezetben a törvény.

A szerződéses jogviszonyok szabályozásával azonban számos problémát fogalmazhatunk meg. Nem található szabályozás arra nézve, (kivéve az állami pénzek felhasználásának kincstári ellenőrzése), ha az állam, illetve az államot képviselő intézményrendszer hibájából nem jön létre az együttműködés, vagy annak tartalma nem

megfelelő, esetlegesen sérelmes az ellátott számára, mi történik. Ugyanakkor az állami szervek a jogszabályalkotáson keresztül, és az egyes ellátási, támogatási formáknál előírt szerződéskötési kötelezettség mellett, a szerződések tartami garanciáit is kiépítették, amelyek elsősorban az ügyfelek, más szerződő felek nem teljesítésére vonatkoznak. A szankcionálás során felerősödnek a közhatalmi jellegű intézkedési lehetőségek, és ennyiben nem tekinthetők ezek a megállapodások tisztán polgári jogi kategóriáknak. Az ügyfeleknek választási lehetősége csak nagyon kivételes, jellemzően vagy jogszabály írja elő a szerződéskötési kötelezettséget, vagy a hatóság döntheti el, hogy köt-e hatósági szerződést vagy sem. A hatósági szerződés kötését az ügyfél is kezdeményezheti, de a döntést a hatóság hozza meg. Nyilvánvaló, hogy a magánszervezetek ezekben az esetekben nem rendelkezhetnek az állami szervek kiténtetett monopolsajátosságaival, ők leginkább megállapodásokban, szerződésekben rögzíthetik az ellátók és az ellátottak közötti viszony tartalmait, az ellátások mibenlétét, folyamatát, eljárásait.

VIII. A szociális szolgáltatások jogszabályi környezetének változásai

8.1. Az engedélyezés és ellenőrzés joganyagában bekövetkezett változások

A szociális igazgatás területén végbement változások rámutatnak arra, hogy közszolgáltatásként a szociális területet is jelentősen érintették azok a reformok, melyek a fejlett országokban, időben hamarabb megkezdődtek, de a várakozásokkal szemben ott sem hozták a várt eredményeket. Annak vizsgálata előtt, hogy milyen jelentős változásoknak vagyunk tanúi a hazai szociális területen, melyre véleményem szerint az egyes irányzatok is hatást gyakorolnak, a brit szociális biztonsági rendszer változásait szeretném egy tanulmány tükrében röviden bemutatni. Elsősorban azért, mert sok hasonlóságot mutat a hazai folyamatokkal, másrészt tanulságos lehet számunkra.

Carrera és Dunleavy³⁰⁹ 2011-ben megjelent publikációjukban arra keresték a választ, hogy az új közigazgatási menedzsment milyen hatást gyakorolt a szociális biztonság rendszerére Angliában, illetve a kormányzati reformok miért nem hatékonyak?

Az NPM legfőbb kulcsszava a hatékonyság, mely a befektetés és az eredményesség mérhetőségével összefüggésben vizsgálható. A nyolcvanas évek végéig a közszektor hatékonyságát a közintézmények eredményességével mérték a gazdasági szakemberek megközelítésének megfelelően (piaci szektor jellemzőinek megfelelően). Az empirikus kutatások így a közintézményekre, jellemzően speciális decentralizált területekre fókuszáltak (például a rendőrőrsök, vagy a postahivatalok vizsgálata, stb.). Csak néhány vizsgálat koncentrált a központi közszolgálati szervekre, melyek nem voltak összehasonlítva más szervezetekkel, tehát összehasonlító elemzések sem készültek. Az idő múlásával lehetőség nyílt összehasonlító vizsgálatok elvégzésére is, azonban történeti visszatekintéseket nehéz elvégezni a megfelelő statisztikai adatok hiányában.

Dunleavyék megpróbálták ezt úgy megtenni, hogy egy hosszú távú elemzést végeztek, mely a szervezeti változások egymástól függését, egymásra hatását és innovációját mutatja be Angliában, a legnagyobb centralizált területen, a szociális biztonsági

³⁰⁹ CARRERA Leonardo N.– DUNLEAVY Partick J., *Why Does Government Productivity Fail to Grow? New Public Management and UK Social Security*, 2011.

rendszerben. Előzetes feltevésük az volt, hogy a korábbi közszolgák körében jellemző konzervatív politika iránti elkötelezettség a magyarázata, hogy miért volt kevésbé hatékony a szektor az elmúlt húsz esztendőben.

A témával nemcsak Dunleavy foglalkozott behatóan. Így például Schein³¹⁰ (2010) szerint az erőfeszítések jelentős része és a reformok azért voltak halálra ítéelve, mert a „régiságú” közszolgák vagy ellenálltak, vagy eleve nem hittek azok eredményességében, így gyakorlatilag kioltották a kezdeményezéseket, mielőtt azok elindulhattak volna. Ashworth³¹¹ és társai (2009) szerint a formális és informális viszonyok az intézményeken belül kapcsolódhatnak, de el is válhatnak egymástól, s azt vizsgálták ez hogyan változtathatja meg a mérés megközelítéseit. Dunleavy 2006-ban azt mutatta be, hogyan változott a közszolgálati vezetők megközelítése a közmenedzsment (NPM) csúcspontján védekezve az eljárási folyamatok egyszerűsítése és az online szolgáltatások, így az elektronikus közigazgatás (digital era governance DEG) felé történő elmozdulás ellen.

Dunleavy célja, hogy bebizonyítsa, a szervezeti kultúrát érintő változásoknak való ellenállás a brit szociális biztonsági rendszerben kisebb hatékonyságot eredményezett hosszú időn át. Közpolitikai értelemben azt lehet mondani, hogy a brit jóléti rendszer valamiféle félutas helyzetben volt a minimális ellátásokat nyújtó USA modell és a jóléti ellátásokat generalizáló egyéb EU tagállamok között. Így tehát a jóléti ellátásokra költött pénz 2009-ben a teljes GDP 12%-ára rúgott. Angliában a szociális biztonsági rendszer egyetlen hivatal által irányított (Munka és Nyugdíjügyi Hivatal).

A szociális elosztási rendszert folyamatos változás jellemezte 1988-tól kezdve, mind szervezeti és közpolitikai értelemben (ettől az időponttól kezdve álltak rendelkezésre megfelelő adatok). A kulcsfontosságú változások az alábbiak voltak:

- nagyon gyors törvénykezés a területen (32 különböző jogszabály 20 év alatt) és gyakori változások a minisztériumban (12 alkalommal ebben az időszakban)

³¹⁰ SCHEIN E. *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, CA: JOSSEY-BASS. SOLOW, R. 1957. „*Technical Change and the Aggregate Production Function.*” *Review of Economics and Statistics*, Vol. 39, pp. 312-320.

³¹¹ ASHWORTH R. G. BOYNE and R. DELBRIDGE. 2009. „*Escape from the Iron Cage? Organizational Change and Isomorphic Pressures in the Public Sector*” *Journal of Public Administration Research and Theory* 19. 165-87.

annak ellenére, hogy ebben az időszakban csak egyszer volt lényegi kormányzati változás 1997-ben a konzervatívokat a munkáspárt követte.

- A közpolitikai változások ezen a területen minden esetben az új dolgok bevezetésére koncentráltak és a régiék kritizálására.
- Változások következtek be a nagyobb szervezeti struktúrákban is melyek a szociális kiadásokat kezelték. Ez különösen az NPM idejével fémjelzett időszakban csúcsosodott ki a '80-as évek végén és a '90-es éveken keresztül. Különböző vezető szervezetek kaptak feladatokat az elosztás megszervezésében és a hozzájárulások (járulékok) beszédésében. A kulcsváltozásra 2001-ben került sor, amikor a munkaügyi miniszter egybeolvasztotta a különböző szervezeteket egy szervezetbe (DWP – Munka és Nyugdíjügyi Hivatal).
- Az infokommunikációs technológia (ITC) használata nagy lendületet adott a szociális adminisztrációs rendszer fejlesztésének a korai '90-es évektől kezdve. A legnagyobb átszervezés 1992-ben volt, melyet újabb átfogó program követett 1998-ban. Az infokommunikáció hatékonyabb alkalmazása és kiterjesztése az igazgatásban mégis Blair idejére tehető a 2000-es évek elejétől, mikor a munkaügyi tárca felismerte, hogy a konzervatívok alatt igen alulfejlett volt ez a terület (Thacher és John Major alatt 1979-1997).
- A modernizáció és az infokommunikáció a szociális rendszerekben szintén jelentős változáson ment keresztül a 2000-es években. Az említett hivatalban (DWP) a papíralapú ügyintézés és a személyes irodai megbeszélések helyett hangsúlyosabbá vált a telefonos, illetve az elektronikus ügyintézés. Megcélzották a szociális és munkaügyi szolgáltatások összekapcsolását is, mely végül intenzív befektetésekhez vezetett az ITC területén, ami új épületek építésével és modernizálásával is együtt járt.

A két évtized változásainak a szociális biztonsági rendszer hatékonyságára mért hatását vizsgálták a következőképpen. 14 különböző támogatás biztosításának a hatékonyságát vizsgálták meg 1988 – 2008 között. Mérték a támogatásokkal kapcsolatos teljes adminisztrációs költségeket, és elosztották az új kérelmek számával. Így részlegenkénti esetköltségeket határozhattak meg. A hatékonysági mutatók hanyatlani kezdtek 1999 és 2000 fordulójától kezdve, amikor is az új DWP struktúra kialakításra került és csak

néhány évre rá 2005 körül lehetett újra a hatékonyság növekedésével számolni, de akkortól határozottan javultak a mutatók.

Hosszabb távon nézve – a korábbi húsz év távlatában az volt észlelhető, hogy a hanyatlás után folyamatosan javultak a mutatók, amivel végül elérték a reformok bevezetése előtti állapotot, de azt még ekkor sem haladták meg.

Az NPM és a DEG határozottan sokkolta a terület hatékonyságát. (A DEG lényege: a szolgáltatások újra integrációja, összekapcsolása; a belső struktúrák szükséglet alapú holisztikus újramodellezése a klienscsoportok szerint, és a digitalizálás). A szociális biztonsági rendszerben dolgozók azonban különösen konzervatív módon álltak hozzá ezekhez a reformokhoz. A szerző azt a konklúziót vonta le, hogy a reformokra a dolgozókat kell először felkészíteni, s utána kell bevezetni azokat. Ilyen technika alkalmazásával pénzt lehet megspórolni (csak egy részlegen 430 millió font volt a mért veszteség a szerzők szerint).

Napjaink vitái arról folynak egyrészt, hogy az állam milyen mértékű felelősséget vállaljon e funkciók ellátásában, másrészt arról, hogy a feladatait hogyan lássa el: a közigazgatási szervei által, az általa létesített és fenntartott intézményekben vagy az ún. kvázi piacok alkalmazásával.

„A kvázi-piac többek között abban különbözik az igaztól, hogy egy vásárló van, de az biztos és kiszámítható keresletet jelent. Az állam folytatja a szolgálatok finanszírozását, de (esetleg) az intézmény tulajdonjogát, továbbá a működtetés, szolgáltatásnyújtás felelősségét és gyakorlatát átadja más szereplőknek - a piacnak vagy az ún. non-profit szektornak. A lassan gyűlő, színes és vegyes tapasztalatokra itt nem térhetünk ki. (Sok esetben nyer, sok esetben veszít a fogyasztó.) Annyi azonban nyilvánvaló, hogy ez a megoldás csak az állam közvetlen ellátási feladatait csökkenti, anyagi kötelezettségeit azonban nem. A piac és a civil társadalom, mint szolgáltató szerepe ebben az esetben úgy növekszik, hogy az állam felelőssége nem csökken, s az egyén önmagáért való felelőssége is csak annyiban növekszik, hogy magának kell választania a versengő szolgáltatók között (ha vannak ilyenek).”³¹²

³¹²FERGE Zsuzsa, *Az állam dolgáról–Eötvésszel szólva*, www.fergezszusa.hu/docs/az_allam_dolgarol.pdf (letöltés ideje: 2012. június 5.)

Az állam szociális funkciója közhatalmi és közszolgáltató feladatként elsősorban a közigazgatás intézményirányító feladatán keresztül érvényesül, melyhez a szakmai felügyelet, kontroll és hatósági jogalkalmazó feladat is kapcsolódik.

A szociális törvény hatályba lépésekor a lakosság szociális biztonságának főbb elemeit a foglalkoztatási lehetőségek, illetve a munkanélküliek ellátása, a társadalombiztosítás, valamint az önálló szociálpolitika képezték. A törvény indokolása alapján: „Az európai fejlődés egyértelműen bizonyítja annak szükségességét, hogy a különböző helyzetű, szociális támogatást igénylő rétegek számára fokozatosan kiépüljenek olyan törvényi garanciák, amelyek így biztonságot teremtenek az egyén, a család számára arra az esetre, ha szociális helyzetükben minőségi romlás következne be.”

Az Szt. elsősorban a szociális ellátásokra való jogosultságot szabályozza, azonban a jogalkotók számos jogi garanciát is beépítettek a törvénybe. Szt. 3. § (5) bekezdés „E törvény meghatározza a pénzbeli, a természetben nyújtott és a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások egyes formáit, a jogosultság feltételeit, annak megállapítását, a szociális ellátás finanszírozásának elveit és intézményrendszerét, a szociális ellátást nyújtó szervezet és a jogosult közötti jogviszony főbb elemeit, továbbá a fenntartónak a szolgáltatóval, illetve intézménnyel kapcsolatos feladat- és jogkörét, valamint a személyes gondoskodást nyújtó szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi tevékenységet végző személy adatainak működési nyilvántartására vonatkozó szabályokat.” A konkrét szabályozáson kívül még számos helyen találkozhatunk jogi garanciákkal az Szt-ben, például a jog-és érdekvédelem, ellátások, stb. vonatkozásában.

Az Szt. a személyes gondoskodást nyújtó ellátások központi szereplőjévé az önkormányzatokat tette.³¹³ Az önkormányzatok azonban nemcsak végrehajtóként, a kötelező feladatok ellátójaként vannak jelen, hanem maguk is meghatározhatnak feladatokat. Az önkormányzat rendeletalkotási jogköre így részben kötelességként részben pedig jogként jelenik meg. Az Szt. módosításaival folyamatosan szűkült az önkormányzatok rendeletalkotási jogköre. Ennek oka elsősorban a pénzbeli és természetbeni ellátások esetén a támogatások államigazgatási feladatként jegyzői

³¹³ Szt. 56. § (1) bekezdés: „A szociálisan rászorultak részére személyes gondoskodást az állam, valamint az önkormányzatok biztosítják.”

hatáskörbe kerülése és normatív alapon történő szabályozása, végül 2013. január 1-től egyes feladatok járási hivatalhoz kerülése.

Az önkormányzat, mint a szociális feladatok kötelezettje az ellátórendszer megszervezéséért felelős, mely alapján a jogosultak igénybe vehetik a különböző típusú ellátásokat. Az Szt. az ellátás megszervezésének módját is szabályozta. Már hatályba lépésekor lehetővé tette a piaci szereplők bekapcsolódását is a szolgáltatási rendszerbe. Engedélyezte a szociális szolgáltatások kötelezettjeinek a helyi önkormányzatnak és állami szervnek, hogy feladatai ellátását átadhassa szerződéssel.³¹⁴

Az Szt. az összes szociális szolgáltatást egységes szabályrend keretében helyezte el, azzal, hogy az eltéréseket külön részben vagy végrehajtási rendeletekben szabályozta. A jogi szabályozás megosztottá vált az egyes jogalkotói szervek között. A hatálybalépéskor a törvényi szabályozás nem tett különbséget az ellátás biztosításában résztvevő piaci szektor szereplői és az állami/önkormányzati szereplők között. Ennek a legfőbb indoka a szociális szolgáltatások központi költségvetésből történő finanszírozása volt.

A 90-es évek második felében bekövetkezett módosításokkal csökkentették az önkormányzatok szerepét a szolgáltatások nyújtásában. Ezzel egyidejűleg a nem állami szolgáltatókra az állami szolgáltatókra vonatkozó szabályokat kiterjesztették. Törvényi felhatalmazás alapján részletes szabályok megalkotására kormányrendeleti, illetve miniszteri rendeleti szinten került sor. A szabályozás vonatkozott a működési feltételekre, engedélyezésre, finanszírozásra. Jellemzővé vált a jogszabályi szint alatti normák, mint módszertani levél, szakmai program, házirend megjelenése is.

³¹⁴ Ezt a felhatalmazást az Szt. 120. §-a tartalmazza. „Az e törvényben meghatározott személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátást a helyi önkormányzat az Ötv. 81. § (1) bekezdése szerint, valamint az állami szerv szociális szolgáltatást végző egyesülettel, alapítvánnyal, egyházi jogi személlyel, ezek intézményeivel, egyéni vagy társas vállalkozóval (a továbbiakban: szolgáltatást végző) kötött szerződés (a továbbiakban: ellátási szerződés) útján is biztosíthatja.” Az ellátásokhoz kapcsolódó egyes feladatok (pl.: takarítás, karbantartás) kiszervezésére szintén a kezdetektől lehetőség nyílik. Szt. 122/A. § (1) bekezdés: ”A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény fenntartója vagy az önállóan gazdálkodó intézmény vezetője az intézmény által biztosítandó egyes szolgáltatásokat intézményen kívüli szervezet igénybevételeivel – legfeljebb öt éves időtartamra kötött szerződés alapján – elvégeztetheti. 122/A. § (2) bekezdés (a)-(f) pontja: „Szerződéses szolgáltatások lehetnek különösen mosatás, takarítás, étkeztetés, könyvelés, karbantartási feladatok elvégzése, jelzőrendszeres házi segítségnyújtás esetén a jelzőrendszer működtetése.”

Az Állami Számvevőszék az önkormányzatok szociális alapszolgáltatási tevékenységének ellenőrzéséről 2007-ben készült jelentésében kifejtette, hogy az egyre részletesebb központi szabályozás ellentmondásos jogi szabályozási környezet kialakulásához vezetett, akadályozva a gyakorlati végrehajtást. Az Szt. és a kapcsolódó végrehajtási szabályok fogalom meghatározásai nem azonosak, ez akadálya az egységes értelmezésnek, a gyakorlati alkalmazásnak, ellenőrizhetőségnek.³¹⁵

Az elmúlt időszakban nemcsak az Szt. módosítása történt évente, vagy akár évente több alkalommal, hanem fokozatosan bővült végrehajtási rendeleteinek köre is. A szabályozás egyre differenciáltabbá vált. Különváltak és egyre részletesebb szabályok jelentek meg a szociális ellátások biztosítására kötelezettre, a szolgáltatók/intézmények fenntartóira és magukra az intézményekre.

Az állami ellenőrzés első megjelenésére a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény működésének engedélyezéséről szóló 161/1996. (XI. 7.) Korm. rendelet (továbbiakban: R.) hatályba lépésével került sor. A rendelet a szociális törvény rendelkezéseit egészítette ki azzal, hogy valamennyi fenntartóra egységes szabályokat alkotott. Ekkor alakult ki a működés engedélyezése és ellenőrzése terén a 2011. június 30-ig fennálló kettős rendszer. Az alapszolgáltatások engedélyének kiadására a jegyzőknek, az intézmények engedélyeinek kiadására a közigazgatási hivatalnak volt hatásköre (ez utóbbi a jegyző II. fokú szerve is).

A kezdetben egységes szabályozás az engedélyezés és ellenőrzés terén megbomlott. Az engedélyhez csatolandó igazolásokat a jogszabály eltérően követelte meg az állami és nem állami fenntartótól. A nem állami fenntartónak a szolgáltatás nyújtására használt ingatlan alkalmasságának bizonyítását is megkövetelte szemben az állami/önkormányzati fenntartás esetén. A rendelet szabályait nem csak a jövőben létrejövő intézményekre kellett alkalmazni, hanem előírta a fennálló intézmények újra engedélyeztetését. Ha valamely intézmény nem felelt meg a jogszabályban előírt követelményeknek, akkor ideiglenesen engedélyezték működését 1999. december 31-ig,

³¹⁵ A miniszteri rendelet és az Szmr. nem azonosan szabályozza a szociális szolgáltató működésének feltételeit. Az Szmr. szerint a működési engedély kérelemhez nem szükségesek azok a szabályzatok, melyekkel a miniszteri rendelet szerint a szolgáltatónak rendelkeznie kell. *Állami Számvevőszék 0719 sz. Jelentés az önkormányzatok szociális alapszolgáltatási tevékenységének ellenőrzéséről* <http://www.asz.hu/jelentes/0719/jelentes-az-onkormanyzatok-szocialis-alapszolgaltatasi-tevekenysegenek-ellenorzeserol/0719j000.pdf> (letöltés ideje: 2014. február 25.)

ha az ellátási érdekből indokolt volt. Az intézkedések egyértelműen az állami kontroll kiterjesztését jelentették.

Szintén e rendelet hatályba lépésével vezették be az intézmények működésének ellenőrzését. Az ellenőrzés az engedélyező hatóság hatáskörébe tartozott azzal, hogy az állami szerveket háromévente, a nem állami fenntartásban működőket évente kellett ellenőrizni. Az ellenőrzésről csak néhány rendelkezés szólt (R. 10. §). Így a hatóságok maguk dönthették el, hogy az egyes intézményeket milyen mélységig ellenőrzik és esetlegesen milyen szankciókat alkalmaznak.

A jogszabály nem rendelkezett arról az esetről, ha a feladat ellátására kötelezett önkormányzat nem nyújtotta a szolgáltatást. Ez annál is inkább fontos lett volna, hiszen így az egyenlő esélyű hozzáférés elve sérült. A rászorultaknak semmilyen jogorvoslati lehetőség nem állt/áll rendelkezésre. Azt is figyelembe kell venni, hogy az önkormányzatok attól, hogy a feladat kötelezettjeként biztosítják az ellátásokat, még nem jelenti azt, hogy az összes igényt képesek kielégíteni. Elsősorban az alapszolgáltatásokra volt igaz, hogy szinte teljes egészében az önkormányzatok nyújtották a szolgáltatást, a nonprofit szervezetek és az egyházi szervezetek jelenléte elhanyagolható volt.

A kormányrendelet hatályba lépésétől 2001-ig a finanszírozó szerv is az engedélyező és ellenőrző hatóság volt (R. 13. §). Ezt követően a finanszírozó szervvé a Magyar Államkincstár jogelődje a Területi Államháztartási Hivatal vált.

„A nem állami szociális szolgáltatók már az induláskor sem voltak függetlenek, elválasztottak, semlegesek az államtól, hiszen a szabályozás jogi logikája, a szabályok átfedése, generálása szinte egybemosta a két intézményterületet. Nem vált világossá a nem állami szociális szolgáltatók modelljének társadalmi-gazdasági természete sem. Így piaci környezetben, de alapvetően az állam intézményhálózatra szabott szabályok szerint kellett működniük.”³¹⁶

³¹⁶ GYEKICZKI Tamás, Újraállamosítás Idősothonok Magyarországon 1993-2008, Gondolat, Budapest, 2009. 118.

2000. január 1-től új kormányrendelet elfogadására került sor a működési engedélyek kiadása és ellenőrzése terén.³¹⁷ 2006-tól végrehajtott jogszabály módosítások az engedélyezési és ellenőrzési feladatok közvetlen állami irányítás alá vonása, valamint az állami kontroll további erősítése irányába hatottak. Az Állami Számvevőszék 0919-es jelentésében foglaltak szerint a végrehajtási szabályok összhangjának hiánya vezetett ahhoz, hogy az ellenőrzések jelentős számban elmaradtak.³¹⁸ A 239/2006. (XI. 30.) Korm. rendelettel bevezették a szociális szolgáltatások terén az irányított területi kiegyenlítési rendszert. A cél az volt, hogy az országban kialakult területi egyenlőtlenségeket a jövőre nézve szabályozzák.

2007-ben a Szociális és Munkaügyi Minisztérium célkitűzése szerint meg kell újítani a szociális szolgáltató rendszert, szükségletalapú szolgáltatásfejlesztés és a források felhasználásának fokozottabb ellenőrzését. Meg kell határozni az állam szolgáltatási felelősségét, a szolgáltatásokhoz való hozzáférés kritériumrendszerét, az egyenlő esélyek biztosítását. Ki kell építeni az ágazat állami felügyeleti rendszerét, ki kell dolgozni a hatósági ellenőrzések szolgáltatástípusonkénti egységes eljárásrendjét.³¹⁹

2005-ben a 10.000 főt meghaladó lakosságszámmal rendelkező önkormányzatoknak megnövekedtek kötelező feladataik. Új szolgáltatásként támogató szolgáltatást, közösségi ellátásokat és jelzőrendszeres házi segítségnyújtást kellett biztosítaniuk. 2008-tól kezdődően ismét átalakult az önkormányzatok feladat ellátási kötelezettsége. Újabb jogszabály módosítással és a feladatok finanszírozásának átalakításával a 2005-ben bevezetett új feladatokra az önkormányzat ellátási kötelezettsége megszűnt.

Az állam – külön jogszabályban meghatározott eljárási rend szerint kiválasztott³²⁰ – fenntartókkal kötött finanszírozási szerződések úján támogatja a fenti feladatok ellátását. Az állam már 2008-ban számos addig ezen szolgáltatásokat végző szervezettel

³¹⁷ A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről szóló 188/1999. (XII. 16.) Korm. rendelet.

³¹⁸ „A működést engedélyező szerv ellenőrzi, hogy a szociális intézmény működése megfelel-e a működési engedélyben és a jogszabályokban foglaltaknak az Szmr. 14. § (3) bekezdése szerint. A jogszabályok közötti összhang hiánya is közrejátszott abban, hogy a működést engedélyező szervek a vizsgált önkormányzatok mindössze 8,3%-nál végezték el a szolgáltatások működésének ellenőrzését.” Állami Számvevőszék, 2007. *i.m.*

³¹⁹ GYEKICZKI, *i.m.* 161.

³²⁰ A támogató szolgáltatás és közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről szóló a 191/2008. (VII. 30.) kormányrendelet

nem kötött szerződést. Az indok rendszerint az adott terület túlzott lefedettsége volt. 2011 decemberével – mivel a szerződéseket három év időtartamra kötötték- lejártak a szerződések, ezért az állami/nem állami fenntartóknak egyaránt újra kellett pályázniuk.³²¹ A három évvel korábbihoz hasonlóan az állam most is szelektált. Talán nem meglepő módon az elutasítottak között jelentős számban már önkormányzatokat, mint fenntartókat is találunk. Önmagában az elutasítás nem lenne probléma, azonban jogorvoslati lehetőséget az elutasítás ellen a szabályozás nem biztosított.

Az állami szabályozás nem számolt azzal, hogy a fenntartók a feladatok ellátásához szükséges tárgyi feltételeket kialakították, arra forrásokat használtak fel, de azzal sem számolt, hogy a döntés értelmében „feleslegessé” vált foglalkoztatottakkal mi történik, az ellátottak számára ki nyújt majd szolgáltatást, mely végső soron az ellátotti jogok sérüléséhez vezet.

Időközben a fenntartók részéről számos kritika fogalmazódott meg, mely szerint túlszabályozás alakult ki és megnövekedtek az ellenőrzések. A szolgáltatóknak/intézményeknek és fenntartóiknak egyre több szerv kívánalmainak kellett eleget tenniük. 2011-re az ellenőrzésre jogosult hatóságok köre kibővült. Az ellenőrzésre jogosultak között az engedélyező hatóságokat (2011. június 30-ig az illetékes jegyző, azt követően csak a kormányhivatal), az állami normatíva jogszerű felhasználását ellenőrző Magyar Államkincstár területi szervét, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalt (2011. január 1-ig Foglalkoztatási és Szociális Hivatal) és az illetékes módszertani intézményt találjuk. Az állami kontrollt növelte szintén a 2008. január 1-től bevezetett szociális igazgatási bírság kiszabásának lehetősége. Az ellenőrzésre jogosult hatóságok az intézményeket és szolgáltatásokat nem azonos szempontok szerint ellenőrizték. Ennek eredményeként olykor egymással ellentétes követelmények elé állították a fenntartókat, melynek oka a jogszabályi előírások egymástól eltérő értelmezése, az ellenőrzésre vonatkozó jogszabályi előírások pontatlansága volt.

2011. július 1-től mind az engedélyezés mind az ellenőrzés terén az állam szerepe tovább erősödött.

³²¹ Az újabb 3 éves időtartam 2014. december 31-én lejár. Pályáztatás helyett 1 év időtartammal a finanszírozási időszakot meghosszabbították.

A szociális szolgáltatók és intézmények működésének engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló 321/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet 2011. július 1-jével hatályba lépő módosítása alapján a megyei, fővárosi kormányhivatalok szociális és gyámhivatalainak hatáskörébe került valamennyi szociális szolgáltatás működési engedélyezésével és ellenőrzésével kapcsolatos feladat. A hatáskörváltással az önkormányzatoknak megszűnt az igazgatási feladata a működési engedélyezés és az ellenőrzések terén. A jogszabály módosítással összefüggésben megjelent tájékoztató szerint a szociális és gyámhivatalok keretében biztosított lesz ezen feladatok magas színvonalon, kellő szakértelemmel, megfelelő gyakorlati ismeretekkel és egységes szakmai elvek mentén történő ellátása.

A 353/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 2008. január 1-től az engedélyező szervek körét bővítette. A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal³²² a közigazgatási hivatalok fellebbezésére elbírált szerve lett (1/B. §), valamint ellenőrzési jogkört kapott (15. § (10) bekezdés). 2012. január 1-én lépett hatályba a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról (a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal jogutódja), valamint eljárásának részletes szabályairól szóló 331/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet. A rendelet 14. § (1) bekezdése szerint, ha a jogszabály másként nem rendelkezik, a Hivatal a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság és a felügyeleti szerv a szociális és gyámhivatalok hatósági ügyeiben.

A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal az állam részéről jelentkező azon követelmény teljesítése érdekében, mely arra vonatkozott, hogy a szociális szolgáltatások működése és az állami támogatások felhasználása szabályszerűen történjen a következő feladatokat tűzte ki célul:

- a működési engedélyek szakszerűbb kiadása;
- a szolgáltatások, intézmények működési ellenőrzésének egységesítése;
- a működés ellenőrzésének megerősítése;
- az ellenőrzések során tapasztalt hatóságok közötti egyeztetése;
- az ellenőrzések és az azokhoz rendelt elvárásoknak a kiszámíthatóvá tétele;

³²² A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal 2007. január 1-től látott el szociális feladatokat a 291/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján.

- az ágazati irányítás rendszeres tájékoztatása.

Az ellenőrzések általános céljaként a vonatkozó jogszabályok előírásainak betartását, az ellátást igénylők jogbiztonságát, a jogkövető magatartás erősítését és a szabályszerű működés biztosítását, mint állami szándék, fogyasztói elvárás, hatósági és szolgáltatói szándék, jelölték meg.³²³

A fenti folyamatok az állami centralizáció irányában hatottak, melyek tovább folytatódtak az állam fenntartói szerepének erősítésével. A változások az önkormányzatok hatósági és szolgáltatási feladatait is érintették.

A Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 12.0 változata a nagy intézményfenntartó ágazatok szakmai megújulási, fejlesztési koncepcióira és a korábbi fenntartó önkormányzatok költségvetési konszolidációjára vezette vissza az állami fenntartói jelenlét erősítését. Először a megyei intézmények átvétele történt meg.

2012. január 1-vel a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek az átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény rendelkezései alapján az állam 131 szociális és gyermekvédelmi intézményt vett át a megyei önkormányzatoktól. Az intézmények működtetésére megyénként Megyei Intézményfenntartó Központokat hoztak létre.³²⁴

A megyei intézményfenntartó központok a megyei kormányhivatalokat vezető kormány megbízottak irányításával jöttek létre, azzal a céllal, hogy a konszolidáció a lehető leghatékonyabban történjen meg. A Program szerint a végleges fenntartói intézményrendszerrel később születtek és születnek meg a folyamatot lezáró szervezeti döntések az ágazati szabályozásokban.

Az elmúlt két év tapasztalatairól (férőhelyek száma, ellátottak száma, szakmai létszám, tárgyi feltételek alakulása) adatok nem állnak rendelkezésre. Az Interneten olvasható nyilatkozatból arra lehet következtetni, hogy változásokra nem került sor.

³²³ KOVÁCS Ibolya, *A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal szociális intézményi ellenőrzésének stratégiai terve, koncepciója*, Szociális Füzetek 2009/1. 6.

³²⁴ A megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet

A miniszter a parlament honlapjára feltöltött válaszában kifejtette, a szolgáltatások színvonala és az ellátottak életminősége egyes megyékben kis mértékben javult, más megyékben nem változott. Mint írta, sehol sem került sor a korábbi színvonal csökkenésére. A miniszter tájékoztatása szerint a már átvett szociális intézményekben 26 587³²⁵ ellátottat gondoznak. Az ellátotti létszám az átvételt követően érdemben nem változott, ahogyan a szociális intézményekbe való bekerülés rendszere sem. A várólista egyes intézményekben emelkedett, de a miniszter szerint ez nem hozható közvetlen összefüggésbe a fenntartóváltással. A szakmai felügyelet vonatkozásában nem eredményezett változást az intézmények átvétele. A szociális intézmények szakmai felügyeletét, törvényességi ellenőrzését továbbra is a területileg illetékes szociális és gyámhivatal végzi, és a fenntartó is évente eleget tesz ellenőrzési feladatának - írta a miniszter. A miniszter válaszában azt is közölte, a legtöbb intézményfenntartó központ problémamentes átvételről számolt be. A felmerültek közül tipikusnak mondhatók a működési engedélyekkel kapcsolatos problémák, a szakdolgozói létszám biztosítása, az önkormányzati gazdálkodáshoz képest szigorúbban szabályozott gazdálkodási keretek intézményi elsajátítása.³²⁶

Ezzel ellentétes tapasztalatokról számoltak be az ellátottjogi képviselők. Beszámolóik alapján az állami fenntartásba került intézményekben a panaszok javarészt az élelmezési adagok csökkenéséről, azok minőségéről, gyógyszerkiváltások elhúzódsáról, a kiegészítő szolgáltatások számának csökkenéséről szóltak. Több intézményben számoltak be az intézményi térítési díj emelkedéséről, amelyet többségében nem tudtak a fenntartók érvényesíteni, vagy akinél igen, ott az ellátott elégedetlenségének adott hangot a minőség romlása és a díj növekedése miatt.³²⁷

A megyei önkormányzatok szociális és gyermekvédelmi intézményeinek átvételét követően a települési önkormányzatok és társulásaik fenntartásában működő intézmények átvételére került sor 2013. január 1-vel. Az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCV. törvény rendelkezései alapján nemcsak a fenntartói, hanem az intézménnyel kapcsolatos valamennyi vagyoni és vagyoni értékű jog

³²⁵ 2011-ben a bentlakásos intézményben ellátottak száma 88.886 fő volt. KSH, 2011.

³²⁶ *Államosítás: a már átvett szociális intézményeknél alig javult az ellátás,* <http://hvg.hu/cimke/szoci%c3%a1lis+ell%c3%a1t%c3%a1s> (letöltés ideje: 2012. február 25.)

³²⁷ 2012. évi Szakmai Beszámoló www.shp.hu/hpc/userfiles/_szepiromuhely/szakmai_beszamolok.pdf (letöltés ideje: 2014. december 10.)

is az államra száll át. A jogszabály 1. számú melléklete alapján 40 db szociális és 127 db gyermekvédelmi intézmény átvétele történt meg 2013 évben. Az átvétel a szociális intézmények közül a fogyatékosokat, pszichiátriai és szenvedélybetegeket ellátó bentlakásos intézeteket és lakóotthonokat érintette, melyek jelentős részét a főváros és a megyei jogú városok tartották fenn.

A 2012. december 7-én kihirdetett törvény most sem biztosított döntési jogosultságot az önkormányzatok számára. A törvény 10. § (2) bekezdés alapján a települési önkormányzat 2012. december 15-éig -2012. december 31-i hatállyal – dönt azon intézményei átalakításáról, valamint az alapító okiratok kiadásáról, illetve módosításáról, amelyeknek 2013. január 1-től az 1. mellékletben szereplő székhelye, telephelye átvett feladatot lát el, és az 1. mellékletben nem szereplő székhelye vagy telephelye kötelező önkormányzati feladatot lát el. A szabályozás azonban nem volt egységes. Ha az önkormányzat kötelező feladatellátása ugyanazon épületben valósul meg, mint 2013. január 1-től az állam által ellátandó feladat, az állami átvételre nem került sor.

A 2013. évi CLXXXIV. törvénnyel vezették be azt a lehetőséget, hogy az állam az intézmény átvétele helyett az önkormányzattal kötött ellátási szerződés vagy megállapodás alapján nyújtsa az ellátást. Ezzel lehetővé vált az integrált intézmények állami átvétele azzal, hogy a feladatellátást továbbra is az integrált intézmény biztosítja.³²⁸

A szociális és gyermekvédelmi tárgyú törvények Magyar Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi XXVII. törvénnyel módosították az Szt. számos rendelkezését. Ezek közül témám szempontjából a jelzőrendszeres házi segítségnyújtásra vonatkozó szabályozás változása fontos, mely szerint e szolgáltatás (a jogosult lakókörnyezetben történő ellátását biztosító alapszolgáltatás) 2013. július 1-től szintén állami feladat.

Az állam az intézményfenntartó központok kiépítésével lassan haladt, így azok még 2014-re sem képesek a feladatok ellátását maguk megszervezni. Ezért vált fontossá az a

³²⁸ 2012. évi CXCV. 1. § 3. „integrált intézménytől átvett feladat: 2013. január 1-jét megelőzően a települési önkormányzat, 2013. január 1-jétől az állam által – a települési önkormányzattal az integrált intézmény működtetésére kötött ellátási szerződés vagy megállapodás útján – nyújtott szakosított szociális ellátás és gyermekvédelmi szakellátás.”

jogi szabályozás mely szerint az államnak is lehetősége van feladatai ellátására szerződést kötni. Így alakult ki az a helyzet, hogy a korábban az önkormányzat által ellátott most már „állami” feladatot továbbra is az önkormányzat látja el, annyi különbséggel, hogy erre szerződést kellett kötnie az állammal. Az állam a korábbiaknak megfelelően az általa meghatározott finanszírozást biztosítja, mely jellemzően nem elégséges a feladat ellátáshoz, így az önkormányzatoknak továbbra is saját forrást szükséges biztosítaniuk.

A fent felvázolt 2012. január 1-től végbement változások egy olyan vegyes rendszer kialakulásához vezettek, melyben logikailag nehezen megmagyarázhatóan vont magához feladatokat az állam és hagyott ellátandó feladatokat az önkormányzatoknál. Egyes feladatokra nem kötött szerződést (szakellátás) még más esetben felismerve, hogy nem rendelkezik az ellátás további működéséhez szükséges feltételekkel, illetve nem volt felkészülve a feladat átvételére inkább szerződést kötött.

Az önkormányzati reform egyik legfontosabb feladata a finanszírozás módjának megváltoztatása lett volna. Lényeges változtatásokra a szociális szolgáltatások finanszírozása területén sem került sor. Nem történt meg a Magyar Programban is célul kitűzött feladatfinanszírozás megvalósítása. A hangzatos „feladatalapú finanszírozás” mely inkább a költségvetési megtakarítást szolgálhatja és a költségvetési támogatások felhasználásának kötöttségét jelenti, nem került valamennyi szolgáltatás esetén bevezetésre. Sőt egy olyan vegyes rendszer alakult ki 2013 évre a szociális szolgáltatások terén, mely nemcsak feladatonként, hanem fenntartónként is különböző finanszírozást eredményezett (lásd 150-153. oldal).

8.2. Működési engedély nélkül nyújtott szociális szolgáltatások

A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) jogelődje a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal 2010-től kezdve folyamatosan közzéteszi az engedély nélkül nyújtott szociális szolgáltatások listáját. A legfrissebb, 2013. augusztus 1-ei lista³²⁹ alapján 31 engedély nélkül működtetett szolgáltatás ellen indított eljárást a hatóság.

³²⁹ Engedély nélkül működő szociális szolgáltatások,
<http://szocialisportal.hu/documents/10504/259110/2013.08.01.+pdf>

„A lista szerint főleg Hajdú-Bihar, Somogy és Pest megyében terjedtek el az engedély nélküli szociális szolgáltatások, amelyek közül a leggyakoribb a bentlakásos szociális intézményi ellátás. A megvizsgált 31 intézmény közül mindössze egy felelt meg a jelenlegi jogszabályi előírásoknak. A többi intézmény esetén a személyi és tárgyi feltételek minden esetben hiányoztak, 6 esetben nem megfelelő gondozási tevékenység folytatását, 1 esetben az ellátottak személyes szabadságának korlátozását állapították meg. A nem megfelelő gondozási tevékenység, az alacsony ellátási színvonal akár az élet és testi épség veszélyeztetéséhez vezethet.

A szolgáltatások működtetői gyakran anyagi, vagyoni kárt okoznak, oly módon, hogy megszerzik az ellátott ingatlanját, illetve az indokoltnál magasabb térítési díjat szednek be. Előfordulhat az élet és a testi épség veszélyeztetése is, a jellemző alacsony ellátási színvonal, a gondozás elmulasztása az ellátott halálához is vezethet.”

Az első fokú hatóságok, a megyei kormányhivatalok szociális és gyámhivatalai ezen intézmények fenntartóit, tulajdonosait felszólították az engedély nélkül nyújtott szolgáltatások abbahagyására, illetve bírságot szabtak ki. A jogszabályok egyéb eszközöket nem biztosítanak e hatóságok számára.”³³⁰

„Így a tiltás ellenére több engedély nélkül üzemelő szociális otthon is tovább működik, a hatóság tehetetlen, mert az otthonok fenntartói a gondozottakkal korábban kötött gondozási szerződést újrakötötték és több helyen már csak eltartási szerződéseket kötnek az idős emberekkel. Ebben az esetben már a szociális hatóságnak nincs hatásköre. A jog eszközeivel fellépni már csak akkor van lehetőség, ha a gondozottak panaszt tesznek a nem megfelelő ellátás miatt.”³³¹

Szabó Máté országgyűlési biztos jelentésében a következőket olvashatjuk: „Nem az emelkedő összegű bírság a megoldás. Azt kellene feltárni, miért van igény az ápolást, gondozást engedély nélkül, tehát illegálisan nyújtó szolgáltatásokra.”³³²

Szabó Máté arra is rámutatott, hogy nem egyértelmű a szociális szolgáltató intézmények alapításának törvényi szabályozása és hiányos az illegálisan működő otthonok felszámolására vonatkozó jogszabály. Az engedély nélkül működő szolgáltatók/intézmények látókörbe kerülésének egyik okát abban látja, hogy az

³³⁰ http://hvg.hu/itthon/20100810_illegalis_idosotthonok (letöltés ideje: 2014. február 20.)

³³¹ Nincs ellenszer az illegális szociális otthonokra, <http://www.rtlklub.hu/hirek/belfold/cikk/331677> (letöltés ideje: 2014. február 20.)

³³² Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának Jelentése az AJB-4941/2010 számú ügyben

engedélyező hatóságok körében sem volt egységes a joggyakorlat az Szt. 57. § (3) bekezdésének értelmezésében. E szakasz az intézmény létszámát tekintve legalább tíz főt állapít meg, így az egyik értelmezés szerint a tíz fő alatti „intézmények” nem működési engedély kötelesek, azok a polgárjog keretei között működnek. A joggyakorlatban áttörést hozott a Hajdú-Bihar Megyei Szociális és Gyámhivatal döntése, amely a 10 fős létszámot feltételbeli hiányosságnak tekintette és az engedély nélkül működő szolgáltatót a tevékenység abbahagyására kötelezte, majd határozatát a megyei bíróság helyben hagyta.³³³

Az engedély nélkül működő szociális szolgáltatók felszámolását követően azok gondozottjainak további ellátására az önkormányzatok kötelesek. Amennyiben másként nem oldható meg, ápolást, gondozást nyújtó intézményben kell gondoskodniuk az önmaguk ellátására nem, vagy csak folyamatos segítséggel képes személyek napi legalább háromszori étkeztetéséről, szükség szerint ruházataról, mentális gondozásáról, egészségügyi ellátásáról, lakhatásáról (teljes körű ellátás). Az intézmény lehet idősek, pszichiátriai betegek, szenvedélybetegek, fogyatékos személyek, valamint hajléktalanok otthona. A feladat ellátását biztosító normák azonban nem elegendők és problémásak a törvényi szabályozás egyes elemei. Hiányzik például jogszabály arra nézve, hogy az illegális szolgáltató felszámolását követően az ellátásra köteles önkormányzat férőhely hiányában hogyan tegyen eleget feladatának. Nincs szabályozva a piaci alapon működő, az időskorúakat bentlakásos formában ellátó intézmények tevékenysége, szolgáltatásai sem, ami sérti a jogbiztonság követelményét, az élethez és az emberi méltósághoz, a szociális biztonsághoz való jogot – állapította meg az állampolgári jogok országgyűlési biztosának vizsgálata. „Az engedély nélküli intézmények felszámolása, illetve az ott lévők gyors elhelyezése érdekében az engedélyező hatóságok által hozott abbahagyásra kötelező határozatok tényleges végrehajthatósága érdekében jogszabály módosítást látna szükségesnek. Véleménye szerint jogszabály mondja ki, hogy a szolgáltatás abbahagyására kötelező határozat fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható. Ehhez a Ket. 101. § (3) bekezdés e) pontjában nevesíteni kell a „szociális biztonság érdekében” kifejezést, és a Szocvtv-ben rögzíteni kell az ilyen határozat fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóságát. A főigazgató javasolta továbbá, hogy a végrehajtáskor legyen a szociális és gyámhivatalnak tényleges lehetősége az „intézmény” bezárására, valamint

³³³ Szt. 57. § (3) bekezdés „a tartós bentlakást nyújtó és átmeneti elhelyezést nyújtó intézmény legalább tíz fő, legfeljebb százötven fő ellátását biztosítja.”

az ellátottak átmeneti elhelyezéséről — a megfelelően tájékozott, de nem együttműködő hozzátartozó, és/vagy akár az ellátott akarata ellenére — történő azonnali gondoskodásra. Véleménye szerint a Korm. r-ben hatályos szabályok szerint egy elhúzódó eljárás jelenik meg, pedig ahol esély sincs a működési engedély kiadására, ott azonnali intézkedés lenne célszerű. Álláspontja szerint az azonnali intézkedés feltételezné, hogy hatóságnak legyen lehetősége szerződést kötni olyan fenntartókkal, ahol a férőhelyszám 5-10%-nak megfelelő üres férőhelyet készenlétként tudnak tartani. Az országgyűlési biztos összegzésként kiemelte, hogy a probléma komplex, szélesebb körű megközelítése szükséges. Fel kell tárni az illegális szolgáltatók iránti igény megjelenésének okait, így pl. azt, hogy vannak olyan ellátásra szoruló emberek, akik a szociális ellátó rendszer intézményeibe valamely oknál fogva nem kerülnek be, vagy nem kívánnak egy nagy létszámú intézmény ellátottjai lenni. Ha egy szolgáltatásra igény van, és az igény kielégítése során az azt biztosítók visszaélnék az általuk nyújtott szolgáltatás színvonalával, abban az esetben olyan szabályozási környezetet kell teremteni, amely megakadályozza az egyébként is csekély érdekérvényesítési képességgel rendelkező kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek további hátrányokat szenvedjenek el. Az államnak a fentiek alapján aktív szerepet kell vállalnia a piaci alapú szolgáltatások nyújtására vonatkozó szabályozás hiányosságának felszámolásában.

Az elmúlt időszakban végbement társadalmi, gazdasági változások azt igazolják, hogy szükség van az aktív állam felelősségét fenntartani a közfeladatok ellátásában. A közösségi feladatok ellátása, a lakosságszám csökkenése és elöregedése, az egyre fokozódó társadalmi problémák egyre inkább az állam erősítését, aktív részvételét kívánja meg. Az elmúlt években, különösen a 2010-es kormányváltást követően véghez vitt és felgyorsult reformok, melyek egyértelműen az állam szerepének túlzott erősítése irányába hatnak, melyet nevezhetünk visszaállamosításnak is, átgondolatlannak tűnik. Sem a változtatási szándékok előtt, sem azt követően, nem készültek a szakma képviselői részéről a reformokkal kapcsolatos véleményükről felmérések. De annak a felmérése sem történik, hogy „felülről” érkező reformok milyen eredménnyel jártak. Mint azonban a brit példából láthatjuk az „előkészítetlen” folyamatok nem feltétlenül vezetnek eredményre, még akkor sem, ha tudjuk, hogy ma már nem beszélhetünk élethosszig tartó köztisztviselői pályáról Magyarországon. Az átgondolás nélküli reformok szervezeti kulturális ellenállásokhoz vezetnek és ez az államnak többet kerülhet, mint az, ha úgy hagynak mindent, ahogy van.

8.3. Elektronikus közszolgáltatás, a szociális szolgáltatásokban megjelenő elektronikus rendszerek

A rendszerváltást követően már 1992-ben megfogalmazódott a közigazgatás információs rendszerének fejlesztése iránti követelmény. Az 1026/1992. (V.12.) Korm. határozat a következőket határozta meg: fel kell tárnai a közigazgatás információs rendszereiben meglévő párhuzamosságokat, ki kell alakítani e rendszerek összehangolásának jogi, gazdasági és módszertani feltételeit. Tervet kell kidolgozni a közigazgatási informatikai infrastruktúra összehangolt fejlesztésére.

A közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozat, majd a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról szóló 1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozat célul tűzte ki az elektronikus közigazgatás korszerűsítését. A cél a központi közigazgatás és az önkormányzatok egységes szemléletű informatikai és szolgáltatásközpontú fejlesztése, az egyes közigazgatási eljárások elektronikus ügyintézésre is alkalmassá tételéhez kapcsolódó program előkészítésének és a szabályozási munkájának felgyorsítása. Fel kell mérni a közigazgatás informatikai állapotát, s az informatikai rendszerek műszaki követelményeinek meghatározásáról olyan általános szabály- és követelményrendszert kell felállítani, mely biztosítja az ágazatok fejlesztésének egymással való összefüggését, az egyes adatbázisok közötti együttműködést és az ügyfélorientált ügymenetet. Az Interneten keresztül történő, ügyfél-azonosítást vagy adatbázis-hozzáférést szükségessé tevő elektronikus ügyintézés, illetve on-line díj- és illetékfizetést megvalósító szolgáltatást - az erőforrásokkal való hatékony gazdálkodás érdekében - valamennyi központi közigazgatási szerv vonatkozásában a kormányzati portálon mint ügyfélkapun keresztül elérhetővé kell tenni.

A Magyar Információs Társadalom Stratégia készítéséről szóló 1214/2002. (XII. 28.) Korm. Határozat alapján elkészült Egészségügyi és Szociális Ágazati Információs Stratégia célkitűzései a következők voltak:

- A kor színvonalának és információs igényének megfelelő egészség és szociális monitorozó rendszer kialakítása - a rendszer kialakítása és működtetése

értelemszerűen nem valósítható meg a kapcsolódó informatikai fejlesztések nélkül.

- Ágazati portál létrehozása tartalomszolgáltatással a lakosság, az egészségügyi és szociális szolgáltatók, a média, a gazdasági szereplők, a kutató intézmények, a döntéshozók számára.
- Egészségügyi és szociális telefonos/internetes tanácsadó szolgálat.
- Az egészségügyi és szociális szolgáltatók, illetve országos hatáskörű egészségügyi intézmények információs rendszerének korszerűsítése. (Ecker, 2005)

Magyarországon ebben az időszakban, a 2003 évközi adatok szerint mindösszesen 6824 olyan szervezet, intézmény, illetve intézményi telephely volt, amely valamilyen szociális, vagy gyermekjóléti, gyermekvédelmi ellátást nyújtott. Ezek legnagyobb részének (4 883) a fenntartója települési önkormányzat, illetve (886 esetében) megyei (fővárosi) önkormányzat. Továbbá a fenntartók között megtalálhatók még önkormányzati intézményfenntartó társulások, egyházak, közhasznú társaságok, alapítványok, egyesületek, egyéni és társas vállalkozások, központi költségvetési intézmények, kisebbségi önkormányzatok és közalapítványok is.³³⁴

A Kormány a 2006 szeptemberében elkészült Konvergencia Programjában a 2007-2009 közötti időszakra meghatározta a közigazgatás kiemelt fejlesztési területeit. Ugyancsak 2006-ban fogadta el, az Európai Bizottság pedig 2007-ben hagyta jóvá– a 2007-2013 közötti időszakra szóló Elektronikus Közigazgatás Operatív Programot (EKOP).

Az EKOP két prioritása a következő volt:

- a közigazgatás és a közigazgatási szolgáltatások belső folyamatainak megújítása;
- a közigazgatási szolgáltatások folyamatainak elektronizálása, tranzakciós szintjeinek emelése és a közigazgatás hatékony működéséhez szükséges központi elektronikus szolgáltatások kialakítása;
- a közigazgatási szolgáltatásokhoz történő hozzáférést biztosító fejlesztések.³³⁵

A 2008-as Szociális Ágazati Információs Stratégia szerint a szociális és gyermekvédelmi hatóságok információtechnológiai környezete jó alapot biztosít a szociális központi informatikai rendszer kialakításához.

³³⁴ Az EüM szociális ágazat információs társadalom stratégiájának megalapozása” A szociális ágazat informatikai helyzete összeállította: Eckert Bálint 2005.
www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=813 (letöltés ideje: 2014. február 25.)

³³⁵ Állami Számvevőszék 2009. *i.m.*

A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények ágazati azonosítójáról és országos nyilvántartásáról szóló 226/2006. (XI. 20.) Korm. rendelettel országos nyilvántartási rendszer létrehozására került sor. A rendelet alapján a szociális regiszter 2007. június 1-vel jött létre. Az országos jelentési rendszer a szociális szolgáltatásokat nyújtó engedélyesekre terjed ki, és engedélyesenként tartalmazza a rendelet 5. számú melléklet szerinti adatokat.

A szociális regiszter kiegészítéseként jött létre a központi elektronikus szolgáltatások fejlesztésének újabb lépéseként 2012. január 01. napjától a „Tevékenységadminisztráció - Központi Elektronikus Nyilvántartás a Szolgáltatást Igénybevevőkről” (röviden TEVADMIN, KENYSZI) TAJ alapú nyilvántartási rendszere. Az NRSZH álláspontja szerint a cél a szolgáltató rendszer átláthatóságának, tervezhetőségének, irányíthatóságának és fenntarthatóságának növelése, továbbá a szolgáltatások állami finanszírozásának ellenőrzése. Továbbá lehetővé teszi a jogosulatlan igénybevétel kiszűrését is. A rendszerben a napi jelentési kötelezettség – amely a szolgáltatók kötelezettsége - elmaradása jogkövetkezményt von maga után.

A személyes gondoskodást nyújtó ellátásokhoz hasonlóan a pénzbeli és természetbeni ellátások terén is kialakították az országosan egységes TAJ alapú rendszert (PTR). Az adatbázisban történő rögzítés 2013 őszétől folyamatos feladatot jelent az ágazatban dolgozók számára. Egyenlőre, a kialakított rendszer nem köthető össze az egyes önkormányzatok által vezetett egyéb nyilvántartásokkal (Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázis (FOKA), PTR, IRMA (iktatóprogram)). Ennek eredményeképpen elsősorban az adminisztratív feladatok növekedtek meg a feladatot ellátó ügyintézők esetén.

A bevezetett Igénybevevői nyilvántartási rendszer adataiból készített tanulmány szerint 2012. október 15-21. időtartamban, 71 ellátástípusban 13302 szolgáltatás működött, ebből szociális alapszolgáltatás és szakellátás 9182 db (nem tartalmazza a falu-és tanyagondnoki szolgáltatást, az utcai szociális munka szolgáltatást, az alacsonyküszöbű ellátást). A szociális ellátások ügyfeleinek száma a teljes lakosság 5,6 %-a volt. A kisebb településeken (község) a teljes népesség arányához viszonyítva többen, a városokban közel azonosan, a megyei jogú városokban és a fővárosban kevesebben

vették igénybe a nyújtott szociális szolgáltatásokat.³³⁶ Az adatok alapján 10 év alatt kétszeresére növekedett a szociális, gyermekjóléti, illetve gyermekvédelmi ellátást nyújtó szolgáltatások/intézmények száma.

Az ágazatot érintő újabb változás 2013 év végén következett be. A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet 15-16. §-ai alapján bevezetésre került az elektronikus ügyintézés a személyes gondoskodást nyújtó ellátások engedélyezése terén.³³⁷

³³⁶ PÓSFAL, 2013, *i.m.*

³³⁷ R. 15. § (1)-(3) bekezdései szerint: „A fenntartó az engedélyes bejegyzése, az adatmódosítás és az engedélyes törlése iránti kérelmet a miniszter által e célra rendszeresített, és a működést engedélyező szervek honlapján, továbbá a kormányzati portálon közzétett adatlapon vagy elektronikus űrlapon nyújthatja be. Az engedélyes bejegyzése, az adatmódosítás és az engedélyes törlése iránti kérelem benyújtására szolgáló adatlapon és elektronikus űrlapon kötelező adattartalmát a 4. melléklet határozza meg. A működést engedélyező szerv az engedélyes bejegyzése, az adatmódosítás és az engedélyes törlése iránti, nem elektronikus úton benyújtott kérelem adatait a beérkezést követő nyolc napon belül rögzíti a szolgáltatói nyilvántartás informatikai rendszerében.”

IX. A hatóságok joggyakorlatának változásai

Az ellenőrzés, az engedélyezés eljárásának változása, az elektronikus közigazgatás fejlesztése mind kihívás elé állíthatja az eljáró hatóságokat, nem különben a szociális szolgáltatások működtetőit, akiknek e feltételek szerint kell együttműködniük az állammal. A közigazgatásban, illetve a közszolgáltatásokban bevezetésre kerülő reformok hatásfokát és eredményességét számos tényező befolyásolja. Az engedélyezést és ellenőrzést végző hatóságok változásokhoz való alkalmazkodása reális képet tud festeni a jogalkalmazás hatékonyságáról a megváltozó jogi környezetben.

A kutatást survey módszerrel végeztük, melyet az első felmérés módszerbeli kötöttsége determinált. A vizsgálat során két adatfelvételre került sor 2008-ban és 2012-ben. Sajátos módon – a jogi környezet folyamatos változásai eredményeképpen minden esetben csak az adott időszakban érvényes feladatokkal kapcsolatban tudunk adatokat gyűjteni és azokat kérdeztük meg, akik a megkérdezés idejében engedélyező és ellenőrző hatóságként járhattak el. A kutatás során a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (továbbiakban: NRSZH) jogelődje engedélyét és támogatását élveztük, mely mint később kiderült segítette a kutatás eredményességét, de bizonyos esetekben korlátokat is szabott az adatgyűjtésnek.

9.2. Személyi és tárgyi feltételek változásai 2009 és 2012 között

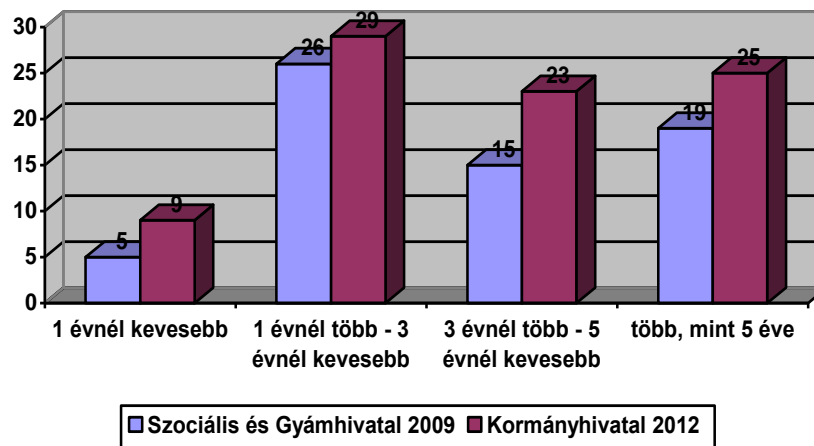
Az ország területén a szociális szolgáltatások engedélyezésével és ellenőrzésével foglalkozó dolgozók létszáma 2012 évben összesen 86 fő. 2009-ben a szociális és gyámhivatalokban foglalkoztatottak létszáma 65 fő volt. 2011. június 30-ig a kijelölt jegyzők (számuk 281 volt) szintén engedélyezési és ellenőrzési feladatokat is elláttak, ahol hivatalonként legalább egy dolgozónak ezzel a területtel vagy ezzel a területtel is foglalkoznia kellett. (Az Szt. 92/B. §-a határozza meg az önkormányzatok intézmények működtetésével kapcsolatos fenntartói feladatait. A 2009-ben adott válaszok alapján a működési engedélyezési eljárással, ellenőrzéssel foglalkozó munkatársak 45,3%-ának munkakörébe a fenntartói feladatok ellátása is beletartozott.)

Ha ezeket az adatokat összehasonlítjuk a szociális és gyámhivataloknál foglalkoztatottak jelenlegi számával, a létszám arányában (összesen 21 fő) nem növekedett olyan mértékben, mint azt az átvett feladatok indokolták volna.

A szociális és gyámhivatalokban ugyanazok a dolgozók végzik mind az engedély kiadásával, mind az ellenőrzéssel kapcsolatos feladatokat. Jellemzően kizárólag az engedélyezés és ellenőrzés a feladatuk, ami kevesebb létszám mellett is szakszerűbb feladat ellátást tesz lehetővé. A feladatok gyors, hatékony ellátásához a megfelelő szakvégtzettség mellett a munkatapasztalat is fontos.

8. ábra

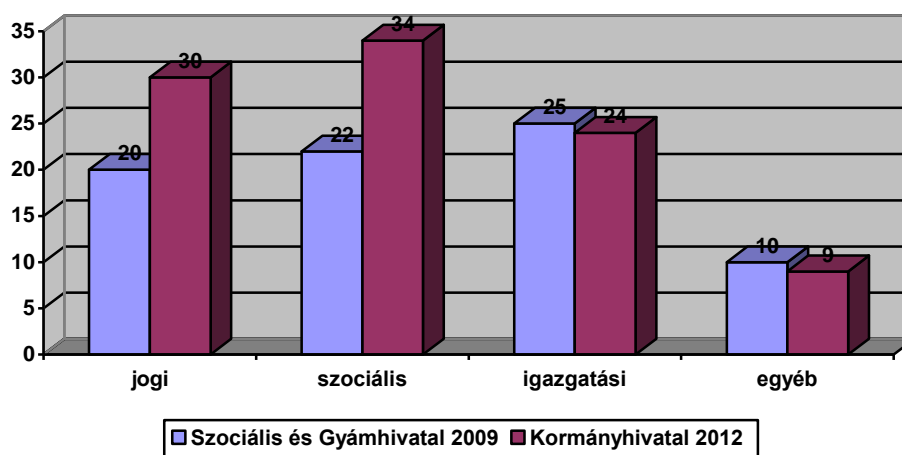
Ellenőrzést végző munkatársak száma és munkatapasztalata (fő) (2009 N=65, 2012 N=86)



A szakemberek kiválasztása során a továbbiakban is a szakmai tapasztalattal rendelkezők foglalkoztatását részesítették előnyben a hivatalok. Az ábra adataiból az is látható, hogy a területen a 2009-es vizsgálat eredményeinek megfelelően alacsony maradt a fluktuáció 2012-ben is.

A 9. ábrából jól látható, hogy a jogi és szociális szakképzettséggel rendelkezők száma növekedett. A hatáskörváltást követően, a létszámfejlesztés során ezen a két területen végzettséggel rendelkező munkavállalók felvételét preferálták. Ha összevettjük a munkatársak szakképzettség szerinti számát az összlétszámukkal, látható hogy többen több diplomával is rendelkeznek.

Ellenőrzést végző munkatársak megoszlása szakképzettség típusa szerint (fő) (2009=65, 2012 N=86)



Az ágazati és a feladat ellátásához kapcsolódó jogszabályok folyamatos változása (a 2009-es engedélyezésről szóló rendeletet 33-szor módosították, majd 2011-ben, végül 2013-ban új rendelet kiadására került sor) miatt elengedhetetlen, hogy a területen dolgozók munkáját segítsék a központi hivatalok szakmai anyagok kiadásával, szakmai fórumokkal. A 2012-ben adatot szolgáltató hatóságok közül (N=19) leginkább a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (18 hivatal), az Emberi Erőforrások Minisztériuma (16 hivatal) által kiadott anyagok nyújtanak segítséget. Ezek mellett népszerű a kormányzati, illetve az ágazat által fejlesztett honlapok használata is. A leginkább látogatott a kormány honlapja (18 hivatal), és a Szociális Ágazati Portál (9) honlapja, több válaszadó említette még a parlament, illetve a szociális módszertani intézmények honlapját is.³³⁸ A közös szakmai anyagok, és eljárási módok ismerete nemcsak a változó jogszabályi környezethez való gyors alkalmazkodásban segíti az engedélyező hatóságot, de hozzájárul a szolgáltatók és ellenőrzést végzők közös szakmai és jogértelmezési gyakorlatának kialakulásához, végeredményben biztonságosabb jogalkalmazási mechanizmusokat tesz lehetővé a közszolgáltatások szervezése során.

A hatóságok munkáját a 2007. június 1-vel létrehozott országos nyilvántartási rendszer is segíti. Már 2009-ben is a válaszadók 73%-a nyilatkozott úgy, hogy az engedélyezési eljárás mellett is használja a regisztert. A jelentési kötelezettség teljesítésére (tehát

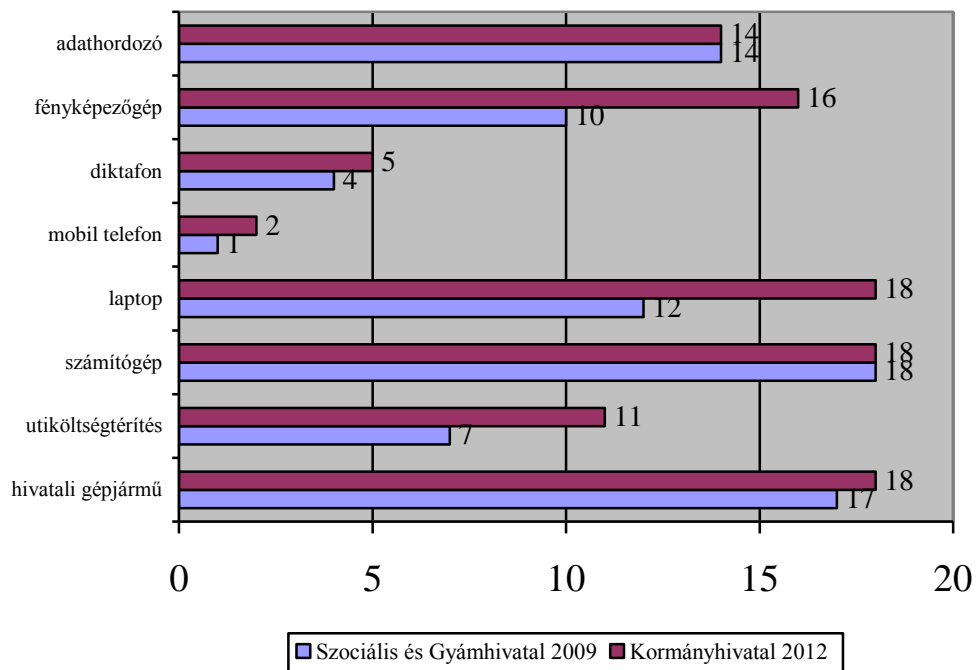
³³⁸ 2009-ben a második legtöbbet megjelölt válasz a szakmai továbbképzéseken (69, 4 %) történő tájékoztatás volt.

fenntartói feladatokra), valamint ellenőrzésre egyaránt (15,3%), adatgyűjtésre (25,9%) és tájékozódásra (56,5%) vette igénybe azt. A 2012-ben adott válaszok alapján a válaszadók háromnegyede (15 hatóság) szintén az engedélyezési eljáráson kívül is használja a regisztert, jellemezően ellenőrzésre (7), adatgyűjtésre (8) és tájékozódásra (9).

Az előzetes várakozásnak megfelelően a 2009-es felmérés eredményeivel összehasonlítva javult a hivatalok tárgyi eszközökkel való ellátottsága.

10. ábra

Az ellenőrzést végzők munkáját segítő technikai feltételekkel való ellátottság (2009; 2012)

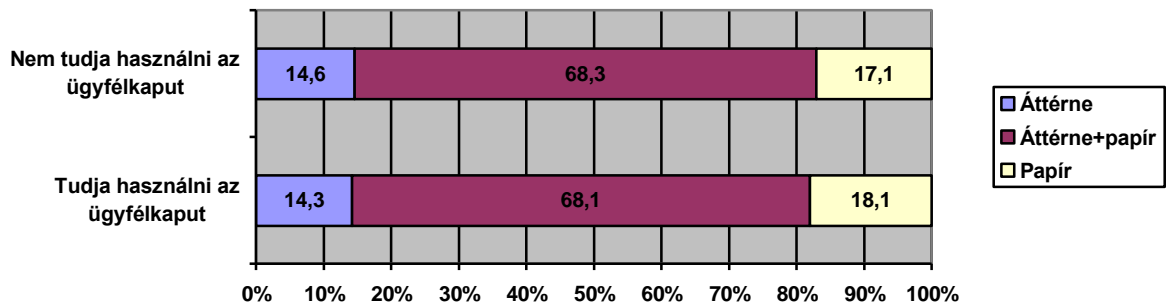


A 2009-es felmérés során adott válaszok alapján (11. ábra) jól látszik, hogy a számítógépes ismeretek megléte, vagy hiánya nem befolyásolta az elektronikus eljárásra való áttérés motivációját. Az ábra az ügyfélkapu használatával való összefüggést mutatja, de hasonló eredményekre jutottunk az egyéb ismeretek (pl. Internet, Word, Excel, stb.) használatával kapcsolatosan is egy – egy százalékpont eltérésekkel. A legjellemzőbb válasz az elektronizálás során az elektronikus és papír alapú eljárások párhuzamos alkalmazása, mely az elektronikus eljárások biztonságával kapcsolatos

óvatosságra utal. Az eljárások teljes elektronizálását a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal munkatársai tudták elképzelni az elektronikus rendszerre való teljes áttéréssel.

11. ábra

Számítógépes ismeretek megléte és az elektronikus eljárásra való áttérés összefüggései (2009), (%)



A hatékony feladat ellátáshoz szükséges az elektronikus ügyintézés feltételeinek biztosítása is, illetve a számítógépes ismeretek megléte. 2012-ben hivatalok felében nem volt biztosított, nem volt elérhető, vagy a dolgozók nem rendelkeztek ismeretekkel az intranet (9), az E-nyilvántartás (9) és az ügyfélkapu (10) használatának vonatkozásában. Ebben az elmúlt időszakban jelentős előrelépés nem történt.

2009. október 1-én lépett hatályba a 2008. évi CXI. törvény³³⁹, mely többek között a Ket. elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos szabályait módosította. A jelenleg hatályos szabályozás alapján (Ket. 169. §. (1) bekezdés) a hatóság és a Ket. 38/A. §. szerinti közreműködő hatóság által az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény szerint nyújtott elektronikus tájékoztatás - az ott meghatározott adatokon túl – tartalmazza az ügyek intézése során az elektronikus ügyindítási, vagy ügyintézési lehetőségekről, az elektronikus kapcsolattartásról, így különösen a központi szolgáltatások igénybevételének feltételeiről, a szükséges kérelem és más beadvány, nyomtatvány, űrlap, informatikai alkalmazás elérhetőségéről, alkalmazásáról szóló tájékoztatást, és az elektronikus kapcsolattartás technikai szabályairól és az üzemzavarról szóló tájékoztatást. A hatóság és a 38/A. §. szerinti közreműködő hatóság köteles arról gondoskodni, hogy a közzétett

³³⁹ Az egyes törvényeknek és törvényi rendelkezéseknek a jogrendszer túlszabályozottságának megszüntetése érdekében szükséges technikai deregulációjáról szóló 2012. évi CXXVI. törvény 3.§ (2) bekezdés 62. pontja hatályon kívül helyezte

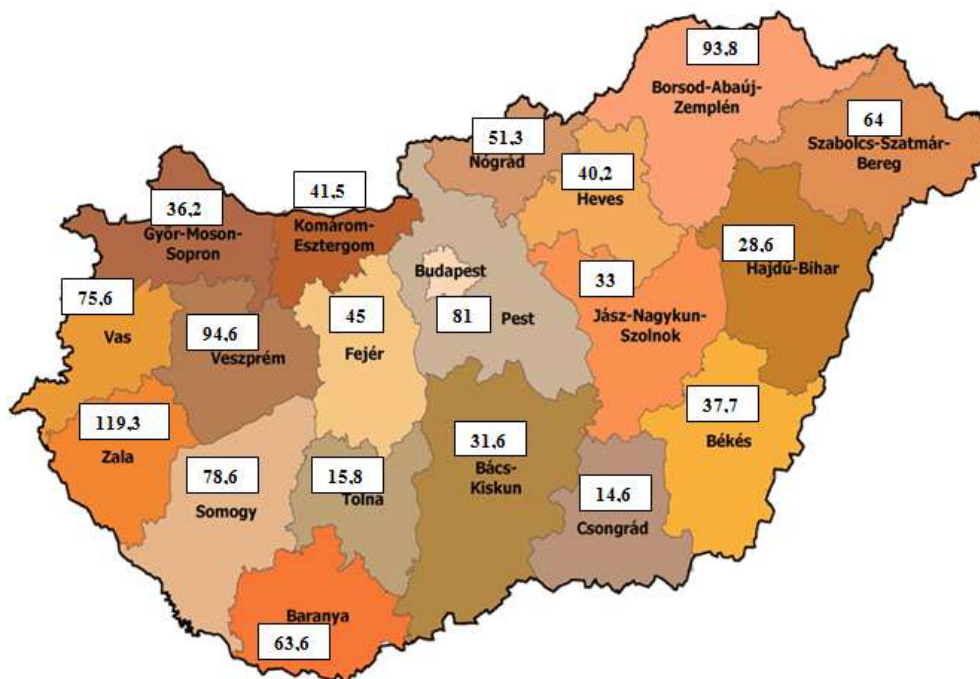
információk hitelesek, pontosak, naprakészek és az Interneten keresztül folyamatosan hozzáférhetőek legyenek.

A 19 hatóságból tizennyolc a hatóságra vonatkozó adatait közzé teszi és ebből 17 az ügyintéző elérhetőségét megjeleníti az Interneten. A kérelemhez szükséges adatlapot 16-an teszik elérhetővé, a vonatkozó jogszabályokról és ügymenetről 15 hatóság közöl adatokat.

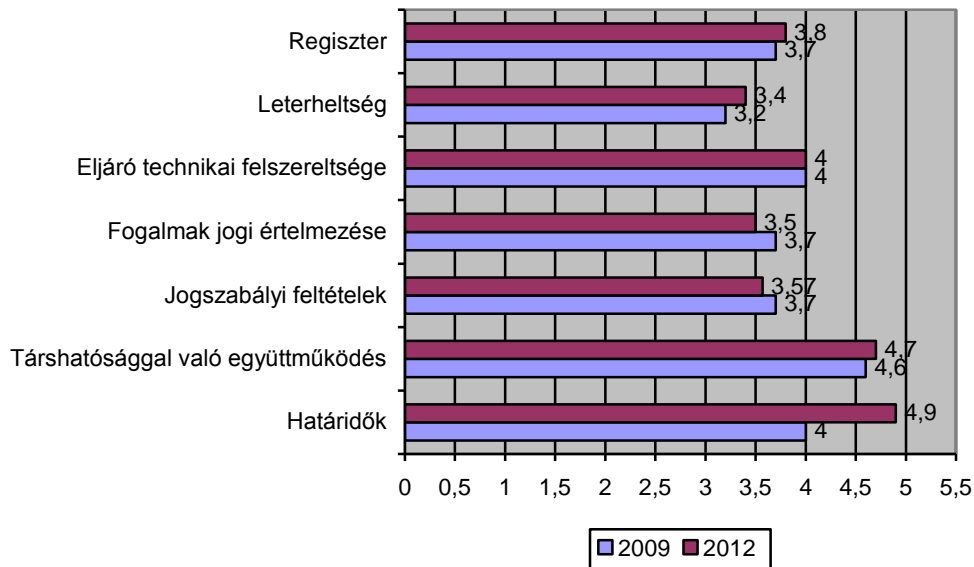
A hatóságok nyilvántartásában szereplő, engedéllyel rendelkező szolgáltatók és intézmények számának a hatóságoknál foglalkoztatottak számával történő összehasonlítása jelentős eltérést mutat az egyes hivatalok között. A legtöbb feladatot a Borsod-Abaúj- Zemplén, Zala és Pest megyében dolgozó munkatársaknak kell elvégezniük. Ha figyelembe vesszük, hogy ez nemcsak az engedélyek kiadása során jelentkező eljárási cselekményeket (pl. helyszíni szemle) határozatok és végzések kiadását jelenti, hanem a szolgáltatók kétévenkénti ellenőrzését is, jelentősnek mondható a leterheltségük.

12. ábra

Leterheltségi mutató: az engedélyezett szolgáltatások száma a területtel foglalkozó hivatali dolgozók arányában (2012, adatok forrása: NRSZH)



Az engedélyezési eljárás feltételeivel való elégedettség (Likert átlag értékek hat fokozatú skálán)



A 13. ábra az engedélyezési eljárás feltételeivel való elégedettségre 2009-ben és 2012-ben adott válaszokat szemlélteti. Az ábra szerint az előzőekben megállapítottakkal szemben a kollégák véleménye szerint mind a leterheltség, mind a határidők tekintetében javulás tapasztalható. Ez arra vezethető vissza, hogy 2009-ben a megkérdezett hatóságok között jelentős számban a jegyzői hatóságok munkatársai válaszoltak, akik feladataikat jellemzően osztott munkakörben látták el, mely a szociális és gyámhivatalokban dolgozókra nem jellemző.

9.3. A működési engedélyezési eljárás gyakorlata

A hatságokkal szemben kettős elvárás érvényesül. Egyfelől a jogszabályokban előírt követelményeknek (határidők, stb.) megfelelő gyors, hatékony, szakszerű ügyintézés követelménye, ugyanakkor az ún. ügyfélbarát közigazgatás megvalósítása. Az ügyfelek (ebben az esetben az intézmények és fenntartóik) részéről elvárás, hogy gyorsan, azonos eljárás keretében a jogszabályi előírásokat azonosan értelmezve bírálják el a hatóságok kérelmüket.

A kérdőív kérdései a hivatalok eljárását, ügyintézési folyamatait vizsgálták az egységes joggyakorlat szempontjából, valamint a kérelmezőként a fenntartókkal való kapcsolatukat.

A kérelmek benyújtásával kapcsolatosan érdekes volt megvizsgálni, hogy milyen mértékű kommunikáció történik az ügyfelek és a hatóságok között. Az engedélyezési eljárásban meglévő tapasztalatok alapján az volt az előfeltevés, hogy a gyakran változó jogszabályi környezetben a fenntartók a működési engedélyeik kiadását, módosítását, ismételt kiadását megelőzően a kérelem benyújtása előtt egyeztetést kezdeményeznek az eljáró hatóság vezetőjével, ügyintézőjével. Ezeket az „eljáráson kívüli” informális jellegű egyeztetéseket a sokszor rendkívül rövid jogszabályi határidők is indokolják. 2009-ben a hatóságok 72,9%-át, 2012-ben 18 hatóságot a fenntartók gyakran keresték fel előzetes tájékoztatás céljából. Az ügyintézők munkaidejének jellemzően 10-30%-át tölti ki ez a tevékenység hasonlóan 2009 évhez képest 2012-ben is (átlag 15%).

A fenntartók szempontjából igen lényeges kérdés a működési engedély megszerzése, hiszen ez az intézmények finanszírozásának alapja is. A hatóságok tapasztalatai alapján egy működési engedély megszerzése a kérelem benyújtásától a határozat jogerőre emelkedéséig jellemzően nem történik meg az előírt 30 nap alatt.

A szociális alapszolgáltatásokra (szolgáltatókra) vonatkozóan 2009-ben a válaszadók 50,6%-a 31-60 napos időtartamot jelölt meg, a nappali ellátások esetében ugyanezt az időtartamot 57,6%-uk választotta. A szociális és gyámhivatalok 53%-a a bentlakásos intézményekre vonatkozóan 61-90 napos időtartamot, míg 42%-a 31-60 napos időtartamot jelölt meg.

2012-ben a válaszok alapján az alapszolgáltatások esetén jellemzően 30 nap alatt megtörténik a működési engedély kiadása, a nappali intézmények és a bentlakásos intézmények esetén ez az időtartam 60 nap, nemritkán 60-90 nap. A hosszúnak tűnő eljárás okai között a szakhatóságok engedélyének megszerzését említhetjük, hiszen a kérdőív egyéb kérdéseire adott válaszok alapján megállapítható, hogy egyrészt nem jellemző az eljárás felfüggesztése a szakhatóság eljárásának időtartamára, másrészt a fenntartók a hatóságok tapasztalatai alapján nem élnek az előzetes szakhatósági engedélyek beszerzésének a lehetőségével. A szakhatóságok bár jellemzően igyekeznek betartani a jogszabály által számukra előírt határidőt, ennek ellenére még mindig előfordul, hogy túllépik azt. A jogszabályi rendelkezések módosulásával folyamatosan

bővült az eljáró szakhatóságok köre. 2012. január 1-jétől az engedélyekhez csatolni szükséges az NRSZH befogadásról szóló állásfoglalását.³⁴⁰ Ennek beszerzése az önkormányzatok esetében feleslegesen meghosszabbítja az engedélyezési eljárást, hiszen az NRSZH nem mérlegelhet annak kiadása felől, mivel az önkormányzatok az ágazati törvényben meghatározott kötelező feladatot látják el. Ugyanakkor bizonytalanság tapasztalható abban a tekintetben, hogy a társulások a feladat ellátás kötelezettjei-e vagy sem.

Bár az eljárást egyszerűsítette, az engedély kiadásának időtartamát nem befolyásolta a bentlakásos intézmények korábbi két szakaszos engedélyezési eljárásának 2010. január 1-jével történő megszüntetése.

Maguk a hivatalok is fontosnak tartják a gyors ügyintézkést és a határidő lerövidítése érdekében különböző ügyintézési technikákat használnak. 2009-ben a válaszadók 95,3%-a tartotta lényegesnek az engedélyezési eljárások gyorsítását, 2012-ben a 19 hatóságból 17 hatóság vélekedett így. 2009-ben 80%-uk, 2012-ben 16 hatóság hiánypótlásra történő felszólítással egyidejűleg telefonon vagy elektronikus levélben is tájékoztatta az ügyfelet, míg 23,5%-uk, 2012-ben 3 hatóság, ezt a hiánypótlásra történő felszólítás helyett (is) alkalmazza. A hatóságok 38,8%-a, 2012-ben 12 hatóság, az eljárásban részt vevő szakhatóságot/kat a hivatalos megkereséssel egy időben faxon vagy elektronikus levélben is megkeresi, míg 55,3%-uk, 2012-ben 13 hatóság, ugyanerre kéri a szakhatóságot/kat is. Az eljárási gyakorlatban tehát nem mutatható ki e tekintetben lényegi eltérés.

2009 évet megelőzően a vonatkozó jogszabály nem rendelkezett arról, hogy ha a fenntartó az engedély benyújtása előtt megszerezte a szakhatóság engedélyét mi a követendő eljárás. Akkor a hatóságok 43,5%-a fogadta el a fenntartó által a szakhatóságtól vagy módszertani intézménytől előzetesen megkért szakmai véleményt. Az új Szmr.³⁴¹ hatályba lépésével lehetővé vált, hogy a fenntartó benyújthassa előzetesen a szakhatóság állásfoglalását, melyet így a rendelkezések alapján kötelező elfogadni. Ezzel a hatóságok munkája egyszerűsödik, az eljárás rövidebbé válik,

³⁴⁰ Szt. 58/A. (2)-(2a) bekezdései

³⁴¹ A szociális szolgáltatók és intézmények működésének engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló 321/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet (Szmr.)

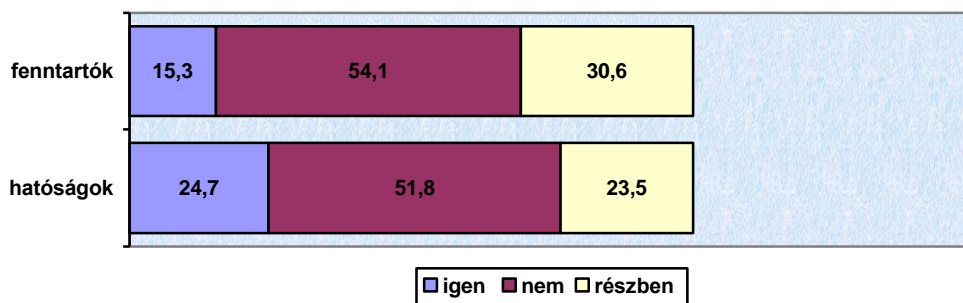
mindezek ellenére a 19 hatóságból csak 13 hatóság fogadja el az előzetesen benyújtott szakvéleményt.

Jelentős előrelépés lenne az ügymentek gyorsítása szempontjából az elektronikus ügyintézés lehetősége. A válaszadók közül mindössze egy hatóság számolt be arról, hogy 2009. évben 1 esetben elektronikus úton kérelmet nyújtottak be, 2012-ben erre egy esetben sem került sor.

A hatóságok véleményét megkérdeztük arról is, hogy ők maguk, illetve a fenntartók rendelkeznek-e a megfelelő technikai feltételekkel az elektronikus eljárás bevezetéséhez. 2009-ben a válaszadók több mint felének véleménye szerint az elektronikus eljárás bevezetésének technikai feltételei sem az engedélyező hatóságok, sem pedig a fenntartók esetében nem állnak fenn, továbbá jelentős arányuk véli úgy, hogy a feltételek csak részben biztosítottak.

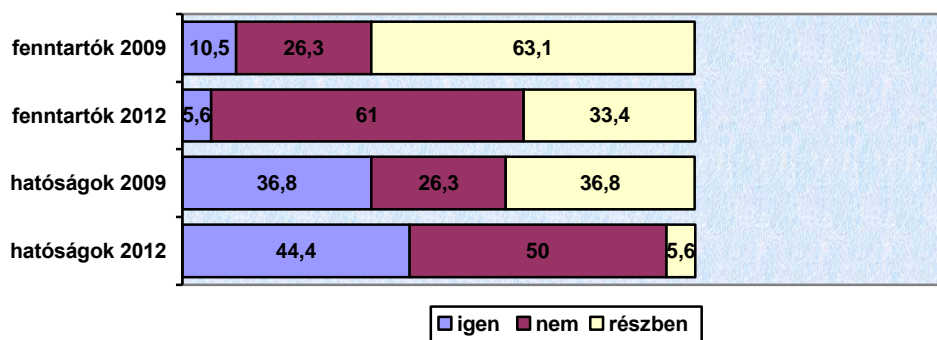
14. ábra

Adottak-e a feltételek az elektronikus eljárás bevezetéséhez? (2009) (%)



A 14. ábra alapján jól látható, hogy a hatóságok és a fenntartók feltételrendszerének megítélése a 19 szociális és gyámhivatal szerint kedvezőbb.

Adottak-e a technikai feltételek az elektronikus eljárás bevezetéséhez? (a szociális és gyámhivatalok válaszai alapján, %)



Az engedélyezési eljárások elhúzódásának – és egyben kiszámíthatatlanságának – egyik legfontosabb oka lehet a szakmai programok szakértői véleményeztetésének időigényessége, az esetleg felmerülő hiányosságok pótlása módszereinek eltérő gyakorlata. A megkérdezettek mintegy fele úgy nyilatkozott, hogy az összes ügy 80-100%-ában a módszertani intézmények 16-30 napon belül véleményezik a szakmai programot, azonban nem tekinthető ritkának a 30 napon túli véleményezés sem. 2012-ben 7 hatóság válaszolt úgy hogy 30 napon túl véleményezte a módszertani intézmény a szakmai programot, így változatlan tendencia figyelhető meg. 2009-ben a válaszadók 41,2%-a, 2012-ben 12 hatóság, a szakvéleményben foglaltak alapján kijavított szakmai programot saját hatáskörben elfogadják, 50,6%, 2012-ben 8 hatóság, ismételt módszertani szakvéleményt kér. A válaszadók 30,6%-a, 2012-ben 8 hatóság, jelölte meg alkalmazott eljárásként azt, hogy a módszertani intézmény az esetleges hiányosságokat közvetlenül a fenntartóknak küldi meg, majd csak a pótlást, kijavítást követően ad a szakmai programról pozitív szakvéleményt.

Az engedélyezési eljárásokkal kapcsolatban visszatérően felmerülő problémaként jelentkezik, hogy az ágazati jogszabályokban rögzített tárgyi feltételek egyes szolgáltatás-, illetve intézménytípusok esetében nem kellően pontosak, nehezen értelmezhetők és alkalmazhatók, így a különböző hatóságok előtt folyó eljárások végkimenetele sem egyértelmű. Ez a tapasztalatok alapján jelentősen sértheti a jogbiztonságot, és nehezítheti a jogalkalmazást.

Lényeges kérdés tehát, hogy az engedélyező hatóságok hogyan ítélik meg az ágazati jogszabályok értelmezhetőségét a szolgáltatások tárgyi feltételeit illetően. 2009-ben a válaszadók mindössze 29,4%-a vélekedett úgy, hogy megfelelő a jogszabályi háttér

értelmezhetősége, míg 49,4% megítélése szerint a jogszabályi előírások bizonytalanságot okoznak, továbbá 22,4% vélte úgy, hogy a tárgyi feltételek jelenlegi szabályozása nem minden szolgáltatásra, intézménytípusra megfelelő.

2012-ben 19 hatóság közül 7 hatóság szerint megfelelő a jogszabályi környezet, 8 megítélése szerint a jogszabályi előírások bizonytalanságot okoznak, további 8 véli úgy, hogy a tárgyi feltételek jelenlegi szabályozása nem minden szolgáltatásra, intézménytípusra megfelelő. Ezzel összefüggésben érdemes megemlíteni, hogy 2012-ben a hatóságok több mint fele (11) továbbra is indokoltnak tartja az engedély határozott idejű kiadását a tárgyi feltételek hiányában is.

A válaszadóknak egy 1-től 6-ig terjedő skálán (az elégtelentől a teljesen megfelelőig) kellett osztályozniuk az engedélyezési eljárás egyes feltételeinek megfelelőségét, úgymint az eljárási határidőket, a társhatóságokkal való együttműködést, a jogszabályi környezetet, a fogalmak jogi értelmezését, saját technikai feltételrendszerüket, leterheltségüket, illetőleg az ágazati regiszter megfelelőségét. 2009-ben adott válaszok alapján az egyes feltételek megfelelőségének megítélése az éppen megfelelő és a megfelelő szint között helyezkedett el. A társhatóságokkal való együttműködést a megkérdezettek az átlagosnál jobbnak, míg a leterheltség szintjét az átlagosnál rosszabbnak ítélték meg. 2012-ben a válaszok jellemzően a jól megfelelő és a teljesen megfelelő közé esnek. A hatóságok leginkább az eljárási határidőkkel elégedettek, annak ellenére, hogy a működési engedélyek kiadása során a fent jelzett problémák miatt azt nem mindig tudják tartani.

A hatóságok véleményét kértük arról, hogy az engedélyezési eljárás egyes momentumaira, a becsatolandó mellékletekre, az egyes eljárási cselekményekre, aktusokra vonatkozóan biztosítottak látják-e az elektronizálás lehetőségét. A megadott 5 válaszlehetőség közül több is megjelölhető volt. Általánosságban elmondható, hogy az engedélyezési eljárás egyes szakaszainak elektronizálása a többség véleménye szerint csak a tárgyi, személyi feltételek javítása és fejlesztése esetén, illetőleg a vonatkozó jogszabályi előírások módosítását követően biztosítható.

9.4. Szociális szolgáltatások ellenőrzésének gyakorlata

A kérdőív kérdései az ellenőrzés gyakorlatára, a módszertani intézményekkel való együttműködésre és hiányosság esetén alkalmazott szankciókra is rákérdeztek.

Jelentős könnyebbséget eredményezett a régi Szmr. 2009. január 1-jén hatályba lépett módosítása, mely a nem állami fenntartók esetében is az éves ellenőrzés helyett kétévente történő ellenőrzést írt elő. 2012-ben a 19 hatóság közül 14 hatóság válaszolt úgy, hogy megtartotta az előírt ellenőrzést aszerint, hogy az intézmények kétévenkénti egyszer történő ellenőrzése megvalósuljon. Az ellenőrzések megszervezése sokszor nehézségekbe ütközik. A hatályos Szmr.³⁴² 11. § (2) bekezdése kötelezővé teszi minden évben január 31. napjáig éves ellenőrzési terv készítését. Kérdésként fogalmazódott meg, hogy mennyire lehetséges az ütemtervet tartani, eltérnek-e a hatóságok az ütemtervtől, ha igen mi ennek az oka. 2009-ben a válaszadók több mint fele (58,8 %) válaszolta, hogy eltér az ütemtervtől, 2012-ben a hatóságok háromnegyede (15) hasonlóan nyilatkozott. Az okok között csak elenyésző százalékban szerepelt, hogy az ügyintéző osztott munkakörben dolgozik illetve, az idő hiánya (3,5%). 2009-ben a hatóságok 95,1%-a lehetővé tette akár egynél több alkalommal is a fenntartó vagy intézményvezető részére az ellenőrzés időpontjának a megváltoztatását. A hatóságok ebben a tekintetben továbbra is rugalmasak. Szintén rugalmas a hozzáállása a hatóságoknak az ellenőrzés során tett megállapításokkal kapcsolatosan. A fenntartók még a jegyzőkönyv elkészülte előtt is észrevételeket tehetnek. 19 hatóság közül 10 akár a jegyzőkönyv tartalmát is módosítja a megfogalmazott észrevételek alapján. 13 hatóság számolt be arról, hogy az ellenőrzés eredményeként jogvita is kialakult a fenntartó és a hatóság között.

A módszertani intézményeknek mind az engedélyezési mind az ellenőrzési eljárásban fontos szerepük van. A jogalkotó ezen folyamatokban való részvételükkel kívánta elősegíteni, hogy az intézmények/szolgáltatók megfelelő szakmai színvonalon működjenek. A kérdőív több kérdése is az ellenőrző hatóság és a módszertani intézmények együttműködését vizsgálta. Arra a kérdésre, hogy a módszertani intézmény részt vett-e az ellenőrzésben, 2009-ben a megkérdezettek 70,6 %-a válaszolt igennel. Az együttműködés 2012-ben még szorosabbá vált, 17 hatóság számolt be arról, hogy a módszertan minden esetben részt vett az ellenőrzésben. A megkérdezett hatóságok nemcsak jogszabályi kötelezettségük, hanem meggyőződésük alapján is szükségesnek tartják az együttműködést. A hatóságok 84,7%-a, 2012-ben 15 hatóság szükségesnek

³⁴² A szociális szolgáltatók és intézmények működésének engedélyezéséről és ellenőrzéséről szóló 321/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet (Szmr.)

tartja a módszertani intézmény bevonását, 65,9%-uk, 2012-ben 13 hatóság ezt szakmai szempontokkal indokolta.

Mind a fenntartók és intézményeik mind a hatóságok szempontjából lényeges, hogyan történik a módszertani intézmény és a hatóság között a feladat megosztás az ellenőrzés során. 2009-hez képest 2012-ben már jellemzően sor került az együttes ellenőrzésre. Ugyanakkor továbbra is mindenki külön a saját szempontrendszer szerint ellenőrzött. A 2009-től elkezdődött folyamat, mely szerint a jogszabályoknak való megfelelést, a szabályzatok meglétét inkább a hatóságok, a szakmai szempontokat (gondozás és dokumentációja, mentálhigiénés ellátás és dokumentációja, stb.) inkább a módszertani intézmény ellenőrzi 2012-re jellemzővé vált. A személyi feltételeket, a tárgyi feltételeket jellemzően mindkét hatóság megvizsgálta. Továbbra is kérdés, hogy jogszabályi szinten szüksége-e a hatóságok és a módszertani intézmények ellenőrzési feladatait a kompetencia határok megjelölésével megfogalmazni. A hatóságok válaszaik alapján megoldásnak találják ezt a lehetőséget, valamint az ügyintézők számára egy egységes képzést is (14) szükségesnek tartanának.

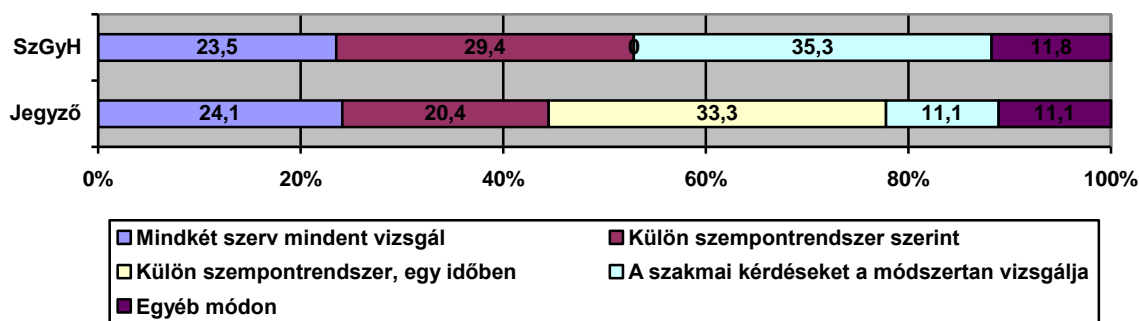
A felmérés eredményei azt igazolják, hogy a hatóság és a módszertani intézmény ellenőrzés során tett megállapításai továbbra is eltérhetnek egymástól. (2012-ben 13 hatóság nyilatkozott úgy, hogy eltérő megállapításokat tehetnek az ellenőrző szervek.) Ugyanakkor a hatóságok továbbra is konszenzus kialakítására törekednek a módszertani intézményekkel. A módszertani intézmények munkájának jelentőségére utal, hogy megállapításaik a hatóságoknak a fenntartó felé tett intézkedéseinek, sőt az alkalmazni kívánt szankcióinak is alapja lehet, de legalább ajánlásként megfogalmazzák azt a hatóságok.

2013. január 1-től megszűntek a módszertani intézmények, a feladataikat a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság látja el.³⁴³ Kérdéses, hogy a fent vázolt kedvező folyamatok hogyan alakulnak a jövőben.³⁴⁴

³⁴³ Szmr. 11. § (5) bekezdés „Az (1) bekezdés szerinti ellenőrzés és szükség esetén más ellenőrzés során a szakmai programban foglaltak megvalósulása és a szociális szolgáltatások szakmai felelőssége kérdésében a Főigazgatóságot szakértőnek kell kirendelni, kivéve, ha a Főigazgatóság fenntartásában álló intézmény ellenőrzésére kerül sor. A Főigazgatóság helyszíni ellenőrzést is végez, amely lehetőleg a működést engedélyező szerv helyszíni ellenőrzésével azonos vagy egymáshoz közeli időpontban kell lefolytatni.”

³⁴⁴ Az egyházi fenntartók saját módszertani intézménnyel rendelkeznek.

Hogyan történik a feladatmegosztás a Módszertani Intézménnyel történő közös ellenőrzés során? (Hatóságok szerint az esetek %-ában)



Az ellenőrzések szinte minden esetben teljes körűek voltak (a megkérdezettek 87,1%-a válaszolt igennel, 2012-ben 18 hatóság). Célvizsgálatra jellemzően csak a feltárt hiányosságok utóellenőrzése érdekében, 2012-ben inkább panasz kivizsgálása miatt került sor. Az ellenőrzések alkalmával jellemzően jegyzőkönyvet készítenek (75,3%) a hatóságok, 2012-ben a jegyzőkönyvet egyes hivatalok képfelvétellel is kiegészítik. Az ellenőrzéshez különböző útmutatókat használnak. Leggyakrabban az NRSZH által készített ellenőrzési útmutatót, illetve saját jegyzőkönyv mintájukat.

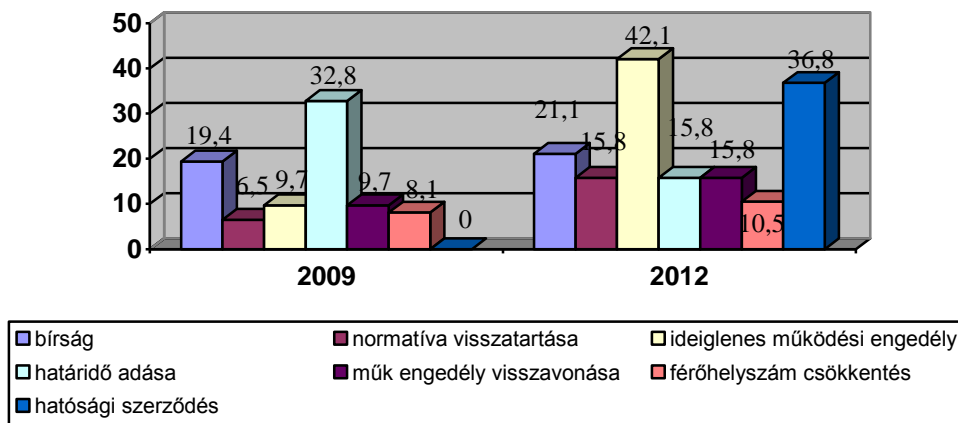
Az ellenőrző hatóságok többségében a fenntartókat is értesítik az intézmény/szolgáltató ellenőrzéséről, mégis jellemzően csak részben vagy egyáltalán nem vesz részt képviselőjük. Maguknak a hatóságoknak is csak kevéssel több mint a fele (58,8%), 2012-ben 9 hatóság vélekedett úgy, hogy szükségesnek tartja jelenlétüket. Az ellenőrzés során a hatóságok 96,5%-a (2012-ben minden hatóság) megállapításait jogszabályi hivatkozással is alátámasztja. A hatóságok közel fele válaszolt úgy, hogy ajánlásokat is megfogalmaznak a kötelezésen túl (2012-ben 12 hatóság) az intézmények felé. A jegyzőkönyvre a fenntartó jellemzően annak elkészítése után tehet észrevételt. Ugyanakkor a hatóságok fele nyilatkozott úgy, hogy a fenntartó nem élt ezzel a lehetőséggel.

A fenntartókkal szemben alkalmazott intézkedések közül a leggyakrabban alkalmazott módszer 2009-ben a felszólítás volt (78,8%). Továbbra is legjellemzőbb intézkedés a felszólítás alkalmazása (19 esetben). Ugyanakkor jellemzővé vált a hatósági szerződés

kötése (12 hatóság). Egyéb intézkedéseket csak az esetek kis százalékában alkalmaznak a hatóságok.

17. ábra

Saját tapasztalatai alapján mely intézkedések a leghatékonyabbak? (%)



A kérdőívben rákérdeztünk arra, hogy egyet értenek-e az új Szmr-ben szabályozott intézkedésekkel. Itt elsősorban arra lettünk volna kíváncsiak, hogy azon intézkedésekkel egyet értenek-e, melyek alkalmazására korábban nem volt lehetőség (épület egy részének lezárása, új ellátottak felvételének megtiltása). Azonban a válaszadók többsége (67,1%) egységesen valamennyi intézkedés alkalmazásával egyet értett. 2012-ben a megkérdezett hatóságok közül 13-an valamennyi intézkedés bevezetésével egyetértett, azonban már az egyes intézkedés típusok közül többnek a bevezetésével, elsősorban a szankciókkal mégsem értenek egyet. Rákérdeztünk arra is, hogy saját tapasztalataik alapján milyen intézkedést tartanak a leghatékonyabbnak. Egyetlen intézkedés sem szerepel 15 %-nál magasabb százalékban a válaszok között. Ez a tendencia 2012-ben sem változott.

Jellemzően nem változott a hatóságok bírságolási gyakorlata. Azok a hatóságok (12), akik kiszabtak bírságot 100.000 Ft-nál nagyobb összegben tették azt. Azok a hatóságok, akik élnek a bírság kiszabásának lehetőségével (2012-ben 12 hatóság), jellemzően csak a felszólítás (7) alkalmazását követően teszik. Összességében azt feltételeznénk, hogy a fenntartók a jogszabályi követelményeknek megfelelően működtetik intézményeiket. Ugyanakkor arra is lehet következtetni, hogy az ellenőrzést végző hatóságok továbbra sem szívesen alkalmaznak szankciókat a fenntartókkal szemben.

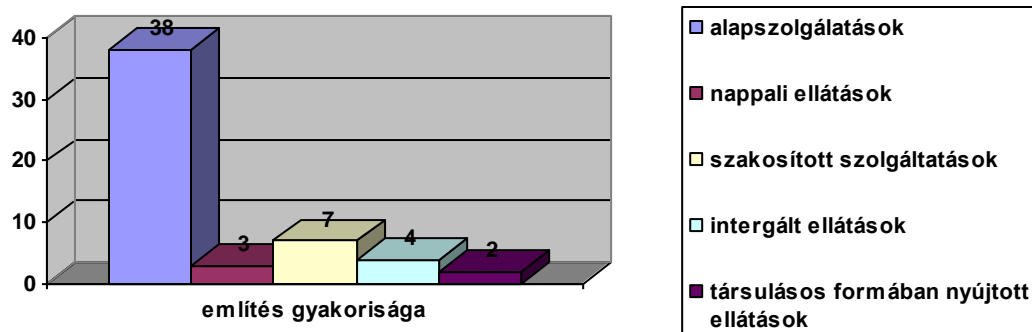
Megoszlanak a válaszok abban, hogy a hiányosságok felszámolását hogyan ellenőrzik a hatóságok. 2009-ben és 2012-ben is hasonló arányokat találunk. A következő soros ellenőrzés alkalmával (43, 5%), utóellenőrzéssel a helyszínen (38,8%), dokumentumok bekérésével (48,2%), fenntartói nyilatkozat alapján (51,8%). A válaszok eloszlása közel azonos, mely visszavezethető arra, hogy a jogszabályokban nem található erre nézve szabályozás. Az ellenőrzés során leginkább az intézményvezetőtől és a fenntartótól kérnek tájékoztatást.

2012-re kialakult az a gyakorlat, hogy az ellátottaktól valamint törvényes képviselőjüktől is információt kérnek a hatóságok (4), bár nem teszik ezt minden ellenőrzés alkalmával (14 hatóság). A válaszadók több mint fele nyilatkozott úgy, hogy nincs elég idő az alapos vizsgálat elvégzésére (51,8%). 2012-ben 15 hatóság továbbra is kevésnek tartja a rendelkezésre álló időt.

2009-ben és 2012-ben is érdekes volt megvizsgálni, hogy az engedélyezést és ellenőrzést végző hatóságok tapasztalataik alapján, hogyan ítélik meg a fenntartónként a nyújtott szolgáltatások színvonalát.

18. ábra

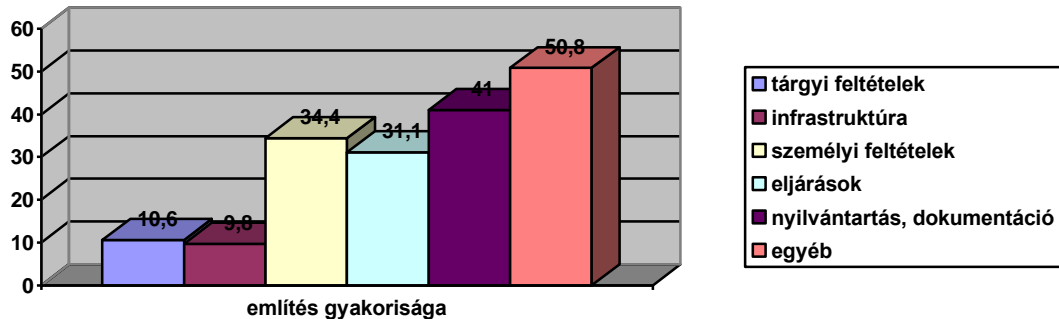
Mely szolgáltatástípusoknál találkozott a legtöbb problémával? (esetszám)



Az alapszolgáltatások működése során tapasztalat problémák több okra is visszavezethetők. Legkézenfekvőbb ok nyilvánvalóan a vizsgált szolgáltatások nagyobb száma, de ok lehet az új szolgáltatások megjelenése, illetve ezek nem megfelelő feltételrendszere is, finanszírozási nehézségek, illetve a jogszabályok folyamatos változása.

19. ábra

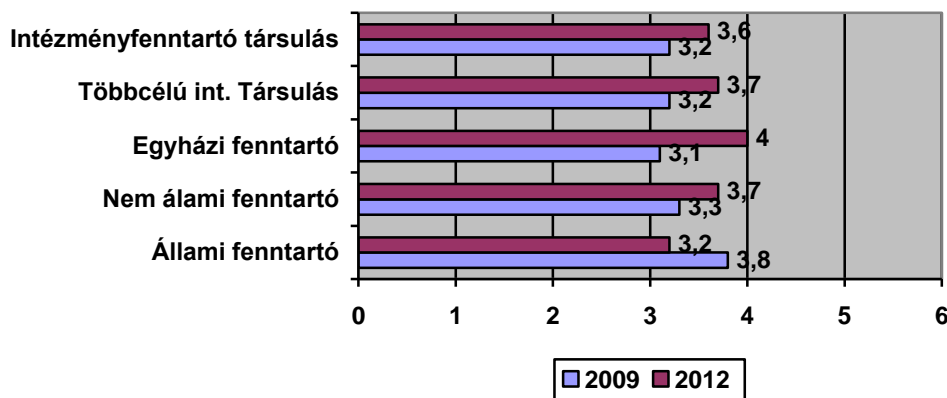
Milyen problémákkal találkozott az ellenőrzések során? (említés gyakorisága szerint, 2009, %)



Az ábrából jól látható, hogy nem szűkíthető le néhány problémára a kérdés. A válaszadók fele egyéb okokat nevezett meg a személyi feltételek, a nyilvántartás, dokumentáció hiányosságai mellett. Az egyéb okok között szerepel például a térítési díjak nem megfelelő megállapítása. Szintén az egyéb kategória tartalmazza azokat a válaszokat, mely szerint a fenntartók nem rendelkeznek kellő jogszabályi ismerettel, ezért nem teljesítik megfelelően a követelményeket.

20. ábra

Az ellenőrzött szolgáltatások színvonalának változása az ellenőrző hatóságok vélekedése szerint (hatfokozatú Likert-skála átlagai, 2009; 2012)



Az ábrán jól látható, hogy a hatóságok az állami fenntartású intézmények kivételével mindenhol jobbnak ítélik meg a szolgáltatások színvonalát 2012-ben. A válasz egyik oka lehet, hogy az állami fenntartású intézmények színvonala már korábban magasabb volt, mint az egyéb fenntartásúak esetén. Azonban utalhat arra is, hogy az elmúlt időszak a nem állami fenntartású intézményekre vonatkozó szigorúbb szabályai, a

gyakoribb ellenőrzések és a bevezetett szankciók hatására a fenntartók jobb szolgáltatást kezdtek nyújtani. 2013. december 1-jétől lépett hatályba a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet. A rendelet alapján továbbra is kiadható engedély a jogszabályban előírt feltételek hiánya esetén.³⁴⁵

A kutatás során vizsgáltuk a hatóságoknak az engedélyezési eljárással kapcsolatos fejlesztési javaslatait is.

A 2009-ben kapott válaszokból kiderült, hogy a megkérdezettek 50,6%-a szükségesnek tartotta az ágazati (szociális) jogszabályok módosítását, míg 38,8%-uk a kapcsolódó egyéb jogszabályok módosítását is indokoltnak tartotta.

A hatóságok elsöprő többsége (82,4%) eljárásai során szükségesnek tartotta iratminták létrehozását és alkalmazását, illetőleg 78,8%-uk vélekedett úgy, hogy az eljárás egységesítése (egységes eljárási gyakorlat) a fenntartókra nézve kedvezőbb lenne.

Az esetleges változtatásokra vonatkozó javaslataik szerint a hatóságok 23,5%-a kiszámíthatóbb, 15,3%-a gyorsabb, 17,6%-a pedig egységesebb eljárást tartana kívánatosnak.

A működési engedélyek számának csökkentése érdekében tett javaslatok között a válaszadók 29,4%-a javasolta a szolgáltatási díj bevezetését, míg 42,4%-uk kiszámíthatóbb jogszabályi környezetet tartana megfelelő megoldásnak.

A kutatás eredményei, következtetései

A felmérés eredményei alapján valóban indokoltnak tűnik a feladatok centralizációja, hiszen a kormányhivatalok részeként működő szociális és gyámhivatalok jobb személyi és tárgyi feltételekkel rendelkeznek. A hatékony feladat ellátás mellett fontos szempont az egységes joggyakorlat. Annak ellenére, hogy még mindig sok esetben különböző

³⁴⁵ A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdése szerint: „Jogszabály a feltételek megjelölésével elrendelheti vagy lehetővé teheti, hogy a működést engedélyező szerv támogatott lakhatás esetén a lakhatási szolgáltatást biztosító adott ingatlant, egyéb esetben a szolgáltatást ideiglenes hatállyal jegyezze be, vagy a bejegyzést ideiglenes hatályúra módosítsa, ha az engedélyes nem felel meg a jogszabályban előírt valamennyi feltételnek.”

eljárásokat követnek a hatóságok a jogszabályok eltérő értelmezése miatt, számuk csökkenésével mégis kiszámíthatóbb az engedélyezési és ellenőrzési eljárás.

A kérdőívekre adott válaszok azonban rámutatnak arra is, hogy önmagában az engedélyező és ellenőrző hatóságok tárgyi feltételeinek javítása nem vezet a hatékonyabb jogkövető magatartás elvének követéséhez. A közigazgatás elektronizálásával kapcsolatos elképzelések és fejlesztések sikerét alapjában határozza meg, hogy az ügyfelek – jelen esetben a szolgáltatások fenntartói – képesek e reformok megvalósítására, követésére, tudnak-e élni a számukra adott lehetőségekkel. A 2009-ben, majd 2012-ben készített kutatás eredményei szerint maguk a hatóságok sem látják ennek reális lehetőségét, így e reformok bevezetése alaposabb előkészítést és a felhasználók szélesebb körének alkalmassá tételét igényli. A hektikus jogszabályi környezetben dolgozó hatóságok jobban képesek követni az újabb elvárásokat, így végső soron a reformok kárvallottjai a végfelhasználók lehetnek. Hasonló problémákat vet fel a párhuzamosan dolgozó hatóságok együttműködésének kérdése, mely a kutatás eredményei szerint helyi gyakorlatokon nyugszik. Az egy feladaton dolgozó hatóságok kooperációjának elősegítése a közszolgáltatások szervezésének fontos módszertani kérdése. A közfeladatot ellátó engedélyező és szakmai módszertani feladatot ellátó szereplők folytonos változása nehezen mérhetővé teszi eredményességüket, hatékonyságukat.

A kutatás tapasztalatai szerint az eljáró hatóságok szervezeti, ügyviteli és ügyfelekkel kapcsolatos kultúrája nem változott a vizsgált időszakban, sok esetben lehet azt tapasztalni, hogy a közszolgák igyekeznek a jogi háttér bizonytalanságait a feladat ellátás során mutatott ügyfél – és szolgáltatásközpontú hozzáállással kompenzálni.

X. Következtetések

A disszertációban igyekeztem felvázolni azokat az elméleteket és irányzatokat, melyek hatást gyakorolnak a közszolgáltatások szervezésére. Ezt azért tartottam fontosnak, mert jelenleg ezen elméletek és a nemzetközi tapasztalatok alapján Magyarországon is megjelentek különböző irányú törekvések. Ezek között részint a piacositás, részint az állam szerepének erősítése, a visszaállamosításra törekvés egyaránt jelen van. Az elmúlt húsz év gyakorlatában végbemenő változások hazánkban a szolgáltatásfejlesztés, a szolgáltatásfinanszírozás és a szereplőkbe vetett hit szerint határozódott meg, s nem alkotott egységes szakmapolitikai konstrukciókat. Ebben a folyamatban a leghangsúlyosabb szerep a rendszerváltást követően az önkormányzatoké volt, melyek helyi tervezőként, szervezőként és szolgáltatási felelősségük miatt is egyfajta kényszerpályán mozogtak. A közfeladatok, így a szociális szolgáltatások finanszírozásában bekövetkezett változások arra készítették az önkormányzatokat, hogy kedvező és fenntartható feladat ellátási modelleket dolgozzanak ki, így gyakori volt az önkormányzati feladatok kiszereződése, illetve a feladatok saját erőforrásokból való kiegészítése, finanszírozása. Az állam – miközben eleget kívánt tenni a szociális feladatai hatékony ellátásának – gyakran a saját korlátai közé szorult. Szolgáltatásokat akart fejleszteni, megfelelően finanszírozni és biztonságos szektort építeni, miközben az egyes reformok nem voltak sem szabályozási sem finanszírozási oldalról előkészítve, s ezáltal lépéskényszerbe kerültek a fentebb említett szereplők, csakúgy, mint az állam maga. Az átgondolatlan szabályozás kedvezőtlen eredményeit pedig az egyes szereplőkre – így magukra a polgárokra is - kedvezőtlenebb intézkedésekkel igyekezett az állam orvosolni.³⁴⁶

A disszertáció fontos kérdése volt, hogy hogyan hatottak a nemzetközi közigazgatási reformok a szociális igazgatás folyamataira. A kutatás során bemutatott reform folyamatok nemzetközi viszonylatban sokkal láthatóbb irányzatokban, ideológiákban testesültek meg, hozzájárulva explicit módon megjelenő diskurzusokhoz, melyek erősítették a reformok letisztulását, s így segítették azok végrehajtását is. Hazánkban az 1990-ben felálló önkormányzati rendszernek nem volt ideje a rá rótt feladatait hatékonyan és fenntarthatóan kialakítani. A rendszerváltás eredményeként az

³⁴⁶ Például az egyes alapszolgáltatások bevezetésének és finanszírozásának szabályozása, valamint az egyházi szereplők kiegészítő normatív támogatása miatt kialakult egyház szabályozási anomáliák.

önkormányzatokra háruló szociális problémák az első években egy olyan önkormányzati rendszert hoztak lépéskényszerbe, mely nem rendelkezett alapvető szervezeti kultúrával, tudással és forrásokkal a feladatok ellátására. Ha csak három komolyabb feladatot emelünk ki - szociális ellátások és szolgáltatások megszervezése, munkanélküliség helyi kezelése, valamint lakásügyi intézkedések – mind igen magas szaktudást és koordinációt igénylő kérdések voltak, melyek megszervezésében, a kezdetben elégtelen kormányzati támogatás mellett számolni kellett az állampolgári részvétel alacsony szintjével is. A szociális és gyermekvédelmi ágazat szabályozásával kapcsolatos joganyagok, valamint a szabályozás viszonylagos megkésettisége tovább növelte az önkormányzati szektor önállóságát és felelősségét a szolgáltatásszervezésben. Az önkormányzati feladatellátással kapcsolatos stratégiai gondolkodás alapelve hosszú időn keresztül az előírt feladatok minimumkövetelményeinek való megfelelés volt, s csak a 2000-es évek közepén jelent meg a tervezési folyamatok tudatosabb kialakításának jogszabályi követelménye. Ez idő alatt nem sikerült rendezni a szolgáltatások finanszírozásának kérdéseit, mely a szereplőket arra ösztönözte, hogy saját forrásokat (önkormányzat), vagy az államtól átvett egyéb forrásokat fordítson a szolgáltatások működtetésére (egyházi fenntartó). Az önkormányzat tehát, mint legnagyobb szereplő a szociális szolgáltatások biztosításában a lábra állását követően gyakorlatilag a kiépült rendszer folyamatos csiszolásának permanens reformfolyamatában találta magát. A nemzetközihez hasonló közigazgatási folyamatok tehát kissé összecsúszva, egy nem kellőképpen kiérlelt szolgáltatási rendszert érintettek. Nem történt meg a reformok ideológiai szintű elemzése, vagy adaptálása, inkább egyes elveik, részleteik épültek be aktuálpolitikai és szabályozási folyamatokba.

1990-től lehetőség nyílt egy pluralisztikus szolgáltatási rendszer kialakítására, mely az alacsony finanszírozás mellett szintén egyfajta kényszerpályát rajzolt a szereplők felé. Az egyházak kedvezőbb állami finanszírozása minden szándékuk ellenére, vagy éppen ezek érdekében inkább központi szereplővé váltak, míg a piaci és non-profit szolgáltatók inkább az önkormányzatokkal kötött ellátási és finanszírozási kondíciók mentén tudtak szerepet vállalni a szociális feladatok ellátásában. Ez utóbbiak esetében nemcsak a megjelenő és kielégítetlen szükségletek ellátásában játszanak szerepet, hanem elsősorban a kevésbé finanszírozott területen lehetővé teszik külső források megszerzését is. Ugyanakkor mindkét szereplőre igaz, hogy a szolgáltatások

biztosításának legjelentősebb költségeit az államtól és önkormányzatoktól kapják, és ez a tényező meghatározza a jelenleg ható folyamatokban betöltött szerepüket, mely szerint inkább elszenvető, mint alakító a folyamatoknak. Az elmúlt 3 évben végbemenő változások az addig sem jelentős mértékű civil szerepvállalás ellen hatottak, még inkább kiszolgáltatva az állam és önkormányzatok szándékainak.

Az elmúlt húsz esztendő szociálpolitikájában két említésre méltó reformkísérletről lehet beszámolni. A fejlesztés folyamataira a közigazgatáshoz hasonlóan hatást gyakoroltak a nemzetközi irányzatokban megfigyelhető stratégiák és azok hazai értelmezései. A „Szociális törvény lehetséges megújítása és a szociális igazgatás demokratikus távlatos fejlesztése” (SZOLID)³⁴⁷ 2002–2004 között az alapszolgáltatások fejlesztését és az önkormányzati feladatvállalás erősítését tűzte ki célul. A SZOLID program továbbgondolásaként, elsősorban a szabályozási és finanszírozási problémák megoldásának szándékával jelentették meg Győri Péter és Mózer Péter független szakértőként tanulmányukat.³⁴⁸ Véleményük szerint a szociális szolgáltatások normatív típusú finanszírozása „buta és biztonságos” és ezzel túlszabályozásra készíti az államot, ellenőztönzőleg hat az innovációra, a szolgáltatások problémacentrikus megszervezésére, valamint az önkormányzati szolgáltatások helyi specifikumainak fejlesztésére. A 2011-ben megjelent Nemzeti Szociálpolitikai Konceptió (NSZK), mely 2011 – 2020 között vázolta fel a szociális igazgatás, ellátási és szolgáltatási rendszer fejlesztésének mozzanatait. Az NSZK - annak ellenére, hogy 11 verziója készült és társadalmi vitára is bocsátották, végül nem került elfogadásra. E reform elképzelés sajátosan ötvözte a közigazgatás koncentrálásának mozzanatait,³⁴⁹ mely felfogható a weberi elvek erősítéseként, de megjelent a tervezetben a szektorsemleges finanszírozás elve is, mely lehetőséget kínált volna a sokszereplős szolgáltatási rendszer erősítésére. Az NSZK-ban megjelent elképzelések szerint a kormány teljesen átalakította volna a szociálpolitikai rendszert. A szociális ágazat erőteljes központosítása mellett a feladatok jelentős részét elvonta volna az önkormányzatoktól. Mindezen reformok alacsony

³⁴⁷ <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=872> (Letöltés ideje: 2014. március 12.)

³⁴⁸ GYŐRI Péter-MÓZER Péter, „Tékozló koldus ruháját szaggatja”- *A szociális szolgáltatások és támogatások újraépítésének reformja*, 2006.

³⁴⁹ http://www.efoesz.hu/download/nemzeti_szocialpolitikai_koncepcio_munkaanyaga.pdf (Letöltés ideje: 2014. március 12.)

hatásfokon a teljes szociális ellátási rendszert és annak szabályozását csak részlegesen érintő intézkedések voltak.³⁵⁰

A szociális ágazatban 2008-tól jelentek meg azok a törekvések, amelyek az állam szerepét voltak hivatottak erősíteni. Az állami intézmények létrehozásával elsősorban a hatósági és az ellenőrzési jogkör centralizálására került sor. Gyekiczki e folyamat kezdetét jóval korábbra, az 1990-es évek végére helyezi az ágazati jogalkotást alapul véve.³⁵¹ Megítélésem szerint a hivatkozott ágazati szabályok megjelenésére pontosan a sokszereplős szolgáltatási szektor egységes és garanciális működési jellegének kialakítását szolgálta. Természetesen államosításként értelmezhető minden olyan intervenció, mely a korábbinál erősebb centrális befolyást kíván a szolgáltatási területre gyakorolni, de ezen intézkedések korántsem hasonlíthatók össze a 2010-et követő szabályozási gyakorlattal.

Az elmúlt három év (2010-2013) kormányzati törekvései az állam szabályozó, ellenőrző és fenntartói funkciójának a megerősítése irányába hatottak. Ez látszólag kedvezően érinti a szociális szektor legnagyobb szereplőit, az önkormányzatokat, hiszen csökkenek a feladataik és ezzel kiadásai. A közszolgáltatások reformjánál azonban szem előtt kell tartani, hogy bármilyen irányban is szervezik át a jóléti szolgáltatásokat, azok biztosításának költségeivel mindenképp számolni kell.

Továbbra is kérdés, hogy a centralizációs törekvések mellett az állam a szociális szolgáltatások nyújtásában mennyire támaszkodik majd az egyenlő esélyű hozzáférés és a szubszidiaritás elvére figyelemmel az önkormányzatokra és a szektor nem állami szereplőire. Megfelelő szabályozás és állami kontroll kellő garancia lenne ahhoz, hogy e szereplők az állam helyett megfelelő minőségű szolgáltatást nyújtsanak az állampolgárok számára.

A cél továbbra is az, hogy a szociális ellátórendszer területén az adott feladatokat a legjobb minőségben a leghatékonyabban nyújtó szervezet láthassa el. Ennek eszköze az állam részéről a finanszírozás (normatív támogatás, feladatfinanszírozás).

³⁵⁰ GYÖRI Péter, *Elszabotált reformok. Miért vallanak kudarcot a hazai szociálpolitikai kezdeményezések?* Esély 2012/3. 27–62.

³⁵¹ GYEKICZKI, *i.m.* 212-213.

A statisztikai adatok, a jogszabályok és vonatkozó szakirodalom elemzése alapján is megállapítható, hogy a szociális szolgáltatások finanszírozása alapvetően a rendelkezésre álló erőforrások oldaláról meghatározottak. A szociális szakma képviselői által évek óta megfogalmazott kívánalom a szektorsemleges finanszírozás megteremtése. Több esetben akár a politikusok részéről is fogalmazódott meg kritika erre vonatkozóan,³⁵² azonban ebben előrelépés nem történt az elmúlt időszakban. Jelenleg továbbra sem biztosított a szektorsemlegesség, egyik évről a másikra az egyes szolgáltatásoknál a normatív finanszírozás helyett szerződéses finanszírozás, míg a bentlakásos intézmények esetén feladatfinanszírozás alakult ki.

Jelenleg több szempontból sem beszélhetünk szektorsemlegességről:

- A szolgáltatók között a finanszírozásban (a költségvetési eredetű forrásokhoz történő hozzájárulás) jelentős különbség van az állami és nem állami fenntartók között;
- a nem állami fenntartók, az egyházi és civil szervezetek között, szintén differenciált a finanszírozás;
- az egyházi fenntartók közötti megkülönböztetésre 2011-től került sor, mellyel számos vallási szervezet hátrányba került.³⁵³

A szociális ellátórendszer működtetésében nemcsak mint finanszírozó, hanem mint szabályozó is jelentős szerep hárul továbbra is az államra. Azonban finanszírozóként nem az egyes fenntartókat kellene, hogy finanszírozza, hanem az egyes feladatokat, mint közszolgáltatásokat. Megoldásként létrehozható olyan rendszer, amely az

³⁵² Harrach Péter a Fidesz-Magyar Polgári Szövetség képviseletében 2005-ben a következőket nyilatkozta: „A szociális intézmények támogatásának tervezett differenciálásával a kormány mindössze álszent próbálkozást tesz annak palástolására, hogy nagymértékű megszorításokat tervez végrehajtani a jövő évi költségvetésnek a rászorultakat érintő területein. Azáltal pedig, hogy a tervezett lépések különbséget tesznek a civil és egyházi, illetve az önkormányzati intézmények között, sérül az esélyegyenlőség és a szektorsemlegesség elve is: civil- és egyházellenes intézkedésről van tehát szó.”A mindenkori kormány nem játszodozhat ezeknek az embereknek az életével, nem kelthet léptenyomon bizonytalanságot a rászorultak körében. Ezért egyértelmű, hogy ezen a területen is változásra van szükség. Ahhoz, hogy a szociális intézmények, az idősothonban élők, a fogyatékosok megkapják a nekik járó támogatásokat, változásra, kormányváltásra van szükség.” <http://mkdsz1.x3.hu/n54/fideszszockabinet1114.htm> (letöltés ideje: 2012. május 25.)

³⁵³ Azok a vallási szervezetek, melyek az új egyházi törvény alapján nem kapnak egyházi státuszt a jövőben csak egyesületi formában működhetnek. Milyen formában arra még jogi szabályozás nem született.

intézmények finanszírozása helyett a szolgáltatást finanszírozza, vagy amely magát a megjelent szükségleteket (fejkvóta). Mindkettő hatékonyabban tud reagálni a keresletre. A jogszabályok alapján a központi költségvetésből normatív támogatások rendszere alapján a nem állami, egyházi fenntartók is nyújthatják azokat az ellátásokat, amelyeket az állam, illetve mint az önkormányzatok. A feladatellátásuk objektív alapja csak a közfeladatok ellátása szektorsemlegességének megvalósítása lehet, amely a megfelelő, akár a magasabb színvonalú szolgáltatás nyújtásához vezetne.

Elsősorban az alapszolgáltatások terén bevezetett feladatfinanszírozás kezelte ugyan a szektorsemlegesség problémáját, azonban számos más problémát vetett fel. Az állam közfadatainak megfelelő színvonalon történő ellátását nem segítik elő az egyoldalú szerződéses feltételek kialakítása, a jogorvoslati lehetőségek kizárása, az állami szervek előnyös helyzetének biztosítása, mely a jelenlegi feladatfinanszírozási rendszert jellemzik.

A szociálpolitikának nem állami szereplői is különböző támogatásokhoz jutnak; az állam ezért egyre erőteljesebben szabályozza, korlátozza, illetve ellenőrzi a nem állami szektor működését. Ebbe a körbe tartozik a működési engedélyezési eljárás, a szolgáltatások tárgyi és személyi feltételeinek a meghatározása, az ellátottak érdekeinek védelme. Továbbra is kérdés hogyan lehet kialakítani olyan szabályozási rendszert, melyben érvényesül a szolgáltatók esélyegyenlősége az állami szolgáltatási standardok fenntartása mellett.

A közigazgatásra ható centralizációs törekvések egyre inkább kettős elvárásnak vetették alá magukat az engedélyező és ellenőrző hatóságokat is. A kutatás eredményei rámutattak arra, hogy a hatóságok továbbra is igyekeznek a gyakran változó és nehezen értelmezhető jogszabályi környezetnek megfelelni, miközben rugalmas szolgáltatói szemlélettel közelednek a fenntartók felé. A jelenlegi szabályozás nem ad választ arra, hogy az előző években egyre inkább kiterjesztett kontrollt az állam hogyan fogja alkalmazni saját intézményeivel szemben.

A közösségi feladatok, a lakosság csökkenése és elöregedése az állam erősítését kívánja meg. A jóléti államoknak akár a nemzetközi, akár a hazai történetét tekintjük át, megállapítható, hogy szükség van az aktív állam felelősségét fenntartani a közfeladatok ellátásában. Napjaink vitái arról folynak egyrészt, hogy az állam milyen mértékű

felelősséget vállaljon a funkciók ellátásában, másrészt arról, hogy a feladatait hogyan lássa el:

- a közigazgatási szervei által
- az általa létesített és fenntartott intézményekben,
- vagy az ún. kvázi piacok alkalmazásával.

Akár nemzetközi összehasonlítást végzünk, akár a magyar történelmet tekintjük át, azt látjuk, hogy a gazdasági jólét, a külső és belső biztonság korszaka az erős, a társadalom szigorú ellenőrzése alatt és aktív részvételével működő állam időszakával esik egybe. Feladatunk tehát olyan állam, közigazgatás, közszolgálat kiépítése és fenntartása, amely képes a magyar társadalom életkörülményeinek javításához szükséges feladatok vezérlésére.

A fő kérdés azonban az, hogy szükséges-e az állam felelősségét fenntartani az eddig klasszikusnak nevezett közfeladatok ellátásában. Úgy vélem – s véleményem a nemzetközileg domináns állásponthoz igazodik –, feltétlenül. Az állam igazgatási, rendvédelmi, honvédelmi, környezetvédelmi, oktatási, szociális, kulturális, egészségügyi, gazdasági funkcióinak teljesítése biztosíthatja az ország harmonikus fejlődését, versenyképességét, az állampolgárok életkörülményeinek javulását. Az államot nem gyengíteni, hanem erősíteni szükséges, a gyenge állam az időnként jelentkező különböző természetű válságoktól összeroppan. Azon természetesen lehet vitatkozni, hogy az állam milyen mértékű felelősséget vállal a fentebb említett funkciók ellátásában, s azon is, hogy feladatait miként látja el: közvetlenül kormányzati, közigazgatási szervei által, általa létesített és fenntartott intézményeken keresztül, vagy – harmadik megoldásként – magánvállalkozások által, velük kötött megbízás alapján. A mértéket illetően, az anyagi jellegű szolgáltatások tekintetében nem a kívánsághoz, az óhajhoz, hanem a gazdasági, pénzügyi lehetőségekhez igazítva.

Az értekezésben megpróbáltam bemutatni az állam és az önkormányzatok feladat és szerepvállalását a szociális ellátások és szolgáltatások biztosításában. A történeti folyamatok felvillantása egy alapvető tapasztalattal járhat. Az állam és állampolgár (állampolgárok szövődése, a társadalom) változó viszonyrendszerében kell értelmezni a megjelenő szakmai és tudományos ideológiákat, melyek akkor állják meg a helyüket, ha a társadalom szélesebb rétegei által legitimálhatók. Hazánkban a szabályozási,

finanszírozási és szervezeti ideológiák mentén nem alakult ki egy jól szervezett, az állampolgárok szükségleteit megfelelő szinten kielégítő rendszer. A szolgáltató szektor alapulhat piaci, kvázi piaci, vagy állami mechanizmusokon, a rendszer lényege az állam védő, szabályozó garanciális funkcióinak megtartásában található meg.

Ferge szerint az államnak van egy civilizációs funkciója is. Ha ettől a funkciójától az állam visszavonul az egyenlőtlenségek növekedésével növekszik a rászorulóknak száma, a kialakult integratív szolgáltató-jóléti rendszerek gyengülnek vagy lebomlanak. A szegények száma növekszik, de kevésbé lesznek veszélyesek, mert nem tudnak szerveződni, a társadalomtól jobban elszigetelhetők. A társadalmi folyamatok egyre többeket szorítanak ki a piacról munkavállalóként és vásárlóként is. Ezzel egyidejűleg az állam szabályozó szerepe (rendőrállam) felerősödhet.³⁵⁴

Egyetérthetünk Pollitt azon véleményével, hogy az egész Európát sújtó gazdasági válság hatására szinte biztos, hogy új közszolgáltatási elméletek, újítások jelennek meg. Azonban az elért nyereségek mellett számolni kell az egyre rosszabb színvonalú közszolgáltatásokkal, a mélyszegénység növekedésével, tömeges elbocsátásokkal, a polgárok elégedetlenségével. A közigazgatás felelőssége abban áll, hogy keresse a hatékonyság, innováció és partnerség lehetőségeit, melyek bárhol is érkezhettek, a szövetkezetektől, a középvezetőktől, vezetőktől, a magánszektor, a civil társadalom szereplőitől, a non-profit szervezetektől, és a tudomány területéről is.³⁵⁵

Miközben az Európai Unió újabb erőfeszítéseket tesz a szociális kohézió erősítésére, Magyarországon inkább ezzel ellentétes folyamatnak vagyunk tanúi. Az Alaptörvény elfogadásával az állam nemcsak csökkenteni igyekszik szociális felelősségét, hanem a szociális jogok alapjoként elismerésében is visszalépett, hiszen újra a már meghaladott „érdemesség” vizsgálatát a legmagasabb szintű jogszabályban rögzítette. Ezzel egyidejűleg a szociális igazgatás területén egyre hangsúlyosabbá válik az egyén és a család felelősségének, valamint a történelmi egyházak szerepének tovább erősítése, a jogosultságok csökkentésével párhuzamosan a paternalisztikus szemlélet erősödése, azzal együtt, hogy egyes szolgáltatásoknál (hajléktalan ellátás) rendészeti eszközök is megjelennek.

³⁵⁴ FERGE, 2000. *i.m.*47.

³⁵⁵ POLLITT, 2011. *i.m.*

Táblázatok listája

1. táblázat <i>A szociális biztonságra (social security) fordított kiadások alakulása a GDP százalékában, 1950–1990</i>	23
2. táblázat <i>Paradigmák a Közmenedzsmentben Kelly, Mulgan és Muers (2002), O’Flynn (2005) és Stoker 2006)</i>	50
3. táblázat <i>A Jogsérelmek megoszlása 2005-2009 között</i>	136
4. táblázat <i>A költségvetés (államháztartás) egyházi támogatásai 2001-2006 között</i>	148
5. táblázat <i>A költségvetés (államháztartás) egyházi támogatásai 2013-ban</i>	149
6. táblázat <i>Az alap és szakosított ellátások költségvetési (államháztartás) támogatásai 2013-ban</i>	151
7. táblázat <i>A nonprofit szervezetek száma, megoszlása a szociális ellátás terén</i>	178
8. táblázat <i>Az önkormányzati kötelező feladatok ellátása az intézmény típusa és fenntartója szerint egy megyei jogú városban</i>	191
9. táblázat <i>Az önkormányzat által nem kötelező feladatok ellátása az intézmény típusa és fenntartója szerint egy megyei jogú városban</i>	192

Ábrák listája

1. ábra Szociális kiadások egy megyei jogú városban (2013)	153
2. ábra A szociális segélyek megoszlása egy megyei jogú városban (2013)	153
3. ábra A szociális segélyek állami és önkormányzati támogatás szerinti megoszlása egy megyei jogú városban (2013)	154
4. ábra A személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatások állami és önkormányzati támogatás szerinti megoszlása egy megyei jogú városban (2013)	154
5. ábra A nonprofit szervezetek aránya szervezeti forma szerint, 2012.....	171
6. ábra A nonprofit szektor tevékenységi szerkezete, 2006, 2012	177
7. ábra Társulások alapfeladatai (2013)	181
8. ábra Ellenőrzést végző munkatársak száma és munkatapasztalata (fő) (2009 N=65, 2012 N=86).....	221
9. ábra Ellenőrzést végző munkatársak megoszlása szakképzettség típusa szerint (fő) (2009=65, 2012 N=86).....	222
10. ábra Az ellenőrzést végzők munkáját segítő technikai feltételekkel való ellátottság (2009; 2012)	223
11. ábra Számítógépes ismeretek megléte és az elektronikus eljárásra való áttérés összefüggései (2009), (%).	224
12. ábra Leterheltségi mutató: az engedélyezett szolgáltatások száma a területtel foglalkozó hivatali dolgozók arányában (2012, adatok forrása: NRSZH)	225
13. ábra Az engedélyezési eljárás feltételeivel való elégedettség (Likert átlag értékek hat fokozatú skálán)	226
14. ábra Adottak-e a feltételek az elektronikus eljárás bevezetéséhez? (2009) (%)	229
15. ábra Adottak-e a technikai feltételek az elektronikus eljárás bevezetéséhez? (a szociális és gyámhivatalok válaszai alapján, %)	230
16. ábra Hogyan történik a feladatmegosztás a Módszertani Intézménnyel történő közös ellenőrzés során? Hatóságok szerint az esetek %-ában)	234
17. ábra Saját tapasztalatai alapján mely intézkedések a leghatékonyabbak? (%)	235
18. ábra Mely szolgáltatástípusoknál találkozott a legtöbb problémával? (esetszám)	236
19. ábra Milyen problémákkal találkozott az ellenőrzések során? (említés gyakorisága szerint, 2009, %).....	237
20. ábra Az ellenőrzött szolgáltatások színvonalának változása az ellenőrző hatóságok vélekedése szerint (hatfokozatú Likert-skála átlagai, 2009; 2012).....	237

Felhasznált irodalom jegyzéke

1. ÁGH Attila–SOMOGYVÁRI István (szerk.), *A közigazgatási reform új perspektívái*, Budapest, 2006.
2. Alfabeta: Jótékony egyházak, jótékony polgárok? Szociális érzékenység és társadalmi egyenlőtlenség, *Eszmélet*, 1997/34. 4-13.
3. BALÁS Endre, *A jegyzői államigazgatási feladatkörök újradefiniálása a járási kormányhivatalok kialakítását követően*, *Magyar Közigazgatás* 2012/1. 52-61.
4. BALÁZS István, *Közigazgatás a '90-es években: tendenciák és újítások*, *Magyar Közigazgatás*. XLII. évfolyam 9. szám 1992. szeptember 514.
5. BALÁZS István, *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011.
6. BERGMANN Barbara R., *Svéd típusú jóléti állam, vagy alapjövedelem-melyik élvezzen prioritást?* *Esély* 2010/5 68-80.
7. BARTA Attila, *A területi államigazgatás fejlődése a rendszerváltástól napjainkig*, *Glossa Iuridica* 2009. I. évfolyam 1. sz. 1-7.
8. BARTHA Attila-TÓTH András, *A nyugdíjrendszerről és a jóléti államról folyó magyarországi viták Politikatudományi következtetések*, MTA Tk Politikatudományi Intézet 2013/2. 3-39.
9. BAUER Tamás, *Alkotmányosság vagy „Alap-törvényesség”?* *Élet és Irodalom* LVIII. Évfolyam 14. sz. 2014. április
10. BECK Ulrich, *A kockázat-társadalom Út egy másik modernitásba*, Századvég, Budapest, 2003.
11. BEREND T. Iván, *A jóléti állam: válság és kiutak*, *Magyar Tudomány* 2003/10. 1273.
12. BERÉNYI Sándor, *Az államigazgatás rendeltetése (II. rész)*, *Magyar Közigazgatás* XL. évfolyam, 8. szám, 1990. augusztus 687.
13. BERGMANN Barbara R., *Svéd típusú jóléti állam, vagy alapjövedelem-melyik élvezzen prioritást?* *Esély* 2010/5. 68-80.
14. BORDÁS Mária, *Gondolatok a közigazgatás-tudományról*, *Polgári Szemle* 2013/8. évfolyam 3-6.
15. BUJALOS István-NYILAS Mihály (szerk.), *Az új jobboldal és a jóléti állam*, Budapest, 1996.
16. CARRERA Leonardo N.– DUNLEAVY Partick J., *Why Does Government Productivity Fail to Grow? New Public Management and UK Social Security*, 2011.
17. CHARLES Susan-WEBB Adrian, *Szociálpolitika-gazdasági megközelítésben*, Budapest, 2006.
18. CHRISTIENSEN Tom, *Post-NPM and Changing Public Governance*, *Meji Journal of Political Science and Economics* 2012. Oslo
19. CSABA Iván-TÓTH István György (szerk.), *A jóléti állam politikai gazdaságtana*, Osiris, Budapest, 1999.
20. Crozier M., *A bürokrácia jelensége*, KJK Budapest, 1981.
21. CZÚCZ Ottó (szerk.), *Szociális jog I.*, Unió, Budapest, 2003.
22. DARVAS Ágnes-MÓZER Péter, *Kit Támogassunk?* *Esély* 2004/6. 64-99.
23. DARVAS Ágnes, *Észtország jóléti rendszere a függetlenség elnyerése után*, *Kapocs* IX. évfolyam 3. sz. 2010. 42-53.
24. DARVAS Ágnes, *a jóléti állam Dél-Európában: Portugália jóléti rendszere*, *Kapocs* IX. évfolyam. 3. sz. 2010. 54-64.

25. DUNLEAVY P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J., *New Public Management is Dead - Long Live Digital-Era Governance*, Journal of Public Administration Research and Theory. 2005. Vol. 16. (No. 3.), 467–494.
26. EVERS Adalbert, *Mixed Welfare Systems and Hybrid Organisations – Changes in the Governance and Provision of Social Services*. Ryerson University and York University Toronto, Canada July 11 – 14, 2004.
27. FAZEKAS Marianna (szerk.), *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*, Budapest, 2013.
28. FÁBIÁN Zsolt, *Gondolatok „A helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól,”* Közigazgatási Szemle 2007/2. 87-96.
29. FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*, Dialóg Campus, Budapest, 2010.
30. FERGE Zsuzsa, *Szociálpolitika ma és holnap*, Kossuth, Budapest, 1987.
31. FERGE Zsuzsa-LÉVAI Katalin (szerk.), *A jóléti állam*, Budapest, 1991.
32. FERGE Zsuzsa, *Szociális törvénykezés a rendszerváltás óta*, Esély 1998/3. 3-23.
33. FERGE Zsuzsa, *Elszabaduló egyenlőtlenségek*, Budapest, 2000.
34. FERGE Zsuzsa, *Új tagságunk az Európai Unióban – reményeink, kételyeink*, Esély 2004/2. 11-22.
35. FICZERE Lajos (szerk.), *Magyar közigazgatási jog*, Osiris, Budapest, 2001.
36. FINTA István, *A térségi szintű önkormányzati közszolgáltatási feladatellátás kérdései és lehetséges modelljei*, Új Magyar Közigazgatás 2009/8. 19-26.
37. FLECK Zoltán, GADÓ Gábor, HALMAI Gábor, HEGYI Szabolcs, JUHÁSZ Gábor, KIS János, KÖRTVÉLYESI Zsolt, MAJTÉNYI Balázs, TÓTH Gábor Attila, *Vélemény Magyarország Alaptörvényéről*, Fundamentum 2011/1. 61-77.
38. FREY Mária (szerk.), *Szociális gazdasági kézikönyv*, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány Budapest, 2007.
39. FRIGYESI Veronika-KAPOLYI László, *Szociálpolitika az Európai Unióban*, Közgazdasági Szemle, LII. évfolyam, 2005. március 289–305.
40. HORVÁTH Cz. János (szerk.), *A szociális gazdaság jelene és jövője Magyarországon*, Kutatási zárótanulmány, Nemzeti Felnőttképzési Intézet, Budapest, 2005.
41. FÜRCHT Pál, *Sok a helyi önkormányzat Magyarországon?* Új Magyar Közigazgatás 2. évfolyam 2009. 3. 43-47.
42. GAJDUSCHEK György, *Governance, Policy Networks Informális politikai szereplők a döntéshozatalban*, Politikatudományi Szemle 2009/2. 58-80.
43. GAJDUSCHEK György, *Változások az önkormányzati rendszerben: – egy értelmezési kísérlet*, Fundamentum 2012/2. 61-73.
44. GAJDUSCHEK György, *Modern közmenedzsment*, In: Versenyvizsga középszintű oktatási-képzési segédanyag. Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, Budapest, 2009.
45. GELLÉN Márton (2007) *A közigazgatási rendszer átalakítása és az önkormányzatok helyzete*, Századvég Közigazgatási Akadémia
46. G. FODOR Gábor-STUMPF István, *A „jó kormányzás” két értelme*, Nemzeti Érdek 2007. I. évfolyam 3. sz. Századvég, 76-94.
47. G. FODOR Gábor, *Jó és rossz kormányzás Magyarországon, avagy a demokratikus minőség mérésének problémája*, Politikatudományi Szemle XVII/1. 131–144.
48. GOLLINOWSKA Stanisława- HENGSTENBERG Peter-ZUKOWSKI Maciej, *Diversity and commonality in European Social Policies: the Forging of a European Social Model*, London, 2009.

49. GÓMEZ Jose Luis Zafra-BOLÍVAR Manuel Pedro Rodriguez- GALERA Andrés Navarro- MUNOZ Laura Alcaide, *Contrasting NPM VS Post –NPM through financial performance A cross sectional analysis of Spanish local governments*, Faculty of Economics and Business Studies Department of Accounting and Finance Campus Universitario de Cartuja, Granada, Spain
50. GOULDNER A. W., *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Gleancoe: The Free Press. ISBN: 0029127408. 1954.
51. GYEKICZKI Tamás, *Újraállamosítás Idősothonok Magyarországon 1993-2008*, Gondolat, Budapest, 2009.
52. GYÖRI Péter, *Elszabotált reformok. Miért vallanak kudarcot a hazai szociálpolitikai kezdeményezések?* Esély 2012/3. 27–62.
53. GYÖRI Péter-MÓZER Péter, „Tékozló koldus ruháját szaggatja”- *A szociális szolgáltatások és támogatások újraépítésének reformja*, 2006.
54. GYULAVÁRI Tamás-KÖNCZEI György, *Európai szociális jog*, Osiris, Budapest, 2000.
55. GYURCSÁK János (szerk.) *Mi a politika? Bevezetés a politika világába*, Osiris, Budapest, 1999.
56. HAJNAL György, *Igazgatási kultúra és New Public Management Reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében*, PhD értekezés, 2004.
57. HALM Tamás – VADÁSZ János (szerk.), *A modern állam feladatai*, Magyar Közgazdasági Társaság- GSZT, Budapest, 2009.
58. HALMAI Gábor-TÓTH Gábor Attila (szerk.), *Emberi Jogok*, Osiris, Budapest 2003.
59. HEGYESI Gábor, *A jóléti pluralizmus első jelei Magyarországon*, Esély 1989. 39-49.
60. HOFFMAN István, *A területi szociális közszolgáltatások igazgatása-nemzetközi kitekintéssel, a közelmúlt és a jelen magyar szabályozásának tükrében*, Esély 2013/4. 51-72.
61. HOFFMAN István, „Forr a világ bús tengere” – Modellek közt hanyódva: a magyar szociális igazgatás rendszerszerű változásai 1986-2013 között, In: FAZEKAS Marianna (szerk.) *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*, Budapest, 2013. 157-184.
62. FAZEKAS Rozália-TOKAJI Károlyné, *Társadalmi szükségletek-szociális védelmi rendszerek*, Statisztikai Szemle, 85. évfolyam 2. szám 101-145.
63. HOFFMAN István, *A szociális területi közszolgáltatások igazgatása-nemzetköz kitekintéssel, a magyar szabályozás tükrében*, Esély 2013/4. 51-72.
64. HORVÁTH M. Tamás, *Helyi közszolgáltatások szervezése*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2002.
65. HORVÁTH M. Tamás, *Közmenedzsment*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2005.
66. HORVÁTH M. Tamás, *Kiszervezés – visszaszervezés: a helyi közszektor változása*, Fundamentum 2012/2. 5-9.
67. HUMPHREY C. Jill, *Az új baloldal és a szociális szolgáltatások szabályozási reformja*, Esély 2008/6. 33-50.
68. Ivancsics Imre, *Hatáskörmegosztás elméleti és gyakorlati problémái*, Magyar közigazgatás 1994/3. 169-172.
69. JENEI György, *Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez*, Nemzeti Érdek 2007. I. évfolyam 1. sz. 5–27.
70. JENEI György (2008): *Válaszút? Neoweberiánus szintézis, vagy neopatrimonális elfajulás* Századvég 2. évf. 8. sz.

71. JENEI György, *A közintézményi menedzsment reformjainak torz magyar folyamatai az EU-tagállamok mércéjén: hiányok, okok, megoldási javaslatok*, Új Magyar Közigazgatás 2009/2. évfolyam 6-7. 4-11.
72. JENSEN Carsten, *A jóléti szolgáltatások és transzferek világa*, Esély 2009/6. 27-44.
73. JÓZSA Zoltán, *Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről*, Magyar Közigazgatás 2003/12. 723-735.
74. JÓZSA Zoltán, *Reformer, útkereső, visszaeső vagy javíthatatlan (Felvetések és javaslatok az önkormányzati rendszer jövője kapcsán)*, Közigazgatási Szemle 2008/3-4. 64-69.
75. JUHÁSZ Gábor, *A szociális védelem megújítása az Európai Unió szociálpolitikai programjában*, Esély 2004/2. 62-83.
76. JUHÁSZ Gábor, *A gazdasági és szociális jogok védelme az alkotmányban és alaptörvényben*, Fundamentum 2012. 1. szám 35-49.
77. JUHÁSZ Gábor, *A Cseh Köztársaság jóléti rendszere a bársonyos forradalom után*, Kapocs IX. évfolyam 3. sz. 2010. 24-31.
78. JUHÁSZ Gábor, *Szlovákia jóléti rendszere*, Kapocs IX. évfolyam 3. sz. 2010. 32-41.
79. KALAS Tibor, *Közigazgatási jog*, Bíbor, Miskolc, 1998.
80. KARÁCSONY Mihály, *Aktuális-e a szövetkezés gondolata? Eszmélet*, 2003/57.
81. KARDOS Gábor, *A gazdasági, kulturális és szociális jogok néhány sajátossága – egy megközelítés*, Magyar Tudomány 2003/10. 1279.
82. KARDOS Gábor, *A szociális jogok az EU-ban, különös tekintettel a magyar csatlakozásra*, Esély 2004/2. 84-106.
83. KISS Marietta, *Az európai jóléti államok krízise és reformja: újraklaszterezés*, PhD értekezés 2013.
84. KOLARIC Zinka, *Third Sector Organisations in the Changing Welfare Systems of Central and Eastern European Countries*, In: Teorija in Praksa 46. 3/2009. 226.
85. KOVÁCS Ibolya, *A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal szociális intézményi ellenőrzésének stratégiai terve, koncepciója*, Szociális Füzetek 2009/1. 6-11.
86. KOVÁCS Katalin-SOMLYÓDYNÉ Pfeil Edit (Szerk.), *Függőben, Közszolgáltatás-szervezés a kistélepülések világában*, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest 2008.
87. KOVÁCS Kriszta, *A támogató különbségtétel és az alkotmány*, Miskolci Jogi Szemle 4. évfolyam, 2009/2. 5-29.
88. LAKNER Zoltán, *Az átmenet alagútja, a szociálpolitika-alkotás magyarországi politikai környezete*, Phd értekezés, 2013.
89. LELKES Orsolya, *Társadalmi kohézió Magyarországon Elméleti alapok és tények*, PM Kutatási füzetek 7.
90. LŐRINCZ Lajos, *Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás*, Közigazgatási Szemle 2007/2. 3-13.
91. LŐRINCZ Lajos, *Alkotmányjog, közigazgatási jog*, Magyar Tudomány 2007/12. 1567-1569.
92. MAGYARY Zoltán, *Magyar közigazgatás*, Budapest, 1942.
93. MAJTÉNYI László-SZABÓ Máté, *Alkotmányjog-elektronikus tananyag*, Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, 2005.
94. MERTON R. K., *Bürokratikus struktúra és személyiség*, In: MERTON R. K. *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*, Budapest, Gondolat, 1980. 452-472.

95. MILWARD H. Briton –PROVAN Keith G., *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks*. IBM Center for the Business of Government
96. MOSSBERGER Karen–STOKER Gerry, *The evaluation of Urban Regime theory The Challenge of Conceptualisation Urban Affairs Review*, 36. No 6. 2001. Sage Publications, 2001.
97. MUSGRAVE Richard, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy* New York: McGraw-Hill, 1959. XVII.
98. NÁRAI Mária, *A civil szervezetek szerepe és jelentősége az egyének és közösségek, illetve a társadalom számára*, In *Educatio*, 2014/13. 616-634.
99. NYILAS Mihály, *Ausztria szociális védelmi rendszere*, *Kapocs* IX. évfolyam. 3. sz. 2010. 14-23.
100. O'FLYNN Janine, *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*, *Australian Journal of Public Administration* 2007. 66. 353–366.
101. OOSTERLYNCK Stijn, KAZEPOV Yuri, NOVY Andreas, COOLS Pieter, WUKOVITSCH Florian, SARUIS Tatiana, BARBERIS Eduardo, LEUBOLT Bernhard, *Exploring the Multilevel Governance of Welfare Provision and Social Innovation: Welfare Mix, Welfare Models and Rescaling* Discussion Paper No. 13/12 2013. ImPRove Poverty, Social Policy and Innovation
102. PÁLNÉ Kovács Ilona, *Regionális politika és közigazgatás*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 1999.
103. PÁLNÉ Kovács Ilona, *Az új várospolitika kormányzási filozófiája*, *Tér és Társadalom* 22. évfolyam 2008/1. 45-57.
104. PÁLNÉ Kovács Ilona, *Miért hagytuk, hogy így legyen? A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon*, *Politikatudományi Szemle* XXII/4. 7–34.
105. PÁLNÉ Kovács Ilona, *Miért hagytuk, hogy így legyen! A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon*, *Politikatudományi Szemle* XXII/4. 7-34.
106. POLLITT Christopher, *From There to Here, from Now till Then: Buying and Borrowing Public Management Reforms*, Clad Ninth International Conference, Madrid, 2004. november 3.
107. POLLITT Christopher, *The New Public Management: An Overview of Its Current Status* In: *Administratie Si Management Public* 2007/8. 110-115.
108. POLLITT Christopher, *What Do We Know About The Public Management Reform? Cocepts, Models and Some Approximate Guidelines*, Conference Lecture, Lisbon 28-30 january 2013.
109. *Rerum Novarum XIII. Leo pápa körlevele a munkások helyzetéről*, a Kereszténydemokrata Néppárt kiadása, Budapest, 1991.
110. PULAY Gyula (Szerk.), *Az államcélszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. Század elejének globális gazdaságában*, *Az Állami Számvevőszék Kutatóintézete*, Budapest, 2009.
111. RADVÁNYI Tamás (szerk.), *Pénz és Társadalom. A Pénzügyi és Számviteli Kar tudományos műhelyéből*, Budapest, 2010.
112. RÁCZ Andrea, *Innovativitás és rendszerszerűség a szociális és gyermekvédelmi területen működő civil szervezetek szemléletében*, *Esély* 2013/3. 48-64.
113. RIXER Ádám, *Új közigazgatás – változó társadalom*, *Közigazgatási Szemle* 2007/2. 13-31.

114. ROSTA Miklós, *Az új közszolgálati menedzsment és a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról*, Polgári Szemle 2012. december 8. évfolyam 3-6. szám
115. ROZGONYI Tamás *Államreform, közigazgatás, háttérintézmények – egy kutatás tapasztalatai 20-41.* In: HALM Tamás – VADÁSZ János (szerk.), *A modern állam feladatai*, Budapest, 2009. 20-41.
116. SAVAS S. Emanuel, *Privatizáció - Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból?* Akadémiai kiadó, 1993.
117. SAVAS, *Privatization and the New Public Management*, Fordham Urban Law Journal, 28/5. 2000. 1731-1737.
118. SÁRKÖZY Tamás, *Tézisek a kormányzati szervezetrendszer modernizációjára*, Polgári Szemle, 2006. 2. évfolyam 3.
119. SEMJÉN András (szerk.), *A jóléti állam közgazdasági megközelítésben*, Budapest, 1998.
120. SEMJÉN András, *A svéd jóléti rendszer átalakulása*, Közgazdasági Szemle, XLVI. évfolyam, 1999. április, 326–345.
121. SOMLYÓDYNÉ Pfeil Edit, *Települési és körzeti feladatellátás, valamint a középszint roblematikája hazai és nemzetközi tapasztalatok alapján*, In:
122. SOMOGYI Alíz, *Európai egészségügyi rendszerek koherencia-és konvergencia-vizsgálata a közmenedzsment tükrében*, Phd értekezés 2008.
123. STARR Paul, *A privatizáció jelentése*, Esély 1991./3. 5-24.
124. Stoker, G. (2006) *Public Value Management - A New Narrative for Networked Governance. American Review of Public Administration. Vol. 36. (No. 1.), 41–57.*
125. STØREN-VÁCZY Blanka, 2010 *Megváltozott munkaképességű emberek társadalmi integrációja a norvég foglalkozási rehabilitáció tükrében - Esettanulmány egy skandináv modellre*, PhD disszertáció
126. STUMPF István – G. FODOR Gábor, *Neoweberi állam és jó kormányzás*, Nemzeti Érdek 2008. II. évfolyam 3. sz. Századvég, 5-26.
127. SZALAI Júlia, *A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon*, Szociológiai Szemle 2002/4. 34-51.
128. SZAMEL Katalin, *Európai szociális jogok Magyarországon Fundamentum*, 1998. 3. 15-22.
129. SZENTE Zoltán, *Az önkormányzati rendszer átalakítása*, Fundamentum 2012/2. 11-14.
130. SZÖLLŐSI Gábor, *A szociális jogok érvényesülésének egyéni és kollektív jogi garanciái*, Esély, 2005/1. 57-87.
131. TAKÁCS Péter (szerk.), *Joguralom és jogállam*, ELTE ÁJK Budapest, 1995.
132. TAKÁCS Péter (szerk.), *Államelmélet*, Miskolc, 1997.
133. TAKÁCS Péter, *Államtan Fejezetek az állam általános elméleti köréből*, Budapest, 2010.
134. TOMKA Béla, *Az Európai Szociális Modell múltja és jelene-keletközép-európai perspektívák*, Esély 2004/5. 32-53.
135. TOMKA Béla, *Intézményesült változékonyság: a jóléti fejlődés sajátos meghatározói Kelet-Közép-Európában*, Korall 28-29. 146-166.
136. TOMKA Béla, *Jóléti államok az ezredfordulón: válságjelek vagy válság mítoszok?* Magyar Tudomány 2009/2. 197-209.

137. TORMA András (2010) Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti hátteréhez és főbb irányzataihoz Sectio Juridica Politica, Miskolc, Tomus XXVIII. 2010. 315-338.
138. VASS László, *A politika és a közigazgatás viszonya*, Politikatudományi Szemle 2010/3. 65-80.
139. VÁRNAY Ernő–PAPP Mónika, *Az Európai Unió joga*, Budapest, 2003.
140. VEREBÉLYI Imre (szerk.), *Az önkormányzati rendszer magyarázata*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999.
141. VICKI Paskalia, *Coordination of Social Security in the European Union: An Overview of Recent Case Law*,
142. VIGVÁRI András (szerk.), *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról Stratégiai kutatások – Magyarország 2015* Budapest, 2006.
143. VIZI E. Szilveszter - TEPLÁN István - SZENTPÉTERI József (szerk.), *Előmunkálatok a társadalmi párbeszédhez*, Gazdasági és Szociális Tanács, Budapest, 2006.
144. ZOMBORI Gyula, *A szociálpolitika alapfogalmai*, Budapest, 1994.
145. ZSUGYEL János (szerk.), *A közpénzügyek nagy kézikönyve*, CompLex, Budapest, 2009.
146. WEBER Max, *Gazdaság és társadalom*, Közgazdasági és jogi könyvkiadó, 1987.

Jogforrások jegyzéke

Magyarország jogforrásai

Törvények

Magyarország alaptörvénye

1949. évi XX. törvény	a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
1989. évi II. törvény	az egyesülési jogról
1990. évi IV. törvény	a lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint egyházakról
1990. évi LXV. törvény	a helyi önkormányzatokról
1990. évi C. törvény	a helyi adókról
1991. évi XX. törvény	a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat-és hatásköréről
1991. évi XXXIII. törvény	egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adásáról
1992. évi XXXVIII. törvény	az államháztartásról
1992. évi LXXXIX. törvény	a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről
1993. évi III. törvény	a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
1997. évi CXXIV. törvény	az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről
2004. évi CXL. törvény	a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2004. évi CVII. törvény	a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól
2011. évi CLXXV. törvény	az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról
2011. évi CLXXXIX. törvény	Magyarország helyi önkormányzatairól
2012. évi CXCI. törvény	az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról

2012. évi CCIV. törvény	Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről
2013. évi XXVII. törvény	a szociális és gyermekvédelmi tárgyú törvények Magyar Egyszerűsítési Programmal összefüggő módosításáról, valamint egyéb törvények módosításáról
2013. évi CLXXXIV. törvény	az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCI. törvény módosításáról

Rendeletek

161/1996. (XI. 7.) Korm. rendelet	a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény működésének engedélyezéséről
188/1999. (XII. 16.) Korm. rendelet	A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény és a falugondnoki szolgálat működésének engedélyezéséről, továbbá a szociális vállalkozás engedélyezéséről
244/2003. (XII. 18.) Korm. rendelet	a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltozásának rendjéről
65/2004. (IV. 15.) Korm. rendelet	a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről
5/2005. (I. 19.) Korm. rendelet	a többcélú kistérségi társulások által ellátott egyes közszolgáltatások 2005. évi normatív működési támogatásáról
63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet	a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól
226/2006. (XI. 20.) Korm. rendelet	a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények ágazati azonosítójáról és országos nyilvántartásáról

191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet	a támogató szolgáltatás és közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről
321/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet	a szociális szolgáltatók és intézmények működésének engedélyezéséről és ellenőrzéséről
231/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet	az egyházi és nem állami fenntartású szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók normatív állami támogatásokról
331/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet	a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint eljárásának részletes szabályairól
258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet	a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról
369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet	a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről
1/1975 (I. 15.) EüM számú rendelet	az öregek napközi otthonáról és az
7/1975. Eü.K.3. EüM számú utasítása	az öregek napközi otthonáról szóló 1/1975 (I. 15.) EüM számú rendelet végrehajtásáról).
4/1976 (XII. 10.) EüM számú rendelet	a szociális gondozószolgálatról
16/1976 (XII. 24.) EüM számú rendelet	a szociális étkeztetésről

Kormányhatározatok

1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat	a közigazgatás korszerűsítéséről
1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat	a közigazgatás reformjáról

1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozat	a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről
1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozat	a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítési programjáról
2198/2003. (IX. 1.) Korm. határozat	a közigazgatási rendszer korszerűsítésével kapcsolatos feladatokról
2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat	az állam hatékony működését elősegítő szervezeti változásokról, és azokat megalapozó kormányzati intézkedésekről

Országgyűlési határozatok

48/1999. (VI. 3.) OGY határozat	az Európai Szociális Karta megerősítéséről
---------------------------------	--

Alkotmánybírósági határozatok

9/1990. (IV. 25.) AB határozat	
21/1990. (X. 4.) AB határozat	
61/1992. (XI. 20.) AB határozat	
26/1993. (IV. 29.) AB határozat	
55/1994. (XI. 10.) AB határozat	
43/1995. (VI. 30.) AB határozat	
32/1998. (VI. 25.) számú határozat	
42/2000. (XI. 8.) számú AB határozat	
225/B/2000. számú AB határozat	
164/2011. (XII. 20.) számú AB határozat	

Az Európai Unió jogforrásai

Az Európai Közösségek Bizottsága Brüsszel 26.4.2006 COM 2006 177 végleges A bizottság közleménye a közösség liszaboni programjának végrehajtása - Az általános érdekű szociális szolgáltatások az Európai Unióban

Az általános érdekű szociális szolgáltatások az Európai Unióban” témájú bizottsági szolgálati munkadokumentum (SEC (2006)0516)

Általános érdekű szolgáltatások, beleértve az általános érdekű szociális szolgáltatásokat: új európai kötelezettségvállalás” című bizottsági közlemény (COM(2007)0725)

EC [2002]

EC [2003b]

Közösségi Charta a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól

1408/71/EGK rendelet

Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete

Európai Unió Alapvető Jogok Chartája

Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

Vonatkozó világhálós oldalak és hivatkozások listája

1. *A Vatikáni Megállapodás eredményeit és hatásait elemző bizottság jelentése*, www.okm.gov.hu/letolt/egyhaz/vatikanijelentes06nov11.pdf (letöltés ideje: 2012. május 25.)
2. *Állami Számvevőszék 0467 sz. Jelentés az államháztartáson kívüli állami feladatellátás rendszerének ellenőrzéséről*, www.asz.hu/jelentes/0467/jelentes-az-allamhaztartason-kivuli-allami-feladatellatas-rendszerek-ellenorzeserol/0467j000.pdf (letöltés ideje: 2014. január 20.)
3. *Állami számvevőszék 0901 sz. Jelentés a Magyar Központi Közigazgatás modernizációjának ellenőrzéséről*, www.asz.hu/jelentes/0901/jelentes-a-magyar-kozponti-kozigazgatas-modernizaciojanak-ellenorzeserol/0901j000.pdf (letöltés ideje: 2014. február 25.)
4. *Állami számvevőszék 1022 sz. Jelentés az állami feladat (közfeladat) ellátás szervezeti és humánerőforrás rendszerének ellenőrzéséről*, www.asz.hu/jelentes/1022/jelentes-az-allami-feladat-kozfeladat-ellatas-szervezeti-es-humaneroforras-rendszerek-ellenorzeserol/1022j000.pdf (letöltés ideje: 2014. február 25.)
5. *Állami Számvevőszék 0719 sz. Jelentés az önkormányzatok szociális alapszolgáltatási tevékenységének ellenőrzéséről*, www.asz.hu/jelentes/0719/jelentes-az-onkormanyzatok-szocialis-alapszolgáltatasi-tevekenysegenek-ellenorzeserol/0719j000.pdf (letöltés ideje: 2014. február 25.)
6. *Állami Számvevőszék 0907 sz. Jelentés Az Állami Számvevőszék 2008. évi tevékenységéről*, www.asz.hu/jelentes/0907/jelentes-az-allami-szamvevoszek-2008-evi-tevekenysegerol/0907j000.pdf (letöltés ideje: 2012. február 25.)
7. *Államosítás: a már átvett szociális intézményeknél alig javult az ellátás* <http://hvg.hu/cimke/szoci%c3%a1lis+ell%c3%a1t%c3%a1s> (letöltés ideje: 2012. február 25.)
8. BARA Zoltán: *Versenyjogi intézmények kiépülése, a bezáródó versenypiacok és a gazdasági erőfölény kezelésének egyes kérdései a közép-európai átalakuló gazdasági rendszerekben*, nulleextra.com/wiki/Szektorsemlegess%C3%A9g (letöltés ideje: 2012. május 20.)
9. BARABÁS Zoltán, *Európa lelkiismerete a Szociális Charta*, Önkorkép 9. évfolyam 9. szám www.onkorkep.hu/9_09/12.html (letöltés ideje 2012. január 20.)
10. BÁGER Gusztáv, *Privatizáció Magyarországon I. kötet*, www.asz.hu/tanulmanyok/2004/privatizacio-magyarorszag-1-2/privatizacio.pdf (letöltés ideje: 2014. február 20.)

11. BÓDI Ferenc, *A helyi szociális ellátórendszer - LOSS*, www.mtapti.hu/loss/uploaded_files/8423_11_16_Bodi.pdf (letöltés ideje: 2014. február 20.)
12. FEDOR Tibor, *Egyház-finanszírozás Magyarországon*, www.mtatk.hu/interreg/kotet2/20_fedor.pdf (letöltés ideje: 2012. június 5.)
13. FERGE Zsuzsa, *Az állam dolgáról – Eötvössel szólva*, www.fergezszusa.hu/docs/az_allam_dolgarol.pdf
14. JENEI György-KUTI Éva, *A versenyképesség javítását, a gazdaság fejlődését közvetlenül segítő nonprofit szervezetek problémái*, 2010. http://edok.lib.uni-corvinus.hu/421/1/TM64_Jenei_Kuti.pdf letöltés 2014. március 11.
15. KOVÁCS Ibolya – RÁCZNÉ dr. Lehóczky Zsuzsánna, *A szociális és munkaügyi rendszer feladatai és integrációs lehetőségei a tartós munkanélküliség kezelésében*, <http://mek.oszk.hu/11900/11940/11940.pdf> (letöltés ideje: 2012. január 10.)
16. LADOS Mihály, *Privatizáció*, www.sze.hu/~lados/N_RT09/LM_Tmen2_05_Privatiz%E1ci%F3.pdf (letöltés ideje: 2014. február 20.)
17. LAKNER Zoltán, *szociálpolitika*, www.vjk.ppke.hu/tamop/Docs/Szocpol.pdf (letöltés ideje 2014. május 12.)
18. MAJTÉNYI László-SZABÓ Máté, *Alkotmányjog-elektronikus tananyag*, Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, 2005.
19. VEREBÉLYI Imre, *A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyar Zoltán életművében*, <http://dfkonline.sze.hu/images/J%C3%81P/2010/3/Vereb%C3%A9lyi.pdf> (letöltés ideje: 2014. január 31.)
20. POLLITT Christopher, *Cutbacks and Public Management Reform: Let's not Kkid Ourselves* 2011. <http://publicmanagement.wordpress.com> (Letöltés ideje: 2011. december 10.)
21. PÓSFAI Gábor *A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások igénybevevői–2012*, Nemzeti és Rehabilitációs Hivatal kiadványa, Budapest, február, <http://www.szocialisportal.hu/documents/10504/36116/Szoci%C3%A1lis+F%C3%BCzet+5.+kicsiny%C3%ADtett.pdf> (letöltés ideje: 2014. március 5.)
22. PÁLNÉ Kovács Ilna, *Dilemmák a jó kormányzás és a decentralizáció összefüggéseiről*, www.regscience.hu:8080/jspui/bitstream/11155/347/1/palne_dilemmak_2013.pdf (letöltés ideje: 2014. február 22.)
23. RIXER Ádám, *Állam, jog és törvény. Régi szereplők új szerepekben*, www.adventista.hu/terezvaros/vallasszabadsag/konferencia/eloadasok/Rixer%20Adam.pdf (letöltés ideje: 2012. május 20.)

24. RIXER Ádám, *Egyházak gazdálkodása, egyházi pénzügyek*, www.glossaiuridica.hu/cikkek/Egyhazak_gazdalkodasa_penzugyei.pdf (letöltés ideje: 2012. május 20.)
25. SZATHMÁRY Béla, *Az egyházakra vonatkozó szabályozás átalakulása*, http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_11_Szathmary.pdf (letöltés ideje: 2014. április 11.)
26. SZATHMÁRY Béla, *Az egyházakra vonatkozó szabályozás átalakulása*, http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_11_Szathmary.pdf (letöltés ideje: 2014. április 11.)
27. TAMÁS Béláné. *Gondoskodás, gondozás, ellátás, szolgáltatásnyújtás intézményi keretek között*, http://www.kepzesevolucioja.hu/dmdocuments/4ap/2_1853_017_100930.pdf (letöltés ideje 2014. május 13.)
28. TÉGLÁSI András, *A szociális állam „erodálása” vagy megmentése?-avagy a szociális biztonság az új Alaptörvényben*, <http://jesz.ajk.elte.hu/teglasi48.html> (letöltés ideje: 2014. december 10.)
29. URBANEKNÉ László Judit, *Szociális szolgáltatások*, http://www.fszek.hu/szociologia/szszda/Szocialis_szolg.pdf 8 (letöltés ideje: 2014. május 14.)
30. VERESS Gábor, *A szociális szolgáltatások minőségbiztosítása, Háttéranyag a szociális törvény megújításához*, www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=1818 (letöltés ideje: 2014. május 15.)
31. Virág Rudolf, *A kormányprogram végrehajtása a területi államigazgatásban* [http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2012konf/Virag Rudolf 20121105.doc](http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/2012konf/Virag_Rudolf_20121105.doc) (letöltés ideje: 2012. február 20.)
32. <http://kitekinto.hu/europa/kelet-europa> (letöltés ideje 2014. február 25.)
33. <http://www.keresztenymagyarorszag.hu/hirek/4586> (letöltés ideje: 2012. június 5.)
34. http://hvg.hu/itthon/20121114_Allamositas_a_mar_atvett_szocialis_intezm letöltés ideje: 2013. január 30.
35. <http://www.fejerkozsig.helyinfo.hu/domain34/files/modules/module15/3297114CB65DE0181.pdf> (letöltés ideje: 2012. február 20.)
36. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2006\)0177_/com_com\(2006\)0177_hu.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2006)0177_/com_com(2006)0177_hu.pdf) (letöltés ideje: 2012. január 20.)
37. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0319+0+DOC+XML+V0//HU> (letöltés ideje: 2012. január 20.)

38. www.dolceta.eu/magyarorszag/Mod6/A-szolgalatasok-tipusai.html (letöltés ideje: 2012. január 20.)
39. European Commission - IP/13/125 20/02/2013 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-125_hu.htm (2014. április 7-i letöltés)
40. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet Privatizáció Magyarországon I. kötet Összefoglaló Tanulmány 2004 Szerzők: Dr. Báger Gusztáv egyetemi tanár, a Fejlesztési és Módszertani Intézet főigazgatója Dr. habil Kovács Árpád az Állami Számvevőszék elnöke www.asz.hu (letöltés ideje: 2014. február 25.)
41. Az EüM szociális ágazat információs társadalom stratégiájának megalapozása” A szociális ágazat informatikai helyzete összeállította: Eckert Bálint 2005. www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=813 (letöltés ideje: 2014. február 25.)
42. <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=872> (Letöltés ideje: 2014. március 12.)
43. http://www.efoesz.hu/download/nemzeti_szocialpolitikai_koncepcio_munkaanyaga.pdf (Letöltés ideje: 2014. március 12.)
44. 2012. évi Szakmai Beszámoló www.shp.hu/hpc/userfiles/_szepiromuhely/szakmai_beszamolo.pdf (letöltés ideje: 2014. december 10.)
45. Engedély nélkül működő szociális szolgáltatások, http://szocialisportal.hu/documents/10504/259110/2013.08.01.+_.pdf
46. http://hvg.hu/itthon/20100810_illegalis_idosotthonok (letöltés ideje: 2014. február 20.)
47. Nincs ellenszer az illegális szociális otthonokra, <http://www.rtlklub.hu/hirek/belfold/cikk/331677> (letöltés ideje: 2014. február 20.)

Mellékletek

1. számú melléklet

Egyes szolgáltatások elérhetősége, 2010

Szolgáltatástípus	Ellátási kötelezettség, településnagyság	Az ellátást működtető települések száma	Az ellátást biztosító (működtető és bevont) települések aránya (az ellátásra kötelezett) települések között, %
Falugondnoki szolgáltatás	nem kötelező feladat	860	28,8
Étkeztetés	Minden településen	1838	81,0
Házi segítségnyújtás	Minden településen	1047	84,6
Családsegítés	2 000 fő felett	650	95,4
Jelzőrendszeres házi segítségnyújtás	nem kötelező feladat	290	56,7
Szenvedélybetegek közösségi ellátása	nem kötelező feladat	69	15,4
Pszichiátriai betegek közösségi ellátása	nem kötelező feladat		
Támogató szolgáltatás	nem kötelező feladat	216	60,5
Utcái szociális munka	50 000 fő felett	34	100,0
Időskorúak nappali intézménye	3 000 fő felett	862	76,5
Fogyatékosok nappali intézménye	10 000 fő felett	144	66,0
Nappali melegedő (hajléktalanok nappali ellátása)	10 000 fő felett	60	40,3
Szenvedélybetegek nappali intézménye	10 000 fő felett	37	22,2
Pszichiátriai betegek nappali intézménye	10 000 fő felett	39	20,1

Forrás: Társadalmi helyzetkép 2010-Szociális védelem, KSH Kiadvány, 2013.

2. számú melléklet

A tartós bentlakásos és átmeneti elhelyezést nyújtó szociális intézmények költségadatai fenntartók szerint, 2010

Fenntartó	Működési költség millió forint	Befolyt térítési díj millió forint	Térítési díjból eredő bevételek aránya	Egy ellátottra jutó működési költség, ezer forint
Települési önkormányzat	22 984	8 288	36,1	1 736
Megyei, fővárosi önkormányzat	57 379	19 856	34,6	1 722
Önkormányzati intézményfenntartó társulás	3 972	1 750	44,1	1 499
Többcélú kistérségi társulás	11 371	4 651	40,9	1 603
Egyház	23 317	9 227	39,6	1 744
Nonprofit gazdasági társaság	12 310	6 801	55,2	1 542
Alapítvány	8 135	3 883	47,7	1 337
Közalapítvány	370	109	29,5	875
Egyesület	2 553	837	32,8	988
Vállalkozás	352	272	77,3	1 359
Központi költségvetési intézmény	1 943	175	9,0	3 878
Összesen	144 686	55 849	38,6	1 654

Forrás: Társadalmi helyzetkép 2010-Szociális védelem, KSH Kiadvány, 2013.

3. számú melléklet

Melléklet a 2011. évi CCVI. törvényhez

A bevett egyházak

A

- 1 Magyar Katolikus Egyház
- 2 Magyarországi Református Egyház
- 3 Magyarországi Evangélikus Egyház
- 4 Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége
- 5 Egységes Magyarországi Izraelita Hitközség (Statusquo Ante)
- 6 Magyarországi Autonóm Orthodox Izraelita Hitközség
- 7 Budai Szerb Ortodox Egyházmegye
- 8 Konstantinápolyi Egyetemes Patriarchátus - Magyarországi Ortodox
Exarchátus
- 9 Magyarországi Bolgár Ortodox Egyház
- 10 Magyarországi Román Ortodox Egyházmegye
- 11 Orosz Ortodox Egyház Magyar Egyházmegyéje (Moszkvai Patriarchátus)
- 12 Magyar Unitárius Egyház Magyarországi Egyházkerülete (Magyarországi
Unitárius Egyház)
- 13 Magyarországi Baptista Egyház
- 14 HIT Gyülekezete
- 15 Magyarországi Metodista Egyház
- 16 Magyar Pünkösdi Egyház
- 17 Szent Margit Anglikán/Episzkopális Egyház
- 18 Erdélyi Gyülekezet
- 19 Hetednap Adventista Egyház
- 20 Magyarországi Kopt Ortodox Egyház
- 21 Magyarországi Iszlám Tanács
- 22 Krisztusban Hívó Nazarénus Gyülekezetek
- 23 Magyarországi Krisna-tudatú Hívők Közössége
- 24 Az Üdvhadsereg Szabadegyház Magyarország
- 25 Az Utolsó Napok Szentjeinek Jézus Krisztus Egyháza
- 26 Magyarországi Jehova Tanúi Egyház
- 27 Buddhista vallási közösségek

4. számú melléklet

Az egyes területeken az együttműködés jelenléte és megszervezésének nehézsége

	1	2	3	4
Oktatás és nevelés	0,0	17,5	61,9	20,6
Szociális ellátás	10,2	10,2	52,3	27,3
Egészségügyi ellátás	19,5	10,9	34,4	35,2
Közművelődési tevékenység	35,9	2,3	18,0	43,8
Területfejlesztés	4,7	0,0	17,2	78,1
Család- gyermek-és ifjúságvédelem	27,3	4,7	30,5	37,5

1 – lehetetlen volt megszervezni az együttműködést/nincs együttműködés

2 – csak nagy nehézségek árán sikerült megszervezni az együttműködést

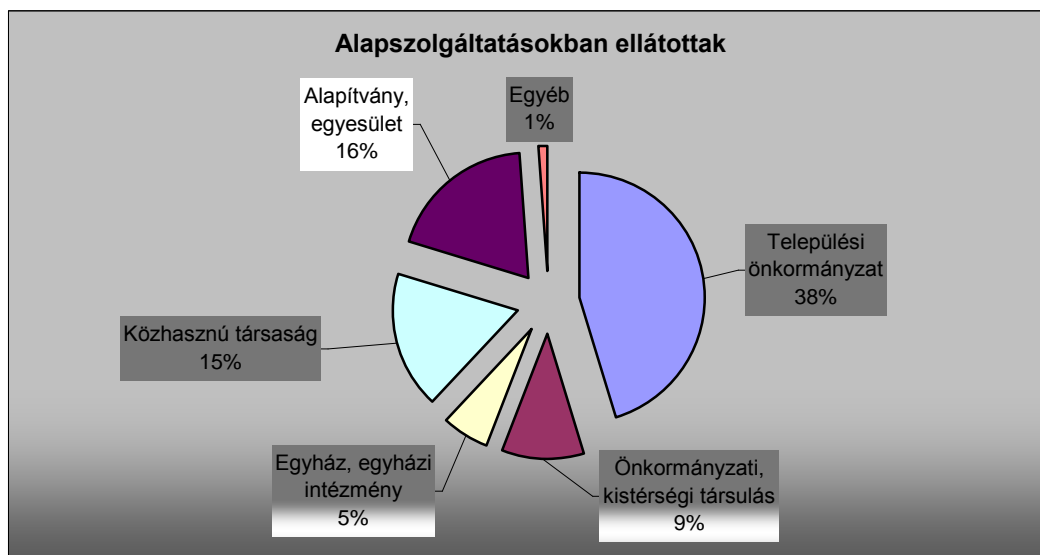
3 – merültek fel kisebb-nagyobb problémák, de végül sikerült megszervezni az együttműködést

4 – különösebb nehézség nélkül sikerült megszervezni az együttműködést

Forrás: Finta István (2009) A térségi szintű önkormányzati közszolgáltatási feladatellátás kérdései és lehetséges modelljei

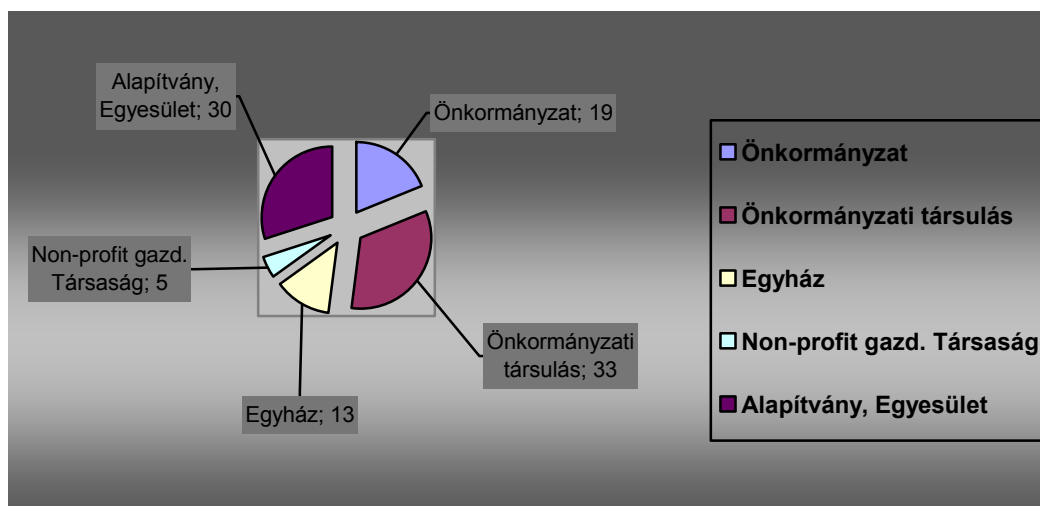
5. számú melléklet

Ellátottak fenntartók szerint 2008
(az ellátottak számának százalékában, KSH, 2010)



Forrás: Statisztikai Tükör III. évfolyam 189. szám

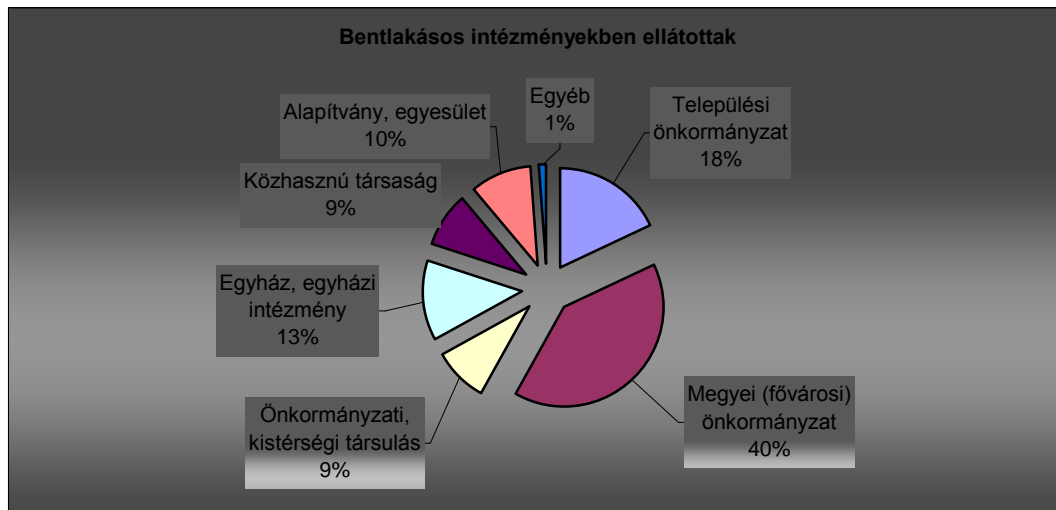
Szociális alapellátások fenntartók szerint
(az ellátottak számának százalékában, KSH, 2010)



Forrás: KSH, 2010.

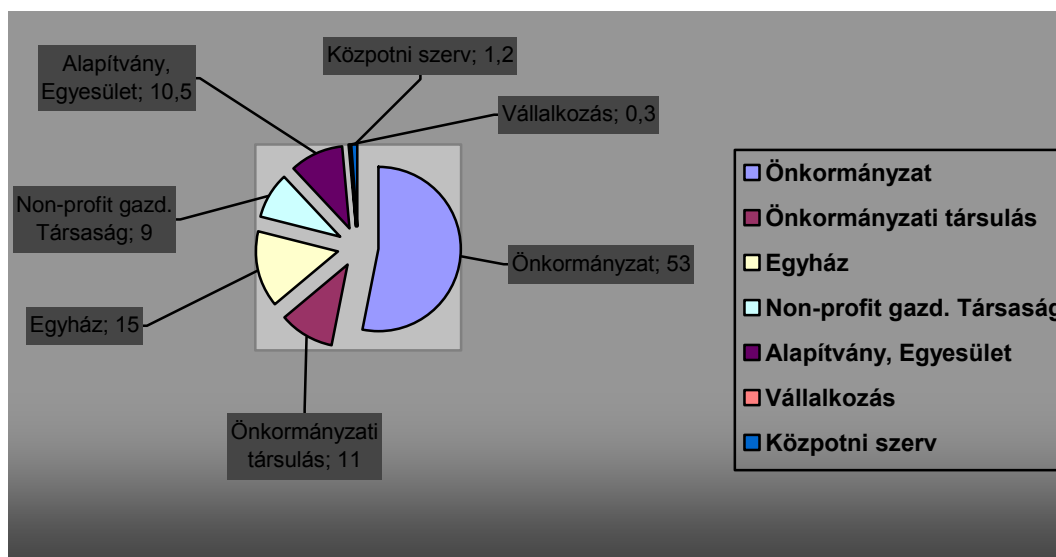
6. számú melléklet

Ellátottak fenntartók szerint 2008



Forrás: Statisztikai Tükör III. évfolyam 189. szám

Bentlakásos intézmények ellátottainak aránya fenntartók szerint (az ellátottak számának százalékában, KSH, 2010)



Forrás: KSH, 2010.

Summary

The system of social administration was built after the change of the regime and the relevant regulations have continuously developed. New social services appeared and in the case of certain services normative financing was replaced by financing through application on the basis of task description, moreover in 2013, task-based financing was introduced in residential institutions. At the same time a two-way change could also be seen in the last 20 years. Outsourcing and privatization, which enforce the role of the market, were applied in addition to renationalization and centralization. Meanwhile a new problem rose from the fact that the state specified entitlements rather than rights in the operation and regulation of the social service system with the primer aim to work out a system that is adjusted to capacity. However, it implies injury to legal equality and equal access.

The dissertation is presenting, while searching for the answers, how the role of the state and local self-government was shaped between the change of the regime and 2013, with special attention to the last 3 years' events; organizing and ensuring social services that are part of public services. It is examining the impact of these processes on the actors of public services, mainly on the churches and civil organizations participating in service provision.

The development, regulation and changes of social welfare services are closely connected to the development of the welfare state. A short introduction to the development of the welfare state is presented in my dissertation, as well as the critics on welfare state, the analysis of the era of neo-conservative state, and the contemporary views on welfare state. The most debated topic of our days is the functions of the state and what roles the state ought to include. Later in my dissertation I analyse the public administration reforms of public services with special attention to social care, the impact of certain international trends on the Hungarian public administration, the introduced reforms together with the changes induced by them and the critics worded about them.

The practical implementation of centralization processes and the related experience are presented through an empirical research into the supervising and licensing social services. The practice of the relevant authorities was mapped by survey method in 2010 and 2012.

In my dissertation I intend to analyse a narrow area of public administration and reveal several dimensions of the recent processions by using theoretical and empirical experience, meanwhile I focus on the role of local governments which have a significant part in providing social tasks.