

Horváth M. Tamás

Magas- feszültség

VÁROSI SZOLGÁLTATÁSOK



KÖZSEKTOR-OLVASMÁNYOK

DIALÓG CAMPUS

Horváth M. Tamás

MAGASFESZÜLTÉG
Városi szolgáltatások

DIALÓG CAMPUS SZAKKÖNYVEK
KÖZSEKTOR-OLVASMÁNYOK

A sorozat eddigi kötetei a kiadó gondozásában

Horváth M. Tamás (szerk.):

Kilengések. Közszolgáltatási változások (2013)

Jelenségek. A városi kormányzás köréből (2013)

Külön utak. Közfeladatok megoldásai (2014)

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

Horváth M. Tamás:

Magasfeszültség. Városi szolgáltatások (2015)

www.dialogcampus.hu

Horváth M. Tamás

MAGASFESZÜLTSEÉG
VÁROSI SZOLGÁLTATÁSOK



DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ Budapest–Pécs

A kötet az
ORSZÁGOS TUDOMÁNYOS KUTATÁSI ALAPPROGRAMOK (OTKA) K 101147 SZ.
Városi kormányzás közepes városokban és várostérségekben című támogatott pályázata
(2012–15) keretében készült, más projektek eredményeivel is kiegészítve.
A kutatás feltételeit a DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARA biztosítja.

Lektorok:
Pálné Kovács Ilona akadémikus
Józsa Zoltán habilitált egyetemi docens

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

Kulcsszavak:
helyi közszolgáltatások, városi szolgáltatások,
közüzemi vállalatok, hálózatos kormányzás

© Dialóg Campus Kiadó, 2015
© Horváth M. Tamás, 2015

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

Áttekintő tartalomjegyzék

Előszó – két példával	15
Első rész TÉR ÉS KLASSZIKUS KÖZIGAZGATÁS	21
I. Méret és demokrácia	23
II. Térszervezés és hatékonyság	41
Második rész FUNKCIÓK ÉS KORMÁNYZÁS	59
I. A helyi kormányzás funkcionális paradigmái	61
II. Az önkormányzati gazdálkodás szabályozásának funkciói	79
Harmadik rész FORRÁSOK ÉS ESZKÖZÖK	93
I. Finanszírozási politika	95
II. Az önkormányzatok vagyongazdálkodási intézményei	113
Negyedik rész HÁLÓZATI FESZÜLTÉG	123
I. Funkcionális elméletek a városi kormányzásról	125
II. A városi kormányzás gazdasági hálózatos kapcsolatai felmérése	135
III. Feladatellátási mintázatok	151
IV. A liberalizáció utáni fordulat hatása a vállalatokra a közműszektorban	165
V. A víziközmű-szolgáltatások átalakításának példája	177
Ötödik rész FORDÍTÓ KAROK	189
I. Európa csendes fordulata	191
II. Helyi önkormányzati átalakulás Magyarországon	209
Hatodik rész SZERVEZETI KIHATÁSOK	217
I. Nemzetközi példák a változásokra	219
II. A változások tartalma	233
III. Városi tulajdonosi szerepek alakulása	241
IV. Okok a fordulatra	249
Irodalomjegyzék	255
Fogalomtár a <i>Magasfeszültséghez</i>	269
Tárgymutató	275

Tartalomjegyzék

Táblázatok jegyzéke	11
Ábrák jegyzéke	13
Előszó – két példával	15
Első rész TÉR ÉS KLASSZIKUS KÖZIGAZGATÁS	21
I. MÉRET ÉS DEMOKRÁCIA	23
1. A közfeladatok területi diverzifikációja	23
2. A városias helyi szerepkör meghatározása	24
3. Önkormányzati méretek	30
4. Méretgazdaságosság	34
Melléklet	39
II. TÉRSZERVEZÉS ÉS HATÉKONYSÁG	41
1. Az igazgatás térbeli egységeinek egymásra épülése	41
2. Kistérség-igazgatás	43
3. Megyeigazgatás	49
4. Régióigazgatás	55
Második rész FUNKCIÓK ÉS KORMÁNYZÁS	59
I. A HELYI KORMÁNYZÁS FUNKCIONÁLIS PARADIGMÁI	61
1. Főbb helyi kormányzati magyarázó elméletek	61
2. A jogi tradíció sorsa a paradigmák között	73
II. AZ ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS SZABÁLYOZÁSÁNAK FUNKCIÓI	79
1. Pénzügyi föderalizmus	80
2. A decentralizáción keresztül érvényesülő államháztartási funkciók	81
3. A modell egyes egyszerűsítéseinek feloldása	84
4. A funkciók tartalmának konkretizálása	86
5. A lokalizációtól a hálózatosodásig	90
Harmadik rész FORRÁSOK ÉS ESZKÖZÖK	93
I. FINANSZÍROZÁSI POLITIKA	95
1. Önkormányzati forrásszabályozási rendszerkeretek	95
2. Feszültségek	111

II. AZ ÖNKORMÁNYZATOK VAGYONGAZDÁLKODÁSI INTÉZMÉNYEI	113
1. Vagyongazdálkodási formák	114
2. Szervezési módok	118
Negyedik rész HÁLÓZATI FESZÜLTÉG	123
I. FUNKCIONÁLIS ELMÉLETEK A VÁROSI KORMÁNYZÁSRÓL	125
1. A hálózatos kormányzási elméletek vonzatai	125
2. Városi gazdaságösztönzés	126
3. Újabb „léptékelméletek”	128
4. Önkormányzati felelős társaságirányítás	130
5. Az állami szerepek helye a hálózatosság alakulásában	133
II. A VÁROSI KORMÁNYZÁS GAZDASÁGI HÁLÓZATOS KAPCSOLATAI FELMÉRÉSE	135
1. Módszer	135
2. Gazdasági kapcsolati formák	135
3. Társadalmi kapcsolati formák	142
Melléklet: A városi kormányzás társadalmi kapcsolatai vizsgálatához használt referenciakutatás jellemzői	149
III. FELADATELLÁTÁSI MINTÁZATOK	151
1. A helyi közfeladat-ellátó funkciók alapformái	151
2. A közüzemi szolgáltatások fajtái és változásai	155
IV. A LIBERALIZÁCIÓ UTÁNI FORDULAT HATÁSA A VÁLLALATOKRA A KÖZMŰSZÉKTORBAN	165
1. Ellenoldali jellemzők	165
2. Folyamatok	167
3. Globális összefüggések	169
4. Folyamathatások Magyarországra	172
5. Eszközök	173
V. A VÍZIKÖZMŰ-SZOLGÁLTATÁSOK ÁTALAKÍTÁSÁNAK PÉLDÁJA	177
1. Változó irányok	178
2. A 2010 utáni szabályozási fordulat Magyarországon	179
3. Van-e összefüggés a nemzetközi változásokkal?	184
Ötödik rész FORDÍTÓ KAROK	189
I. EURÓPA CSENDES FORDULATA	191
1. Közszerződési sajátosságok az uniós jogban	191
2. Közszolgáltatási szerződési rendszerek főbb európai modelljei	193

3. A fordulat	199
4. A fordulat megjelenése Magyarországon	203
5. Következtetések	205
Melléklet: Uniós jogszabályok, jogi dokumentumok jegyzéke	206
II. HELYI ÖNKORMÁNYZATI ÁTALAKULÁS MAGYARORSZÁGON	209
1. Tartalmi változások	209
2. Mivégre?	211
3. Minőségek	213
4. Döntéshozatal	214
5. Összhangok	215
Hatodik rész SZERVEZETI KIHATÁSOK	217
I. NEMZETKÖZI PÉLDÁK A VÁLTOZÁSOKRA	219
1. Kiválasztási szempontok	219
2. Párizs példája	220
3. Más nagyvárosi víziközmű-szolgáltatási példák	222
4. Egyéb szolgáltatások példái	225
5. Az átalakulások tényezői	227
6. Következtetések	229
Melléklet (Áttekintő és magyarázó ábrák)	230
II. A VÁLTOZÁSOK TARTALMA	233
1. Közszektorú tulajdoni formák terjedése	234
2. A közszektor közvetlen szervezési eszközei előtérbe kerülése	236
3. Következtetések	239
III. VÁROSI TULAJDONOSI SZEREPEK ALAKULÁSA	241
1. Típusok	241
2. Szakaszok	243
3. Szerepek	245
IV. OKOK A FORDULATRA	249
1. Feszültséget generáló okok	250
2. Válaszreakciók	252
Irodalomjegyzék	255
Fogalomtár a <i>Magasfeszültséghez</i>	269
Tárgymutató	275

Táblázatok jegyzéke

ELSŐ RÉSZ

I. FEJEZET

<i>1. táblázat</i>	A helyi közszolgáltatások fő típusai	28
<i>2. táblázat</i>	A méretek jelentősége az önkormányzati feladatellátás szempontjából	32
<i>Melléklet</i>	Az önkormányzatok átlagos mérete és szintjei az EU tagállamaiban (2008–2009)	39

II. FEJEZET

<i>3. táblázat</i>	A területi közigazgatás lehetséges szintjei	41
<i>4. táblázat</i>	Városok számának alakulása Magyarországon	47
<i>5. táblázat</i>	Érvek a megyerendszer mellett és ellen Magyarországon	55

MÁSODIK RÉSZ

II. FEJEZET

<i>6. táblázat</i>	A decentralizáció szempontjából fontos államháztartási funkciók főbb tartalma	87
<i>7. táblázat</i>	A helyi önkormányzatok részére átengedett személyi jövedelemadó alakulása 1990–2010 között	104

NEGYEDIK RÉSZ

II. FEJEZET

<i>8. táblázat</i>	Új típusú gazdasági szervezetek jelenléte a magyar városokban	136
<i>9. táblázat</i>	Új típusú gazdasági szervezetek kiterjedése	137
<i>10. táblázat</i>	Klaszterek profilja	137
<i>11. táblázat</i>	Önkormányzati részvétel klaszterekben	138
<i>12. táblázat</i>	Tudásközpontok profilja	138
<i>13. táblázat</i>	Önkormányzati részvétel a tudásközpontokban	139
<i>14. táblázat</i>	Önkormányzatok tervezett részvétele új típusú gazdasági szervezetekben	139
<i>15. táblázat</i>	Új típusú gazdasági szervezetek EU-s támogatása	140
<i>16. táblázat</i>	Demokratikus követelmények érvényesülése a polgármesterek szerint	143
<i>17. táblázat</i>	A kapcsolat gyakorisága a polgármesterek és egyes szervezetek között	144
<i>18. táblázat</i>	A kapcsolat gyakorisága a járási hivatalvezetők és egyes szervezetek között	144
<i>19. táblázat</i>	Az önkormányzat döntéseit befolyásoló csoportok a polgármesterek véleménye szerint	145

20. táblázat	A közérdek megjelenítését szolgáló eszközök, szervezetek, fórumok megítélése	146
21. táblázat	Az állampolgári akarat megjelenítési eszközeinek megítélése a magyar polgármesterek szerint	147
22. táblázat	Az állampolgári akarat megjelenítési eszközeinek megítélése polgármesterek szerint, összehasonlítás	147
III. FEJEZET		
23. táblázat	A kormányzati közszolgáltatási feladatellátás fő tipizálásai	151
24. táblázat	Közfeladat-ellátási alpmegoldások tipizálási formái	154
25. táblázat	Vállalati tulajdonosok a közműszektor egyes szolgáltatási területein Magyarországon az 1990-es évektől	170
 ÖTÖDIK RÉSZ		
II. FEJEZET		
26. táblázat	Helyi önkormányzati adósságkonszolidáció (2012–2014)	212
 HATODIK RÉSZ		
I. FEJEZET		
27. táblázat	Önkormányzati tulajdonba visszakerülő vízi-közmű szolgáltatók példái Európában	223
28. táblázat	Új és újra önkormányzati tulajdonba került vállalatok az energiaszektorban: Németország, 2007–2012	226
29. táblázat	Önkormányzati egységes irányítású vállalatcsoportok tipizálása különböző jellemző szempontok szerint	242

Ábrák jegyzéke

Előszó – két példával

- 1. ábra* A városi infrastrukturális szolgáltatások szervezését meghatározó aktuális tényezők (A könyv szerkezete) 19

ELSŐ RÉSZ

I. FEJEZET

- 2. ábra* Települési hulladéklerakók körzetei (Győr-Moson-Sopron megye) 35
- 3. ábra* Igazgatásszervezési költségek alakulása a méret összefüggésében 36
- 4. ábra* A méretgazdaságosság összefüggései 38

HARMADIK RÉSZ

I. FEJEZET

- 5. ábra* A forrásszerkezet példája a korábbi magyar megoldásban 97

NEGYEDIK RÉSZ

II. FEJEZET

- 6. ábra* Két rendszer Magyarországon 2014-ben 141

III. FEJEZET

- 7. ábra* Önkormányzati feladatmegoldási diagram 153

IV. FEJEZET

- 8. ábra* Vállalati formák egymásra rakódása az elmúlt évtizedek során Kelet-Közép-Európában 169

HATODIK RÉSZ

I. FEJEZET

- 9. ábra* Jellemző kormányzati ráhatások módjai és példái a városüzemeltetési közszolgáltatásokban 230
- 10. ábra* Kormányzati ráhatások többes megjelenése az egyes példákban 231

II. FEJEZET

- 11. ábra* Közvállalati és közvállalkozási kört bővítő folyamatok Európában a gazdasági közszolgáltatások körében 233
- 12. ábra* A közszolgáltatások állami ellentételezése megengedhetőségének vizsgálata 238

Előszó – két példával

Az ezredforduló után a városias infrastruktúra közüzemi szolgáltatásainak konfliktusai a kormányzati gazdaságpolitika egyik központi témájává váltak a fejlett országokban és integrációs rendszereikben. A termelési folyamatok világméretű tendenciáinak alakulásából származó elsődleges ok talán az volt, hogy az energiefelhasználás növelése iránti igény a kritikus szintre erősödött. Közben a felhasználói díjak folyamatosan emelkedtek. A közszolgáltatások piacát egyúttal nagyon sok kormányzati döntés érinti, amelyeket az államszervezet különböző szintjein hoznak meg. A kialakult helyzetért ezen az alapon a felelősség a közösségi szereplőket éppúgy terheli, mint a gazdasági élet aktorait.

a) Az új kihívások egyike a közművállalatok korábbi privatizációjával szemben merült föl, ami a fejlett világban lényegében egy időben zajlott le. Jó pár nyugat-európai nagyvárosban egyes, korábban a magánszektorban szerződéssel kiejánlott, közbeszerzési eljáráson elnyert közszolgáltatói pozíciót a megbízó kormányzat újra visszavont a céllal, hogy a jövőben közvetlenül, azaz nagyobb befolyás mellett szervezze az ellátást. Történt ilyen Párizsban, Berlinben vagy az alábbi keretes írásban fölillantott példaként, Potsdamban.

1. esetleírás

Potsdam esete

A Sanssouci kastélyról ismert Potsdam Berlintől mindössze 26 km-re fekszik, és Brandenburg tartomány központja. 1997-ben privatizálták a vízműveket, eladva a részvények 49%-át a francia Suez Lyonnaise des Eaux leányvállalatának, az Euowassernek és a német Thyssen konzorciumának, egyúttal átadva a menedzsment jogokat is. A szerződés legnagyobb része nem volt nyilvános.

A várakozás az volt, hogy az egyszeri privatizációs bevételen túl a társaság profitjából való részese-dés a továbbiakban rendszeres bevételt hoz az egyébként eladósodott városnak. Csakhogy az Euowasser hitelből vásárolt, tehát később törlesztenie kellett. A magántulajdonosra nehezedő kettős nyomás több mint 100%-os díjnövekedés tervét vetítette előre.

A konfliktus emiatt már 1999-re kiéleződött. 2000 júniusában pedig az önkormányzat a tulajdoni hányad visszavételéről döntött. A város terheit csökkentette, hogy utóbb szabálytalannak (szerződészegésnek) minősítették az eredeti tranzakciót, így felmondási okkal élhettek, a magánvállalat részleges kártalanítása mellett.

Mindezek után a szolgáltatást azonban bevitték egy többprofilú társaságba, az Energie und Wasser Potsdam GmbH-ba (EWP), amelyikben a város mellett kisebbségi tulajdonos a multinacionális energiaszolgáltató E.ON.

Forrás: Water Remunicipalisation Tracker

A közszolgáltatási kérdés fontossága abban áll, hogy a keletkező, hosszabb távon jelentős hasznok megosztása hogyan történik. Márpedig ennek megválaszolása az energiaiparon keresztül nyilvánvalóan kihat más ágazatok nyeresége realizálhatóságának módjára a világ-

gazdaság piaci viszonyai közepette. Ebben pedig a helyi önkormányzatoknak, a nemzetállamoknak, az európai és más nemzetközi integrációknak meghatározó szerepeik vannak.

A világszerte terjedő városias szolgáltatások szervezésének átalakulása magára a területi decentralizációra is visszahat. A nagy vállalatláncok nem térbeli lefedettség alapján alkotnak egységet, hanem hálózatos struktúráikat vetítik rá az államok igazgatási szerkezetére. Ebből pedig immár hatalmi konfliktusok is származnak.

Az utóbbi évtizedben Magyarországon a kormányzati szerep fokozása a közműszolgáltatók ellenében kifejezetten általános többségi politikai törekvéssé vált. Kezdeti példa erre egy-két városi akció volt, aminek Pécs városi példáját az alábbi keretes írás foglalja össze.

2. esetleírás

A Pécsi Vízmű esete

A Pécsi Vízmű Zrt. kisebbségi tulajdonosa a francia Suez-csoport, a szakmai befektető Lyonesse des Eaux névváltozás folytán jogutódja, egyben az üzemeltetési jogok gyakorlója is volt 2009 őszéig. Ekkor az önkormányzat visszavásárolta volna a részvényeket, amit azonban a társaság nem akart eladni.

Az üzemeltetést ezért a város a saját tulajdonú, erre a célra létrehozott Tettye Forrásház Zrt.-re bízta, amelyet erő alkalmazásával helyeztek birtokba, a szolgáltató székházának elfoglalása útján. Ezt követően a város vízellátásáról az új üzemeltető gondoskodott, átvéve egyúttal – a vezetők kivételével – a vízmű dolgozóit. A Suez birtokvédelmet kért, a város viszont feljelentést tett különböző vagyon elleni bűncselekmények miatt.

Az ezek után következő kártérítési pernek nagy volt a tétje. A vita alapja az volt, hogy vízmű igen nyereséges volt mert, magas vízdíjakat szedett, ugyanakkor viszonylag nagy forrásokat vont ki a cégből. Más városi vízművekben részesedéseket vásároltak, amit a városi önkormányzat egyes képviselőcsoportjai nem néztek jó szemmel.

A vitában a város két szerepben is jelen volt. Egyfelől többségi tulajdonosként a cégben. Másfelől a kötelező közszolgáltatás biztosítása iránti közjogi felelőssége egyedül neki van. A pert a város elvesztette, a megítélt kártérítés azonban sokak szerint megérte. Annál is inkább, mert a központi költségvetés helyt állt a követelésért.

Forrás: Heti Világgazdaság, 2009. okt. 24.; Figyelő, 2009. nov. 5–11.; Magyar Narancs 2009. nov. 12. és 2014. aug. 21.

Az urbanizációs szolgáltatások vállalatcsoportok által való nyújtása, illetve a települések térbeli rendszerének átalakulása, majd relativizálódása konfliktusokat gerjesztett. Könyvünk ezzel a kettős folyamattal foglalkozik. Azt találjuk majd, hogy mind a városi szerveződés átalakulásának követése, mind a közszolgáltató vállalatok magánigazgatási változásai oldaláról közelítve, hasonló feszültségócokhoz jutunk. Olyanokhoz, ahol a késlekedő beavatkozás a közszolgáltatások nyújtásán messze túlmutató társadalompolitikai hatásokkal jár. A nem szokásos szemléletű diagnózis remélhetőleg segíthet a helyes gyógymód megtalálásában.

b) A fenti kérdéskör feltárása érdekében az elemzés tárgyaként a közműszolgáltatások városigazgatási és vállalati kapcsolatait vizsgáltuk. A kutatási probléma az újabb keletű feszültségek és konfliktusok tartalmának és okainak megtalálása és magyarázata.

Témánkat a közmenedzsment (public management) diszciplína keretei között vizsgáljuk, figyelemmel a közigazgatástudomány, a közjog, a közpolitika, a politikai szociológia, a mikroökonomia és a vállalatgazdaságtan kapcsolataira.

Az elméleti közeget, amelyben a kifejtés mozog, a hálózatos kormányzás és a neoinstitucionalizmus érdekalapú megközelítései adják. Egyes közigazgatási intézmények: szervezetek, irányítási és vezetési rendszerek nem formális (nem jogszabályban leírtak szerinti) működésének mozgatóit keressük. Ebből a célból a működés rugalmasabb gyakorlatainak, továbbá különösen az ehhez vezető, elsősorban az érdekmotívumokra alapozott logika magyarázó változónak meghatározására törekszik a munka.

Kiindul az állításunkat a hétköznapi gyakorlat tapasztalatai és az ezeket megidéző példáink jól alátámasztják. Eszerint a kormányzati szerepek különböző szinteken, de együttesen erősödtek a közszolgáltatások ellátása körében. Azt feltételezzük azonban, hogy nemcsak a korábbi hibák kijavítása iránti igényről van szó, hanem gazdasági és politikai szinten egyaránt erősen érdekvezérelt folyamatoknak a kifejezői a szóbanforgó jelenségek, mégpedig nemzetközi szinten értelmezendő módon. Könyvünk e hipotézist igyekszik bizonyítani, a valóságos tartalmak feltárása és megértése útján.

c) A könyv alapjául szolgáló kutatás több lábon állt. Analitikus tanulmányok mellett empirikus adatfelvételre is sor került, reprezentatív mintán, személyes interjúkon alapuló kérdőíves lekérdezés útján. Az így előálló adatbázist külföldi kontrollcsoportokra vonatkozó mérési eredményekkel össze tudtuk vetni. Emellett a nemzetközi összehasonlítás módszerének kiterjedt alkalmazására is volt lehetőség.

A feltáró munka átfogó keretét az Országos Tudományos Kutatási Alap (OTKA) által támogatott projekt¹ adja. Különböző fontos részek az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport munkája² keretében készültek, valamint felhasználásra kerültek a Budapesti Városüzemeltetési Központ HOLDING Zrt.-ben végzett³ nemzetközi és hazai összehasonlító elemzések. A külföldi gyakorlatok megismerésének fontos bázisául szolgáltak a COST nemzetközi kutatási program⁴ tematikus és rendszerező munkálatai, amiben a szerző részt vett.

A kutatómunka bázisintézményei a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, valamint a volt Magyar Közigazgatási Intézet továbbra is aktív kutatói közössége. Az ehhez a munkához háttérül szolgáló fenti projektekben való együttműködésért és támogatásért köszönettel tartozom különösen Kőkényesi Józsefnek, Péteri Gábornak; egyetemi közeli munkatársaimnak: András Tündének, Bartha Ildikónak, Csűrös Gabriellának, Szilágyi Bernadettnek; a COST-projekttel való kapcsolatfelvétel lehetőségéért Hajnal Györgynek.

d) A könyv hat nagy részből áll. Az első az európai közigazgatás szokásos területbeosztási rendszereinek kérdéseit tárgyalja a hatékony feladatellátás-szervezés összefüggésében.

¹ OTKA K 101147 sz. Városi kormányzás közepes városokban és várostérségeken (2012–2015)

² MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport Területi közszolgáltatások szabályozásai című projektje (2012–2016)

³ BVK HOLDING Zrt. közszolgáltatási projekt, majd közszolgáltatási igazgatóság keretében (2011–2014)

⁴ COST Action Local Public Sector Reforms (LocRef) WG I External (Post-)NPM Reforms (2013–2016)

Előbb az alapegységek „méret és demokrácia” problémája, majd a területi szintek: járások, megyék, régiók működtetésével kapcsolatos kérdések kerülnek terítékre.

A második rész középpontjában a közigazgatási szintek funkciói állnak. A feladatellátás elméleteit megkülönböztetjük a decentralizáció alkotmányjogias, legitimációs felhatalmazáson alapuló felfogásaitól. Az előbbi gazdaságelméleti alapfogalmait is áttekintjük a jóléti gazdaságtan piaci elégtelenségek és kormányzati kezeléseikről szóló teóriái alapján. Mindezek alapján a modern viszonyok között a lokalizációtól a hálózatosodásig jutunk a helyi szerepek meghatározottságait illetően az urbanizációhoz köthető szolgáltatások rendelkezésre bocsátására terén.

A kötet harmadik nagy egysége a közszolgáltatások biztosításának az államháztartási kérdéseit vizsgálja. Először a közigazgatási szintek közötti pénzügyi viszonyok költségvetési fogalomrendszerét a forrásszabályozás alapvető kategóriáinak értelmezése világítja meg. Ezzel eljutunk a Magyarországon jelenleg alkalmazott ún. feladatfinanszírozás által fölvetett alapkérdésekig. Majd a vagyongazdálkodás helyi intézményes megoldási formáit tekintjük át, amiből kiderül, hogy a sokféleség meghatározottságai között a demokratikus deficit szempontjának szerepe nem elhanyagolható jelentőségű.

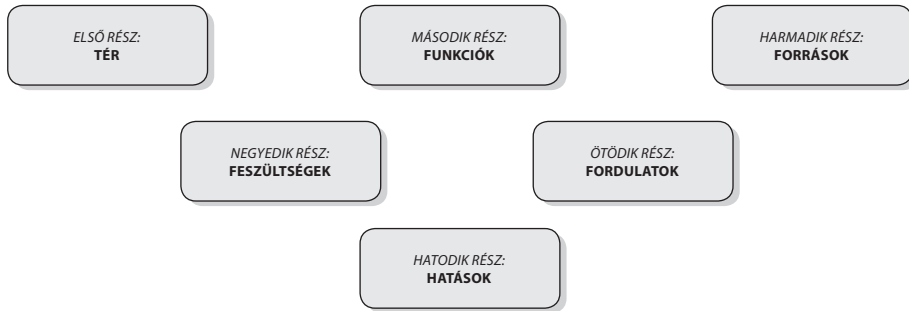
A tér, a funkciók, a források és eszközök különböző, de egyként globális kihívásai közösen vezetnek a negyedik részben részletesen bemutatásra kerülő igazgatásszervezési és feladatellátási „hálózati feszültségek” kialakulásához. A decentralizációnál magánál jóval komplexebb városi kormányzás eme jelenségeit előbb európai alapmodellek összehasonlítása tükrében, majd empirikus felmérés adatai alapján kutatjuk. Így jutunk el a lokális szinteket közfeladat-ellátási szempontból immár relativizáló szervezési modellek új mintázataihoz. Aztán tovább: mert ez a közszektor oldalán történő változás a szolgáltató nagyvállalatokon belül is üzletpolitikai és magánigazgatási átalakuláshoz vezetett, melynek alapvető formáit rendszerezük. Végül mindennek magyarországi megjelenései és hatásai a 2010 utáni években következnek, egy ágazat napjainkig zajló átalakításának példáját külön is kiemelve.

A könyv ötödik része már magukat a fordulatokat elemzi. Egyikük az Európai Unió politikáiban és szakterületi joganyagában történő csendes, de gyökeres változásokban érhető tetten a kétezres első évtized közepétől kezdődően. A hatások nagyságát éppen a magyar közszolgáltatás-politikai átalakulás mutatja a második dekádban. A jogállam kérdéseit fölvető e változások összefoglalása ezért a kifejtés gondolatmenetének szerves folyománya.

A viharos jelenségek, amilyenek a kormányzati kézbe történő visszavételek, a szabályozási beavatkozások, a fogyasztói díjak árhatósági csökkentése szervezési kihatásait a hatodik részben először ismét nemzetközi összehasonlításban vizsgáljuk. Majd a változások tartalmait osztályozzuk az elemzésben bevezetett fogalomrendszer és alkalmazott gondolatmenet alapján. Külön fejezet foglalkozik a városi tulajdonosi szerepek markáns alakulásával. Végül a korábbi trendtől való eltérések, vagy akár fordulatok okcsoportjait összegezzük, kitérve a nemzetközi szinten létező kihívásokra adott extrém válaszok lehetőségtartományára is.

A könyv áttekintő szerkezetét az alábbi ábra szemlélteti. Látható ebből mindjárt, hogy a kifejtés magyarázó jellegű. A közigazgatási feladatellátás változásait és a vállalati gazdálkodás alakulását a közszolgáltató szektorban egymással párhuzamosan kezeljük. Remélve, hogy ezzel a módszerrel az említett példák sajátosságainak, továbbá különbözőségeinek megértéséhez közelebb jutunk.

**A városi infrastrukturális szolgáltatások szervezését
meghatározó aktuális tényezők
(A könyv szerkezete)**



Budapest, 2015. február 28.

Első rész

TÉR ÉS KLASSZIKUS KÖZIGAZGATÁS

I. fejezet

MÉRET ÉS DEMOKRÁCIA

1. A közfeladatok területi diverzifikációja

A közfeladatok ellátása hagyományosan a földrajzi térben való szervezésen alapuló megosztásra és megoszlásra épül, azaz *területi diverzifikáción* alapul. A klasszikus közpénzügyek teóriái a közfeladatok allokációjaként tárgyalják a kérdést. A tiszta modell elmélete az ismert *Tiebout-modellen* alapul (Tiebout, 1956). Eszerint a helyi választók teljesen mobilak, és a különböző lakóközösségek közül azt választják, ahol a legkedvezőbben elégítik ki közösségi szükségleteiket, azaz ahol a legkisebb költség mellett a legmagasabb szintű szolgáltatásokat vehetik igénybe. A tartósan helyben maradók tömege közgazdaságilag kirajzolja a közös szolgáltatások szervezésének optimális keretét (Oates, 1991: 309–324.).

Ezzel kapcsolatban a javaknak egy további speciális csoportját határozzák meg, az ún. *klub-javakat*. Az optimális klub problémáját *Buchanan* fogalmazta meg, aminek lényege, hogy a „zártkörű” klub legmegfelelőbb méretét kell költség-haszon elemzés útján meghatározni⁵, figyelemmel a klubok közötti átjárás lehetőségére (Atkinson és Stiglitz, 1980: 522.). A klub-javak értelmezéséhez azonban közigazgatási szempontból mindenképpen hozzátartozik két dolog (Lane, 1995: 36.). Eszerint:

- a) a helyi kormányzatok általában olyan javak és szolgáltatások biztosítására törek-szenek, amelyek eredendően *nem tisztán közjavak*, csak azzá válhatnak (Stiglitz, 1988: 638.);
- b) olyan szinten biztosítják őket, ahol az igénybevevők (díjfizetők) köre az adott szolgáltatás minőségének optimumát képes biztosítani, azaz a közfeladat-ellátás *optimális mérete meghatározható* (Musgrave és Musgrave, 1989: 445–456.).

E tiszta modell azonban Lane szerint (Lane, 1995: 38.) automatikusan nem érvényesülhet, mert a feladatmegosztást nagymértékben politikai preferenciák vezérlik. A diverzifikációnak ezzel együtt is marad gyakorlati jelentősége, hiszen egy fontos szempontot hangsúlyoz, amit azért tartósan nem lehet figyelmen kívül hagyni. Nevezetesen azt, hogy a közfeladatok bizonyos fajtáit célszerűbb az ellátás területi optimumára figyelemmel megszervezni.

A társadalmilag közös funkciók gyakorlása tehát nemcsak központosított tevékenységeket foglal magában, hanem területi megközelítést is igényel. Mégpedig nem egyszerűen szervezéstanai szempontból, hanem a közjavak és közszolgáltatások sajátosságain alapuló okokból. A területi *allokáció* a közösségi javak és szolgáltatások rendelkezésre bocsátásának egyik formája. Feltételezi a döntési viszonyok meghatározott szerkezetét és felépítését.

⁵ Buchanan, 1965 tanulmányát idézve ez a kérdés a közjavak és a közpénzügyek teóriájának állandó témája.

Értelemszerűen elosztási rendszer kapcsolódik hozzá. A költségvetési finanszírozás rendjét és alkalmazott technikáit nagyban befolyásolja.

Meg kell jegyezni azonban, hogy a közszektor alapvető elméleteinek, amelyek egyáltalán foglalkoznak a helyi és területi kormányzati szintekkel, ez a téma inkább csak ürügy. A nagyméretű föderatív állam tagállamainak önállóságát alapul véve, azokat amolyan elemi golyóknak tekintve, „sztochasztikus” kapcsolatrendszereiket szeretik vizsgálni, azaz a versenyt a kormányzati működés keretei között. A verseny szerepének fölvetése pedig a társadalomban realizálható közösségi tevékenységek nem bürokratikus, hanem önszabályozó vonásait állítja előtérbe. Még akkor is, ha azokat az állam szervezetei végzik. A közösségi feladatok hangsúlyozása nem kizárólag az állam kiemelését vagy a kormányzat, illetve a helyhatóságok szerepét állítja előtérbe. Valójában ezeknek a beavatkozásoknak a köre és típusai jóval változatosabbak lehetnek, központi és területi szinten egyaránt.

2. A városias helyi szerepkör meghatározása

A közszektor elméleteinek alkalmazása során a helyi szerepkört többféleképpen közelítik meg. A következő csoportosítást alkalmazzuk:

- (1) politika-alapú nézetek,
- (1) közösségi pénzügyek felfogásai,
- (2) szolgáltatásszervezési megközelítések.

Helyi szerepkör alatt tartalmilag az urbanizált, azaz városias funkciók gyakorlását értjük. Természetesen függetlenül attól, hogy a település közigazgatási jogállása város-e.

1. A modern városias helyi politika alakítása szempontjából többféle előnye van a szolgáltatások decentralizált megszervezésének. Egyrészt a választók szerepe a döntések érdemi meghozatalában nagyobb lehet (Council of Europe, 1997: 16.). Több testületet választanak, amelyeknek feladata a költségvetési pénzek felhasználásáról való rendelkezés. A képviselők kontrollja a minél közelebbi működés esetén életszerűbb és érdemibb.

A másik okcsoport látszólag gazdaságossági szempontokon alapul, valójában ez is politikai szempontokat helyez előtérbe. Eszerint (Council of Europe, 1997: 17.) a helyi szervezés feltétlenül gazdaságosabb, lehetőséget teremt az erőforrások célszerűbb kihasználására és a pazarlás korlátozására. Olyan „piaci” folyamatok is beindulhatnak, hogy a kedvezőbb közösségi szolgáltatási és igénybevételi feltételek hatására az igénybe vevő fogyasztók „lábukkal szavazva” nagyobb mértékben odaköltöznek.

Az utóbbi felfogásban már jó adag feltevés és elvonatkoztatás is benne foglaltatik. Valójában a hatékonyságot nem lehet mereven a különböző szintekhez kötni. Elképzelhető, hogy adott esetben a decentralizáció célszerűbb és olcsóbb. Más esetekben viszont költség-növelő tényező lehet. A szolgáltatásszervezésben különösen ilyen eset, amikor a ráfordítási szempontból optimális kapacitásoknál kisebb méreteket alakítanak ki a működés keretétül. Ez esetben azt kell mérlegelni, hogy a politikai előnyök vajon kompenzálják-e a többletkiadásokat.

Még inkább hipotetikus a választók, mint közösségi javak és szolgáltatások fogyasztóinak migrációját feltételezni annak függvényében, hogy miként alakulnak a közfeladatok ellátásának feltételei. A *közösségi választások* teóriáinak kedvelt kiindulópontja ez. Termé-

szetesen csak munkahipotézisként, hiszen nyilvánvaló, hogy az emberek egzisztenciájukat nem változtatják, mert nem változtathatják egykönnyen. A térbeli mobilitás jóval összetettebb tényezők függvénye, mintsem a közösségi feladatellátás feltételeinek alakulása. Viszont az emberek kifejezhetik preferenciáikat számos direkt és indirekt formában. A közvetlen értékelésre legjobb példa a választások, a közvetettre a helyi adófeltételeknek való alávetés helyének megválasztása (a telephely kijelölése révén).

Az utóbbival összefüggésben a választói vagy közösségi befolyás kiterjesztése fontos érv a közös szerepek telepítése szempontjából, ami adott esetben a források felhasználása oldaláról racionális lehet (Johnson, 1999: 173.). A közösségi döntések valósága számos törvényszerűsége mutat, amely „politikájának” a közös feladatok ellátása, annak helye és keretei fontos részét képezik. A politikai-alapú felfogásokban érdemes figyelni a „politika” szó jelentésére, amely távol áll a nálunk legtöbbször használatos ideológiai szempontú értelmezéstől. A politikai döntés itt nem feltétlenül csoportérdekeken, még kevésbé eszméken alapuló állásfoglalásokat feltételez. Mindennapi érték szempontok felszínre hozatalának és ütköztetésének terepeit és közegét próbálják tárgyyszerűen meghatározni. Magyarul az „ágazatpolitikai” szóösszetétel fejezi ki leginkább azt a pragmatizmust, ami a közösségi döntések hétköznapijait jellemzi ebben a megközelítésben.

2. A *közösségi pénzügyek* elméletének csak egyik fejezete a különböző közigazgatási szintek közötti befolyások megosztása. Ugyanakkor azonban az elmélet kiindulópontjai között megtalálható a kormányzati beavatkozások területileg behatárolható (a mi jelen értelmezésünk szerint: helyi) szerepének értelmezése. Ennek lényege a következő.

A közpénzügyekben használatos tételket több szempontból is a közösségi választások elméleti kiindulópontjaiból vezetik le. Mindenekelőtt ilyen a közösségi döntések egyéni preferenciákból való származtatása (Mikesell, 1991: 5–15.), illetve az ebben rejlő ellentmondások felismerése. Musgrave (1959) a kormányzat három költségvetés-politikai funkcióját különíti el, mint a makroökonómiai stabilizációt, a jövedelem-újraelosztást és a forrásallokációt. Közülük a forrásallokáció egyértelműen szubnacionális keretek között zajlik le. E funkció alapja, hogy vannak helyileg biztosítható, sőt, ott biztosítandó közjavak, mert célszerűbb azokat lehatárolható keretek között nyújtani (pl. helyi közutak fenntartása, helyi közlekedés szervezése). Másfelől, az externáliák egy része területi szinteken kezelhető, ami szintén a területi megszervezés mellett szól.

A közösségi cselekvések lehatárolt egységeit lehet legkönnyebben számba venni. Bár a közösségi választások elméletei a „helyi” fogalmával ritkán operálnak közvetlenül, azért nem véletlen, hogy ez a megközelítés különösen alkalmasnak bizonyult a kormányzati befolyások területi tagolásában és kezelésében rejlő konfliktusok kezelésére. Oates (1972) decentralizációs teorémája szerint minden egyes közszolgáltatást azon a minimális területen belül joghatósággal rendelkező területi kormányzatnak kell biztosítani, amelyeken belül a költségek és a hasznok optimálisan merülnek fel. Ehhez a megállapításhoz hozzákívánkozik azonban, hogy a szolgáltatásszervezés optimális keretének nem feltétlenül kell követnie meghatározott helyi kormányzat joghatóságát. A méretgazdaságossági szempontból megfelelő egységek a helyi kormányzatok közötti koordináció és együttműködés mechanizmusai révén éppen úgy létrehozhatók!

A közösségi választások és a rájuk alapozott politikai döntések tehát a társadalmi hasznosság alapján megítélhetők. A beavatkozások tartalmát és azok hatóképessége határait

kell hozzá megvonni csupán. Mindenekelőtt a helyi közösségek egységei, *méretei* várnak tisztázásra. Ezzel összefüggésben merülnek föl az optimális méretekkel, a méretgazdaságossággal kapcsolatos kérdések. Mi az a szint, az a nagyságrend, ahol az egyes szolgáltatásokat érdemes megszervezni? Van-e összefüggés a különböző feladatok ellátásának ésszerű határai között? Az optimalizációs megközelítések esetében mindig ilyen kérdések állnak előtérben. Bár lehet összefüggést találni a méretek és a demokrácia között (Dahl és Tufte, 1973), a közpénzügytan szempontjából az elsődleges inkább a költségvetési hozzájárulások rendszerének kialakítása, ahol például a támogatások címzése szempontjából lényegesek a mérethatárok.

Az alapegységek elhatárolásának további formája vertikálisnak mondható. Eszerint a különböző kormányzati *szintek közötti* különbségtétel ugyanúgy fontos, mint a helyi közösségek egymáshoz képest való definiálása. A közösségi pénzügytanban a közigazgatási szintek szolgáltatásszervezési racionalitásként jelennek meg. A kérdést akként teszik föl, hogy mely feladatokat, milyen terjedelemben célszerű települési, térségi vagy megyei (tagállami) szintről finanszírozni.

Hogyan férnek össze a szintek a méretekkel? Hiszen, ha a szolgáltatásszervezés kereteit optimálisan határozták meg, akkor aligha kellene egy további területi egységet figyelembe venni. Ez igaz, de a szélsőségekre azért a gyakorlatban kevés példa van. Valóságosabb az a rendszer, amikor az egyes feladatok különböző méretgazdaságossági vonzatait nem egyenműsítik minden határon túl, hanem területi különbségtételt alkalmaznak. A nagyobb területet átfogó, mert költségigényesebb vagy ritkábban igénybe vett szolgáltatásokat nagyobb területi ellátó képességre méretezik.

A szintekre azonban, még a közpénzügyek körén belül maradván is, nem egyszerűen ezért van szükség. Valójában az egyes feladatok kihatásai áthajlanak a közigazgatási határokon. Részben azért, mert emezek túlságosan is merevek, míg a szolgáltatási határok folytonosan változnak. Másfelől viszont az áthajlás objektív körülmény is, amivel optimális mérethatárolás esetén is számolni kellene. A közfeladatok ellátásának ugyanis vannak olyan externáliái, amelyek a közigazgatási határokon kívül jelentkeznek. Pozitív értelemben, pl. amikor a környezetvédelmi beruházás egyben a környék életminőségét is javítja; vagy negatívan, ha pl. a hulladéklerakó védőtávolsága átlóg a szomszédos település külterületére.

Ilyenkor a közpénzügyek szabályozórendszerrel operálnak, amelyik a feladatok támogatását szintek között differenciálja. Az externáliákat például úgy kezelhetik, hogy a hozzájárulást a legkisebb homogén (az előnyös és hátrányos hatásokat együtt magában foglaló) érdekeltségi terület szintjére telepítik. Látható tehát, hogy a helyi feladatok meghatározása szempontjából a közigazgatási egységek méretei és szintjei számának, mibenlétüknek nagy jelentősége van a finanszírozási rendszer szempontjából.

Sokszor mondják, hogy a helyi kormányzat által biztosított közjavak, valamint az ún. természetes monopóliumok használatának általuk is biztosított ellenőrzése azért célszerű, mert társadalmi értelemben hatékony(abb) köztevékenységet valósítanak meg (I. McMaster, 1994: 8–9.). Eszerint a helyi kormányzat közvetlenebbül képes reagálni a lakosság igényeire, könnyebben mobilizál forrásokat a fogyasztóktól, ágazatpolitikai döntéseiben könnyebben kalkulálja be a közvetlenül érdekelték szempontjait, ésszerűbben koordinál a különböző kormányzati szintek között. Hozzátehetjük: attól, hogy valami helyi szervezésű, még mindezen előnyök érvényesülése korántsem biztos. Mindenesetre lehetőség, amit a pénzügyi és más társadalmi szabályozórendszerek megfelelő működésükkel kiaknázhatnak.

A közpénzügyek által kitűzött és előtérbe állított célokat mindenesetre ez a reménykedés hosszan élteti.

3. A *szolgáltatásszervezési felfogásokban* a közjavak helyett a *közfeladatok* alkotják a fogalmi igazodási pontot. A fogalmi megkülönböztetés finomságaira egyébként nem nagyon érzékeny angolszász irodalom a kettő közötti eltérésen nagyvonalúan átsiklik: a közjavakat többé-kevésbé azonosként kezelik a közszolgáltatásokkal. A magyar nyelvben a „jóság” szó hallatán inkább dologra, a „szolgáltatás” kapcsán pedig ehhez képest tevékenységre asszociálunk. Bár az előbbieken részletesen szembesülhettünk a javak közösségi tartalmával, azaz a bennük foglalt társadalmi relációkkal és tevékenységekkel, azért a „közfeladatok ellátása”, a „közszolgáltatások nyújtása” szókapcsolatok kétségkívül jobban rámutatnak, hogy menedzseri szempontból elsősorban mégis csak *köztevékenységek* megszervezéséről van szó.

Ebben az elméletcsoportban a helyi feladatok mibenléte magától értetődően centrális témakör. Hogyan határozható meg a helyi szolgáltatások köre? Mindenekelőtt abból kell kiindulnunk, hogy általánosan érvényes leltárt lehetetlen volna adni, mivel időben és térben változó halmazról van szó. A helyi közjavak köre a következő fő tényezők hatására változhat:

- *Történeti folyamat eredményeként.* Egyes történeti korszakokban más és más az állami közfeladat-ellátás terjedelme, és az természetszerűleg kihat a helyi feladatok kiterjedésére.
- *Munkamegosztás alapján.* Ezen belül a központi és a helyi szintek közötti munkamegosztás jellege és tartalma is eltérő.
- *A szolgáltatásszervezés sajátosságai szerint.* A különböző szolgáltatások sajátlagos szervezési megoldásai is befolyásolhatják, hogy adott szerepmegosztás keretei között mi minősül ténylegesen helyi közfeladatnak.

A történeti folyamat áttekintését (Horváth, 1997a: 196.) mellőzve annyit érdemes összegezni, hogy a közszolgáltatások rendszerint lokálisan alakultak ki, és ha szükséges volt, innen szerveződtek meg országos rendszerekké (Valentiny, 1992.). A technikai fejlődés és az államfejlődés különböző korszakaiban aztán eltérő méretekben értelmezték a helyi szerepkör terjedelmét, miként a közösségi szerepek egészét is gyakran.

A közjavak, közte a helyi közjavak köre még adott történelmi korszakban sem feltétlenül fix. Vegyük csak a mai utak példáját. Ezek lehetnek autópályák (országos közutak) vagy éppen helyi közutak, de akár magánutak is. Az utóbbiak használata feltételekhez kötött, amit a tulajdonos jogán szabnak meg, és bocsátanak rendelkezésre. Ekkor tehát a jóság kollektív jellege hiányzik. (Vö.: Hughes, 1994: 93.) Ugyanez az út viszont a megfelelő megállapodások után közútként működhet tovább, ha a helyhatóság kezelésébe kerül át.

Hasonlóképpen változik egy-egy kollektív jóság helyi, területi vagy éppen országos kormányzati felelősségbe utalásának mikéntje. Bár egyes javak biztosításának szintje minden körülmények között egyértelmű, például a jelenlegi technikai feltételek közepette az úrkutatás aligha lehet más, mint országos kompetencia, a helyi feladatok zöme más formában is szervezhető lenne.

Természetesen országonként is van eltérés, mivel a hagyományok szerepe nem mellékes. Ugyanakkor megvonható egy jellemző kör, amelyik tipikusan helyi közszolgáltatásnak tekinthető. Általában (vö. az erre vonatkozó komparatív felméréssel: Norton, 1991:34-37.) e fogalomkör keretében a következő táblázat szerinti körre szoktak gondolni.

A helyi közszolgáltatások fő típusai

Közüzemai szolgáltatások	(Jellemzően az alábbi hálózatos infrastruktúra létesítése és fenntartása, továbbá szolgáltatásszervezés:) <ul style="list-style-type: none"> • közvilágítás, • közműves ivóvízellátást biztosító hálózat, • szennyvízcsatorna-rendszer, • csapadékvíz-elvezetés, • vezetékes gázellátás, • távhő- és vezetékes melegvíz-szolgáltatás, • egyéb helyi energiaellátás • települési közutak, • térségi jelentőségű utak
Kommunális szolgáltatások	(Egyéb településüzemeltetési közszolgáltatások létesítése, fenntartása, szervezése:) <ul style="list-style-type: none"> • köztemetők, • települési szilárd és folyékony hulladék gyűjtése, • hulladéklerakás, -elhelyezés, • szennyvíztisztítás, • közterületek tisztántartása, • közparkok és helyi zöldterületek, • kéményseprés és tüzeléstechnikai szolgáltatások, • városi tömegközlekedés
Lakásgazdálkodás	(Szociális célú szükségletek kielégítésében való közreműködés:) <ul style="list-style-type: none"> • szociális bérlakások fenntartása • lakástámogatás
Humán szolgáltatások	(Jellemzően az alábbi humán infrastruktúra létesítése, fenntartása, illetve a megfelelő szolgáltatás biztosítása intézmény vagy más szervezési megoldás útján:) <ul style="list-style-type: none"> • bölcsődei ellátás, • óvodai ellátás, • alapfokú iskoláztatás • középfokú iskoláztatás, • középiskolai kollégiumi ellátás, • körzeti orvosi rendelés, • járóbeteg-szakrendelés, • kórházi ellátás, • idősek különböző ellátásai, • könyvtár, • múzeum, • levéltár.
Helyi rendészeti szolgáltatások	(Jellemzően az adott rendészeti terület országos rendszerével összhangban szervezett formában:) <ul style="list-style-type: none"> • tűzvédelem (katasztrófavédelem), • polgári védelem, • helyi rendészet (helyi rendőrség, polgárőrség) • közegészségügy

A közjavak egy speciális fajtáját alkotják az ún. jogosultsági alapon járó javak. Ilyen az oktatás és az egészségügy. E körben jellegzetesen keverednek egymással a köz- és a magánszféra elemei (Hughes, 1994:94., Walsh, 1995:10.). A modern társadalmak ugyanis garantálják az ellátás bizonyos szintjét, azaz biztosítják állampolgári jogon az igénybevétel lehetőségét. Azonban nem zárják ki például a taníttatáshoz való egyéni hozzájárulás lehetőségét. Különösen nehéz megvonni a határokat az egészségügyi ellátásban. Országonként változó, hogy az ellátás milyen szintig és milyen mértékben közösségi, és azon túl mekkora a magánforrások hozzáadásának szükségessége, illetve ennek miféle lehetőségei és konstrukciói vannak az előzetes takarékoskodástól a biztosításon keresztül a tényleges készpénzfizetésig. E javak jelentős része jellemzően helyi.

Mi az összefüggés a helyi feladatok és a szolgáltatásszervezési formák között? A közfunkciókat ellátó önkormányzat tevékenységeit tekintjük közszolgáltatásoknak. A központi szinten törvénnyel meghatározott feladattelepítés mozgásteret hagy a megoldás mikéntjére, azaz a szervezési forma megválasztására nézve. *Nem a feladatot* adják át, miként erre a hazai közigazgatási vitákban előszeretettel hivatkoznak, hanem közszolgáltatások ilyen vagy olyan mértékű megszervezését. Aminek megoldása nagyon sokféle lehet, és korántsem biztos, hogy a feladatot magát ténylegesen a közigazgatásnak kellene végeznie vagy finanszíroznia. Mindebből egy tágabb összefüggés és következtetés is adódik. A közszektor elméleteiben a közfeladat irányultsága értékalapú, de nem ideológiailag vezérelt beavatkozás a piaci folyamatokba. Azaz nem eleve meghatározott célja a kiegyenlítés vagy kifejezetten szociális megfontolás – bár éppenséggel sok más érték mellett, lehet az is. Elméletileg sokkal inkább piaci kudarcok korrigálásáról van szó, a működés fenntartása érdekében. Ami csak a magán-szereplők kezdeményezésével lehetetlen lenne, minthogy spontán körülmények között éppen az együttműködésre való készség és képesség hiányozna.

Érdekes, hogy ezt az összefüggést talán legjobban a közigazgatási adminisztráció kiépítésében élenjáró Franciaország fejlődési útja mutatja. A partnerség éppen ebből a megfontolásból szabályozott hagyományosan. Az államigazgatási szerep azonban minden kiépítettsége és hagyománya ellenére sem vont maga után államosítást vagy a beavatkozás mértéktelen kiterjesztését. Vagyis a szolgáltató nem áll dotációs függésben az államtól vagy az önkormányzattól. Ebből a szempontból még a torzulások is igazolják a megállapítást. A francia közigazgatásban mindig (hiába) ostromozott korrupció a köz és a magán viszonyainak kétes összefonódásából fakad, de sohasem kérdéses a két szféra elkülönültsége. A döntő pedig ez. Az elhatároltság feltételezi a kapcsolatokat.

A kontaktusok mibenlétét, az összekapcsolódás technikáit a közszektor különböző alkalmazott elméletei bontják ki. Az elemzés reneszánszát az angolszász országokban a konzervatív korszak hozta meg. Az elhatároltság ugyanis feltételezi a határok változtatását, amire a privatizáció jó példát szolgáltatott. De ugyanúgy a mindig kényes határokat feszegetik a decentralizáció vagy a szociális partnerség intézményei. A helyi szerepkör jelentőségét a közszektorban tehát nemcsak analitikusan közelíthetjük meg, hanem a közszektor nyolcvanas évektől zajló reformja szempontjából.

3. Önkormányzati méretek

Az önkormányzatoknak, mint igazgatásszervezési egységeknek a mérete a közfeladatok ellátási megoldása szempontjából érdekes. A „méret” ez esetben alapvetően lakosságszámot jelent, amire kiterjedően a közszolgáltatások biztosítását és elérését biztosítani kell. A helyi önkormányzatok nem feltétlenül egy településre terjednek ki, hanem adott esetben többet együtt fognak át. A lakosságtömegben kifejeződő egység jellemzően a feladatok nagyságrendjét és természetét is megszabja. Ha az önkormányzás jogát az állam a földrajzilag értelmezett település közösségének adja, akkor számolnia kell azzal, hogy a szervezési szempontból nagyon nehezebben kezelhető, egymástól szélsőségesen eltérő egységek jönnek létre, hiszen önkormányzat lesz a párszáz lelkes kis falu és a nagyváros közössége egyaránt. A mesterségesen kiegyenlített önkormányzatok viszont nem mindig kötődnek közvetlenül földrajzi értelemben vett települési határokhoz, itt tehát a lakosság azonosulását nehezebb kiérdemelni. Különösen a következő szempontokból áll szemben egymással a kétféle szervezési megoldás:

- (a) a kapacitások,
- (b) a felelősség terjedelme,
- (c) a döntési pozíció,
- (d) a feladatmegoldás területi kihatása (externáliák),
- (e) az érdekkifejezés,
- (f) a decentralizáció és
- (g) a versenyképesség

alapján. Mint azonban majd látni fogjuk, az egyes szempontok érvényesülése a valóságban nem kizárólagossággal történik, egymást azért nem teljességgel zárják ki. Mielőtt erre rátérnénk, nézzük tisztán elvi szempontból a fenti ismérvek tartalmát és szervezési hatásukat!

a) A sok kis egységből álló önkormányzati rendszerben a mindegyik számára kötelezően ellátandó alapfeladat-csomag általában viszonylag kevés, illetve összességében kevésbé költséges elemből áll. Pontosan azért, hogy a legkisebb erőforrással rendelkező település közössége is el tudja látni szerepköreit. Értelemszerűen a nagyobb kapacitásokkal rendelkező (népesebb, több forrással rendelkező) önkormányzatok több feladatot láthatnak és látnak is el.

b) A feladatellátás köre egyben a szolgáltatásszervezési felelősséget is befolyásolja. A több feladat nagyobb döntési teherrel, több mérlegelési lehetőséggel jár. A források ennek megfelelően szélesebb körben állnak rendelkezésre. Ekkor a szabadon felhasználható eszközök köre, azaz a költségvetési és vagyongazdálkodás mozgástere rendszerint nagyobb. A felelősség köre persze akkor is lehet viszonylag tág, ha az önkormányzati méret kicsi. Hiszen esetleg jelentős saját bevételekkel rendelkezhet a választott testület. Általában jellemző azonban, hogy a nagyobb önkormányzatok rendelkezési joga szélesebb, és ez sokszor fajlagosan (pl. egy lakosra) számítva is igaz.

c) A felelősséghez döntési hatásköröket is kell rendelni. Általános receptet nem igazán lehet adni, mindenesetre logikusnak tűnik, ha a nagyobb felelősséghez kiterjedtebb hatáskörök járnak, mint a kevesebbhez. Ráadásul ennek igaznak kell lennie nemcsak a választott képviselők közül álló önkormányzati testületre, hanem a vezető tisztségviselők (pl. polgármester, hivatalvezető, városmenedzser) legalább egyikére. Akkor működik te-

hát célszerűen a rendszer, valamint az adott helyi igazgatási forma, ha szabályozásakor és működtetésekor figyelemmel vannak erre az összefüggésre. A jó és rossz megoldások és gyakorlatok alkalmazása egyik vagy másik országban, egy-egy országon belül, egyik vagy másik önkormányzat mindennapjaiban gyakran ezen az előrelátáson, és az azon alapuló rendszerkialakításon múlik.

d) A széttagolt sokféle elemből áll helyi igazgatási rendszerekben az egyes önkormányzatok feladataikat kiterjedt „túlcsorduló” hatások mellett látják el. Valójában ezek a többiekre nézve pozitív és negatív területi externáliák. A környezetszennyezésnek a szomszédokra nézve káros, költség-többletet okozó hatásai vannak. Ezzel szemben az idegenforgalom felfuttatása a térség számára is esélyt ad, hiszen a vendégéjszakák számának növelésében mindegyik szolgáltató egyaránt érdekelt, miáltal együttes hasznukat növelhetik. Az egységesen nagyobb elemekből felépülő, integráltabb rendszerben éppen a homogenitás elvén való felépítésnek a következtében az externális hatásoknak az igazgatásszervezési jelentősége kisebb. Noha természetesen ott is létező, kiiktathatatlan jelenségről van szó.

e) Az érdekkifejezés jelleg is jellemzően más és más. A kistélepléseken ez jobban alapul a személyességen, közvetlen emberi kapcsolatokon. A nagyobbak esetében egyre inkább előtérbe kerülnek a közvetítő intézmények, különösen a politikai pártok. A többszáz ezres vagy milliós városok pedig a modern politikai rendszerekben elképzelhetetlenek az országos pártok erős helyi szervezeteinek vélemény- és akaratintegrációs szerepe nélkül. Ez többek között azt jelenti, hogy a képviselőtestületben frakciók működnek, pártalapon osztják el a különböző pozíciókat, ilyen kommunikációs csatornákat működtetnek, nagyjából hasonlóan az országos politikai színtéren megszokott formákhoz.

f) A decentralizáció milyensége emiatt más lesz. A kis önkormányzatokét inkább részvételi demokráciának mondják, azaz a választók potenciálisan közvetlenül vállalhatnak részt helyi érdekeik kifejezésében és érvényesítésében. Nagyobb települési léptékben ez egyre nehezekebb, miért is egyre inkább a társadalmi szervezetek, majd a politikai pártok révén delegált formában fogalmazódnak meg a különböző szempontok, mégpedig bizonyos egységesítés, ún. érdekartikuláció és -integráció útján. A decentralizáció minőségét ez a kétféleség azonban nem befolyásolja. Mindkettő lehet jó minőségű, avagy rossz is. Önmagában a részvételi, illetve a delegációs elven működő demokratikus formák közül egyik sem élvez előnyt a másikkal szemben.

g) Különböző a helyzet a versenyképesség szempontjából is. Különösen a kicsikre jellemző, hogy a választó lakosság életkörülményein igyekszik mobilitása útján is javítani, a számára kedvező lakóhelyi vagy szolgáltatási feltételek elérése útján, azaz „lábukkal szavaznak”. A nagyobb városok ebbe a versenybe már sokkal inkább saját és térségi feltétel-rendszereik aktív alakításával szállhatnak be, amit helyi gazdaságfejlesztésnek nevezünk. Ez a képesség a nagyobb méretkapacitások mellett jobban kibontakoztatható.

A fentieket az alábbi táblázatban foglalhatjuk össze.

A méretek jelentősége az önkormányzati feladatellátás szempontjából

Méret nagyság → Jellemzők ↓	„Kicsi”	„Nagy”
(a) kapacitás	kevés feladat	sok feladat
(b) felelősség	szűk	tág
(c) döntési pozíció	korlátozott	kiterjedt
(d) területi kihatás	változó, nyitott	korlátozott, lehatárolt
(e) érdekcsoportok	személyesség	pártcentrikus
(f) decentralizáció	részvételi elvű	delegációs jellegű
(g) versenyképesség	„lábbal szavazás”	helyi gazdaságfejlesztés képessége

Forrás: saját (HMT) szerkesztés

Az európai országok többségének önkormányzati rendszereiről méret szempontjából a fejezet mellékletében található táblázat ad áttekintést.

Az *integrált rendszer* mintapéldája Nagy-Britannia. Önkormányzatnak alapszinten itt nagyobb városok, illetve általában százezer lakost meghaladó térségek minősülnek. A viszonylag kevés számú, nagyméretű alapegységet az 1970-es években tudatos előkészítés nyomán hozták létre. A mértékadó helyi feladatok gazdaságos megszervezési kereteinek legkisebb közös többszöröseként határozták meg ezt a léptéket. A viszonylag kevés számú, ámde sok lakost kiszolgáló helyi önkormányzat ún. széles felelősségű, azaz sok feladatot lát el, költségvetési rendelkezési joga ennél fogva tágan mondható. Az ilyen rendszerben az alapszint erős. Nem mondhatjuk, hazai fogalmainkat használva települési önkormányzatnak, hiszen legtöbbször sok lakott helyet magában foglaló térségekről van szó. Helyhatóságok (helyi önkormányzatok) inkább, amelyeket legfeljebb egy további szinten egészítenek ki megyék a százezer főnél is nagyobb kört kiszolgáló feladatok megszervezésének biztosítására. Ilyen feladatok lehetnek például a területi tervezés, a közlekedésszervezés, a vízbázisra szervezett vízellátás. Az önkormányzatok nagyobb volumene egyidejűleg kiépültebb belső szervezetet is feltételez. Emiatt az állami felügyelet mérsékeltébb formája is általában elégséges.

A *széttagolt rendszer* mintapéldája Franciaország. Lakosság száma közel azonos Nagy-Britanniáéval, azonban alapszintű önkormányzatai száma több mint 70-szeres! (L. e fejezet mellékletét!) Minden település község (commune), azaz önkormányzati egység. Természetesen itt az egységesen vállalható közfeladatok körét a legkisebb egység határozza meg. Emiatt nem lehet szó sok és költséges funkcióról. Ugyanakkor természetesen a költségvetési kapacitások függenek a nagyságrendektől. A népesebb települések önkormányzatai több feladatot látnak el. Míg az integrált rendszerben nagyjából egyenlők az alapszint egységei, itt akár szélsőségesen eltérnek erejüket tekintve. A kisebbek vonatkozásában a közösen szervezendő feladatokat nagyobb területi keretek között látják el. Jellemző ezért az önkormányzatok többszintű rendszere. Általában erős megyei és további regionális hatóságok működnek, választott testületek által irányítottan. Nagy szerepe van a mellérendeltségen alapuló integrációnak. A kiskapacitású önkormányzatok a közösen ellátandó feladatokra különböző formájú társulásokat alakítanak. Végül a kicsiket és közösségeiket erősíti, illetve védi a több jogosítvánnyal rendelkező állami felügyelet.

A *föderatív országok* önkormányzati rendszerére Németország példáját emeljük ki. A struktúra meghatározása jellemzően tagállami hatáskör. Ezért egy országban különböző rendszerek működhetnek egymás mellett. A szintek szerepe tekintetében számolni kell a tagállammal, amelyik sok tekintetben állami jogosítványokkal rendelkezik, ha szuverenitása korlátozott is. Mindenesetre ilyenként államjogilag több, mint önkormányzat. A föderatív országok belső sokfélesége jól mutatja, hogy egyik vagy másik megoldás nem élvez prioritást: egyenlő értékű változatokról van szó. Ugyanakkor azonban egyik vagy másik szervezési megoldás választása már megköti a döntéshozó kezét a további elemek kijelölését illetően. Lehetőleg koherens (összeillő) intézményi és működési formákban érdemes gondolkodni. Ha például településekhez kötött önkormányzati rendszer működik, ahhoz célszerűen csak erősebb felügyeleti szisztémát tanácsos kötni. Ha lazább megoldást alkalmaznak, annak hátrányos vonásai rövidesen előtűnnek, például a szakszerűség szintjének csökkenése formájában.

Az 1990. évi önkormányzati törvénnyel Magyarországon bevezetett formák egyértelműen a széttagolt rendszer képét idézik meg. A rendszerváltás idején történelmileg nézve szokatlanul nagy volt a politikaalkotói szabadság. A választott modell egyértelmű szakítás a szocializmus kori tanácsrendszerrel, amelyikben a helyhatóságok nem polgári demokratikus módon működtek, továbbá a helyi önállóságot a fölülről vezéreltség erősen megkérdőjelezte. Egyidejűleg radikális szakítás volt az új rendszer a történelmi tradíciókkal is. A korábban működött polgári helyhatósági igazgatás középpontjában nem a község, hanem a vármegye, és a törvényhatósági joggal fölrüházott nagyvárosok álltak. A rendszerváltás megoldása mindezzel szemben az „egy település–egy önkormányzat” elvén alapult, amit az önkormányzati törvény, és alapjait illetően az alkotmány rögzített. Lényegében a széttagolt rendszer egy változata került bevezetésre. Sajátossága volt azonban, hogy a rendszer nem minden elemét vitte következetesen végig. Így a középszint hiányos maradt, mert a megye csak gyenge jogosítványokat kapott, továbbá a regionális önkormányzat húsz év után sem jött létre. Ugyancsak ellentmondásosan és lassan alakult ki a felügyeleti rendszer.

A többi közép-kelet-európai ország ennél fokozatosabb átalakulási folyamaton ment keresztül. A modellválasztás szabadsága ugyanakkor nekik is adott volt. Változatos rendszerek jöttek létre. Egyesek az integrált modellt választották (pl. Litvánia, Bulgária). Mások a széttagolt változatra tettek (pl. Csehország, Szlovákia). A tágabban értelmezett volt keleti blokkban a föderatív rendszerre is van példa (ilyen különösen Oroszország). Ami a többi volt szövetségi államot illeti, azok inkább fölbomlottak (Jugoszlávia, Csehszlovákia, Szovjetunió), teret engedve önálló utódállamoknak. Az ő önkormányzati rendszereiket már önállóan vehetjük számba. A hozzánk hasonlóan széttagolt rendszert választóknak azonban nem feltétlenül vannak ugyanolyan belső integrációs nehézségei. Ha fokozatosan is, de másutt többnyire kialakultak a településrendszerű szisztéma vonzatai. Csehországban, Szlovákiában, Lengyelországban életképes regionális rendszerek alakultak a kilencvenes–kétezres évek folyamán. Mindenütt sokat idomultak az önkormányzatok pénzügyi szabályozó rendszerei.

Magyarországon a változás következetességét utóbb jelentősen gátolta, hogy kétharmados törvény módosításához van kötve a korrekció. Ilyen parlamenti többség azonban jó ideig nem állt fönn, és ez bizonyos értelemben a struktúra előnytelen lemerevedéséhez vezetett. Elmaradtak szükséges fejlesztések, egyre jobban hiányzott a kialakuló problémák hatékony kezelése, és szükség szerinti korrekciója.

4. Méretgazdaságosság

A méretgazdaságosság a helyi közfeladat-ellátás célszerű megszervezéséhez szükséges gazdaságossági szempontok számbavételét jelenti. Magyarországon például a kisiskolák tekintetében merül föl időről-időre, hogy érdemes-e olyan falvakban is fönntartani az intézményt, ahol a gyerekszám nem elegendő a humán és állóeszköz-erőforrások kihasználására. Ugyanez a kérdés a kisvárosi kórházak esetében, ahol a fajlagosan alacsony igénybevétel nem teszi lehetővé a fejlettebb technológiák és módszerek alkalmazását, mert nincs lehetőség a megfelelő kihasználtságot nyújtó szakosodásra.

Mivel a közös források végesek, mindegyik rendszer egyaránt törekszik a méretgazdaságosságból származó hasznok növelésére. Csakhogy mindegyik más eszközökkel. Az integrált rendszerek az önkormányzati egységek definiálásába is rögtön beleviszik ezt a szempontot. De a széttagolt szisztémák sem tétlenek: itt az alapegységek különböző kooperációs formáinak ösztönzésével, adott esetben kötelező tételével érik el, sőt kényszerítik ki a racionális megoldások alkalmazását. Hazánkban is megnyilvánul évtizedek óta ez a törekvés, mégpedig a különböző társulási formák elterjesztésének képében, továbbá költségvetési és más pénzügyi eszközök alkalmazásának különböző eszközeiben. Mindezek arra irányulnak, hogy a helyi feladatok ellátásának egységei – mint a széttagolt rendszerekben általában – ne essenek egybe az önkormányzati politikai jogok gyakorlásának kereteivel. Ha ez utóbbi szétparcellázott is, attól még a gazdaságossági szempontokat sem kell okvetlenül figyelmen kívül hagyni. Kérdés: könnyen meg lehet-e határozni a közszolgáltatás-szervezés szempontjából optimális területhatárokat?

a) *Optimális kapacitások.* A településföldrajznak régi problémafölvetése⁶ a feladatellátási körzetek és az igazgatásszervezés viszonya. Az igénybevétel köre térképen fölrajzolható. A közszolgáltatások nyújtása általában centrumokban történik, és a fogyasztók ingáznak a központi hely és lakóhelyük között, illetve a szolgáltató igyekszik elérni a fogyasztókat. Példa erre a középiskola, ahová a környező falvakból, illetve a nagyváros különböző pontjairól bejárnak, azonban a távolság, illetve az utazási idő növekedésével nyilvánvalóan fordítottan arányos a bejárók lakóhelytávolság szerinti száma. Másik példa, amikor a szolgáltató „utazik”: a települési hulladék gyűjtésének körzeteit a lerakóhelytől való távolság optimális hossza határozza meg. Optimum az, hogy a távolság ne legyen irreálisan nagy, mert az a költségeket (üzemanyag, üresjáratok ideje) nagyon megnöveli; ugyanakkor a megfelelő járművek kapacitását csak megfelelő nagyságrendet elérő fogyasztó, illetve ellátott település mellett lehet kihasználni. (*L. az 1. ábrát!*)

Igazgatásszervezési szempontból egyszerű lenne a képlet, ha egy-egy ilyen körzethatárolás jellemző volna a feladatok mértékadó részének elláthatóságára nézve. Csakhogy a körzetek nagysága, továbbá központjaik alakulása szolgáltatásonként más és más. Az iskolai beiskolázás tapasztalati határainak például semmi köze nincsen a hulladékkezelés megszervezési formájához. Ráadásul a technikai feltételek változása is alakít az igénybevétel körein. A megfelelően kiépített közlekedési kapcsolatok csaknem minden esetben megnövelik a körzet nagyságát, de más tényezők is alakító hatásúak. Ha tehát csakis a létező

⁶ L. ennek jó összefoglalására Beluszky, 1982 tanulmányát, továbbá áttekintésre: Beluszky, 2003!

Települési hulladéklerakók körzetei (Győr-Moson-Sopron megye)



Forrás: Győr-Moson-Sopron Megye Környezetvédelmi Program Felülvizsgálata (Technoplus Kft., 2006)
Jelmagyarázat: A gyűjtésbe bevont települések (○), külön árnyalatokkal jelezve lerakó-központjuk (◻) körül

szolgáltatásszervezési racionalitásokra építenék rá a területi közigazgatás önkormányzati kereteit, az nehézségeket okozhat. Már csak azért is, mert csábít a bürokratikus elosztásra, a központok mindenáron való növelésére, ami a többieknek nem feltétlenül kedvező. Ebből következően tehát a szolgáltatásszervezési racionalitásokat a területi közigazgatás szempontjából figyelembe kell venni ugyan, de lehetőleg komplexen, sokféle eszközrendszer alkalmazhatóságát számba véve.

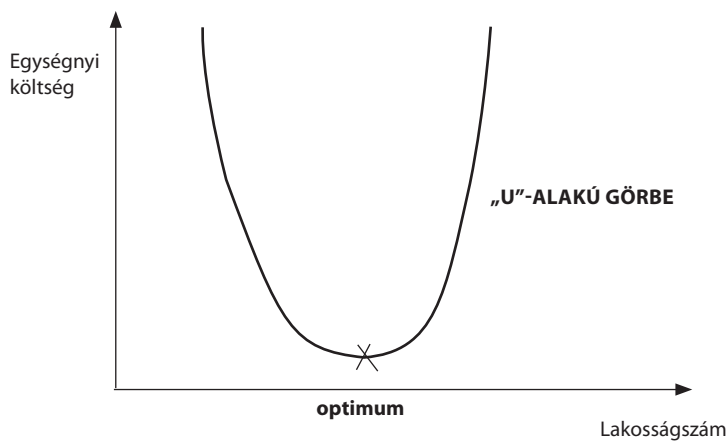
b) Költségek alakulása. A közszolgáltatás szervezési egysége szempontjából, ha az ellátási méretek növekednek, akkor az egységnyi költségek csökkennek. Legalábbis egy ideig. Egy bizonyos pont után azonban a költségek megint növekednek. A túl nagy méretű ellátási kör további igazgatási szinteket követel. Az iskola esetében például az igazgató helyébe főigazgató lép, az immár több igazgató tagozatokat vezet; mindannyiuknak lesznek különböző helyetteseik. Az addigi egy vezetőhöz rendelt helyettesek száma tehát hatványozódik. Természetesen további vonatokkal is számolni kell, például megnövekszik a kiszolgált létszám.

Összességében a vezetési szintek száma gyarapszik, a szervezéshez szükséges bevonandó erőforrások száma ugrásszerűen nő. A 2. ábra mutatja, hogy egy U-alakú görbe keletkezik. Egy bizonyos határon túl, az összevonások megtakarítási hatása nem érvényesül. A szervezési racionalitás szempontjából az optimumot kifejező inflexiós pontra mindenképpen figyelemmel kell lenni. Azaz a fajlagos költségek csak addig csökkennek, amíg a tevékenység végzésével összefüggésben kerül sor racionalizására. Mikor már attól elszakad a szervezet működése, akkor az öncélú kiadások megnövekednek. Jellemzően ilyen probléma, ha a döntések immár nem ott születnek, ahol a megfelelő információk rendelkezésre állnak. Ilyenkor az adminisztráció többletterhet jelent, ami költségnövekedést és hatékonyságromlást okoz.

Az előbbi példában a főigazgató már nem látja át az egyes osztályok tanulmányi munkáját, elfoglalják más teendői. Ha az aláírási jogok nála maradnak, akkor újabb segísége (referensre, titkárságra) lesz szüksége, akik a „keze alá” dolgoznak, és így megint csak növekednek az elengedhetetlenül szükséges ráfordítások, miközben a tanítás eredményessége nem feltétlenül javul, de ha mégis, semmiképpen sem az említett közvetlen hatásra.

3. ábra

Igazgatásszervezési költségek alakulása a méret összefüggésében



Forrás: Phares, 1974: 127.

c) *A költségvetési támogatások címzése.* Az optimális méret kérdése hatást gyakorol az önkormányzatoknak nyújtott költségvetési támogatások szerkezetére. Több értelemben is. Először is melyik segít meghatározni, hogy hová és mi módon címezzenek önkormányzati normatív támogatást: az intézmény (pl. iskola) fenntartójához, a kiszolgált lakossági kör által meghatározott körzethez, vagy arányosan a felhasználói kör önkormányzataihoz, egyúttal ösztönözve a közös térségi ellátás megszervezését. Az első esetben újratermelik a fennálló állapotokat, a másodikban jobban ösztönöznek a rugalmasabb megoldások keresésére, a harmadikban a szabályozók adott forma előterbe állításával készítetnek a szolgáltatásszervezési hatékonyság növelésére.

A következő címzési kérdés, hogy a támogatást melyik szint kapja. Ez az alapul fekvő feladatmegosztás tartalmától is függ. A középfokú feladatok ellátását rendszerint területi (megyei) önkormányzat látja el, vagy kiemelt nagyvárosi helyhatóságok, mégpedig azért, mert a szolgáltatást nyújtó intézmény több település vagy térség, illetve a terület egészére kiható ellátási tevékenységet folytat. Az igénybevevők köre jellemzően lakóhelyük szerint nagyobb területen szóródik. Ez az eset volt nálunk jó ideig a megyei kórházak esetében. Ekkor a központi költségvetési hozzájárulás címzettje nem feltétlenül az intézmény székhelye szerinti település volt, hanem a térség által meghatározható megye önkormányzata.

Végül a feladatellátási externáliák ún. internalizálása is történhet a méretgazdaságossági szempontok figyelembevételével. A térségi vagy regionális kihatású fejlesztéseket célszerű azon a szinten szervezni, ahol a hátrányok és az előnyök összeadódva jelentkeznek. Például a szennyvízkezelésre alkalmas tisztító művek finanszírozását célszerű a vízgyűjtő terület hatásainak figyelembevételével meghatározni, mert azon a szinten értelmesen lehet összegezni a pozitív és negatív hatásokat, vagyis a mű nélkül beálló károkat az előnyök élvezői érdemtelen „hasznának” kompenzálásával lehet kiküszöbölni.

Mindegyik esetben számít tehát a méretgazdaságossági szempont. A finanszírozás árnyaltan tud ösztönözni ennek elérésére, de legalább is az optimumhoz való közelítésre. Befolyásolható ily módon a helyi önkormányzati közszolgáltatás-szervezési politikák tartalma és iránya. Mindez rendszerint a költségvetési törvények előkészítése és tárgyalása során kristályosodik ki, és a szabályozás tartalmában realizálódik. A döntésnek nagy tétje van, hiszen adott esetben egyes helyeken a szerepek elsorvasztását, másutt egyes megoldások felvirágzását hozza egy-egy kedvező, vagy az adott települési körre nézve kedvezőtlen finanszírozási szabály. Ez esetben adminisztratív döntések nélkül is formálható az önkormányzati rendszer struktúrája.

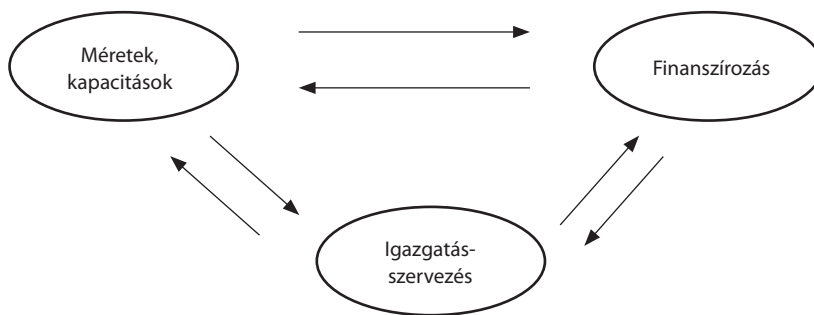
d) (Hozzáadott források keretei) A helyi feladatellátás megszervezésének egységei nemcsak a támogatás, hanem a helyben hozzáadott, ún. addicionális források szempontjából szintén relevánsak. Általában azért írnak elő saját erőt a legtöbb központi forráshoz, hogy elejét vegyék a felelőtlen költekezésnek, és a kedvezményezettet is erőbedobásra ösztönözzék. A bevonható eszközök eredete többféle lehet – értelemszerűen a másik állami támogatásból való „körhintás” kipótlást igyekeznek kiküszöbölni. Az egyik jellemző lehetőség az integrációk formája. Feltételezhető, hogy az együttműködő települések jobban tudnak töredékforrásokat hasznosítani, egymás előnyeiből kölcsönösen profitálni. Adott esetben a térségszervezés ehhez megfelelő kereteket ad, még akkor is, ha területi szinten nem önkormányzati forma működik. Hazánkban jó példa volt erre korábban a kistérségszervezés. Különösen a többcélú kistérségi társulások tömörítik hatékonyan a kistérségeket közös szolgáltatások megszervezése érdekében. Még több esély van erre regionális szinten. Egyes funkciók csak ebben a nagyobb léptékben működtethetők értelmesen. Ilyen különösen a helyi gazdaságfejlesztés ösztönzése, azaz a vállalkozásoknak kedvező környezet teremtése nem központi eszközökkel. Másrészt idetartozik a területfejlesztés, amelyik az infrastruktúra településközi eszközeit növeli részben az egyenlőtlenségek miatt leszakadó térségek felzárkóztatása, részben a fejlődőképesek kedvező lehetőségeinek kibontakoztatása érdekében. A regionális szint alkalmas a nagyobb léptékű feladatok megszervezésére, vagy az abban való hatékonyabb közreműködésre. Ilyenek például a környezetvédelem egyes területei, a munkaerő-gazdálkodás több problémaköre.

A területfejlesztés és a helyi gazdaságfejlesztés esetében a magánszféra forráshozzáadási képességére nagyban építenek. A támogatások célja az, hogy ez a kapacitás utóbb önálló életre keljen és támogatás nélkül is működjön, növelve az állami bevételeket is, de legalább is csökkentve a támogatási szükségleteket. Ezekben az esetekben a helyi politikák összetett megfogalmazására, az eszközrendszerek megfelelő alkalmazására van szükség, ami jóval bonyolultabb, mint egyszerűen támogatási célok meghatározása. Tulajdonképpen erre a logikára épül az Európai Unió regionális forrásfelhasználási gyakorlata is.

Összefoglalva megállapítható, hogy a méretgazdaságosság alapját képező optimális kapacitások kölcsönösen összefüggenek a területi közszolgáltatások igazgatásszervezési kérdéseivel, valamint a közfeladat-ellátás költségvetési támogatásával és általában, finanszírozásával. A kapcsolat oda-visszacsatolásokon keresztül működik optimális esetben. Ezt az összefüggést szematikusan a 3. ábra szemlélteti.

4. ábra

A méretgazdaságosság összefüggései



Forrás: a szerző (HMT) szerkesztése

A különböző önkormányzati rendszerek megoldásai tehát azért érdekesek, mert abból a hatékony feladatellátáshoz elengedhetetlenül szükséges integrációs megoldások formáira lehet és kell is következtetni. Akár integrált, akár széttagolt rendszerről van szó, a szolgáltatásszervezési racionalitásokra figyelemmel kell lenni. Csakhogy az egyik, illetve a másik esetben a célszerűen választandó szabályozási és működési gyakorlatok különbözőek. Rossz, ha modellidegen megoldást illesztnek be, vagy az ösztönzési politika iránya nem megfelelő. Hazánk esetében ilyen nehézséget szült, hogy a széttagolt decentralizációs rendszer integrációs intézményei hiányosak maradtak; továbbá a települési önkormányzatok feladatellátási felelőssége a legtöbbjük kapacitásainak szűkösségéhez mérten végül indokolatlanul széleskörűnek mutatkozott.

Melléklet

Az önkormányzatok átlagos mérete és szintjei az EU tagállamaiban (2008–2009)

	<i>Alapszintű önk. átlagos lakosságszáma</i>	<i>Alapszintű önkormányzat átlagos területe (km²)</i>	<i>Középszintű önkormányzatok száma</i>	<i>Regionális önkorm. v. tagállamok száma</i>
Ausztria	3540	36		9
Belgium	18180	52	10	6
Bulgária	29015	420	8	
Ciprus	1510	18		
Cseh Köztársaság	1670	13	14	
Dánia	56040	440	5	
Észtország	5910	199		
Finnország	15265	972		
Franciaország	1750	17	100	26
Németország	6655	29	301	16
Görögország	10870	128	13	
Magyarország	3160	29	19	
Írország	38975	612	29	8
Olaszország	7395	37	110	20
Lettország	19205	547	26	
Litvánia	55965	1088		
Luxembourg	4215	22		
Málta	6060	5		
Hollandia	37280	94	12	
Lengyelország	15380	126	379	16
Portugália	34485	299		2
Románia	6760	75	41	
Szlovákia	1870	17	8	
Szlovénia	9630	97		
Spanyolország	5620	62	52	17
Svédország	31790	1552	20	
Egyesült Királyság	151110	601	28	3
Összesen (EU27)	5530	49		

Forrás: Dexia-CEMR, 2011

II. fejezet

TÉRSZERVEZÉS ÉS HATÉKONYSÁG

A helyi önkormányzatok alapegységeit legtöbbször területi-térségi egységbe foglalják. Azután a területi egységek is alkotnak további nagyobb közigazgatási beosztási egységet. Így együtt a kategóriák az igazgatás *szintekre* való tagoltságát testesítik meg. Általában azokban az államokban van több szint, ahol sok az apró települési önkormányzat. A méretgazdaságosság elvén szervezett, nagyobb méretű és hasonló kapacitású alapegységek mellett jellemzően csak még egy további területi egység van (nem számítva az esetleges föderáció szövetségi államát).

1. Az igazgatás térbeli egységeinek egymásra épülése

A településközi integráció már ismert formái, mint például az önkormányzatok közötti társulások nem érintik az alapszintű önkormányzati egységek önállóságát, és nem eredményeznek új területi egységet sem az igazgatásban. Fölvetődik azonban a kérdés, hogy a különböző együttműködési keretek szerepe miként alakulhat. Egy olyan rendszerben, ahol nagyszámú alapegység van, minden elvileg lehetséges közigazgatási szint lehet így vagy úgy az integráció alanya. A nemzetközi tapasztalatok szerint az együttműködéseknek a többszintű struktúra a legkülönbözőbb módokon adhat keretet. Azaz nem kizárólag csak közigazgatási területbeosztási egység formájában, hanem annál lazább kötöttségű formációkban. Elvileg a magyarországihoz hasonló struktúrákban a következő lehetőségekkel számolhatunk. Az alábbi táblázatban figyelembe vesszük, hogy a különböző szintekkel méretben harmonizáló városok azonos kapacitást (anyagi erőt, feladatellátási szükségletet stb.) feltételeznek.

3. táblázat

A területi közigazgatás lehetséges szintjei

Területi szintek	Közigazgatás-földrajzi egységek
települési szint	városok, falvak, település csoportok önkormányzatai
(kis)térségi szint	körzetek / „járások” (általános hatáskörű, közigazgatási területbeosztási egység egyes országokban) / társulások
megyei szint	megyék / nagyobb városok
regionális szint	tartomány (föderatív országokban) / nagyváros

Forrás: a szerző (HMT) szerkesztése

Magyarországon helyi közigazgatási rendszerében a településeken és a megyékben többcélú, azaz többféle szolgáltatásszervezési feladatot ellátó önkormányzatok működnek. Más területi felelősségű, általános hatáskörű helyhatóságok viszont a szocializmus kori járási tanácsok megszüntetése óta nincsenek. A rendszerváltás utáni időkben ismeretes volt még a

megyei és regionális szinten kiépülő területfejlesztési tanácsi intézményrendszer, mely speciális felelősség viselője volt. A struktúrából végig hiányzott a település és a megye, illetve a település és a központi kormányzat közötti erős köztes szint, amelyik ezt a lehetséges szerepét hierarchikus kapcsolatok nélkül viszi. Ezért tehát egyáltalán nem mindegy, hogy ha létezik ilyen egység, milyen feladatokat telepítenek oda. A köztes szint elvileg a megyékhez képest kisebb vagy nagyobb léptékben kerülhet meghatározása. Tekintsük át, előbb csak röviden, a településeket átfogó, ún. közigazgatási tér fontosabb egységeit! Alapvetően a hazai fejlődés szempontjából, mintegy annak példáján jelöljük ki a hangsúlyokat.

a) (Kis)térségi szint

A közigazgatási körzetek és a társulások között lényeges különbség van, noha mindkettő területileg azonos nagyságrendet fedhet le. A *körzet* a területi közigazgatás egysége akár önkormányzati, akár szigorúan államigazgatási karakterrel felruházva. Az előbbi változatot képviselőtestületet feltételez, amelyet általános választásokon választanak. A körzet hagyományos magyar megfelelője a járás, más fogalommal városkörnyék. A *társulási forma* a közigazgatási körzetek mindegyik változatával szemben sokkal dinamikusabb együttműködési forma. A társulások jobban orientáltak a működtetésre, és kevésbé érdekeltek bürokratikus struktúrák létrehozásában. Az alapsejtet persze önkormányzatok alkotják, és az ő hajlandóságuk az együttműködésre, illetőleg érdekeltségük bizonyos szolgáltatások közös megszervezésében meghatározó jelentőségű a kapcsolatrendszer működőképessége szempontjából. A társulásos megoldások, megfelelő jogi és gazdasági tartalom mellett, a szükséges formagazdagság közegeiben a szolgáltatásszervezés valódi egységeivé válhatnak. *Kizárólag* adminisztratív megoldásokkal azonban ez nehezen érhető el. Ugyanakkor ezeket az eszközöket teljesen mellőzni sem lehet a kialakulás ösztönzése érdekében. A kistérség jelenlegi tételesjogi fogalma (többcélú kistérségi társulások) alapvetően a kistépelülések közös igazgatása legelterjedtebb formája.

b) Megyei szint

A magyar területi közigazgatás decentralizált rendszerében eddig ezen a szinten három markáns szereplőről beszélhetünk: a megyei önkormányzatról, a megyei jogú városról és a megyei területfejlesztési tanácsról. A *megyei önkormányzatok* eredetileg olyan szolgáltatásokért voltak felelősek, amelyeket több települési önkormányzatnak, vagy a megye meghatározott része, illetve az egész megye közönségének nyújtanak. Problémát jelentett, hogy az így meghatározott feladatok ellátása szubszidiárius jellegű volt. A települési önkormányzatoknak – bizonyos korlátozásokkal – lehetőségük volt a funkciók átvételére, lényegében egyoldalú döntésükkel. A megyék pozícióját gyengítette, hogy érdemi saját bevételi forrással nem rendelkeztek. Szerepük a 2010-es évekre eljelentéktelenedett.

Sokkal erősebb pozíciója van a *megyei jogú városoknak*, amelyek részben területi funkciókat látnak el, tehát már csak emiatt is méltó partnerei a megyének. Még ha csak a térségi feladatokat nézzük, az összehasonlítás megáll. Ráadásul ehhez kapcsolódnak még az átlagban jóval erősebb települési jogkörök egy, az országos átlagot jóval meghaladó települési kapacitás szintjén.

Végül a már megszüntetett megyei területfejlesztési tanácsok olyan (kvázi-)közigazgatási testületek voltak, amelyek a megyék területén belül felelősek a területi fejlesztésért. A tanácsok delegációs elven működtek. Átfogó felelősségi jogkörrel nem rendelkeztek.

c) *Regionális szint*

Hazánk unitárius állam, ezért a regionális szint nem hasonlítható össze a szövetségi rendszerű országokéval. A régiók pozíciója a történeti hagyományok okán gyengébb, mint sok más országban. A nem önkormányzati, hanem delegált regionális fejlesztési tanácsok szerepében azonban változást hozott az Európai Unióhoz való csatlakozás. Projektszervezési, illetve többletforráshoz juttatásban közreműködői szerepük kiterjedt lehetett egy ideig. Az EU forráselosztási rendszere igényli a regionális kapaszkodót területi-statisztikai értelemben, de ahhoz nem szükségképpen rendel hozzá közigazgatási szintet is. A magyar közigazgatás területi rendszerében mindazonáltal meglenne annak is az értelme, ha a régió átfogó közigazgatási tartalmú kialakítást nyerne. Ezáltal könnyen pótolható lett volna a széttagolt helyhatósági rendszerekben szokásos második középszint hiánya.

2. Kistérség-igazgatás

A térségigazgatás eredetileg gyűjtőfogalom: mindenfajta település „fölközi” szintet átfog. Most alapvetően a településközi formákra koncentrálnak. Közülük azonban nem a kistelepek közötti társulási formákat emeljük ki, hanem az urbanizációs, városias alakzatok szerveződési keretei kerülnek számbavételre. A „kistérség” elnevezéssel azért bánunk csínjában, mert a tétéles jogban az inkább a kistelepek egyik társulási formája. Valójában azonban a városias viszonyok (kis)térségeiről van szó ebben az alfejezetben.

Hogyan függ össze a várostérség az igazgatásszervezés problémájával? A válaszhoz induljunk ki abból, hogy a város nem egyszerűen földrajzi település, hanem az emberi civilizáció adott fejlődési szintjének megfelelő közösségi funkciók működésének tere. Mai viszonyaink között tehát oktatási, kulturális, egészségügyi intézmények, szociális ellátó szolgálatok, települési infrastrukturális rendszerek szervezési pólusa, hálózatok eleme és viszonyítási pontja. A fejlettség fokmérője, hogy a városias funkciók mennyire és milyen mélységig nyúlnak túl a város vagy más központi hely településhatárain. A városias térség számos különböző településből állhat, akár nagy kiterjedésű lakott helyeket magában foglalva. Ez esetben jellemző, hogy az életminőség kiegyenlítődhet a központ és a terület többi része között, és igazából nem is annyira az egyes települések, mint a térségük egysége jellemzi a helyi közösségeket.

Magyarországon a településszerkezetben hagyományosan viszonylag élesen elválik egymástól a falu (község) és a város. Igaz ez mind a külső megjelenésre, mind a közfeladatok ellátásának tatalmára, illetve a hozzáférés módjára. Ugyanakkor a területi igazgatás szervezése többféleképpen célozta kezelni a kettősség funkcionális oldását. Tekintsünk át néhány jellemző problémakezelési utat hazai fejlődésünkben.

a) *A „város és vidéke” felfogásának útja.* A hagyományos magyar helyi igazgatásban a város inkább ellenpontja volt a vármegyének, mintsem szervezett része. Ez a megállapítás egyértelműen igaz a nagyobb, ún. törvényhatósági jogú városokra, és részben a rendezett tanácsú városokra. A községek területi szervezési keretként a vármegyén belüli területi egységként elvált a főszolgabíró vezette járás. Az 1930-as években Erdei Ferenc fogalmazta meg ezzel a tradicionális állapottal szemben, hogy a városnak közigazgatásilag is egységet kellene alkotnia a saját körzetével, ahová a funkciói érezhetően kisugároznak, ahonnan az

odatelepült szolgáltatásokat jellemzően igénybe veszik. A koncepció mintájául és a megalapozó szociográfiai vizsgálatok terepéül az alföldi települések szolgálták. A mezővárosok hagyományosan a városi funkciók gyűjtőhelyei voltak nem csak a kiterjedt belterülete, hanem a tanyás településegységek tágabb köre számára. Ezáltal kiszolgálták az akkori agrártermelés igényeit éppúgy, mint a gazdálkodással egységet alkotó lakó- és alapvetően családi egységre épülő tágabb közösségi szükségleteket. 1939-ben megfogalmazott átfogó reformterv szerint ezen az elven az ország egész területét lefedően mintegy 80 város vagy rövidtávon várossá fejleszhető település köré ún. városmegyék alakíthatók ki, megszüntetve és kiváltva a történeti hagyományokkal rendelkező, ámde a modern termelési kapcsolatokat már nem kifejező (hanem azokat inkább akadályozó) városmegyéket. Mindezt a társadalom megkezdett fejlődése kimozdításával szoros összefüggésben vetette föl Erdei javaslata.

Az elképzelés nagyon megtermékenyítette a közéleti és a tudományos gondolkodást. A magyar vidék egyik régi problémájára reagált ugyanis, és egyfajta területi egyenjogúsítást helyezett kilátásba a hagyományos elmaradottság ellenében, ami régi és a továbbiakban sem múló igényként volt jelen a haladó közéletben. A második világháborút követően a Nemzeti Parasztpárt föl vállalta a koncepcióból következő közigazgatási reformelképzelést. Ekkor már Bibó Istvánnal együtt kialakított szakmai elképzelés szakmai politikai programmá vált. Ekkor már 110–130 városmegyében gondolkodtak a javaslat készítői, egyértelműen a megyék helyébe lépő, amolyan járás-nagyságrendű egységekben, amelyeknek azonban komplex igazgatási és társadalomszervezési szerepet szántak.

A járásnak volt egy másik radikális átértelmezési kísérlete ez idő tájt. Az 1940-es évek elején Magyary Zoltán vezetésével a területi közigazgatás amerikai mintára történő tudományos megalapozásával kísérleteztek. Eszerint a térségi hivatali és szolgáltatási feladatok szervezését nem a megmerevedett tradíciók, nem is politikai szempontok alapján kialakított szervezeti keretek mentén, hanem a hatékonyság elve érvényesítésével kell mindenekelőtt végezni. A tatai járásban híressé vált komplex, gazdaság- és társadalomföldrajzi, valamint ezzel összefüggő igazgatásszervezési vizsgálatokat. Ennek nyomán mind a hatósági munkában, mind az önkormányzati ügyek vitelében lehetségesnek tartották egy egységes kistérségi modell megvalósítását az országban. Az ő esetükben mintaként ehhez inkább a Dunántúl településföldrajzi viszonyai szolgáltak.

Az 1950-től bevezetésre került szocialista tanácsrendszer nem tette lehetővé a fenti elképzelések megvalósítását. (Mind a városmegyei rendszerrel, mind e javaslatokkal gyökeresen ellentétes koncepció került megvalósításra, szoros összefüggésben a politikai diktatúra kiépítésével.) A két tervnek azonban mégis hosszú utóélete⁷ volt. Erdei javaslatát az 1970-es években szociográfiai alapokon újrafogalmazta, Bibó István pedig az akkori településhálózat-fejlesztési koncepció elemzése kapcsán dolgozott rajta tovább. Mindketten követték az eltelt három évtizedben történt változásokat a koncepció megalapozása és fejlesztése során.

A Magyary-féle úton tanítványa, Kiss István haladt tovább, aki az igazgatástudományi vonalat teljesítette ki. E szakracionális értelemben az 1970-es évek elején Madarász Tibor empirikus kutatással megalapozottan a városkörnyéki igazgatás olyan modelljét állította előtérbe, amelyik a központ és a körzet egységes szervezésére helyezi a hangsúlyt – sza-

⁷ L. erről részletesen Hoffman, 2008 gondolatmenetét!

kítva a hagyományos, a város és a környező térségre épülő járás közötti kettéosztottság gyakorlatával.

Mind az Erdei-, mind a Magyary-féle koncepció a második világháború előtti polgári Magyarország helyi közigazgatásának kritikájaként fogalmazódott meg. A szocializmus fönnállása alatt működött tanácsrendszert, noha mindenben a múlt éles tagadása volt szintén, mégsem érintette meg egyik elképzelés sem alapvetően. Az eltérő társadalompolitikai kiindulópontok, valamint erőteljes hatalompolitikai okok miatt ez logikus is. Érdekes azonban, hogy a tanácsigazgatás a hagyományos megyei kereteket szinte változtatás nélkül befogadta, miként kezdetben a városok többségét maga alá gyűrő járásokat is. A hatalomgyakorlás hierarchikus láncolatába ugyanis jól be tudták illeszteni ezeket a korábbi intézményi tartalmaktól teljesen megszabadított egységeket.

b) *A járási és a városkörnyéki igazgatás.* A városkörnyéki igazgatásnak a tanácsrendszeren belül végül mégis lett egy rövid és kompromisszumos gyakorlata. Ez elsősorban a járások szerepének fokozatos átértékelésével függött össze, mely végül megszüntetésükhöz vezetett. Minderre azonban csak az 1970-80-as évek folyamán került sor. E késleltetett és korlátozott fejlődési korrekciónak ugyanakkor megvolt a maga területi politika változásából következő oka. A járás az egymástól nagyon elütő vármegyei igazgatásban (1949-ig), valamint a tanácsrendszerben (1950-től) egyaránt a falvak igazgatási integrációját valósította meg. A szocializmus mezőgazdaságot kollektivizáló időszakában szerepe gazdaságszervezési és politikai értelemben is kiemelkedő volt. Mi sem fejezte ezt ki jobban, mint a kommunista területi pártbizottságok ezen a szinten való súlyponti szerepe. Állami oldalon az ún. tervutasításos és -lebontásos rendszer dominált. Különösen a mezőgazdaság tervszámainak teljesítését, a „megbízhatatlan” tulajdonos parasztság ellenében elsősorban a járási apparátusok felelősségi körébe utalták.

A mezőgazdasági termelészövetkezetek hatvanas évekbeli végleges megalakításával, valamint a gazdaságirányítás reformjának előrehaladtával azonban erre a direkt állami-politikai irányításra már nem volt szükség. Egyrészt a tervlebontásos rendszer helyébe a szabályozókkal való befolyásolás lépett, ami közvettebb és kifinomultabb megoldásokat követelt. Politikai értelemben pedig a hatvanas évek második felétől a hatalom már kevésbé érezte szükségét a munkahelyi és családi viszonyok minden szegletébe való beavatkozás folyamatos fenntartását.

Az igazgatás rendszerének alakulásában ennek volt köszönhető előbb a tanácsi forma (a szocialista egyszínű képviseleti szerv) megszüntetése 1971-ben, majd csaknem másfél évtized múlva a hivatali egységeket is kiiktatták járási szinten. Ugyanakkor keresték a formáját a vidéki igazgatás integrációjának. Erre volt alkalmas a rövid ideig életben tartott városkörnyéki igazgatás rendszere, amelyik sajátos szervezési kapcsolatot teremtett a községek és a központi szerepkörű város között. Csak hivatalszervezési viszonyról volt azonban szó. Szolgáltatásszervezési értelemben, pláne választási szempontból mélyebb kapcsolat nem bontakozott ki. Az egész kísérlet megmaradt a tanácsrendszer tudatosan vállalt, polgári értelemben nem demokratikus keretei között.

A szocializmus területi integrációját sajátos módon a politikai szervezet valósította meg elsődlegesen. A kommunista párt (Magyarországon a Magyar Szocialista Munkáspárt – MSZMP) a legutolsó időkig hierarchikusan és területi elven épült föl, egyúttal a munkahelyekre is általánosan szerveződve. A települési pártszervek, a járási és megyei pártbizott-

ságok általános felelősséggel, függetlenített hivatali apparátussal, az állami szervekre való közvetlen befolyás eszközeivel rendelkeztek. A diktatúra időszakában, az ötvenes években ez mindenható befolyást jelentett, a kádári konszolidáció idején más „csupán” az alapvető döntések kézben tartását. A járás politikai integrációs szerepére a puha diktatúra időszakában (a hatvanas évektől) már egyre kevésbé volt szükség.

A városkörnyéki igazgatás formális bevezetése 1984-ben szakracionális kísérlet volt a községek egyfajta koordinációjára, elsősorban a hatósági munkát illetően. Szó sem lehetett azonban a képviselő elvének megváltoztatásáról, illetve ez előző alpontban említett szervezetei modellek alkalmazásáról. Egy ilyen próbálkozás a helyi-területi igazgatás alapjait érintett volna, a tanácsrendszert magát kétségessé téve. Erre akkor még nem érett meg az idő, azt majd csak az évtized végén elérkező rendszerváltás alapozhatta meg – azonban akkori kiindulással, eleinte a városi integráció minden formája nélkül.

Mindenesetre a tanácsrendszer rövid városkörnyéki próbálkozása sajátos és gyengített utánérzete volt a korábbi „város és vidék” elképzeléseknek és modelleknek. Műfajilag ugyanakkor halovány előképe a rendszerváltás nyomán kialakuló önkormányzati rendszer érettebb szakaszának kistérségi integrációjának. Látható ebből, hogy a megye alatti térszerveződés formái felé, legyen az járás, városkörnyék vagy kistérség, egy széttagolt helyhatósági rendszerben általában így vagy úgy van fogadókészség. Ugyancsak erre a körülményre utal, bár egyben a különböző rendszerek között tehetetlenséget is mutatja, hogy a régi vármegyei járások, a tanácsigazgatási egységek és a mai kistérségek területe között határozottan van hasonlóság. Ami akkor is figyelemreméltó, ha az egymást váltó huszadik századi rendszerek kormányzati, politikai és társadalmi tartalma élesen eltér egymástól. Azt mutatja, hogy szakracionális értelemben feltehetően érdemes kistérségi integrációs formákat keresni, amelyek az urbanizáció város kisugárzási kereteit jelentik.

c) *A városhálózat rendszerének kialakítása.* A városoknak természetesen többletfelelősségük van. Több értelemben is. Egyrészt, mint központi helyek szélesebb körű közszolgáltatás-szervező szereppel bírnak. Másrészt kisugárzó funkciójuk van, azaz számos módon közreműködnek a közfeladatok teljesítésének eljuttatásában egy bizonyos, még optimálisan elérhető települési és lakóhelyi körre nézve.

Az 1990. évi önkormányzati törvény úgy fogalmazott, hogy a nagyobb kapacitású önkormányzat több kötelező feladatot kaphat, és több feladatot vállalhat fel szabadon is. A különböző ágazati törvények élnek is a felhatalmazásban foglalt differenciálás lehetőségével. A szociális ellátásokról szóló törvény például települési méret nagyság szerinti kategóriák mentén haladva szabta meg tételesen a kötelező szociális ellátás-szervezési funkciókat.

Kiemelkedik a sorból a megyei jogú város pozíciója, amelyik saját feladatként átvállalhatja a megyei önkormányzattól a megye nagy részére vagy egészére kiterjedően szolgáltatást nyújtó intézmény fenntartását, vagy funkció ellátását. Az ilyen, megyeszékhely vagy 50.000 lakost meghaladó népességű városok ezáltal közigazgatásilag elismert és kiterjedt térszervező szerepet kaptak. Magyarországon Budapestet leszámítva 18 megyeszékhely-város, és további 5 darab 50.000 lakosúnál nagyobb település tartozik ebbe a körbe. Mivel a megyei önkormányzat szerepköre viszonylag szűk, továbbá abból is átvállalhatnak a települések, jelenleg a megyei jogú városok számítanak a rendszer erős pontjainak. A legnagyobb kapacitásokkal, térszervező erővel, rendelkezési jogokkal az ő helyhatóságaik rendelkeznek helyi-területi szinten. A nagyvárosok szerepe társadalomföldrajzi értelemben

mindig ilyen, jelen esetben viszont ezt a viszonylatot a közigazgatás-szervezés minden tekintetben megerősíti.

A többi várost illetően hazánkban régóta zajlik a városiasodás természetes fejlődési folyamata, azaz a települések nyújtotta életkörülmények javulása, részben kiegyenlítő-dése. Ez a folyamat, az urbanizáció azt jelenti, hogy a lakóhely méretei nem feltétlenül jelentenek egyben jelentős ellátási színvonalbeli különbségeket. Magyarországon a fejlettebb térségekben valóban kiegyenlítődéssnek lehetünk tanúi, másutt azonban élesek a városok és a falvak közötti különbségek. Az urbanizáció mindenestre szerves fejlődési folyamat a modern társadalmakban. Emellett hazánkban több szakaszban a *városiasítás* közigazgatás-politikai hullámainak is tanúi lehetünk. Szemben a városiasodással, ez intézkedésen alapul.

A várossá nyilvánítás valaha feladatokat és az ellátásukhoz szükséges források megszerzését jelentette. Nem feltétlenül automatizmusra kell itt gondolni, de a rang egyben valószínűsíthető ígérvényt jelentett a presztízs előnyökre váltására. A szocializmusba évtizedekig erőltetett városfejlesztés folyt, elsősorban a nagyüzemi munkásság számbeli és egzisztenciális megerősítése érdekében. Az 1970-es években az államilag elosztott fejlesztési forrásokhoz való közelkerülés (Vági, 1982) egyik eleme volt a különböző központi szerepkörök elnyerése. A rendszerváltást követően az a koncepció vált uralkodóvá, hogy a presztízsharcnak azzal lehet elejét venni leginkább, ha a települések jogállásának nincsen forrásszerzési vonzata. Ennek érdekében kiiktatták a finanszírozási eljárásokból a kijárási intézményeit. A városi cím elnyerésének feltételeit egyidejűleg szinte névlegessé tették. Miután a cím azért önmagában is elég vonzóznak bizonyult, a városok száma dinamikusan növekedni kezdett. (L. az alábbi táblázatot!)

4. táblázat

Városok számának alakulása Magyarországon

Év	db
1900	42 (a jelenlegi országterületen)
1970	73
1980	96
1990	166
2000	237
2007	289
2014	346

Forrás: KSH

A dinamikus növekedés 1990 után nem a települési életkörülmények általános városiasodásával, hanem a várossá nyilvánítási politika változásával áll összefüggésben. Ezt az irányzatot sokan kifogásolják. Ha nem is korábbi forrásokért való versengést sírják vissza, inkább a városok lehetséges térszervezési pozícióinak megalapozását látnák szívesen. Eszerint egy kiegyensúlyozott városhálózat kialakítása lehet fontos, ami alapjául szolgálhat a kistérségi vagy városkörnyéki szerveződésekhez. A jelenlegi járások számát (mintegy 180) azonban immár jóval meghaladja a városi státuszú települések száma, tehát ebben a tekintetben is a „rang” erősen relativizálódott. A járási központokkal nagyjából egybevágó városi

minőség a közigazgatás rendszere tekintetében talán később ismét felélesztené a városközponti és városkörnyéki igazgatási elképzeléseket.

d) *Agglomeráció (nagyvároskörnyék) igazgatása.* A város tehát nemcsak pontként képes területi kisugárzást nyújtani, hanem térsége komplex városiassága révén is. Erre példa a nemzetközi gyakorlatban a *városközösségek* intézménye. Leginkább formalizált változatával a hozzánk hasonló községi rendszerű Franciaországban találkozunk. A városközösségek települési együttműködések a közösen szervezhető feladatok egységes ellátása érdekében. Kialakításukat, működésüket erőteljesen ösztönző jogintézmények és finanszírozási struktúrák segítik

Másik jellemző városközpontú térszerveződési keret az *agglomeráció*. Mivel Magyarországra ez jellemzőbb, részletesebben tárgyaljuk a formáját. Agglomeráció alatt értjük a várossal a mindennapi életviszonyokat tekintve szoros kapcsolatban álló települések és a központ együttesét. Különösen a napi ingázás (munkába járás), valamint a különböző piaci és közszolgáltatások igénybevételének jellemző volta jelöli kapcsolatnak a térbeli körét. Általában a nagyobb városok rendelkeznek jól lehatárolható agglomerációs övezettel.

Magyarországon három nagyobb agglomerációs térség van. A legnagyobb a budapesti. Rajta kívül miskolci és pécsi központokról beszélhetünk. Ez a három terület az ország lakosságának több mint egyharmada számára ad otthont. A nagyságrend elvileg önmagában is indokolja külön intézményi keretek megalkotását. Bizonyos közös érdekelttségű szolgáltatásokat együtt működtethetnének. A szorosabb kapcsolatot a térségekben jelen lévő speciális egyenlőtlenségek léte is indokolja. Korábban több javaslat született e térszervezési egységek erősítésére közigazgatási eszközökkel. Javasolták a nagyobb városok és a szomszédságukban található kisebb települések gyűrűjében lévő önkormányzatok közötti speciális, többcélú társulási forma intézményesítését. Nagyobb múltra tekint vissza az agglomerációs területi egység létrehozásának gondolata. Ebben az irányban való lépés volt korábban a budapesti agglomeráció tervezési egységként való elismerése. Egy időben a fővárosi övezetben külön területfejlesztési tanács is működött. Mindezen próbálkozások azonban mindig beleütköztek a struktúra fő szervezési elveibe. Részben a megyerendszerrel, másfelől pedig az önállóságukat őrző települési önkormányzatokkal lehetett nehezen összeegyeztetni az integráció ezen formáját. Utóbb aztán a központosítás tett végleg keresztbe a törekvésnek.

A nagyvároskörnyék igazgatási egysége egyben fölveti az igazi nagyváros és környezete, azaz a *metropoliszok belső szervezeti struktúrájának* kérdéseit. Magyarországon csak Budapest kapcsán merül föl ez a probléma. A városrészek és kerületek kapcsolatrendszerét vizsgálva azonban azt találjuk, hogy a környék térségeivel, településeivel való természetes kapcsolatrendszer nehezen lenne értelmezhető a közigazgatási határok túlon túl merev felfogása mellett. Tekintettel arra, hogy a főváros és környezete az egész ország lakosságának több mint ötödét, majdnem negyedét érinti, a kérdést súlyára tekintettel nem kezelhetjük néhány önkormányzat belső ügyének.

Az 1970-es években népszerű volt a nagyvárost és környékét egységben szervező metropolisz-igazgatás. Történelmileg ugyan kevés országban alakult e logika mentén az igazgatás-szervezés, azonban fölöttébb logikusnak és méretgazdaságosnak tűnt egy gazdaságilag erős urbanizációs közeget összehangoltan kezelni. Az elővárosi közlekedés, a közszolgáltatások biztosítása, a munkahely és a lakóhely kapcsolatának közvetlenebb megteremtése nyomós érveket szolgáltatott az együttműködésre. Talán túlságosan is kézenfekvő módon, ugyanis

később épp ezeknek a folyamatoknak az árnyoldalait vetették föl kritikaként a rendszer ellenzői. A nagyméretű, jelentős lakosságszámú metropoliszok elkezdtek befolyásos újraelosztó központokként működni, melyeknek kontrollja a helyi demokratikus intézmények által egyre nehezebbé vált. Ellenreakcióként az 1980-90-es években népszerűek lettek a gyenge központú rendszerek. Ennek jegyében egy időre megszüntették a Nagy-Londoni Tanácsot, hogy minden helyi hatalmat a kerületek kapjanak. Az illúzióknak ezt a hullámát kapták fel többen a rendszerváltó országok közül. Kezdetben Prága, Varsó és Budapest önkormányzati struktúrái ezt a modellt követték, eltérő következetességgel. Utóbb, a kilencvenes évek végére, az inga megint visszalendült kissé, a logikus, de nem túlzó méretű egységesség irányába.

Budapest önkormányzati közege a mai napig hordozza a konfliktusok alapelemeit, amelyeket jól-rosszul kezelnek különböző integrációs mechanizmusok. A fennmaradó feszültségek közül megemlíthető a főváros és a kerületi önkormányzatok közötti állandó érdekkonfliktus. Ezen túlmenően a külső és a belső kerületek közötti feszültségeket érdemes említeni, aminek alapja a centrum átmenő forgalom szempontjából való túlterheltsége, valamint a helyben képződő jövedelmeknek az idekoncentrációja. (A társasági székhelyek jelentős részben az elitkerületekben vannak.) Végül nem ellentmondásmentes a külső kerületek kapcsolata az övezet határos városaival, kistérségeivel. A közlekedési terhelés ugyanis intenzív, de az igénybevételnek megfelelő hálózatos infrastrukturális szolgáltatások több irányban hiányoznak.

3. Megyeigazgatás

a) A megye a magyar területi közigazgatásnak tradicionálisan meghatározó egysége. *A feudálisvármegyék* vármegye a köznemesség rendi intézménye. A korszak államszervezete jellemzően széttagolt, amelyben a különböző társadalmi csoportok önkormányzati igazgatási szervezetei elkülönülnek. A vármegye a nemesség, a város a polgárság, a faluközösség a jobbágyság szerveződési kerete. Mindegyikükre együtt és saját köreiken belül is a kirekesztőlegesség volt jellemző. A vármegye rendi önkormányzatként magától értetődően az állam része, sőt tagja. Követeket küld az országgyűlésbe, felirati joga van a törvénytelennek tartott rendeletekkel szemben, bíraskodik törvényszékek és egyes tisztségviselői útján, statutumot alkot, saját szervezetével végrehajtja a jogszabályokat és a maga rendelkezéseit, részben önálló karhatalommal rendelkezik. Az önkormányzati szerepkör teljesen egybeforrt a nagypolitikában való részvétellel, ami kifejezte, hogy a nemzet tagjai csakis a rendek, az államéletben való részvétel joga kizárólag őket illeti. Azonban az egyes rendek között ebből a szempontból van különbség, amennyiben a nemesség eredendően kapcsolódott be az államügyek intézésébe. A polgárság ezzel szemben a királyi kegy révén nyert kiváltság, a szabad királyi városi cím elnyerésével.

A későbbiekben a nemesség ezt az ősi jogát felhasználva igyekezett szervezkedni a Habsburg-centralizáció ellen. A vármegye szerepkörének védelmezése fokozatosan kettős tartalmat nyert. Egyrészt a köznemesség érdekvédelmének fórumává vált, másrészt viszont a nemzeti függetlenségi törekvések szerveződési színterévé lett. *A reformkor* két évtizedes közdelem után aztán sikerrel kapcsolta össze a nemzeti célokat a polgári fejlődés igénylésével. Az időszak érzékeny gondolkodói, publicistái – későbbi történelemformáló politikusok –, már ekkor felfigyeltek arra, hogy a vármegyének az adott politikai erőket szervező jelentősége

ellentmond az akkor modernnek számító liberális állameszmék tartalmának és nyugati gyakorlatának. Ezt a feszültséget hozta felszínre a Kossuth vezette *municipalisták* és a leginkább Eötvös József nevével fémjelezhető *centralisták* közötti vita. Az utóbbiak liberális állameszményének középpontjában álló rendszer a népszuverenitást fejezi ki, népképviselőten alapuló parlamentjével, továbbá az államhatalmi ágak garantált és kiegyensúlyozott elválasztásának rendszerével. A centralisták az ilyen államot egységesnek és erősnek tekintették, amely keretében önkormányzatok alapvetően községi és városi szinten működnek. Megyei keretek között csak annyiban, hogy ott a községek összes önkormányzatának lakosa képviseltesse magát. Az eszményített, önértékké emelt vármegyei önkormányzatra az egységes népképviselői rendszer gyengítőjének tekintették, azt a részérdekek helytelenül mindenek fölé emelésével vádolták. Ellenükben a vármegyepárti municipalistáknak a túlsúlya érvényesült. Ők az intézmény történelmi szerepét csorbíthatatlanul kívánták megőrizni a fejlődés további korszakában. Ha a társadalomelméleti igazságokhoz képest nem is feltétlenül, a politikai realitásokhoz mérve mindenképpen méltán az ő álláspontjuk került túlsúlyba a forradalom és szabadságharc előestéjén.

b) Jóval később éledt újra a vita a *kiegyezést követően*, immár egy egészen más történelmi helyzetben. A vármegye politikai önállóságát némileg eltérő tartalommal vetették föl az 1870. évi első törvényhatósági törvény elfogadása kapcsán. A rögtön rákövetkező községi törvénnyel együtt létrehozták a helyhatósági igazgatás polgári rendszerét. A rendszer a korábban centralisták által előtérbe állított liberális állam közigazgatási intézményeiből került felépítésre, miközben látszatra elfogadta a municipális szempontokat. Ez utóbbi vonás különösen abban fejeződött ki, hogy mereven elhatárolták a törvényhatóságok állami és önkormányzati feladatait, továbbá külön deklarálták politikai hatáskörét. Továbbá, a rendszer egészében a vármegye kiemelt szerepkört kapott, ámbar nem negligálta a községi szerepkört. A vármegyei szerepkör a feudális hagyományokat teljesen meghaladta, amennyiben népképviselői rendszert honosított meg területi szinten is. Ezt a vívmányt azonban rontotta néhány, a polgári fejlődés szemszögéből nézve előnytelen kompromisszum. Ilyen volt az állami és az önkormányzati igazgatási feladatok, legalábbis retorikában történő elválasztása. A polgári állameszmény ezt nem teszi lehetővé, hiszen éppen az *államhatalmi ágak* közötti súlyok és ellensúlyok rendszere adja a helyi önállóság garanciáit. Jog szerint tulajdonképpen nálunk is így történt, csakhogy a hozzárendelt ideológia miatt nehézkessé vált a garanciarendszer kiépítése és fejlesztése.

Főleg a további fejlődés szempontjából vált súlyos fékezőerővé az a szemlélet, amelyik a vármegyében az idegen hatalom elleni harc utolsó védbástyáját, és nem a polgári valóság mindennapjainak praktikus intézményeit akarta látni. A „félreértés” persze nem volt véletlen. A vármegyei közigazgatás a polgárosodó nagybirtok, illetve a hivatalviselővé vált dzsentri érdekeit és kompromisszumát volt hivatott kifejezni. Induláskor, a kiegyezés után ezzel nem is lett volna semmi baj. Hiszen akkor az eredmény a feudális maradványok végleges meghaladása volt. Ám később nem a rossz kompromisszumok fokozatos leépítése irányába haladt a rendszer, helyükbe korszerű garanciákat beépítve fokozatosan, hanem inkább a tisztázatlanságok ingoványos közegében kezdett egyre inkább elmerülni. A polgári magyar közigazgatástudomány hiába hangsúlyozta a korszakban végig és szinte egyöntetűen, hogy nem a múltba hamisan révedő „alkotmányvédő” önkormányzat, hanem a központi hatalommal szemben meghatározott jogokkal védett helyhatóság képes csak hatékony ellensúlyt képez-

ni mindenfajta hatalmi kizárólagossággal szemben. Az utóbbi pedig nemcsak centralizáltan nyilvánulhat meg, hanem helyi „kiskirályságok” képében épp olyan veszélyeztető hatású.

Nos, éppen ez a körülmény, ami kezdetben nem látszott döntőnek, utóbb meghatározóvá lett. A nyugati országokban a 19. század harmadik harmadában a nemzetállamok megszilárdulásával párhuzamosan, majd pedig a 20. század első felében egyre inkább kialakult az önkormányzatoknak a központi végrehajtó hatalommal való szabályozott feladat- és hatáskörmegosztó gyakorlata, a kölcsönös kontrollok, jogvédelmi garanciák rendszerében. Nálunk azonban a vármegye megszerzett önállóságát fölfelé a nemzeti önállóság nem igazán arra alkalmas formában való kimutatására, „lefelé”, különösen a községek irányában viszont inkább anakronisztikus elnyomásra használta föl. Különösen a múlt századforduló polgári radikálisai vetették föl, hogy az úri konzervativizmust megtestesítő vármegyei önkormányzat egyértelműen gátolja a helyi önállósodási és más demokratikus törekvéseket.

A vármegyei önkormányzat társadalmi hátterét kifejező akkori hatalompolitikai viszonyokat jól jellemzi egy másik közigazgatási kérdéskör a személyi állománnyal összefüggésben: az érdemeken alapuló hivatalviselés, avagy a szakszerű közigazgatás dilemmája. A két világháború között Magyary Zoltán közigazgatási jogi professzor mutatott rá a modern közzszolgálat szakszerűsége és kinevezésen alapuló rendszerére, szemben a polgári kor előtti önkormányzati modellek familiáris jellegével, mely utóbbi a jogállami felfogással és mechanizmusokkal összeegyeztethetetlen. A vármegye pedig a történelmi idő haladtával egyre inkább ezt az elmaradottságot képviselte. Éppen ezáltal az intézmény jelentősen túldimenzionálta magát. Hívei a nemzeti önállóság utolsó védbástyájának, ellenfelei a társadalmi és politikai elmaradottság emblémájának láttatták. Az utóbbira fontos példa Szekfű Gyula: *Valahol utat veszítettünk* című, 1943–44-ben közölt cikksorozata, amelyik éppen a területi közigazgatás elmaradottságával, a szabad községek kialakulatlanságával, a népképviselési rendszer fejlődése megrekedésével magyarázza a nemzeti történelmi útvesztés tényét. A másik fontos elméleti történelmi adalék ugyanehhez Bibó István ilyen irányú munkássága, aki Erdei Ferencsel megfogalmazott területi közigazgatási javaslataiban éppen a vármegyei közigazgatás bírálatából kiindulva vetette fel már a második világháború után a szakmai racionalizálás igényét. A megyerendszer egészének kritikája szolgált alapul a demokratikus jogállam, a szakszerű és szolgáltató bürokrácia kialakítása követelményének kijelöléséhez.

c) A *szocializmus* tanácsrendszere mégis egészen más úton indult. Fölszámolta az ellentmondásos hazai polgári hagyományokat a gazdasági, társadalmi és politikai életben egyaránt, így sok más terület mellett természetesen a vármegyei igazgatás terén is. Az 1950. évi első tanács törvény a klasszikus szovjetmodellt másolta át a hazai viszonyokba. A tanácsforma a „minden hatalmat a dolgozó nép tanácsainak” (orosz kifejezéssel: szovjetjeinek) történelmi mintája alapján helyi és területi szinten is az államhatalom egységét igyekezett megteremteni. Az egység elve mögött a különböző hatalmi ágak közötti, a túlhatalmat korlátozó garanciarendszerek immáron teljes elutasítása állt! A polgári fejlődéssel szemben gyökeresen ellentétes modell az államon belüli minden részautonómia létjogosultságát vitatta, a centralizációt végletesen végigvitte. A megye egy hierarchikus lánc eleme lett. Olyan körülmények között, amikor az állam szerepe nagyon kiterjedté vált. Az államosítások nyomán a teljes gazdaság szervezése, a közösségi autonómiák fölszámolása után a társadalom mindenfajta mozgósítása hivatali feladat lett. A megyei funkciók köre ezért tetemesen

nőtt, miközben az önálló joggyakorlás, a központhoz képest való önállóság szabadságfoka a minimálisra csökkent.

Az ötvenes évek tanácsa erőteljesen részt vett az ipar, a kereskedelem jó részének, továbbá az újonnan erőszakkal szervezett mezőgazdasági termelőszövetkezeteknek az irányításában. Mozgásterét azonban erőteljesen behatárolták a központi szervek. Részben központi utasítások formájában, másfelől pedig az ún. ágazati igazgatás képében. Utóbbi azt jelentette, hogy a nagyszámú minisztérium saját területi hivatalai is alapvetően megyei szintig lemenően épültek ki. Ezeket rendre integrálták a megyei tanácsok igazgatási szervezetébe, oly módon azonban, hogy fölöttük a központi irányítás joga sok vonatkozásban továbbra is megmaradt. Így a megyei tanácsok bekebelezték a korábbi tradicionális tankerületi főigazgatóságokat, államépítészeti hivatalokat, vagy éppen a már 1945 után alakult kereskedelmi igazgatóságokat, tervhivatali kirendeltségeket.

A *szovjetforma* tehát megyei szinten államhatalmi, igazgatási és ellátási értelemben egyaránt átfogó felelősséget ruházott a tanácsra. Ezt a sok jogot azonban nem önállóan gyakorolta, hanem központi utasítások végrehajtójaként. A megye egyben a végletes hatalomkoncentráció átfogó középszintje, általános közvetítőpontja lett. Hierarchikus láncolat közbülső elemeként fogta át a terület egészének gazdasági és társadalmi életét. Teljességgel részévé vált az 1949–50-re már javában kiépített ún. direkt irányítású szocializmus intézményrendszerének. A megye-problematika ekkor tulajdonképpen nem is vált külön a szocializmus irányítási rendszerének általános karakterétől.

Az *1954. évi második tanács törvény* már kiérleltebb igazgatási koncepciót valósított meg. Ha nem is mindjárt bevezetéskor, de a hatvanas évek folyamán már lehetővé tette az addigi végletes centralizáció bizonyos oldását. A megyei tanács szerepkörében lassan kezdtek előtűnedezni az önálló irányítási funkciók. Ezen az alapon a középszint ismét kezdett önállóbb szerepet nyerni, aminek jelentőségét természetesen az adta, hogy az alsóbb szintekre az efféle feljogosítás továbbra is jóval kevésbé volt érvényes. Lassan előkészítették így a talajt egy korlátozott, a szocializmusra jellemző szoros irányítási rendszeren belüli „decentralizációhoz”. A gazdaságirányítási mechanizmus reformjához (1968) közeledve, az államigazgatás oldalán a tanácsi önállóság bizonyos elengedése merült föl követendő politikai célként. Az új politikai hullámnak ezen a szálon elsőszámú kedvezményezettjeivé éppen a megyei vezető intézmények válhattak.

Az *1971-ben elfogadott harmadik tanács törvény* a megyei szintre népképviselői-önkormányzati karaktert húzott. Hangsúlyozni kell, hogy ennek a polgári önkormányzathoz semmi köze nem volt, sem ideológiai, sem gyakorlati értelemben. De megvolt a relatív fontossága a rendszeren belül. A járásokban a korábbi tanácsi képviselőket megszüntették, és csak az államigazgatási feladatok ellátásra alkalmazott hivatalokat tartottak fenn. A megye „önkormányzati” szerveződési keretként való elfogadása tehát jelentett valami sajátosat, mégpedig a központi hatalomhoz képest való önállósága elismerését – egy továbbra is alapvetően hierarchikus szisztémában. Kezdett kialakulni egy összességében közvetettebb, áttételesebb államigazgatási mechanizmus, amit akkor úgy neveztek, hogy „indirekt irányítási rendszer”. Ennek további jeleként csökkentették a tanácsok korábban korlátlan felelősségi körét. Addig minden ellátási kérdés állami és az egyetlen párt feladataként, illetve a még oly szegényes teljesítés is az ő hangzatosan felmutatott érdemüknek volt tudható. Ez igaz is volt, mivel a piaci viszonyok felszámolásával csakis az ún. bürokratikus koordináció mozgathatta a szolgáltatásszervezési tevékenységeket. Ezután azonban a területi szervek általános politikai

felelősségét már árnyaltabban határozták meg. Például a nem tanácsi szervek tekintetében csak koordinációt bízta rá, azaz a továbbiakban a megye teljes termelési tevékenységéért (hiszen minden állami, illetve ahhoz sokban hasonlatos termelőszövetkezeti tulajdonban volt) már nem. Másfelől, a megye sajátos alközponttá avanszálását fejezték ki egyes területi elosztási funkciók ráruházásával.

A társadalmi értelemben vett hatókör szűkítése együtt járt az önállóság növelésével a megmaradó feladatok ellátása fölötti rendelkezés tekintetében. Ez csak látszatra ellentmondás, hiszen a korábbi totális felelősség az erős hierarchia miatt, amikor is mindenben felsőbb szinten próbáltak dönteni, együtt járt az önálló cselekvés erős korlátozottságával. A továbbiakban a megye lakosságának közvetlen életviszonyaival kapcsolatos rendelkezéseket jobban vállalhatta ez a vertikális alá- és fölérendeltség láncolatába beépített decentrum. Kivételes helyzetben volt, mert a diktatúra engedményei ennél mélyebbre nagyon sokáig nem szivárogtak lejjebb. A városi és községi tanácsok már nem igazán kaptak belőle. A megyei politikai intézményrendszer önállóságának tehát végeredményben ők többiek mind inkább szenvedő alanyai lettek.

Az igazgatási konstrukción kívül a megye politikai értelemben is megváltozott. Az új gazdasági mechanizmus 1968. évi bevezetésével, a már említett indirekt irányítási rendszer kialakításával összefüggésben az egyetlen párt általi befolyásolás szisztémája is enyhült, finomodott. „Pártirányításnak” nevezték azt a gyakorlatot, amelyben az egyetlen párt lényegében állami eszközökkel rendelkezvén, közvetlenül vezette a társadalmi és gazdasági viszonyok rendjét, totálissá emelve ezzel a mindennapi viszonyokban is a politika funkcióját. A Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) ugyan változatlanul illetékesnek tartotta magát minden kérdésben, de már egyre kevésbé a korábbi egyközpontú modellben. A változásban ezért játszhattak kiemelt szerepet a megyei pártbizottságok, amelyek így fokozatosan egy-párt-politikai decentrumokká válhattak. A megyei tanács szervei állami oldalon kifejezői voltak a területi pártbizottság megszerzett politikai önállóságának. A diktatórikus politikai irányítás állami döntésekké (jogszabályokká és egyedi rendelkezésekké) való transzformálásának eszköze volt a viszonylagos megyei önállóság. Az igazgatási értelemben vett közvetett irányítás a hatvanas évektől kezdődő politikai „puha diktatúra” közvetítője volt, és ebben a megyei politikum a maga módján, ha nem is éppen a prímet vitte, de azért jellemzően meghatározó szerepet feltétlenül.

d) A rendszerváltás legelején megszületett polgári *demokratikus önkormányzati rendszer* megyekoncepcióját a fenti állapot radikális elutasítása szülte. Politikai és igazgatási értelemben olyan célkitűzés kapott prioritást, miszerint nem ezen a szinten kell kialakítani a területi hatalommegosztás döntő ellensúlyát, hanem sokkal inkább a településeken, különösen pedig a nagyobb kapacitású városokban. Ennek érdekében az 1990. évi önkormányzati törvény szabályozása megszüntette a középszint átfogó felelősségét. Azaz a megye területének egészére a települések „fölötti” szerepkört kiiktatták. Csak egyes nagyobb léptékben ésszerűbben szervezhető feladatokat telepítettek ide. A területi szint ezzel egy meghatározott szerepkörű helyiönkormányzat-fajta lett. Ezzel összefüggésben megszűntek korábbi irányítási és újraelosztási funkcióik.

A törvény elfogadását övező szakmai és politikai vitákban fölerősödött magának a megyerendszernek a kritikája. A történeti hivatkozások a bírálatok következményeinek levonásához önmagukban még nem lettek volna elégségesek. A demokratikus választás

ugyanis elvileg helyrehozhatta az évszázadon átívelő ellentmondások feloldását. Csakhogy legalább ennyi ideje⁸ jelen voltak hatékonysági és eredményességi problémák is a megyei közigazgatásban. Régóta közismert volt, hogy a feladatok egységes elosztását nem könnyítik az egyenlőtlen méretek. Mind a megyék területét, mind lakosság számukat illetően meglehetősen szélsőséges különbségek maradtak fenn. Gondoljunk csak például Somogy, illetve Nógrád megye területének eltérésére, vagy a településszámok különbségére az aprófalvas és mezővárosi szerkezetű alföldi térségek között. Ha merev közigazgatás-politikai viszonyok alakulnak ki, akkor ezek a különbségek feszültté teszik a települések és területek természetes kapcsolatait. Különböző okokból és eltérő karakterrel ez történt a vármegyei igazgatás, illetve a tanácsrendszer korszakában egyaránt. Az önkormányzati fejlődés elindításakor, 1990-től ezen a konfliktuson akartak túllépni.

Az akkori vitákban szerepet kapott másik szempontként az „ezeréves megye” koncepciója, azaz a történelmi tradíciók védelme az államisággal összefüggésben. A rendszerváltás hajnalán ezzel kimondatlanul bár, de sajátosan megisméltódott a municipalisták és a centralisták százötven évvel korábbi vitája. Az eredmény kompromisszum lett. A megyerendszer változatlan formában fennmaradt, azaz elmaradt a területi egységesítés kevesebb, de kiterjedtebb kapacitású nagymegyéik vagy régiók formájában. A politikai intézményrendszer azonban oly módon alakult át, hogy a súlypont a települési szintre, főleg a (nagyobb) városokra helyeződött át. Mind a feladattelepítés új logikája, mind a korábbi egyedi döntéseken alapuló redisztribúció felszámolása a forráselosztás terén ezt a jelentős átrendeződést támasztotta alá.

Társadalmi értelemben a szocializmus konszolidált korszaka óta a megyét sokszor érte kritika, miszerint tradicionális határaival önkényesen szétszabdálja a valóságos társadalomföldrajzi kapcsolatokat. Nincs tekintettel az akkori munkaerővonzási viszonyokra, gazdasági kapcsolatokra, közlekedési racionalitásokra. A hozzáigazitott szolgáltatási körzethatárok eszerint nem feleltek meg a tényleges szükségleteknek. Meg kell jegyezni ezzel kapcsolatban, hogy ha a szolgáltatásszervezés ilyen, akkor azon a közigazgatási területlehatárolás teljes mértékben sohasem segíthetett. Másik oldalról a társadalomszervezés viszonyaiból adódó kohéziót hozták föl. Ami igaz is volt bizonyos mértékig, hiszen a politikai és más közösségi funkciók egyértelmű szerveződési keretei között értelemszerűen kitermelődött az adott területi egységgel, szélesebb vidékkel való azonosulás.

A szervezési racionalitáson túl tehát a kifejezetten tudati kötődés szerepére is hivatkoztak pro és kontra. Egyfelől a mesterséges elhatárolás összetartozó térségek esetében masszív ellenérve volt. Így a térségileg egységes Balaton-vidék szétdaraboltsága három megye között, vagy a Börzsöny térsége kettévágása Pest és Nógrád megye között erős adu volt az ellenzők kezében. Másfelől, más országrészekben a lakosság körében is kivehető azonosságtudattal érveltek, mint például a korabeli Szabolcs-Szatmár vagy Somogy megye esetében. Jellemzően azért ez utóbbiak a nagyobb, „életképesebb” megyeformák példái voltak.

Látható tehát, hogy a gazdaságossági szempontok mellett a tudati, közösségi érvek legalább olyan súllyal játszottak szerepet a vitákban. Joggal, hiszen a területi lehatárolás egy

⁸ Alapvetően a trianoni békeszerződést követően kialakult országhatár mellett lényegében változatlanul hagyott megyebeosztás vezetett egyenlőtlenségekhez a megyék között területi és népesség-megoszlási szempontból.

országban mindig komplex problémaként jelentkeznek. Az alábbi táblázat összefoglalja a pro és kontra érveket, mutatva azok egymást kiegészítő voltát is.

5. táblázat

Érvek a megyerendszer mellett és ellen Magyarországon

	Mellette	Ellene
Területiség	„Ezeréves” tradíció	Egyenlőtlen méretek
Társadalmi szerep	Társadalmi viszonyok kifejezése	Nincs szerves területi kötődés
Közösségi kötődés	Megyei azonosságtudat	Mesterséges lehatárolások

Forrás: a szerző (HMT) szerkesztése

A koncepcionális vitákat az 1990. évi változások csak részben oldották föl. Igaz ugyan, hogy a megyék súlyponti szerepe megszűnt, de a területi szinten kiürült integráció helyébe semmi sem lépett. A középszint kérdése ezért átmenetileg újjáéledhetett a régió körüli csatározásokban. Végül a 2011. évi újabb törvény a megyéket fenntartotta bár, de funkcionálisan teljesen kiüresítette.

4. Régióigazgatás

A régió a megyénél nagyobb integrációs egység. Magyarország esetében országrészeket fog át. Földrajzi értelemben ezek mindig is léteztek. Közigazgatási területbeosztást azonban történelmünkben csak ritka kivételként, és akkor is csak viszonylag rövid időre építettek rájuk. Területük és megjelölésük ezért – szemben a megyékkel – egyáltalán nem stabil. Mégis, létük a területi viszonyok szervezettebb társadalmi kapcsolataira, vagy legalább is azoknak értelmes kereshetőségére utal. Megjegyzendő, hogy a regionális igazgatásnak sok európai országban nagyobb hagyománya van. A kérdést újólapon előtérbe tolták, hogy az Európai Unió egyik, finanszírozási szempontból jelentős politikájának szervezési alapja a nemzeti határokat „alulról” megkerülő régiók köre.

A régióknak és a regionalizmusnak számos értelmezése van. Közülük a fontosabbakat oly módon tekinthetők át legegyszerűbben, ha megközelítéseik szerint rendezzük őket csoportokba. Eszerint a felfogások és értelmezések következő módon különíthetők el:

- (a) társadalomföldrajzi elhatárolások
- (b) közigazgatási határok kijelölése
- (c) az uniós regionális fejlesztések kereteihez való igazodás
- (d) igazgatásszervezési racionalizálási törekvések.

Az egyes megközelítésmódokat képviselő irányzatok és felfogások lényegét itt csak címszavakban foglaljuk össze.

a) A társadalomföldrajzi kutatások a különböző térségek olyan valóságos társadalmi viszonyokon alapuló kapcsolatrendszerét keresik, amelyek kapcsolatokat és térszerkezetet teremtenek települések között, illetve térségszervező erőket jelentenek. Ez a megközelítés témánk szempontjából fontos, hiszen a közigazgatás szervezése csak akkor lehet érdemi, ha

a valóságos társadalmi szükségleteken alapul (Magyary—Kiss I. 1939; Bibó, 1975; Beluszky, 1982 és mások). A régiók lehatárolása is úgy célszerű, hogy fontos kapcsolatrendszereket ne metsszenek át a határok, hanem erősítsék a kívánatos kohéziókat. A számos eddig napvilágot látott elhatárolás rámutat az absztrakció szükségességére. Minden térképi vonal meghúzása hangsúlyozottan általánosítás, hiszen a valóságos összefüggések valóban át meg átszövik egymást, ráadásul folyamatosan változó módon. Eszerint az elhatárolások során fokozottan figyelemmel kell lenni a határok átjárhatóságának biztosítására.

b) A területi közigazgatás illetékességi területeinek megvonása a térszerkezet alakulásának egyik fontos tényezője. Korántsem az egyetlen, de jelentősége azért feltétlenül kiemelt a területi viszonyokban, tekintve a vonzatokat, amelyekkel aztán maga is hatást gyakorolhat a területi kapcsolatrendszerek alakulásának mikéntjére. Ennek megfelelően a középszintű közigazgatás szerkezete a különböző országokban a legelterjedtebb változatok között szóródhat (Horváth Gy., 2001: 301–326). A közigazgatási határok kialakításához figyelembe kell venni az igazgatás sajátos követelményeit. Ezek sok tekintetben ellentmondanak a gazdasági vagy társadalmi szükségletek más megnyilvánulásainak területi vetületeivel. Jó esetben természetesen a közigazgatás maga is közösségi szükségleteket fejez ki és jelenít meg. Szerencsétlen dolog, ha ezáltal elszakad más létező kohéziós erőktől. De a mérnöki pontosságú rátelepítés a felismerni vélt kapcsolatokra, ha merev, ugyanúgy káros lehet, mert akadályozza a spontán fejlődési folyamatok érvényre jutását. A közigazgatástudományi megközelítések rendre ezt az összefüggést hangsúlyozzák.

c) Az Európai Unióhoz való csatlakozás új megvilágításba helyezte a regionalizmus kérdését (Horváth Gy., 1997; Európai, 2002). Az EU második legnagyobb, és jelentőségében növekvő forráscsoportját területi alapon osztják el. Másfelől, az éledező regionális intézményekre úgy tekintenek, mint a „nemzetek fölötti” szint majdani igazán megfelelő partnerére, amely majdan biztos háttérrel és támogatást adhat a nemzeti érdekeket mindig minden más elébe helyező, szigorúan kormányközi struktúrákkal szemben. Ugyanakkor az EU elvárásai nem terjednek ki a közigazgatás, még kevésbé az államszervezet területi szerkezetének alakítására. Ez a témakör nem része az uniós közös jognak. Már csak azért sem, mert a tagállamok megoldásai jelentősen eltérnek egymástól. E téren valamiféle optimumot meghatározni végképp lehetetlen. Jogharmonizációs kényszer tehát a csatlakozásra váró országokra nézve nincsen. Az egyetlen minimális elvárás leginkább logikailag következtethető ki. A strukturális források elosztásához meg kell teremteni a kapcsolódás technikai lehetőségét. Rendelkezni kell tehát az Unió területi statisztikai rendszeréhez való illeszkedést lehetővé tevő számbavételi struktúrával. A NUTS-rendszer átvétele ennek megfelelően megtörtént, tehát a minimális elvárásoknak való megfelelés megvalósult Magyarországon tekintetében. Korábban vitát keltett politikusok és szakemberek között az átvétel szükséges mélysége. Ennek alapján született javaslatok a régiók kialakítására és intézményekkel, jogosítványokkal való feltöltésére. Ma már általános meggyőződésnek látszik, hogy önkormányzati rendszert vagy föderális szerkezetet az EU nem vár és nem is várhat el régiós szinten. Lehet ugyan ilyet kialakítani, de nem kötelező.

d) A regionalizmus az igazgatás-racionalizálási törekvéseknek is célpontja (Bende-Szabó–Verebélyi, 2000; Verebélyi, 2001 és mások). A területi államigazgatási szervezetek rend-

szerét, valamint az önkormányzati igazgatás területi rendszerét a hatékonyság növelésére hivatkozva több hullámban is érintették és érintik ún. korszerűsítési törekvések. A szóban forgó javaslatok abban különböznek a b) pont alatt említett közigazgatási lehatárolási elemélektől, hogy nem a funkcionális szempont dominál érvelésükben, hanem valamilyen egyedi szakracionális szempont, amelyet általánosítanak. Ilyen prioritást nyert szempont lett a területi államigazgatás szervezeti „egységesítése”, amikor a közigazgatási hivatalok hatókörébe igyekeztek vonni az önálló szakigazgatási területi hivatalokat, majd a közigazgatási hivatalok regionális szervezésében látták a területi reform fő irányát. Hasonló racionalizálási szempont merült föl a területi önkormányzatok átszabását illetően, amikor a javaslat alapját egyszerűen a méretarányosítás képezte.

Ha most már a közigazgatás regionalizálásának *történeti típusait* keressük, Európában különösen az alábbiak különíthetők el:

- adminisztratív regionalizáció, amelyik inkább csak a területi államigazgatás szervezési elve (pl. Portugália, Görögország, Svédország);
- önkormányzati regionalizáció, ahol választott testület működik (pl. Franciaország);
- regionális autonómia, erős politikai legitimitást kötve a területiséghez, általában etnikai alapon (pl. Belgium, Spanyolországban a baszk és a katalán autonóm régiók, Egyesült Királyság), illetve újabban a nem etnikai alapon szervezett olasz regionális állam;
- föderalizmus, a szövetségi államok államszerkezeti rendje (Németország, Ausztria).

A regionalizmus kormányzati és közigazgatási operacionalizálása kérdéseinek áttekintő feldolgozása az elmúlt évtizedek során sokoldalúan, monografikusan megtörtént (Pálné, 1999; Hajdú, 2001; Szigeti, 2001; Horváth Gy., 2002; Illés, 2002;) – figyelemmel a fenti szempontok mindegyikére. A rendszerváltás utáni területi igazgatási fejlődés során többször gondolták úgy, hogy a regionális egységben önkormányzati egységeket kellene intézményesíteni Magyarországon is. A szükséges konszenzus a politikai erők között azonban a 2000-es első évtizedig nem jött létre. Később egy lassú elmozdulás ebbe az irányba történt. Ha nem is választott önkormányzatok képében, de legalább is a hivatali igazgatásszervezés útján regionális alapokra épített racionalizációt igyekeztek megvalósítani, a fenti d) pont alatti értelemben. Ennek keretében a területi államigazgatási szervek jelentős részben regionális szervezeti keretbe kerültek, a korábbi jellemzően megyei integrációs egységek helyett. Végül azonban ez is időleges volt csupán. Az elmaradt önkormányzatosításnak az a következménye, hogy a közfeladatok gazdálkodással járó megszervezése, a döntési jogok telepítése, a közpénzek felhasználásában való közösségi eljárás újabb terepe nem teremtődött meg, amire pedig a helyi igazgatás fejlődése szempontjából minden jel szerint szükség lenne hazánkban. Más hasonló fejlődési utat járó országokban a decentralizáció további lépéseként tették választott testület működési színterévé a régiót. Így történt ez Szlovákiában, Csehországban, Lengyelországban. Az utóbbi nagyságrendje a mienktől eltérő, de a többiek hasonló struktúrából építkezve jutottak ugyanarra a fejlődési pályára.

Magyarországon a regionális önkormányzatok megalapításának kérdése korábban rendszertani okokból is nyomatékka merülhet föl. A széttagolt rendszerekben ugyanis általában jellemzőek a többszintű önkormányzati alakzatok. Nálunk csak a megye volt területi szint, tehát egy harmadik típus, egy újonnan definiált szint elvileg szóba jöhetett volna. A megyei

önkormányzat jogállása ún. „gyenge” volt, tehát a területi integrációnak ugyancsak volt további tere. Mindez akkor különösen védhető, ha a települési decentralizáció fönntartása mellett valósul meg. Márpedig erre a külföldi tapasztalatok alapján volt reális lehetőség.

A hazai 7 régió aztán ún. területfejlesztési célú lett csak, azaz egy ágazati feladatértelmezés szerinti igazgatási munkamegosztás felelőseinek szerepét töltötték be. Ennyiben jól játszották az Európai Unió területi politikájához elengedhetetlenül szükséges kapcsolódási pontok szerepét. Különösen hangsúlyos, hogy megteremtették a regionális források tervezésének és felhasználásának kereteit. A regionális források felhasználásának centralizálásával azonban a régiók saját jogú jelentőségüket Magyarországon elvesztették.

Második rész

FUNKCIÓK ÉS KORMÁNYZÁS

I. fejezet

A HELYI KORMÁNYZÁS FUNKCIONÁLIS PARADIGMÁI

1. Főbb helyi kormányzati magyarázó elméletek

1.1 A jóléti állam önkormányzati elméletei

A jóléti állam fejlődésének a helyi kormányzati tényei a következők voltak a hatvanas évektől a nyolcvanas évek elejével bezárólag (Hesse–Sharpe, 1991: 608–616). Mindenekelőtt a szubnacionális költségvetések növekedésének üteme gyorsabb volt, mint a nyugati országok központi költségvetéseié. A korszakban e tekintetben folyamatosság érvényesült, dacára még a hetvenes évek közepén lezajlott olajválságnak is. Egy másik jellemző mérőszám a helyi és területi önkormányzatok részesevé a közösségi szektor által foglalkoztatottak, vagyis a közalkalmazottak között. Az országok közötti összehasonlításban rendszerint túlsúlyos, de legalábbis jelentős a nem központi szervek által alkalmazottak aránya. Ugyancsak egyértelműen és folyamatosan nőtt a helyi felelősségi körök kiterjedtsége. A jóléti állam által föl vállalt feladatok különösen a humán szolgáltatásokban az önkormányzati kompetenciát növelték számottevően. Jellemző volt, hogy az újonnan jelentkező feladatok először helyileg jelentek meg szervezett közellátási igényként. Tartós szükséglet maradt még a köztevékenységek közötti koordináció is. Mindez általános tendencia volt, még ha a központi és helyi feladatok megosztása országcsoportonként különböző modellekben történt is.

A szociális jogállam konstrukciójába még belefért az önkormányzat hagyományosan jogias szemlélete. Eszerint a választások legitimálják a helyi részvétel intézményeit. Azok beépülnek önálló ágként az államhatalom rendszerébe. Az elkülönültséget különböző garanciák rendszere védi a hatalommegosztás „súlyok és ellensúlyok” mechanizmusa szerint.

A jóléti állam válsága a nyolcvanas évek kezdetétől új helyzetet teremtett. A költségvetési korlátozások az önkormányzati szférát sem kerülték el. Általánosan teret kapott a helyi költségvetés növekedését korlátozó politika. A megszorításokkal egyidejűleg kezdtek hangsúlyozni a társadalmi partnerség fontosságát, ami a közösségi erőforrások közvetlenebb bevonását jelentette az addig tisztán csak államinak felfogott feladatok ellátásába. A válság történetileg nem homogén folyamatként jelentkezett (Hesse–Sharpe, 1991: 616–619). Az egyes országcsoportok, helyzetük függvényében különböző erősséggel és hangsúlyokkal reagáltak. Az angolszászok erőteljesebben voltak érintve, következésképpen a válságmenedzselés beavatkozásai is mélyebbek voltak. Ezzel szemben a skandináv államok jobban megmaradhattak a jóléti rendszer mechanizmusainál, és kisebb korrekciókra kényszerültek. Mindezen különbségek azonban a folyamat egyetemességét nem érintették. A jóléti állam válsága kapcsán előtérbe került az önkormányzat piaci modelljének érvényesíthetősége,

szemben az állami felelősség kérdésével. Ez a megközelítés egyben tematikai váltást is jelentett a politikaalakításban. Előtérbe került a közszolgáltatások ellátásának problémája (Stoker, 1991: 263–265).

A piaci formák alkalmazhatóságának indoka egyértelmű volt. A költségek és ráfordítások mértéktelen növekedésének önszabályozó mechanizmusok alkalmazásával, az értékviszonyok helyreállításával próbálták gátat szabni. Az addig pusztán állami döntéseket lehetőség szerint piaci keretek közé terelték. Ez egyet jelentett számos korábbi jóléti területről való állami kivonulással. Ilyen látványos visszavonulás volt több nyugat-európai országban a szociális lakásfenntartás leépítése, a szolgáltatások értékarányos díjfizetéshez kötése, a társadalmi szolidaritás állami megoldásainak leépítése, valamint a közszolgáltatások privatizációjának programja. Ahol pedig nem lehetett alkalmazni a piaci átalakítást, mint például az egészségügyi ellátás vagy a társadalombiztosítás rendszerében, ott a szolgáltatók közötti versenyt piaci szimulációs technikákkal igyekeztek gerjeszteni, és úgynevezett *kvázi-piaci viszonyokat* teremtettek.

1.2 A közösségi választások elméletei

A közösségi választások (*public choice*) gazdaságtana átfogó teória, amelyben az önkormányzatok szerepének értelmezése résztema csupán.⁹ Mint látni fogjuk azonban, a téma fontos területe az elméletnek. A közösségi választások felfogása az önkormányzati gondolat fejlődésében ugyanakkor óriási jelentőségű. Témánk szempontjából a kiindulópontot *Tiebout*-nak az ötvenes években megfogalmazott „lábbal való szavazás” tétele jelenti. Eszerint a helyi önkormányzatokat minden további nélkül meg lehet feleltetni a vállalkozásoknak, a polgárokat pedig a fogyasztóknak (Stevens, 1993: 333–334; Keating, 1995). A közszolgáltatások természetük szerint áruként viselkednek, amit a fogyasztók vásárolnak. Teszik ezt elméletileg teljesen aszerint, hogy hol jutnak hozzá előnyösebben, figyelemmel a díjakra, a helyi adóterhekre és más lokális körülményekre. A polgárok mint közösségi fogyasztók természetesen költségeik minimalizálására törekcszenek. Hosszú távon ezért a lakosság mobilitása ebből az inspirációból származóan nagy, de legalábbis jelentősen befolyásolható az önkormányzati szolgáltatások piaca révén.

A gondolatmenetben egyszerűsítő feltevés a mobilitás költségmentességének tételezése. A bírálók éppen erről az oldalról támadták az elméletet. Azt állították, hogy a mobilitás költségeinek elhanyagolása (még Amerikában is) súlyos hiba, ezért tévútra visz. A fogyasztók valójában nem kalkulálnak a szolgáltatások nettó bekerülési költségeinek összehasonlításával. A helyi közösségi gazdaságtani iskola (*local public economy school*) ezért a nyolcvanas években már kevesebb hangsúlyt fektet a személyes mobilitásra, inkább a kis helyhatósági egységek egymással való versenyét, másfelől az önkormányzati struktúra széttöredezettségét hangsúlyozza. Előtérbe került ezzel összefüggésben az alapegységek méretének a kérdése. Elemezték a politikai részvétel összefüggését a helyhatóság nagyságával (Newton, 1982; Mouritzen, 1989). Mások a méretgazdaságosságot állították középpontba (Dahl–Tufte, 1973). A téma ilyen felvetése azért is fontos, mert egyaránt reagált a széttagolt frankofon rendszerek

⁹ Az elméletnek a közigazgatási szerepek szempontjából való összefoglalásár I. Jenei, 2005: 42–51.

sajátosságaira (Tiebout innen kiindulva fogalmazta meg hipotézisét), valamint a különböző angolszász modellek (USA, Nagy-Britannia) jellegzetességeire.

A méret kérdésén kívül a másik nagyon fontos témakör, amit a public choice teoretikusai kiemelnek, a közjavak egy része helyi termelésének jelentősége (Stevens, 1993: 331–332). A közösségi szolgáltatások egy része szempontjából fontos a szolgáltatás és a fogyasztó közötti kis távolság, mint például az általános iskolai oktatás, vagy a szociális ellátás tekintetében. Más javak esetében viszont ez kifejezetten célszerűtlen lenne, például a honvédelem esetében. A központi kormányzat a helyhatóságok önmozgásos mechanizmusába beavatkozhat ugyan, de csakis azért, hogy a „piacot” hiányosságaiban korlátozza – közösségi célok érdekében. Ennek érdekében például kiegészítő jelleggel közösségi döntésen alapuló támogatási rendszereket alkalmaz. A közösségi választások gazdaságtana azonban mindig hangsúlyozza, hogy a beavatkozásnak magának is piaci következményei lesznek. Az egyik területnek adott támogatás hatással lesz a piaci egyensúly alakulására. Befolyásolja a piac összes szereplőjének döntéseit, kalkulációját.

A public choice teória ezzel olyan diszciplínák alapjait teremtette meg, mint a közpénzügyek (public finance), ahol a kormányzati szintek közötti kapcsolatok¹⁰ állandó fejezetet alkotnak. Másfelől rögzítette az ún. költségvetési decentralizáció¹¹ sarkköveit. A public choice teóriák társadalmi jelentőségét nem egyszerűen a tudomány fejlődésére gyakorolt hatásuk mutatja, hanem a politikai kurzusokra tett igen intenzív befolyásuk. Mint arra az elmélet elemzői rámutatnak (Stoker, 1991: 238–242), nagy mértékben megalapozták a konzervatív adminisztrációk nyolcvanas évekbeli ténykedését az USA-tól Németországig. A public choice bírálja a reprezentatív demokráciát, valamint a bürokráciát, mert felfogása szerint eredendően nem hatékonyak társadalmi értelemben. Valójában hatalmi lobbik érdekeit szolgálják. Ezzel összefüggésben bírálták a közszektorra jellemző általános túlfogyasztási nyomást, valamint az ennek hatására fellépő általános kormányzati túlköltekezési hajlandóságot. Ez utóbbi szerintük végeredményben mindig az elesettekre, illetve a következő generációkra tolja a költségek jelentős részét. Márpedig az önkormányzatok is folyamatosan nyomást gyakorló csoportoknak vannak alávetve, maguk részesei, mi több, egyik előidézői a leírt társadalmi folyamatnak és kormányzati defektusoknak. Ezért a közösségi választások gazdaságtana a részvételi és képviseleti demokrácia gazdaságossági szempontjait állítja előtérbe az önkormányzati szféra vonatkozásában is. Különösen két technika jelentőségét hangsúlyozták. A *kiszereződés* (*kiszervezés*) a magánszolgáltatók közszolgáltatásokra való igénybevételét jelenti, ami egyszerre teremt a közszférában piaci környezetet, és csökkenti a bürokráciát. Az utóbbit azért, mert átalakítja és racionalizálja a házon belüli szolgáltató kapacitásokat.

A másik általánosan javasolt technika a *kis egységek szerepének* hangsúlyozása, amelyek képesek kontroll alatt tartani a túlfogyasztást, növelik az állampolgári választás és ellenőrzés lehetőségét. Nem utolsósorban pedig így csökkenthető az állami apparátusok szerepe. Érdemes ehhez hozzátenni, hogy a kis egységek szerepének növelését korántsem kizárólag, és nem is elsősorban igazgatásszervezési eszközökkel óhajtották elérni. Ez az elmélet lényegével nem fért volna össze! Sokkal inkább a közszféra piaci környezetének megteremtésével jutottak célba.

¹⁰ Intergovernmental fiscal relations.

¹¹ Fiscal federalism, federated government.

A közösségi választások elméletei az önkormányzatokat, a választókat sztochasztikusan kezelendő entitásokként fogják föl. Az intézmények jogi-formális értékvilágából kilépnek, fokozott figyelmet szentelnek a (piaci) környezetnek.

1.3 A szabályozási teória (poszt-fordizmus) és a duális politika tézise

A public choice teóriák végeredményben az új jobboldal (New Right) elméleti megalapozásául szolgáltak. Ahogy az új konzervativizmus hihetetlen „karriert” futott be a politika színpadán, a közösségi választások elméletei is jelentős szerepre tettek szert a különböző társadalomtudományi elméletek megalapozásában. Születtek azonban más válaszok is a hetvenes és nyolcvanas évek fordulójától lejátszódó folyamatok kihívásaira. Ezek, bár nem voltak az előbb említettekhez foghatóan kurrenssek, igen tanulságosak. Folytatják ugyanis a gazdasági összefüggések oldaláról való megközelítések sorát, azaz túllépnek a legalitáson alapuló szemléleteken.

a) A szabályozási teória eredetileg francia gyökerű. Sajátos módon találkozott ez a hagyomány az eredetileg az amerikai autógyárak termelési és munkafilozófiájára épült, majd azt megújító társadalomfilozófiával. A poszt-fordizmus a nyolcvanas évek húzóágazatait, a mikroelektronika, az új termelési kapcsolatok elveit adaptálta az állami ellátási rendszerek működésére (Painter, 1995: 276–295). Ez pedig a keynes-i állam megjelenítési módja lett, amely nagyszemélyre nyújt szolgáltatásokat, jogosultsági alapon. Lényege a piachoz igazított állami beavatkozás rendszere.

Mi felel meg mindezeknek a helyi szolgáltatásszervezés összefüggésében?¹² Minde-
nekelőtt a fogyasztóbarát megközelítés a közösségi feladatok ellátásában, valamint az új kapcsolatrendszer szükségességének hangsúlyozása a magán- és közszektor között. Ebben az összefüggésben különös szerepet kap a kiserződés. De ezúttal nem az állami tevékenység ágenseként, hanem annak kiegészítőjeként, a hatékonyság növelésének eszközeként. Nem szerepel a listán viszont a privatizáció eszményítése, mivel ennek a teóriának a szemszögéből az nem más, mint az állam kivonulása a jóléti szolgáltatásokból. Fontos vizsgálati tárgy még a regionális gazdaságfejlesztés. Mintapéldája annak, hogy e teória nem egyszerűen reminiscenciája a keynes-i tételeknek. Az elmaradott vagy struktúraváltásra kényszerülő, esetleg fejlődésével húzószerepet betölteni tudó térségek fejlesztése céltudatos állami, sőt államközi integrációs beavatkozást igényel, miközben a tényleges eredményt a piaci szereplők, és legkevésbé sem az állami monopóliumok produkálják.

A poszt-fordizmus tehát hangsúlyozza a helyi önkormányzati munkamódszerek jelentőségét a piaci szférával való kapcsolattartásban is. Milyen érdekesek a tények! A kiserződés, a köz- és a magánszféra kapcsolatainak újrendezése, a fogyasztói szemlélet a közjavak szolgáltatása piacán – csupa olyan jelenségek, amik a public choice teóriák nyomán az új konzervativizmus helyi politikai programjaiban szerepelnek. Igaz, más hangsúlyokkal. Ugyanazokat az igazgatási jelenségeket tehát a baloldali orientáltságú elméletek is kezelni próbálták, bár a nyolcvanas évtizedben nem akkora politikai sikerrel övezve.

¹² Vö: Stoker–Mossberger, 1995 tanulmányával!

b) A duális politika tézise Saunders és Causon nevéhez kötődik, tulajdonképpen a marxista várospolitikai-irányzatok egyik elméletét alapozták meg (Pickvance, 1995). A társadalmi meghatározottság szerepe domináns a rendszerben, ebből a szempontból értelmezik az állam szerepeit. Az elmélet elválasztja a termelés és a fogyasztás politikájának szintjeit. A termelés társadalmi bázisát az osztályérdekben határozza meg, a domináns ideológia a magántulajdoni jogokon alapszik, az állami politikaalakítás színtere a központi szint. Ezzel szemben a fogyasztás társadalmi bázisát a fogyasztói érdekek adják, a domináns ideológiát a közszolgáltatások alapját adó állampolgári jogok alkotják, a politikaalakítás helyi szinten realizálódik (Saunders, idézi: Pickvance, 1995a: 259).

A politikaalakítás kettőssége tehát az állam organikus, társadalmi meghatározottságú kétarcúságára vezethető vissza. Az elmélet a francia államszervezet sajátosságaira is alkalmazást nyert. Eszerint a helyi szerepek tulajdonképpen a kistöke és a munkásság érdekeit jelenítik meg a monopóliumokkal szemben. Az utóbbiak viszont inkább a központi szinttel fonódtak össze. Az államszervezet területi tagoltságát, amely a francia típusú rendszerekben különösen erőteljes, ez az osztály-meghatározottság determinálja a teória szerint (Pickvance, 1995a: 260). A duális állami politika tézise tehát a helyi kormányzatokat elsősorban a jóléti szolgáltatások biztosításához, mint állami feladatcsoporthoz rendeli (Stoker, 1991: 245–250). A konfliktusok a központi és a helyi kormányzatok között kódolva vannak. A magántulajdonra orientált centrális szint eleve szemben áll a jóléti fogyasztásért felelős lokalitással és regionalizmussal. Az elmélet kritikussai persze erőteljesen megkérdőjelezik, vajon lehetséges és értelmes-e a termelés és a fogyasztás ilyen merev szétválasztása. Az azonban mindenképpen nagyon érdemes felvetés, miszerint a közösségi szolgáltatások szervezésének helyi és regionális karaktere magától értetődő. Ez annak ellenére igaz lehet, hogy a feltételrendszerek kialakítása jelentős részben központi döntéseken és szabályozáson alapul.

1.4 A „jobbaldal–baloldal” értékpáron alapuló elméletek

A társadalomelméletek jelentős irányzata a politikai „jobb-” és „baloldal” ellentéteivel határozza meg a történeti, illetve az aktuális politikai folyamatok tartalmát. A helyi viszonyok értelmezésére nézve különösen aktívnak bizonyult az új jobb oldal (New Right), valamint a mérsékelt baloldal (Urban Left). A két irányzat nyolcvanas és kilencvenes évekbeli küzdelme tulajdonképpen az összes eddig felvázolt elméleti irányzaton átível. Különösen érdekes és fontos a helyi közösségi viszonyok alakulásának a politikai nagyfolyamatok fősodrában való elhelyezése, a vele való kapcsolat organikus meghatározása. A jobb-, illetve baloldali politikai elkötelezettségen alapuló helyipolitika-megközelítések közös összetartó eleme a normatív szemlélet. A normativitás értékeken alapszik. A különböző politikai eszmények helyi önkormányzati értelmezései tükrözik az alapállások jellegzetességeit.

a) Az új jobboldali felfogásoknak témánk szempontjából két fontos irányzata van: a liberális és a konzervatív szemlélet (King, 1995:243). A *liberális* új jobboldali önkormányzat-felfogása elsősorban a szabadság és a lakóhelyi közösségek részvételén alapul. Lényege a helyi kezdeményezések szabadjárá engedése. Ebből következően támogatják a változatosságokat, még ha az egyenlőtlenségekkel jár is együtt. A *konzervatív* új jobboldali önkormányzat-politikáját – paradox módon – centralizmusa különbözteti meg. Meghatározott szerepet szánnak a helyhatóságoknak, amire hathatós központi eszközökkel készítenek.

Erőteljesek mindenekelőtt a hatékonysági elvárások. Ezzel összefüggésben a helyi szervekre a szolgáltatások szervezésében elsősorban ügynökségi szerepet osztanak. Sokkal inkább menedzselnek tehát, azaz teljesítménykritériumokat érvényesítenek megrendelőként, mintsem maguk közvetlenül gondoskodnának lakossági ellátásokról. A közösségi szolgáltatásnak ebben a logikában hangsúlyozottan megvan a maga tényleges bekerülést kifejező ára, amit az igénybe vevő lakoságnak meg kell fizetnie. A jóléti juttatások bővítését és fenntartását korlátok közé állítják.

b) A baloldali önkormányzat-politikák szintén többféle teóriára épülnek. Közös bennük, hogy az utóbbi évtizedek polgári gyakorlata mentes a kihívó radikalizmustól. Ezért is nevezzük *mérsékelt* baloldalinak őket, jelezve a távolságot az új baloldal vagy az ortodox marxizmus szélsőségeitől. Ugyanakkor az egyes mérsékelt irányzatok középpontjának különböző értékek állnak. Egyikük centrális pontja a *lakóhelyi közösség*. A szabadság és a részvétel mellett az újraelosztás jelentőségét emelik ki, amelyik ténylegesen lehetővé teszi a személyekre, illetve térségekre testre szabott szolgáltatásszervezés működtetését. A baloldalnak van kevésbé szociális vonulata is, az ún. városi bal (urban left) irányzata. Ennek lényegét legszemléletesebben talán a piacokonform beavatkozások rendszerének előtérbe állítása jellemzi. A helyi folyamatok újraelosztási típusú befolyásolását inkább a magánszféra működésében jelentkező hiányosságok korrigálása váltja fel. Jellemző példa erre a politikára a regionális fejlesztés ösztönzése térségi eszközökkel, testületi irányítással (enterprise board). A beavatkozás itt valójában a vállalkozások ösztönzését jelenti, a területi erőforrások, mint a munkaerő, a kihasználatlan kapacitások minél hatékonyabb hasznosításával.

Végül a baloldal hagyományos irányzata is jelen van, amelyet *államközpontú* önkormányzati politikának nevezhetünk. Lényege a lakóhely szociális közösségként felfogása. A megoldásokat központi eszközökkel, szolgáltatások és juttatások, valamint a szintrehozási politika feltételeinek megteremtésével valósítanak meg. Az egyenlőtlenségek csökkentése az önkormányzatok közötti viszonylatban célzatos pénzügyi szabályozást és költségvetési politikát követel. A lokális ágazati elképzelésekben pedig fokozottan helyet kapnak a gondoskodás intézményi megoldásai.

Noha mind a bal-, mind a politikai jobboldal felfogásai többfélék, azért szemléletükben vannak általánosítható jellemzők, amit államszemléletük egészéhez képest fogalmazhatunk meg legegyszerűbben. Így az új jobboldali felfogások jellemzően meglehetősen elutasítóak a bürokráciával szemben, mégis elismernek két jelenséget: az önkormányzatokat és a föderatív struktúrákat (Dunleavy–O’Leary, 1987: 120–122). Mindkettőben olyan szabadságeszményt vélnek felfedezni, amelyik a szervezett struktúra ellenére az állami gondoskodással szembeni alternatívát jelenít meg. Másrészt, a sok kis egység mozgása, kapcsolatrendszerei, megfelelő véletlenszerűséget feltételezve, lehetővé teszik a közösségi választások játékelméleten alapuló modellálását. Ennek jelentősége pedig a piac lehetséges szerepének leképezéséhez vezet a közszféra viszonyai között is.

A jobboldal logikája így egyöntetűen elvezet az adók és a szolgáltatások biztosítása kapcsolatának feltárásához vagy az „értéket a pénzért” elvének kiterjesztett értelmezéséhez. Olyan területekre alkalmazzák ezzel az értékviszonyokat (pl. humánszolgáltatások), amelyekre addig azt értelmezhetetlennek tartották. Az „új jobb” államfelfogásában tehát az önkormányzat fontos témaként jelenik meg, amelynek közvetlen kapcsolata van a teóriák lényegével. Ez fontos kitétel, hiszen vannak olyan rendszerek, ahol a helyi politika nem iga-

zán a lényeghez tartozó kérdés, legfeljebb egy fontos vagy kevésbé fontos téma a sok közül, mint például az elitelméletek vagy a pluralizmus-elméletek esetében.

Nem lehet ezért egyetérteni azzal a nézettel (Stoker, 1991: 256–257), mely szerint az új jobboldal eleve önkormányzatellenes lenne. Holott ezt a felfogást is a valóság tényei alapozzák meg. A konzervatív kormányok valóban nem szimpatizáltak a gondoskodó önkormányzatokkal. Piaci érzéketlenségüket, az alkalmazotti érdekek túlzott dominanciáját vetették a szemükre. Nem nehéz belátni, hogy ez az antipátia valójában a (mérsékelt) baloldali helyhatóságoknak szólt, nem az önkormányzati elvnek magának. A mérsékelt baloldali polgári felfogások helyi érzékenysége ugyan magától értetődőbb, kevesebb magyarázatot igényel. Mindazonáltal, a kelet-európai tapasztalatok alapján jól tudjuk, hogy államközpontú nézetek egyáltalán nem favorizálják ezt a társadalmi és hivatali szerveződési elvet. A szolidaritási elv mégis sajátja minden baloldali felfogásnak. Igaz, ebből meglehetősen eltérő politika-preferenciák származhatnak a helyi viszonyokra nézve is.

Az új jobboldalnak és a mérsékelt baloldalnak tehát, belső irányzataik sokfélesége ellenére is, van „essenciális” helyipolitika-képe. A továbbiakban ezek tartalmát, elkülönítő sajátosságait próbálja az elemzés áttekintően fölvezetni. A baloldali és a jobboldali érték-választáson alapuló felfogások *hagyományosan egymás tagadásaként* nyertek mindig megfogalmazást. A mérsékelt vagy szociáldemokrata baloldal eszménye közvetlenül rokonítható a jóléti állam értékeivel. A jóléti állam¹³ önkormányzati modellje (Pickvance, 1995: 3–4) azon az elven alapul, miszerint az embereknek egyforma alapvető ellátásra van jogosultsága, függetlenül attól, hogy hol laknak. Ebből következően a helyi funkciók decentralizálása jól összeegyeztethetőnek bizonyult a finanszírozás centralizációjával. Ez logikus, hiszen csak így lehetett hatásos újraelosztást megvalósítani. Egyidejűleg a központi kontroll meglehetősen erős volt.

A jobboldal önkormányzat-felfogásaiban közös a központi beavatkozás minimalizálása iránti igény. Alapvető elv a lakosság jogosultságának elismerése a különböző szolgáltatási formák és megoldások közötti választásra (Pickvance, 1995: 4–5). Hangsúlyozzák az összefüggést a helyi jövedelemtermelő képesség és a közösségi ellátások kiterjedtsége között. Az önkormányzati politika a piaci szektorra reagálva, attól nem elkülönülve nyer értelmet. A beavatkozások a piaci kudarcok korrigálását szolgálják, nem pedig a piaci mechanizmusok kiváltását vagy helyettesítését.

A jobb és a bal önkormányzat-filozófiájának csatája részben – mint láttuk – *történeti* jelenség. A hatvanas és hetvenes évek jóléti rendszereit, majd az utánuk következő konzervatív korszakváltást követhetjük nyomon az uralkodó eszmék hullámzásában. De nemcsak erről van szó. Valójában az egyes országcsoportok vonzódásai egyik vagy másik áramlat iránt nem teljesen neutrálisak. A skandináv országokat, a Benelux-államokat, (Nyugat-)Németországot jellemzően a jóléti rendszerekhez sorolják. Itt a konzervatív korszakváltások súlya talán kevésbé volt elementáris. Olyannyira igaz a jóléti rendszerek országcsoportokkal való azonosítása, hogy egyes elméleti rendszerezések jószerével ezt az értelmezést használják (Goldsmith, 1992: 395–396). Másik oldalon a konzervatív felfogás mintapéldjaként az

¹³ A jóléti állam terminológiájának fölemlítése nem jelenti ebben a gondolatmenetben a korábban említett teoretikus kontextusok egyikéhez való visszatérést. Továbbra is a normatív felfogások talaján állva értelmezzük a jóléti korszak sajátosságait a helyi önkormányzatokra nézve.

Egyesült Államokat tekintik, ahol az önkormányzatok szerepének értelmezésére hagyományosan inkább a jobboldali felfogások voltak jellemzőek – még a jóléti korszakban is.

Végül természetesen állandó politikai küzdelem tárgya az önkormányzatiság tartalma. Ennek megfelelően a jobb- és baloldali pengeváltások témája a helyi hatalom természetének és tartalmának megítélése. Központi szinten az alapvető strukturális kérdések jelentenek vitatémát. Helyileg viszont a hatalmi és más erőcsoportok küzdelmének keretét, megkülönböztető jegyeit hordozza, „személyesíti meg” a tárgyalat szembenállás.

Miben áll a normatív (a jobb- és baloldali értékeket kivetítő) szemlélet jelentősége a téma kapcsán? Nem elsősorban az átpolitizálásban. Sokkal inkább abban, hogy az önkormányzati alapkérdések átfogó politikai filozófiai irányokkal kerülnek összefüggésbe,¹⁴ legalábbis, ami azok gyakorlati realizálását illeti. Ezért az ilyen megközelítések jelentősége akár a helyi folyamatok egészének alakulását, akár a nagypolitika egy területen való, tényleges megvalósulását illetően távolról sem mellékes. A normatív teóriák szemüvegén keresztül való szemlélet ezért sok magyarázó elemet tartalmaz. Különösen azért, mert nem megmerevedett koncepciók unos-untalan állóháborúját kell nyomon követnünk, hanem állandóan változó, több szálon futó küzdelmet, amelynek kimenetele korszakonként változik.

Új fejezet ebben a folyamatban a konzervatív kormányok évtizedes hegemóniájának megtörésével következett be a kilencvenes évek elejétől. Ekkor nem egyszerűen a baloldal visszavágása zajlott le. A bal ún. jobb oldalát képviselő kormányok határozottan építenek az elődök eredményeire, nem kezdtek teljesen új lapot. A központi önkormányzati politika alakulása híven mutatja az átfogó változás lényeges tartalmát. Az elmozdulás alapját a felfogások és gyakorlati politikák bizonyos közeledése alapozta meg (Goldsmith, 1992: 396). Az új jobboldal némileg változtatott a thatcheri és reagani klasszikus képletben, mely az önkormányzatokat egyszerűen szolgáltatások piaci termelőjeként fogta föl. Egyre inkább hangsúlyozták a társadalmi szereplők aktivizálásának jelentőségét a közösségi szolgáltatások biztosításában.

A mérsékelt bal ugyanakkor a közszféra hatékonyságát számonkérő politika érvelését építette be rendszerébe, amikor a helyi aktorok szerepének erősítését nem társadalmi mozgósítással és politikai eszközökkel preferálta, hanem a piaci eszközök alkalmazásának kiszélesítésével, a közösségi választások lehetőség szerinti beépítésével.

A két közelítés legkisebb közös többszörösét az ún. képessé tevő önkormányzat¹⁵ adja. Ennek lényeges tartalma határozott elmozdulás a tisztán közösségi választások formájában tételezett önkormányzati feladatellátás ideájától éppúgy, mint a közfeladatok okvetlen társadalmisításától. Értelme (Batley–Stoker, 1991; Horváth, 1993) különböző magán erőforrások mozgósítása a közfeladatok ellátásába, amit azonban piaci eszközökkel próbálnak elérni. Teszik ezt részben a magánszféra szerepének kiterjesztésével, ahol pedig erre végképp nincs lehetőség, ott a piaci viszonyok szimulálásával. Ez a megközelítés participatív – de nem közösségi, hanem individuális értelemben. A közfeladatokat nem negligálja, hanem „értékükön” kezeli. Ugyanakkor nem kollektív cselekvési szükségletként, hanem önszabályozás keretében működtethetőnek tekinti a közszolgáltatások rendszerét.

¹⁴ Stoker, 1988; Stewart és Stoker, 1995; Stoker, 1997; Stoker, 1997a; Stoker, 1997b.

¹⁵ „*Enabling authority*”. Egyes szerzők ezt a terminológiát a bal oldal elmozdulásának irányára értik (Goldsmith, 1992: 396).

A lényegét mégsem a két markáns irányzat közötti langyos kompromisszumok fejezik ki. Valójában nagyon is sajátos megközelítésről van szó, amelyben keverednek az új jobb-oldal értékei a mérsékelt bal centrális elemeivel. Az önkormányzati filozófiában kétirányú kibontakozás lehetősége fogalmazódik meg. Egyrészt az új szolgáltatásszervezési megoldások alkalmazása a helyhatóságokat a menedzser szerepébe helyezi inkább, mintsem a közvetlen feladatellátóba. Másfelől a helyi társadalom közösségeit és ezen keresztül a lokális erőforrásokat általában, megpróbálják szabályozási (nem kifejezetten politikai!) eszközökkel mozgósítani.

Ugyanez a gondolat hatja át a közszektor decentralizációjának átfogó elvét is. Az államháztartás kiadásainak jelentős része, sok országban jóval több mint fele, az önkormányzatokon keresztül kerül realizálásra. Ezért felértékelődik a különböző szintek közötti kapcsolatrendszerek jelentősége. A központi, a regionális, a helyi kormányzatok közötti finanszírozási viszonyok¹⁶ hivatottak biztosítani a közvetlen osztogatás elkerülését, valamint a megfelelő egyensúlyok generálását az egyenrangú egységek közszolgáltatásokat termelő „piacán”. A jobb- és a baloldal közötti találkozási pont a következő erővonalak mentén található:

- a) Egyfelől az új jobb elvei érvényesülnek, amikor kizárják az újraelosztást és a kizárólag közösségi értékekre orientált kiegyenlítést. A kormányzati beavatkozást ebben a logikában kizárólag a piaci működés hiányosságainak kiküszöbölésére használják. A piac szerepét pedig egyértelműen kiterjesztik a közösségi szektor működésére.
- b) A baloldal szemlélete viszont annyiban jelenik meg, hogy az állami szerep természetrajza ismét a gyakorlat előterébe kerül. A politikai törekvések nem csupán a beavatkozások terjedelmének mechanikus korlátozására irányulnak. Egyértelműen elismerést kapnak a közösségi szektor sajátosságai.

A decentralizáció másik oldala a fogyasztói részvétel formáinak és mechanizmusainak kialakítása a közösségi szolgáltatások kontrolljában. Tulajdonképpen mind a jobb, mind a baloldali normatív elméletek mindig is keresték a szavazói szerepen kívüli polgári részvétel formáit a helyi közösségi cselekvés gyakorlatában. A baloldal szempontjából ez többnyire a civil participációt jelentette, amikor is a lakosok közvetlenül bekapcsolódnak az őket érintő helyi politikai döntések alakításába. A jobboldal viszont alapvetően az autonómiák kis köreinek védelmében látta a polgári értékek védelmének legfőbb zálogát. A közszektor decentralizációja ebben az értelemben a közösségi részvétel helyett a fogyasztói, piaci elvű kontroll intézményeinek kiépítésére helyezi a hangsúlyt. Ebben viszont nem a közhatalmi szervezetektől való, garanciákkal övezett távolságtartás ölt testet, hanem éppen a közösségi szolgáltatások rendjének alakítása. Az új jobb és a mérsékelt bal tehát itt is mintha kompromisszumra jutott volna.

A rövid leírásból talán világossá vált, hogy az új irányzat nem „az egy kicsit ebből, egy kicsit abból” elvén épül föl. A szolgáltatási decentralizáció logikája, építve a legutóbbi évtizedek vitáira és gyakorlati politikai fejleményeire – új gondolatmenet. A bal- és jobb-oldali államteóriák helyiönkormányzat-felfogásai, azok politikai jelentőségének hullámváltozásai releváns tartalommal bírnak a demokrácia alapegységeiben zajló újabb folyamatok meghatározásában és értelmezésében. Az alapegységek tekintetében a piaci környezet, illetve a kon-

¹⁶ Ún. kormányzati szintek közötti finanszírozási kapcsolatok (*intergovernmental fiscal relations*).

tingenciák kiemelése az újabb társadalmi fejlemények hangsúlyozásával fontos a demokrácia tartamának átalakulása tisztázásához. Ez az átalakulás pedig valóságos, nemcsak szemléleti, amennyiben az önkormányzati értékek egyre inkább vásárlói és fogyasztói megnyilvánulásokban fejeződnek ki, semmint egyszerűen politikai jogok gyakorlásában.

1.5 Menedzserelvű teóriák

A menedzserelvű felfogások sokkal inkább alkalmazott elméletek, mint az eddigiéik. Bár a teoretikus háttér gazdag, kezdve a közösségi választások elméleteitől, a neoinstitucionalizmuson¹⁷ át, egészen a leadership-modellekig¹⁸ vagy a közpolitika-elméletekig. Az elterjedés közvetlen mozgatórugóját azonban a 20. század nyolcvanas éveitől folyamatosan napirenden tartott közszektor-szervezési reformok jelentik. Ezek háttérében a közszektor menedzsmentje nagyon is rá tudott épülni egyfelől a neoinstitucionalizmus szervezeti intézményességen túlmutató szemléletére, amelyikben a szervezeti kultúra, az interperszonalitás, a kockázatkezelés és más jelenségek meghatározóként léphettek előre. Másrészt az üzleti menedzsment hagyományai ugyancsak alapul szolgáltak az adaptáció számára (Hambleton, 2003: 156).

A közmenedzsment (public management) a racionális állam weberi modelljének minden korábbinál koncepciózusabb, egyben pragmatikus meghaladása. A meghaladást nem tagadásként, hanem inkább ráépülésként kell értelmezni. Szemléletének és gyakorlatának lényege az üzleti világban kialakított és bejáratott, hatékonyságot növelő módszerek bevezetése és elterjesztése a közszféra minél tágabb köreiben (Hughes, 2003). Ez a szemlélet, angolszász emlékekön nevelkedve¹⁹ egyben a közigazgatás megújítását eredményezte²⁰ szerte a világon.

A praktikus reformoknak nagy általánosságban két generációja különíthető el. Az elsőben a közszektor hatékonyságának növelését célozták meg rendre.²¹ Később inkább a reformok általánosabb összefüggéseit és kereteit akarták kialakítani, elismerve, hogy folyamatos cselekvési és tevékenységi szükségéről van szó – a nekirugaszkodások éppen a törvényszerű visszarendeződések miatt vajmi kevés hatásúak. Ennek keretében a kapacitások fejlesztését, a kockázatok és prioritások értékelését, a gazdaságpolitikai feltételek megteremtését léptették elő fő célokká. Ezt színezik a különböző nemzeti kultúrák sajátosságai, amelyek természetesen jócskán befolyásolják a kormányzati menedzsmentreformok tartalmát és lebonyolításuk módját minden szinten (Pollitt–Bouckaert, 2000; Flynn–Strehl, 1996; Kickert, 1999).

A helyi önkormányzatok megfelelő terepei voltak a menedzserelv alkalmazásának. Az amerikai, az angol, a német példa egyaránt elkülönült folyamatok és fejlemények keretében szólnak a lokális és területi szintek eredményeiről. E tekintetben döntő a külső teljesít-

¹⁷ L. a neoinstitucionalizmus és a közintézményi menedzsment kapcsolatáról Jenei, 2005: 52–58. jó összefoglalóját, továbbá még Peters, 1999 elemzését!

¹⁸ Vezetési modellek, amelyek egyben társadalomelméleti összefüggésekre vezetnek és ennek részeként szervezeti és szervezési tartalmak hozzárendelésében segítenek. Az elméletek egy rendszerezésére l. Maurik, 2001 könyvét! Helyi kormányzati tartalmakra továbbá többek között: Hans, 2005.

¹⁹ L. erre jó szerkezetű áttekintésként Shafritz és Russel, 2000 könyvét!

²⁰ Áttekintésként, l. beleértve a diszciplináris kapcsolatokat is: Horváth, 2006.

²¹ Utóbb ezeket a nekirugaszkodásokat a tényleges megtakarítások szempontjából, hosszabb távra szólóan legalábbis szkepszis övezte. L. erről többek között Lőrincz, 2005 megállapításait!

mény-orientáció²², azaz az igazgatási tevékenység társadalmi eredmények szempontjából való értékelése. Ehhez képest a demokratikus intézményrendszer megfelelő működése előfeltétel ugyan, de semmiképpen sem önérték, miként az önkormányzatiság régi teoretikusai azt mindig hangoztatták. Különösen az új közmenedzsment (New Public Management) mozgalma volt radikális és kemény e disztinkció tekintetében. Persze nehéz általánosító megfogalmazást tenni, hiszen különböző korszakai (Hajnal, 2004) és szintjei²³ voltak annak a sokoldalú hatásnak, amit az irányzat kifejtett. Mindenesetre, amikor a mozgalom lehiggadt és beépült a közigazgatás hétköznapi felfogásába, természetesen a hangsúlyok is módosultak. Mára az eredményorientáció mellett egyre inkább előtérbe kerülnek olyan értékek, mint a nyitottság, az állampolgár-közelség, az átláthatóság vagy az elszámoltathatóság.²⁴

Érdekes, hogy ezek a klasszikus demokráciafelfogásokhoz közeli értékek most azonban nem a direkt participáció összefüggésében merülnek föl elsősorban, hanem a teljesítmények társadalmi elfogadottságának fokmérőjeként. Ebből látható tehát, hogy végletes ellentmondásról nincs szó az önkormányzat jogállami felfogása és a modern közmenedzsment egyik fontos állami alanyaként való értelmezése között. Egymást ez a két értékrendszer feltételezi, és ennek kifejeződése korszakonként különbözőképpen történik. Nem mellékes továbbá, hogy a különböző igazgatási kultúrák, történeti tradíciók éppen az értékelőség tekintetében jelentősen színezik a képet.

A helyi kormányzat menedzserszemléletű eredményei ugyanakkor nincsenek mindig felhőtlen és ellentmondásmentes viszonyban a helyi demokrácia klasszikus értékeivel. Fölmerült olyan kritika, hogy valójában a menedzsment-logika gyengíti a hagyományos intézményi megoldásokat, mert hátérbe szorítja a demokrácia közvetlenebb formáinak érvényesülését. Mások azonban éppen akként érveltek, hogy valójában a társadalmi részvétel tartalma megújításának és elmélyítésének lehetősége nyílik meg az érdemibb igazgatásszervezési megoldások kiterjesztése útján.²⁵ Ez utóbbiak szerint a menedzserializmus éppen a piaci és a demokratikus participációs törekvések egyesítéseként, szintetizálójaként fogható föl. Társadalmi cselekvési tartalmat kölcsönöz ugyanis a tradicionálisan, elsősorban formáljogilag elismert, garanciákkal jól védett intézményeknek.

1.6 Hálózatos kormányzás elméletei

A hálózatos kormányzás (*network governance*) kutatása „többgenerációs” az elméletalkotás szempontjából (Sorensen–Torfing, 2007). Tartalma több jelentéssel telített. A fogalom kiindulópontját a skandináv önkormányzati és társadalomszerveződési rendszerek jelentették. Itt az önszerveződés mindig is fejlett volt, párosulva ugyanakkor a gondoskodó közszektor gazdag és kiterjedt ellátórendszereinek kínálatával. Ebben a felállásban az önkormányzati formális állami-jogi intézmények komplementer társadalmi rendszerekkel vegyülnek, amely

²² A teljesítményelv előtérbe kerüléséről szóló alapos nemzetközi összehasonlításként részletes összefoglalásul l. Hajnal, 1999!

²³ Összefoglalására l. Horváth, 2005a: 66–74!

²⁴ Ezt sokszor úgy vetik föl, mint a közmenedzsment meghaladásának szükségét. A közmenedzsment megoldásai ugyanis bizonyos értelemben ellene hatnak a demokratikus értékek további kiterjesztésének. Ezért, mintegy ellenreakcióként említik fenti értékeket. L. erre: World Public, 2005: 12–16.

²⁵ L. erről a vitáról Hambleton, 2003: 157. leírását!

utóbbiak szintén intézményesülten, csakhogy nem éppen formáljogi értelemben, szervesülnek. A polgár ekkor nemcsak piaci fogyasztója a közös javoknak és szolgáltatásoknak, hanem egyben cselekvő részes is a felhasználásban – miközben ezen szerepeit nem választóként, nem „állampolgárként” gyakorolja csupán.

A közigazgatásban mindez úgy csapódott le először az 1980–90-es években, hogy a helyi és területi kormányzati intézmények szerepeit sok tekintetben felváltó kormányzási technikák és gyakorlatok – mégpedig az emberek és közösségeik által közvetlenül ellátva – kerültek előtérbe. A kormányzás (governance)²⁶ a maga tevékenységi formáival kezdte maga alá gyűrni a kormányzat (government) klasszikus bürokratikus megoldásait. A valóságban persze a legfejlettebb országok is egy ígéretes együttműködést mutattak föl, mindenesetre a szakmai teoretikusok szerették ezt a vonulatot egy szép reményű fejlődés kezdeti fázisaként fölmutatni.

További értelmezés szerint a networking vertikálisan és horizontálisan is jellemző a nagyobb urbanizált önkormányzatokra (Collinge–Srbljanin, 2003). Egyrészt illeszkednek az Európai Unió kormányzati rendszerébe, tulajdonképpen a nemzeti kormányaikon kívüli szálakon is. Erre példa a Régiók Bizottságán keresztüli kapcsolatok hálózata és a kiterjedt lobbitevékenység, amit az önkormányzatok folytatnak az uniós intézményekben. Horizontálisan pedig mellérendeltségi kapcsolataik vannak társulási-együttműködési formákban, továbbá régiós keretek között. A hálózatok ezen túlmenően nemzeti kormányzati és helyi kormányzati szinteken értelmezhetők (Marcussen–Torfing, 2007).

A jelenséghez való eme kimondottan aktív hozzáállások ezen felül még alapvetésül szolgáltak egy sokkal univerzálisabb megközelítéshez, ami már az informatikai technológia elterjedésére épül. Az internet az utóbbi másfél évtizedben rohamos gyorsasággal részévé vált a mindennapoknak. A társadalom legkisebb egységéig lehatoló kapcsolatrendszer szerte a világon nyugodtan mondhatjuk, új formáit teremtette meg a modern közös érintkezési rendszereknek. A hálózat átformálta az interakciókat, befolyásolja, bár egyben alá is rendelődik a különböző kulturális közegeknek.²⁷

Innentől kezdve a következmények és a fejlemények kétirányúak. Egyrészt a folyamat társadalom-technológiai értelemben becsatornázódik a globalizáció általános gazdasági tendenciájába, annak feltétlenül részévé válik. Ezek a folyamatok egyben a mindennapi élet kereteit is alapvetően befolyásolják. Másfelől, az internetalapú társadalom sajátos technikai megjelennek a közösségi igazgatásban is. Az E-kormányzás az elektronikus rendszerek előtérbe állításával száll szembe – mégpedig a lehető legközvetlenebbül – a papír- és aktatologató hivatal hagyományával.

A különböző folyamatok egymásra találtak. A kormányzás weberi értelemben föl nem fogható formátlan megoldásai rokonságot mutatnak az internetalapú, ugyancsak formabontó, ám igen népszerű és hatékonyan terjedő eszköztárával. A hálózatos kormányzás ezért ennek a két különböző indítatású és megjelenési formájú törekvésnek a találkozása. Különösen adaptívnak tűnnek az önkormányzati szinteken, ahol az érintkezés gyakorlata amúgy is hagyományosan közvetlenebb. Ugyanakkor mindig is kulcsfontosságú volt a horizontális és vertikális kapcsolatrendszerekbe való beágyazódás kormányzati-közigazgatási,

²⁶ L. többek között Pierre és Peters, 2000 és John, 2001 könyvét!

²⁷ L. erre pl.: Castells, 2004.

területi-térségi, illetve társadalmi-közösségi értelemben egyaránt. Az elméletek szerették a folyamatot úgy beállítani, mint a formális intézményrendszerektől való eltávolodást, és pedig az önkormányzatok tekintetében is. A folyamat előrehaladtával a megközelítés egyre inkább jogosnak mutatkozott. A jogi szabályozások ténylegesen legfeljebb követésre rendezkedhettek be. A már kiterjedt elektronikus nyilvánosságba becsatornázzák például az ügyintézési rendszereket, lehetővé téve a hiteles nyilatkozatok és joghatályos határozatok ilyen úton való közlését, a nyilvántartások kezelését, és más hivatali vagy hivatali szerepet igénylő eljárásokat. Ezzel ez az elméletcsoport is igazodik azokhoz az áramlatokhoz, amelyek jó ideje rendre így vagy úgy megkérdőjelezik a klasszikus hatalommegosztás rendszere szerinti állami szerepeket és tartalmakat, beleértve az önkormányzati struktúrákat is.

Jó érzékkel ismert rá a szemlélet érvényességére az Európai Unió politikaformáló közvéleménye, amikor felismervén a hálózatos logika nemzeti-tagállami kormányokkal való ellensúlyának lehetőségét, szárnya alá vette az ebbe az irányba való törekvéseket, ösztönözvén²⁸ azokat. A demokrácia építésének ezzel kimondottan nem csupán a klasszikus intézményi megoldásai mellett tették le a voksot.

2. A jogi tradíció sorsa a paradigmák között

Az elméletek fejlődési útja kirajzolható, ha viszonyítási pontként a helyi önkormányzatok jog alapján meghatározott felfogását tekintjük. Ehhez képest a fejlett demokráciák minden modern tudományos irányzata valamilyen irányban elmozdul. Honnan és hová?

2.1 Elméletfejlődési trend

A helyi önkormányzatok jogi alapon való értelmezésének hagyománya a jogállam, a jog uralma és a hatalommegosztás 20. századi elméleteiből eredeztethető. Eszerint helyi szinten, az általános választások alapján kialakított önkormányzatok az államhatalom egyik ágát alkotják. A területi hatalommegosztás valósul meg általuk, azaz az ügyek egy része decentralizáltan kerül eldöntésre, illetve elintézésre. A helyi önállóságnak különböző garanciái vannak, amelyek biztosítják a kormánytól és főleg az államigazgatástól való bizonyos függetlenséget. Az önkormányzatok ezzel együtt az államnak részét képezik, a közigazgatás egyik formáját alkotják.

A 19. század második felében, különösen a német állami tradíciójú országokban sokat vitatkoztak az önkormányzatok önállóságán. Az államhoz vagy a központi kormányzathoz képest az államon belül értelmezendő ez? Az államjogász teoretikusok többsége – nem függetlenül az ekkorra megszilárduló nemzetállamok intézményrendszerének igényeitől – az egység, és csak ehhez képest való relatív autonómia mellett foglaltak állást. Ezt követően a központi hatalommal szembeni részleges függetlenség jogi garanciáinak mibenléte, azok tartalmának kidolgozása és kialakítása lépett elő fő szükségletként. Ebben a hagyományos felfogásban az önkormányzat alapvetően jogintézményeket takar, amelyeknek egységes körét

²⁸ Természetesen politikai és támogatási ösztönzésekről van szó, nem jogszabályi vagy más jogi eszközökről.

a választott testületek irányítása alá tartozó szervezetek, a működésüket meghatározó jogi garanciák, a szabályoknak megfelelően működő hivatali személyi állomány alkotják.

Az előző pontban összefoglalt modern, döntően a második világháborút követő konszolidáció utáni elméletcsoportok közül mindössze talán a jóléti állam helyi szerepeinek értelmezése illeszthető ebbe a hagyományos legalista teoretikus keretbe. Az sem minden értelmezésben, hiszen a szociális téren való aktivizmus sok tekintetben már túlmegy a semleges állami közhatalom eszméjén. A további elméletek azonban ilyen vagy olyan módon egyaránt kitérnek ebből az immár szűknek tartott elméleti „karámból”. Ők mindahányan az önkormányzati elv érvényesülését a jogintézményi kereteken kívül vagy inkább azokon túl keresik és találják meg. Legyen ez a „túl” a közszektor piaca (közösségi választások), a klasszikus politikai értékválasztások (a politikai „jobb” és „bal” elméletei), a magatartások terrénuma (vezetési modellek), a társadalmi kontingencia, a feladatmegoldás csakis eredményre orientált lemenedzselése (menedzser-elvű szemléletek) – avagy más társadalmi, illetve gazdasági összefüggés.

Ezt a logikát érdekesen megerősíti, hogy sokak szerint a központi kormányzat szerepei láthatóan is – tehát nem pusztán teoretikus értelmezés szerint –, hasonló mozgásokba lendülnek. A modern jelenségeket Pierre és Peters (2000: 75–94) akként kategorizálja, hogy a nemzeti szintű közigazgatásoktól a feladatok „fölfelé”, „lefelé” és „kifelé” eltartanak.²⁹ *Fölfelé*, azaz az Európai Unió tagjai számára a kormányzati feladatok és hatáskörök egy részét az európai intézmények veszik át. A tagként való működés ezen túlmenően is, a nemzeti struktúrák kereteinek és működési tartalmainak átrendezését követeli meg. *Lefelé*, amennyiben a regionális és más decentralizált szerepek megerősödnek. Részben összefüggésben az európaizációval. Az Unió ugyanis keresi a nemzeti szint alatti partnereket, hogy ezzel is a kormányköziség ellenpontjait vonzza magához. A régiók ugyanis a leginkább alkalmasak arra, hogy a határokon túllépő összekapcsolódások keretét szolgáljanak. A strukturális támogatások rendszere nagy mértékben kifejezi ezt a törekvést, de számos intézményes megoldás is erre utal. *Kifelé*, vagyis a nonprofit szervezetek (NGO-k) és a magánszerveződések felé ugyancsak erős a centripetális erő, mivel egyre több közösségi feladat kerül át az ő körükbe. A kormányzat támogathat, ösztönöz, illetve helyzetbe hoz – számítva egyúttal a civil vagy piaci szereplőktől származó hozzáadott forrásokra.

Ezek szerint a decentralizáció maga is új fókuszpont, amelyik vonzza a funkciókat más központoktól. Mindez azonban a legkevésbé sem mond ellent annak, hogy a szóbahozott diffúz jelenségek valójában összkormányzati jelenségek, illetve új értelmezési tartományként helyi-területi szintekre is igazak. Tehát az „elmozgás” itt is sokoldalúan jelen van, még ha közben a nemzeti szintről vagy az uniós fórumoktól való átvételeknek is tanúi lehetünk. Jelen munka inkább a feladatok elkerülésének tartalmát tekinti vizsgálati terepének.

Végül felismerték, hogy a kiterjedt és sokféle kormányzási koncepciók gyakorlata éppen a fenti feladatmozgások szabadabb tétele miatt valójában az önkormányzati decentralizáció ágenszévé válhatnak. Sőt bizonyos mértékben az ellentét mindig is fennáll. A puha hálózatos struktúrák önpusztítóak a decentralizáció szemszögéből (Stoker, 2011). Gyengítik ugyanis a formális jogi legitimációs felhatalmazás erejét. Nem kell tehát ahhoz direkt centralizáció, hogy az általános választásokon alapuló hatalomgyakorlás leértékelődjön. Amiből persze

²⁹ Moving up, moving down, moving out.

teoretikusan az is következik, hogy a központosítással szembeni, beépített jogállami fékek ereje potenciálisan csökken.

2.2 Önkormányzat-felfogások a rendszerváltás idején

A valósághoz híven aligha beszélhetnénk egy felfogásról. A meghatározó trend azonban megrajzolható. Ehhez kissé távolabbról kell közelíteni a tárgyhoz. Az előbbi alfejezetben szereplő elméletek alapvetően a fejlett demokráciájú országokban születtek, és nyugodtan mondható, elsősorban rájuk érvényesek. Hogyan tűnnek át mindazon megállapítások más országcsoportokra? Maradjunk meg a körülhatároltabb válasz érdekében ezúttal csak Európában! Az egyértelmű viszonyíthatóság kedvéért az idézett elméletek alkalmazásához adható közös szemüvegen keresztül tekintünk át más modelleket, nem pedig saját logikáik szerint. Erre az egyszerűsítésre az adhat alapos okot, hogy e kevésbé fejlett demokráciájú országok egyértelműen mintakövetésre rendezkedtek be az Európai Unió rendszerében.

a) Az első vizsgálandó csoportot a *dél-európai* országok alkotják. Önkormányzati szempontból a klasszikus, társadalomtörténeti értelemben vett Nyugat déli felében, beleértve Franciaországot is, szerkezetileg külön típus alakult ki (Page–Goldsmith, 1987). Közös jellemző az államjogi tradíció. A helyi önállóság intézményei forradalmak nyomán, diktatúrák – nem egyszer kései – bukása után, éppen ezeknek ellenhatásaként erősödtek meg. A földrajzi értelemben vett Dél-Európában a huszadik századi önkényuralmi rendszerek után épültek ki vagy teremtődtek meg újra a helyi önállóság demokratikus garanciái. Ez volt a helyzet Olaszországban a második világháború után, Spanyolországban a Franco-, Portugáliában a Salazar-rezsim bukása után és Görögországban szintén a félkatonai diktatúra időszakát követően. Minden esetben rövidebb-hosszabb fejlődési folyamat eredményeképpen.

Ehhez a ponthoz kötődően érdekesen ütköznek össze később (mindmáig kihatóan) a jogi és a fejlettebb Nyugaton már javában kialakuló és arra ráépülő további modellek. A polgári racionális állam az önkény ellenében szilárdult meg, egyfajta garanciaképpen. Ennek részeként az önkormányzatok is elsősorban intézményrendszeri elemként kaptak kiemelt jelentőséget. A kialakuló demokrácia ezen keretek között azonban alapvetően a klasszikus zsákmányrendszerbe torkollott. A racionális állam jogi keretei, és a modern pártrendszer alkotta politikai keretek lehetővé tették a szabad, általános választásokon alapuló váltógazdaság megfelelő működését. Ez azonban nem feltétlenül és nem mindig jelentette a közbizalom helyreállítását. Erősen beépül a rendszerekbe a korrupció, a klientelizmus, a patronázs elemei. Fokozottan igaz ez a széttagolt önkormányzati rendszer sok kis elemére. Ez a felépítés külön is kedvez azoknak az érdekcsoportoknak, amelyek felhatalmazást kaptak, hogy élhessenek a „szabadság” lehetőségeivel, és ezáltal ciklusonként hatalomra vagy annak környékére kerüljenek. A kései (újra-)demokratizálódás tehát természetszerűleg nem volt felhőtlen folyamat.

Erre az ellentmondásos, és sok tekintetben még kiérleletlen közegre telepedett rá a nyugaton már elterjedő menedzserelv, eleinte az ún. Új Közmenedzsmet, angol nevén *New Public Management* mozgalma. A szükséglet természetesen nem belső organikus fejlődésből fakadt. A menedzsmetreformok a meglévő, nemrégiben még éppen modellt váltott vagy konfliktusokkal küszködő berendezkedésekre úgy épültek rá, hogy gazdasági és mély költségvetési válságok kényszerítették ki őket. Az ebből fakadó belső kényszer egyesült a 20.

század harmadik harmadától az Európai Unió részéről jövő erőteljes nyomással a költségvetési problémák kezelése iránt. A menedzserelv közszektorba való átültetése tehát a modern racionális államberendezkedés talaján történt meg ugyan, de nem szilárd és kiérlelt kontrollok mentén, hanem egy „félíg kész” jóléti demokratikus tradícióra épülően.

Az önkormányzati működésben ez a feszültség a következőképpen jelent meg. Az éppen kialakuló és még nem igazán bejáratott legalista tradíció szembesült egy korán jött modern kihívással, amit a teljesítményelvnek a közszektorban is történő előtérbe tolása iránti követelménnyel jellemezhetünk. Noha a formáljogi intézményrendszer, különösen a decentralizáció tekintetében erős és kiépült, a hagyományok gyengébb volta miatt a menedzserelv alkalmazása idegenebb ebben a közegben, mint a régi demokráciákban. Ez a körülmény pedig az új menedzsment közszektorbeli szerepének bizonyos gyengeségeihez vezet.

b) A következő követő jellegű modellt *a rendszerváltó kelet-közép-európai országok* alkotják, közöttük hazánk. A Dél-Európára jellemző fejlődési konfliktus itt sokkal erősebben jelentkezik. Az 1980-as évek végére egy rapid folyamat közvetlen eredményeképpen rendre megbuktak a szocialista-kommunista berendezkedések. A következő évtized elején viharos gyorsasággal épültek ki a polgári demokráciák és alakult át a társadalmi berendezkedés. A helyi decentralizáció mindenütt fontos része volt ennek a folyamatnak. Fejlett önkormányzati rendszerek alakultak ki, szabályozási értelemben feltétlenül, amelyeket több hullámban követtek a többi volt szocialista országok Dél- és Kelet-Európában, valamint Közép-Ázsiában is.³⁰ Az új struktúrák nem saját tradíciókon alapultak, azokat ugyanis a negyven, illetve hetven év tanácsrendszerei teljesen megsemmisítették. A nyugati minták átvételére került sor, egyfajta optimalizálással egyetemben. Az eredmény természetesen már önmagában is felemás lett, hiszen a megfelelő társadalmi és intézményi közeg hiányában a másutt működő modellek különböző diszfunkciókat produkálhatnak (Horváth, 2005b). Az újonnan kialakult jogállam intézményei egyikeként az önkormányzatoknak maguknak kellett megteremteniük saját működési környezetüket.

Ha tehát a dél-európai országokban problematikus volt a kialakulatlan hagyomány, a rövid előzmények, mennyire az volt ebben a régióban, ahol a racionális állam intézményrendszereihez való minden korábbi kapcsolódást jószerével mellőzni kellett!³¹ Az azonban hasonló a két modell között, hogy az új formát természetesen a legalista modell közvetíti. Az önkormányzati jogok érvényesítése, relatív függetlenségük garanciái a jogállam decentralizációs megoldásaihoz, finanszírozási értelemben pedig az ún. pénzügyi föderalizmus³² formáihoz igazodnak. Az is közös, hogy a formális-jogi intézmények gyakorlati működése rövid fejlesztési szakasz után romlani kezd. Nem a fejlett demokráciákban aktuálisan megismert nívón produkálnak, hanem egy jóval korábbi stádium szerint. Jelesül az önkormányzatokat, akár csak a politikai rendszer egészét eluralja a jogállami zsákmányrendszer. A finanszírozás

³⁰ Horváth, 2000; Kandeve, 2001; Munteanu és Popa, 2001.

³¹ Vitakérdés, hogy a háború előtti hagyományokra egyes országok mennyiben építhettek. Mivel ez történeti probléma, evvel jelen tanulmány keretében nem kell foglalkoznunk. Ilyen mélységben, mint adott intézmények előzményei, valószínűleg nyugodtan elhanyagolhatjuk a több emberöltővel korábbi formációk esetleges gyakorlati hatásait.

³² L. erről Szalay, 2002 tanulmányát!

éteri tisztaságú technikáit pedig folyamatosan lerontják a szabályozórendszer szabályozatlan burjánzásai.

Az újabb nyugati tendenciák azonban ezt a rendszert sem kerülhetik el. A menedzserelv alkalmazásának kihívásai ugyanúgy a kapuk előtt vannak. Tekintet nélkül az intézmények befogadásra érettségétől vagy inkább éretlenségétől. A készítés hasonló más követő modellekéhez. A gazdasági válságok, valamint az Európai Unió követelményeihez való igazodás kényszere jelentősen sűrgtet. A teljesítményelv érvényesítése elől, úgy tűnik, nem lehet kitérni, és megjelennek a menedzserszemponatok és az ezek befogadásához elengedhetetlen intézmények. Ilyenek különösen: a közbeszerzési szabályok, a minőségbiztosítási rendszerek, a teljesítménymérés, a hatáselemzések – legalábbis a kikerülhetetlenül teljesítendő formális elvárások szintjén.

Fontos sajátosság, hogy a menedzserszemponatok nem „új közmenedzsmentként”, mint mozgalom és ethosz jelennek meg, hanem egyszerűen csak közmenedzsmentként vagy teljesítmény-elv alkalmazásaként, teljesen beolvadva a megtakarítási szükségétől motivált, a nagy átalakulásban amúgy már-már megszokott reorganizációk közé. Az új hullám tehát rátorlódik a megelőzőre. Az interferencia eredményeként időnként irreálisan fölerősödnek egyes feszültségek, máskor a zsenge hajtású kezdeti eredményeket más rendszerű ellenhatások éppen kioltják. Az a tárgyalt modern jelenség, mely szerint a helyi feladatellátás eltávolodik az intézményes keretektől, ugyancsak megjelenni látszik. Abban a veszélyes formában azonban, hogy a még be sem járatott formák vesztik el jelentőségüket, miközben az újak is védtelenek az inkonzisztens alkalmazás sűrgtetésével szemben.

A helyi feladatok intézményrendszeren kívülre való vándorlásán, mint a fejlett világban jelentkező tendencián túl, az önkormányzati szerepek elszivárgása Közép-Kelet-Európa rendszerváltó, illetve az új hullámban az unióhoz csatlakozott országaiban is jellemző. Mégpedig egy „koraszülött” jogállami decentralizációra épülő módon! Azaz, a feladatellátás áthúzódása az ezredfordulótól kezdve nem hagyta érintetlenül az önkormányzati berendezkedés alapintézményeit és -technikáit. Ennek azért van jelentősége, mert abból a helyi önkormányzati intézmények meghatározó jellemzőinek a realitásokhoz jobban igazodó, ezért esélyesebben érvényesíthető újraértelmezései következnek. Ilyen többek között különösen a települési és területi hatalomgyakorlás mikéntje, a feladatrendszer tényleges és operacionalizálható tartalma, a forrásallokáció keretfeltételeinek meghatározása. Mivel az intézményrendszer már korábbról datálhatóan tartósan érzéketlen maradt a funkcionális változásokra, a formáljogilag létező, de tartalmukat vesztett, struktúráján kívül kerülő elemek – ténylegesen működő demokratikus kontrollok nélkül maradhattak.

A helyi szerepek formális önkormányzati intézmények határain túlra való kerülése nemcsak feladattelepítési kérdés. Társadalompolitikai probléma már, ha a képviselőkről széles körben úgy tartják, hogy csupán saját érdekeiket „képviselek”, vagy ha a választott intézményekkel szembeni bizalomvesztés következtében a radikalizálódó spontán szerveződések elégséges súllyal alternatív formula megtestesítőjeként tudják fölmutatni magukat. A fenti feltevés ezért a szabályozási és a társadalompolitikai tisztánlátáshoz egyaránt hozzájárulhat a helyi decentralizáció közép-kelet-európai tartalmának funkcionális meghatározása kapcsán.

Összefoglalásul megállapíthatjuk, hogy a közfeladatellátás rendszereinek értelmezése során világtendencia már jó ideje, hogy a decentralizáció demokratikus felhatalmazási alapjait hangsúlyozó teóriák mellé léptek a funkcionális megközelítések. Ezek kevésbé eszmeiek,

inkább pragmatikusak – de a 20. század végétől általában nem egymás ellenében, hanem inkább kölcsönösen kiegészítésképpen fogalmazódnak meg. A rendszerváltó országok esetében azonban a két követelmény egymásra rakódva halmozódott. Nem feltétlenül maradt idő, hogy kiérlelődjön a közösség demokratikus szerveződésű működésének hétköznapi gyakorlata, mikor már előtörték a funkciógyakorlás mély eredménytelenségi problémái.

Itt érdemes hangsúlyozni: nem egyszerűen gazdaságtalanságról van szó. Hiszen a demokrácia mindig drága. Az ezredforduló után azonban a régiókban egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a „szabadság kis körei” sem működnek mindig jól. Ha a közösségek folyamatos kontrollja hiányzik fölöttük, ezek a struktúrák – és nem egyszerűen csak maguk az éppen adott szereplők – adott helyzetben egyértelműen és tartósan ellenszenvessé válhatnak a választók számára.

II. fejezet

AZ ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS SZABÁLYOZÁSÁNAK FUNKCIÓI³³

Azt szokták mondani, hogy a közigazgatás erőforrásait nem szervezeti keretekhez vagy szervezeti egységekhez kell hozzárendelni, hanem a ténylegesen ellátandó feladatokhoz. A városias (urbanizációs) funkciók teljesítésének már csak emiatt is sokkal inkább funkcionális egységek alapul vételével kellene történnie, mintsem mechanikusan intézményi keretek mentén. A feladatok területi alapú megosztása mégis jóval ritkább, talán azért, mert ez sem valami időtől és tértől független adottság, hanem valójában allokációs társadalmi döntések függvénye. A funkciók meghatározásakor döntő, hogy a közszektor szerepeit milyen szűken vagy tágan vonják meg. A pénzügyi szabályozás ehhez képest sokszor szereptévesztésben van, amikor költségvetési politika címén át akarja venni ezt a lényegi szerepkört is. A *pénzügyi föderalizmus*³⁴ elméleti kerete, amelyik a kormányzati szintek között igazolja az ilyen gyakorlat tartalmatlanságát. Eszerint az urbanizáció-igazgatás feladattelepítési döntéseit jóval tágabb összefüggések figyelembevételével és stratégiai ciklus időtávjára kell meghozni.

A társadalmilag közös feladatok ellátásának egy része területi szervezésben történik. Amennyiben ez tudatos döntés eredménye, akkor az elrendezés létjogosultságát, kiterjedését és gazdasági indokait leginkább a pénzügyi föderalizmus elméleti keretében szokták leírni, illetve meghatározni. A tudatosság a gazdaságtani logikában azonban nem az intézményi keretek, amilyen a település, a tagállam³⁵ vagy a nemzeti szint önkényes kijelölését jelenti. Sokkal inkább a felismerést azon körülményt illetően, hogy a köz- és vegyes javak, valamint a közszolgáltatások előállításának keretei területileg miképpen differenciáltak. Lehetséges tehát, hogy az intézményi keretek (például a politikai önkormányzat alapegységeinek egy része) és a közjólét szervezési szintjei valójában nem esnek egybe. Amikor így van, mi a válasz a problémára a pénzügyi szabályozás elméleti környezetében³⁶? Az alábbiakban először teoretikus alapvetést adunk, majd a következtetéseket megkíséreljük ezúttal elvi síkon hasznosíthatóvá tenni a területi feladatrendszer alakítására vonatkozóan.

A kiinduló állítás az, hogy az elméleti kérdések, megállapítások alkotó módon való alkalmazására nagyon is szükség van, ha változások, illetve megtakarítások szüksége merül föl

³³ Készült az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoportban, kutatásvezető: Horváth M. Tamás.

³⁴ A kormányzati szintek közötti pénzügyi döntések elmélete a közpénzügyek körében. (L. alkalmazására és áttekintésére különösen Péteri, 1992.; Capková, 2000.; Szalai, 2002, tanulmányait!)

³⁵ A pénzügyi föderalizmusnak lényegét tekintve nincs sok köze a föderalizmushoz mint államszerkezethez. Alapvetően egységesen minden kormányzati szintre és szintközi viszonyra vonatkozik.

³⁶ Távollabbi hipotézisünk a következő: lehetséges-e a szabályozást alapvetően a közfeladatok ellátási egység-szintjeire méretezni és ehhez képest csak kiegészítőlegesen még a politikai intézmények területi keretére – és nem pedig fordítva, miként az például a hazai önkormányzati finanszírozásban jellemzően történni szokott?

a közfunkciók finanszírozását illetően. Másfelől, a forrásszabályozás rendszere célszerűen sohasem választható el a feladatellátás telepítésének kérdéseitől³⁷. Azaz csak és kizárólag fiskális természetű rendelkezések útján nem lehet allokációs elhatározásokat eredményesen érvényre juttatni, ha mégoly szabályozó karakterű is az alkalmazott eszközrendszer.

1. Pénzügyi föderalizmus

A pénzügyi föderalizmus elméletét eredetileg a föderális államszerkezetű országokra alkalmazva dolgozták ki. Tartalmát tekintve azonban a teória jelentősége jóval univerzálisabb. Valójában a kormányzatok közötti horizontális verseny, és az ezzel összefüggő vertikális kapcsolatok működésének szabályszerűségeit modellezték. Alapvetően a következő kormányzati viszonylatok természetére nézve irányadó az elmélet:

- tagállami kapcsolatok a nagy föderációkban (pl. USA)
- kormányzati igazgatási szintek közötti (decentralizációs) viszonyok
- nemzeti kormányzatok közötti gazdasági kapcsolatok
- az integrációk (pl. Európai Unió) gazdaságtana.

A fentiek közül univerzális a decentralizáció, valamint a nemzetközi integrációk³⁸ problémaköre. Különösen ezek indokolják, hogy az eredetileg az amerikai föderáció belső gazdasági működésére kidolgozott elmélet miért is kaphatott annyira nagy jelentőséget. Azaz a modell hogyan nyerhetett oly elementárisan kiterjedt érvényességet.

A továbbiakban a pénzügyi föderalizmusnak csak a decentralizációra vonatkoztatásával foglalkozunk³⁹. Ennek alapja a T.O.M. modell, *Tiebout*, *Oates* és *Musgrave* teóriáira utaló rövidítéssel. Közülük rendszertani okból R. Musgrave tanait érdemes elővenni.

A tágabb elméleti összefüggésbe ágyazott kiindulópontot Musgrave, először 1959-ben megjelentetett közpénzügyi teóriája jelenti (Musgrave, 1959; Musgrave és Musgrave, 1989), ahol a közszektor szerepét értelmezve meghatározza az államháztartási funkciókat. Az azóta klasszikusnak számító elhatárolás stabilizációs, allokációs és redisztribúciós szerepköröket különböztet meg, mint alapvetőket. A decentralizációs szempontot alapul véve ebből a logikából az világlik ki, hogy a különböző kormányzati (tagállami) egységek gazdasági értelemben egymással interaktív viszonyban vannak. Különböző közszolgáltatási preferenciákat fogalmaznak meg, és ezzel összefüggésben álló adószinteket állítanak be.

Az ebbe az elméleti keretbe illesztett decentralizációs szerep közvetlen modellezését Ch. Tiebout már korábban elvégezte (Tiebout, 1956). Mobilitási hipotézise szerint az emberek ideális esetben választanak a különböző kormányzatok (városok) által fölkinált szolgáltatások és a helyi adóteher összefüggésében, hol tudják kedvezőbben kielégíteni közösségi szükségleteiket. A modell szerint odaköltöznek, ahol a feltételek összességében nekik kedvezőbbek,

³⁷ Minden finanszírozási reform mélyebb értelmében összefügg a feladatreformmal. Vigvári András írja, hogy itt amolyan tyúk-tojás problémáról van szó (Vigvári, 2006: 239).

³⁸ L. erről áttekintőlegesen Breuss and Eller, 2003 tanulmányát!

³⁹ Talán pontosabb volna a továbbiakban a fogalmat „pénzügyi decentralizációnak” nevezni. A föderalizmusra való utalás azonban kifejezi, hogy nem elsősorban a döntéshozatali folyamatról van szó. A „pénzügyi” jelző miatt pedig azért kell magyarázkodni, mert az angol megfelelő, *fiscal federalism*, szó szerinti jelenésében „fiskálist” takarna, pedig itt tágabb jelentésköréről van szó, nemcsak a forráscsökkentésről.

azaz a „lábukkal szavaznak” (Horváth M. T., 2002: 41–45.). Ez azonban természetesen nem mindig és nem mindenkinek lehetősége, mert az abszolút és relatív tranzakciós költségek nagyon magasak lehetnek. A tiebout-i absztrakció nagyon termékenynek bizonyult. A szerzőnél elvezetett a decentralizáció tisztán gazdasági elméletének megfogalmazásához (Tiebout, 1961). A konkretizálások elvégzése, illetve az absztrakció vitatása, kiegészítése pedig hosszú évtizedekre témát adott a tárgyban kutatásokat végzők széles körének.

W. Oates határozta meg államháztartási allokációs funkcióként a decentralizációt. Az állami feladattelepítés alapját a közösségi jólét hasznai és költségei oldaláról közelítette meg. Eszerint a közjavaknak van helyi fajtája, mivel vannak lokálisan biztosított közösségi javak és szolgáltatások, amelyek iránt a kereslet területileg eltérő. Éppen ezért az együttes jólétet növelő ezeknek helyi és nem központi meghatározása, különben fölösleges előállítás illetve másutt hiányok lépnének föl (Szalai, 2002: 425.) A decentralizáció „közgazdaságtana” útján ez egyben a közfunkciók tatalmára, illetve gyakorlásuk optimális kereteire nézve jelenthetett eligazítást (Oates, 1972; Lockwood, 2006). Oates decentralizációs teorémája lehetővé tette a közfeladatok telepítésének modellezését, végső soron az összehasonlító számszerűsítés logikai keretét is kijelölve. Arra vonatkozóan, hogy ez mennyire nem csupán kvantifikáció, *M. Olson* költségvetési ekvivalencia elvét érdemes még fölidézni. Eszerint a közfeladat-el-látási felelősség jellege azonos a nagy és erős egységek, illetve a kicsi és csekély kapacitású helyhatóságok tekintetében (Olson, 1969).

Összességében a T.O.M. modell a következő előfeltevéseken alapul (Dafflon, 2006: 275.):

- vannak tiszta helyi közjavak,
- az adófizetés és a közjavakból (közszolgáltatásokból) való részesedés között közvetlen és egyenes irányú összefüggés van,
- teljes a mobilitás, továbbá
- nincsenek túlsordulási hatások, azaz a szolgáltatások nyújtása megmarad a köz-igazgatási határokon belül⁴⁰.

Az ilyen módon értelmezett pénzügyi föderalizmus kormányzati szerepek közötti el-helyezése, értelmezése és annak pontosítása vagy egyes elemeinek vitatása az elmélet fej-lődésének megannyi állomását képezte később. Mindenesetre a piaci elégtelenségek egyik körének kezelésére alkalmas allokáció különböző területi szinteken valósítható meg (Oates, 1972; King, 1984).

2. A decentralizáción keresztül érvényesülő államháztartási funkciók

A kormányzat musgrave-i allokációs, újraelosztó és a stabilizációs funkciója közül a kezdet-ben uralkodó álláspont szerint a helyi kormányzatra ezek közül mindenekelőtt az allokációs funkció realizálásában való részvétel hárul, mivel a stabilizáció és az újraelosztás alapvetően központi feladat. Aztán a figyelem arra irányult, hogy a többi funkció összefüggésében is föltárják a decentralizáció pénzügyi jelentőségét és korlátait. Így a stabilizációs funkcióra

⁴⁰ L. erre még: Batina és Ihori, 2005: 310.

nagyon is hatással lehet a területi költsékezés, vagy annak korlátozása.⁴¹ A redistribúció pedig csak a pénzügyi föderalizmus logikájában mozogva maradhat intakt a helyi szintektől. Más felfogások és irányzatok éppen a társadalmi döntéshozatal áthatásaira hívják föl a figyelmet. Mindebből most annyi fontos, hogy a szintek által gyakorolt szerepeken túl a központi kormányzat önkormányzat-politikáját is érdemes a vizsgálódás körébe vonni. Nemcsak allokációs logika alapján tanácsos elemezni például a forráselosztás működését.

Ugyancsak kérdésessé tehető a funkciók éppen ilyen elhatárolása és nevesítése. Az ezzel kapcsolatos irodalom taglalására nem térünk ki. Egy fontos kiegészítés azonban idekívánkozik. A témánk szempontjából fontos alapokat tárgyalva Bailey hozzáteszi a fentiekhez még *a regulációs szerepet* (Bailey, 1999: 6). A regulációs funkció olyan mértékben helyi, amint azt a közfeladatok ellátásának megszervezésében való szerepek központi kormányzati szinttel való megosztása, azaz a feladatátadás mértéke indokolja (Bailey, 1999: 6).

a) A pénzügyi decentralizáció (Phares, 1974; Péteri, 1992; Szalai, 2002) szerint azonban alapvetően az allokációs szempont alapján határozható meg, hogy a gazdaságilag hatékony társadalmi működéshez mely gazdasági működési elégtelenségek (piac-kudarok) kiküszöbölése szükséges; márpedig ezek jó része különböző területi szinteken kezelhető (Oates, 1972; King, 1984). Adódik tehát a kérdés: mennyiben helyi szintű a piacgazdaságban az allokációs funkció? Tekintve, hogy az allokáció a piaci viszonyokhoz képest a közszektor kiterjedésének és szerepeinek meghatározásában fejeződik ki, a kérdés így is átfogalmazható: a verseny fenntartását célzó beavatkozások *mely piaci elégtelenségek esetén* követelnek decentralizált beavatkozást?

A közjavak közül nem egyet önkormányzatok biztosítanak, amilyen például a közvilágítás, a közparkok fenntartása. A természetes monopóliumok közül számos helyi közfeladatok teljesítésével áll összefüggésben. Ilyen az ivóvízellátás, a közcsatornázás. Az oktatás, a szociális ellátás alap- illetve középfokon meritórikus javaknak, illetve bizonyos értelemben externáliáknak számítanak, amire is tekintettel a kormányzat különböző szinteken teljesíti társadalmi kötelezettségeit. Ez bizonyos tartalom erejéig az ingyenességet vagy kedvezményeket jelent, de mindenekelőtt, ha a szolgáltatást magánintézmények biztosítják is, a rendelkezésre állás garantálását értjük alatta.

Valójában helyi szinten kezelendő *a külső gazdasági hatások (externáliák)* bizonyos része. Mielőtt továbblépnénk, nézzünk erre egy jellemző esetkört. A környezetvédelem egyes területei például lokális feladatként kerülnek meghatározásra. A magyar szabályozás szerint ilyen a káros zajkibocsátás elleni védelem egy része, illetve az épített környezet védelme. A piac magától nem kezelné az ezzel kapcsolatos konfliktusokat, hiszen a szereplőknek egyenként ez vissza nem térülő többletköltség volna. Ha viszont senki sem fordít rájuk gondot, előbb-utóbb mindnyájuk haszna csökken. A kormányzati szerep létjogosultságát ez az önszabályozási kudarcéplet okozza. Több vonatkozásban a közszerepeket az optimális hatás érdekében a megfelelő közösségi szervezési keretek között kell biztosítani.

A decentralizáció szintjei szempontjából az externáliák egy *bizonyos típusának* van jelentősége. A külső hatások gazdasági szerepe sokszor áttételes⁴². Máskor a külső hatások

⁴¹ L. ennek összefoglalására: Szalai, 2002:430–431.

⁴² Ilyennek tekintik például az oktatást (l. a téma összefoglalására: Varga, 1998: 31–36.).

érvényesülése területileg elhatárolható, akár kedvezőtlen, akár kedvező következményekről van szó. A decentralizált feladatellátás szempontjából ezeknek a *területi externáliáknak* van jelentősége. Ugyan nem minden területi externália kezelése közszektorbeli, még kevésbé közigazgatási probléma⁴³, azért amennyiben igen, a piaci kudarcok közül a területi externáliáknak a jelentőségét illetően a kormányzati kezelés szintje meghatározásának fontosságát kell kiemelni. Itt ugyanis nemcsak az a lényeges, hogy a közfeladat ellátása nem feltétlenül központi, hanem ha helyi, akkor a megszervezés milyen szinten történik: települési, térségi, megyei, avagy regionális keretek között; illetve, ha települési szinten, milyen méretkategóriára, településnagyságra vetítve. Egy városi gimnázium, és még inkább annak kollégiuma esetében a beiskolázás nyilvánvalóan túlerjed a településen. Az ún. *túlsordulási hatás* pozitív externáliaként jelentkezik a környéken. Klasszikusan negatív külső hatás viszont a környezeti következmények léte, például az élővizek szennyezése a települési folyékony hulladék által.

A kormányzati kezelés válaszul a piaci hatások externális következményeire többféle lehet. Az egyik szokásos válasz a külső hatások belsővé tétele, az *internalizálás*. Maradjunk most itt is a területi externáliák kezelése körében⁴⁴. Ebben az esetben olyan szabályzási szituációt kell találni, amelynek keretei között pozitív és negatív hatások egyaránt kifejtik szerepeiket. Például szolgáltatási (mondjuk beiskolázási) körzet meghatározásával, vagy a támogatásnak az igénylőt követésével; a csatornázás esetében a tisztítómű támogatásának térségi vagy központi kezelésével. Az internalizálás mechanikusabb változata a méretgazdaságosság elvének az alkalmazása. Eszerint a mértékadó kapacitások mentén telepítik a feladatköröket. A kollégiumi példában az intézmény nem a székhely szerinti városhoz kerül, hanem ahhoz a területi egységhez, mondjuk a megyéhez, amelyik szint által nagyjából lefedhető az igénybevevők hovatartozási köre. Az internalizálás komplexebb értelme nem szakítja el a területi egységek definiálását az alapvető összefüggés köréből. Ami nem más, mint hogy a helyi önkormányzatok feladatellátási körének, illetve az abban foglalt tartalmaknak a meghatározása nem szimpla beavatkozás, hanem a piaci kudarcok kezelésének adott technikája. Ekkor az internalizálás komplexebb megoldási eszköztár, amelyiknek legfeljebb része a szintek igazgatásszervezési kialakítása.

b) A pénzügyi decentralizáció az allokáció egyik alcsoportján kívül, mint említettük, tágabb értelemben még más funkciókon belül is megjelenik. Többek között szabályozáspolitikát is jelent, ami bizonyos értelemben a redisztribúció körébe vonható. Például minimális szolgáltatási szinteket határoznak meg vagy bevétel-kiegyenlítést alkalmaznak. Az ilyen döntések meghozatalát szűklátókörűség lenne csak allokációs tartalmában kötni a szintekhez, mikor valójában a döntés meghozatala, a preferenciák elfogadása nagyon is

⁴³ Stiglitz, 1988: 214. példája szerint a méhész méhei pozitív gazdasági eredményt hoznak a szomszédos almáskert tulajdonosának azzal, hogy beporozzák a virágokat. Tekintsünk most el attól, hogy a pozitív hatás itt kölcsönös (a méhész is nyer, költség nélkül), ami viszont a public choice elméletek egyik kedvelt kiindulópontja (Cullis és Jones, 2003: 51–54.).

⁴⁴ Az internalizálás más formájára gyakran hivatkozzák a Coase tételét, amelyik a tulajdonjogok definiálásával teremt egyensúlyt az előnyök élvezői és a károk elszenvedői között, amit a környezetgazdálkodásban gyakran alkalmaznak. (L. és v.ö.: Neme, 1999: 63.) Coase-nál persze a kulcskérdés, hogy meddig oldódik meg a kérdés a magánviszonyok közepette, és mikortól jut esetleg szerephez a közszektor, azaz a tranzakciós költségek hogyan alakulnak (Coase, 1960).

kapcsolódik a helyi pozíciókhoz. A pénzügyi decentralizáció teóriájának alkalmazásába ma már ez is belefér. Különösen akkor, ha más elméletekkel való kapcsolatban is gondolkodunk. (Jelen esetben ilyenek a közösségi döntések elméletei.) Mint már utaltunk rá, a kormányzat államháztartási funkcióinak allokáción kívüli többi területe is kisebb-nagyobb mértékben a különböző decentralizációs szinteken érvényesül.

Az allokációs szerep elsődlegessége azért jelentős még mindig, mert így a feladatoldal, a területi szerepkörök társadalmi rendeltetése kerül előtérbe. Ugyanakkor a források szempontja természetesen ugyanolyan fontos. A forrásmegosztás vonatkozásában a pénzügyi föderalizmus tételei szintén fontosak. Sőt, a gyakorlatban még inkább ez az elméleti terület kerül alkalmazásra. Ami önmagában nem hiba. Csak akkor, ha elszakad a forrásmegosztás elméleti feltételrendszere a közfeladat-ellátás politikai gazdaságtani követelményeitől. Ebben az esetben ugyanis a pénzügyi föderalizmusnak csak a technikai kerülnek alkalmazásra. Például: milyen támogatástípust alkalmazzanak, hogyan férjenek bele a rendelkezésre álló forráskeretbe? Márpedig a piacgazdaság közfeladatainak területi szinten való értelmezése nélkül a forrásszerkezet fejlesztése érdemben és hosszabb távra, társadalmilag eredményesen aligha képzelhető el.

A regulációs funkció alatt a piacgazdaságban szokásos szabályozó szerepet kell érteni, tekintet nélkül annak megvalósulási formájára, ami természetesen nem feltétlenül jogi formájú. Ha azonban az, akkor sem szakítható el a rendelkezésre álló eszközrendszer többi elemétől. A megvalósítás alapvetően központi szervezésű, hiszen a piacot nem célszerű indokolatlanul fölparcellálni. Ugyanakkor meghatározott pontokon a szinteknek lehet szerepe. Példaként említhetjük a célorientált és többszintű árszabályozást meghatározott közszolgáltatások tekintetében; vagy a fogyasztóvédelmet.

A kormányzat stabilizációs funkciójának érvényesítése pedig értelemszerűen a decentralizációra is kihat, alkalmasint nagyon is. Így például a deficit-finanszírozás kérdése, amelyik nehéz költségvetési helyzetben erősen korlátozó lehet a többi funkcióalkalmazásának mértékére és módjára nézve.

A funkciók mindezen sokoldalú kapcsolódása miatt a továbbiakban a pénzügyi decentralizáció allokációs funkcióra rendeltségét kitágítjuk. Általában véve úgy, miként a modern megközelítések többsége teszi. Ugyanakkor a közösségi szerepek területi meghatározásának fontosságát igyekszünk kiemelten figyelembe venni. Ennek az elsődlegessége esszenciális, többek között a pénzügyi szabályozás koncepciója szempontjából is. A funkciók egymásra hatását tehát az allokációs szerep helyi érvényesülésének alapján kell vizsgálni a továbbiak során.

3. A modell egyes egyszerűsítéseinek feloldása

A pénzügyi föderalizmus alapmodelljében az előbbiek szerint kulcsszerepe van a helyi közjavak sajátlagos termelésének. Ebből következően a valóságban sokszor oly fontos kiegyenlítés funkciója nem áll előtérben, leginkább csak korrekcióképpen kezelhető. Ez persze nem feltétlenül rossz dolog, hiszen a közszektor „reálfolyamataitól” való elszakadás terjedelmét már önmagában, megközelítésmódjával korlátozza.

Eredetileg a koncepció kifejezetten gazdaságtani. A pénzügyi föderalizmus széleskörű irodalma azonban szabályozáspolitikai, döntési, szolgáltatásszervezési és területpolitikai

kérdésekre egyaránt kiterjed.⁴⁵ Ennek jogosságát mutatja, hogy a feladattelepítés valójában sohasem tiszta a kormányzati szintek között. Egyes vonatkozásokban központi a döntés, más tekintetben tartományi vagy regionális, megint más összefüggésben és konkrét tartalommal helyi vagy települési. Ekkor a pénzügyi decentralizáció csak alapul fekvő magyarázó elméletként szerepel legfeljebb. Ezek a kapcsolatok bár rontják a tiszta elméleti konzisztenciát, de egyben az alkalmazhatóság köreit társadalomtudományi értelemben jelentősen kiterjesztik.

Az alapmodell jellemzően normatív elmélet. A pénzügyi föderalizmus egésze azonban természetszerűleg pozitív, leíró irányokat is tartalmaz. Eszerint a közfeladatok ellátásának feltételeit, kereteit kell vizsgálni olyan rendszerben, amelyik megfelel az alapvetéseknek, illetve a megfelelőképpen konkretizált további változatainak. Nemcsak szabályozási javaslatokat lehet tehát a gyakorlatban megfogalmazni, hanem a működési tapasztalatok rendszerezésére is fölhasználható az elmélet.

Érdekes kérdés, hogy vajon nemcsak a nyugati fejlődés fősodorára alkalmazható-e ez az egész? Első pillantásra nagyon úgy néz ki, hiszen tiszta piacgazdaságot másutt, mint Észak-Amerikában és Nyugat-Európában történetileg vagy akár analitikusan még csak tételezni sem lehet.⁴⁶ Például végképp értelmezhetetlennek tűnik a mobilitási hipotézis az életszínvonal eltérése miatt, vagy tradicionális okokból. A bürokrácia szerepe egészen más, adott esetben rendszeralkotó, de egészen másképpen. Ha léteznek is a nyugati mintának megfelelő struktúrák, például az polgári önkormányzatok, azok alkalmasint fejletlenek, és ez egyáltalán nem véletlen. Bardhan, 2006 számos ilyen és hasonló tényezőt sorol föl a harmadik világ folyamatait elemezve. Hozzátehetjük, hogy az átalakuló országokra vetítve sem irreális a legtöbb felvetés, beleértve az Európai Unióhoz immár csatlakozott „leginkább” európai országokat is. Külön kiemelésre érdemes még ebben az összefüggésben a globalizáció kihívása. A pénzügyi föderalizmus reagens a kormányzati szintek problémájára ebben az összefüggésben is, csak hogy nem feltétlenül a globális fejlődés ma már egyértelmű feszültségei szempontjából.

A decentralizáció gazdaságtani felfogása ugyan nem érzéketlen a felvetett tényezőknek az elméletbe való beszámítására. Így a tranzakciós költségek számításba vétele régi tételei közül való. Persze egészen más a bürokratizmust egy költségtényezőnek tekinteni a sok közül, még ha nagyok is, mint ha erre épül a társadalomszervezés tényleg. További tényező a felelőségek összemérése és kontrollja különböző társadalmi „játékok” útján (választások, civil kontroll, egyéb közösségi döntések). Egyes piacikudarc-fajták előfordulásának vagy hatásának korlátozása is integráns része az elméletnek, pl. az információs aszimmetria csökkentése tekintetében. Mégis, egyáltalán nem piacgazdasági logikára szerveződött társadalmak esetében a közigazgatási és a pénzügyi decentralizáció alkalmazása egyaránt kétséges lehet.

A mi esetünkben természetesen nem ez a helyzet. A most tett közbevetések azonban rámutatnak a korrekciós tényezők figyelembe vételének fontosságára. A decentralizáció

⁴⁵ L. és vö. Dafflon, 2006: 293–298. értelmezésével!

⁴⁶ A probléma tágabb összefüggésben való kifejtésére az önkormányzati rendszer vonatkozásában l. a szerzőtől a következő cikket (Horváth, 2005): Mintha-követés. Globalizációs problémák az önkormányzati fejlődés példáján.

összefüggésében a kormányzati funkciókat a következőképpen nevesíthetjük. Az allokációs funkciónak megfelel a szintek közötti feladatmegosztás rendszere. A redistribúció alapvetően a központi kormányzat pénzügyi szabályozáspolitikáján keresztül valósul meg. A stabilizáció decentralizációs szála makroszabályozás meghatározott tárgya. A regulációt annak közvetlen formájában, a helyi közfeladatok tekintetében az önkormányzatok szolgáltatás-szervezési politikája valósítja meg. Kérdés most már, hogy az egyes funkciókat, azaz piaci elégtelenségek kiküszöbölését, milyen átfogó feladattípusok testesítik meg.

4. A funkciók tartalmának konkretizálása

A decentralizáció szempontjából releváns államháztartási funkciók tartalmaznak bizonyos jellemző alfunkciókat, amelyeket a közszolgáltatási feladatok megoldása során a kormányzatok biztosítanak. Utóbbiak megosztják szerepeiket a különböző államszervezési területi szintek között. A telepítés módját és tartalmát áttekintő rendszerezésben ábrázolhatjuk. A séma tanulságai az önkormányzatpolitika alakítása során hasznosíthatók.

A fentiek alapján az államháztartási funkciók decentralizáció szempontjából releváns alfunkcióinak rendszeréből indulunk ki, mégpedig azok gyakorlását illetően az államszervezet különböző szintjei szerinti bontásban. Az alábbiakban ezt a teoretikus struktúrát táblázatos formában foglaljuk össze⁴⁷ Szintekként először is a központi kormányzatot definiáljuk, ami döntési értelemben természetesen nemcsak a kormány, hanem a parlament és egyes nem kormányzati alárendeltségben lévő szervek meghatározott köre. Másodsor a regionális szintet tüntettük föl, ami alapvetően önkormányzati formájában alkalmas a jegyzett funkciók ellátására. Végül a helyi fórumok települési és megyei önkormányzatokat takarnak (a magyar önkormányzati törvény fogalomhasználata szerint), illetve a körzeti szint is ideérthető, ha kormányzati tartalom tulajdonítható neki. Hazánkban a kistérségről egyelőre ez nem állítható.

a) Az allokációról említettük, hogy a helyi közjavak, illetve klubjavak tekintetében helyi kormányzati szinten valósul meg. Értve ez utóbbi alatt a lokális (települési, illetve alapszintű) és regionális (területi, illetve térségi) intézményeket. Jellemző alfunkció itt a méretgazdaságosság biztosítása. A közszolgáltatás megszervezési egységének minél inkább igazodnia célszerű a feladatellátás optimális szakmai-technikai kapacitásához. A méretgazdaságosságnak különleges jelentősége van a helyi szolgáltatási természetes monopóliumok tekintetében, valamint az intézményi ellátások költséghatékony biztosításában.

Az ún. túlsordulási (spillover) hatás beszámítása a finanszírozásba a következő szerepkör. A helyi kormányzatok nincsenek elszigetelve egymástól, az ellenkezője csupán elméleti absztrakció. Valójában egymással eredendően interaktív viszonyban vannak, legalábbis, ami a közfeladatok igénybevételét, vagy a szomszédos környezeti és más hatások élvezetét vagy elszenvedését illeti. A spillover hatások a helyi közjavak és közszolgáltatások áthajlása

⁴⁷ A táblázat egyes elemei és részstruktúrája a következő forráson alapulnak, bár elérő cím és logika, továbbá összességében eltérő értelmezés szerint: Dafflon, 2006: 301. V.ö. a különböző tartalmakat!

**A decentralizáció szempontjából fontos
államháztartási funkciók főbb tartalma**

Államháztartási funkciók → Jellemző alfunkciók ↓ <i>Realizálás szintje</i> →	Stabilizáció			Redisztribúció			Allokáció			Reguláció		
	<i>Kp-i</i>	<i>Reg.</i>	<i>Helyi</i>	<i>Kp-i</i>	<i>Reg.</i>	<i>Helyi</i>	<i>Kp-i</i>	<i>Reg.</i>	<i>Helyi</i>	<i>Kp-i</i>	<i>Reg.</i>	<i>Helyi</i>
1. Méretgazdaságosság biztosítása								X	X			
2. Túlszordulási hatás korlátozása								X				
3. Tranzakciós költségek csökkentése									X			
4. Egyenlő hozzáférés feltételeinek garantálása				X								
5. Elérhetőség tartalmának feltöltése				X								
6. Bevételi szint kiegyenlítése				X								
7. Minimum szolgáltatási szint meghatározása				X								
8. Önkormányzati minimum szintjének definiálása				X								
9. Mobilitás tartalmának kitöltése				X								
10. Deficit-finanszírozás	X											
11. Potyautas-probléma kezelése	X											
12. Versenyszabályozás										X		
13. Árszabályozás												X
14. Piacra lépés feltételeinek meghatározása										X		X
15. Fogyasztóvédelem										X	X	X

Forrás: saját (HMT) szerk.

következtében jelentkező potenciális allokációs döntéseket váltanak ki. Jellemző például a regionális vagy nagyobb területi szinten történő funkciókezelés.

A tranzakciós költségek csökkentése jellemzően a kormányzati kudarcok korlátozásával összefüggésben merül föl. Az igazgatási hatékonyság ellen való lehet a túlságosan szétaprózott területi kormányzati struktúra. Természetesen ezt önmagában azért nehéz megítélni általában. Lehetnek ugyanis más társadalmi előnyök, amelyek kompenzálják a ráfordításokat. A közfeladat-ellátással kapcsolatos tulajdoni szerkezet túlzott differenciáltsága ugyancsak költségnövelő lehet, ami megfelelő döntési politikával keretek között tartható.

Mint látható, a decentralizációs összefüggésű allokációs funkciógyakorlás helyi kormányzati szinteken realizálható. Ez látszólag magától értetődő. Valójában azonban a decentralizációval kapcsolatos politika másik funkcionálisan komplex csomagját a helyes eredmény elérése érdekében központi szinten kell gyakorolni. Ez a helyzet a redisztribúciós államháztartási funkcióval.

b) A redisztribúció sokrétű fogalom. Nekünk itt most a decentralizáció érdekében való megvalósítására kell kitérnünk. A központi szint alkalmazott politikájával különösen a következő alfunkciók realizálására törekszik. Biztosítani kell a lehetőségekhez képest a helyi közjavakhoz és -szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférést. A decentralizáció elve az egységes nemzetállamok óta, hogy tekintet nélkül az életvitel helyétől a társadalmilag közösen szervezett szükségletkielégítés útján mindenki részesedjen. Ez azonban természetesen nem jelenti azt, hogy okvetlenül helyben és azonos költségért.

A következő alfunkció az ellátás bárhol is elérhetővé válása. Azaz, reális ellentételezésért a hozzáférés joga realizálható. Ennek feltétele, hogy az elérési költségek ne legyenek irreálisan nagyok. Nemcsak pénzre kell itt gondolni, sőt nem is arra elsősorban, hanem társadalmi költségre. Például, ha a sürgősségi ellátás az átlagos szinthez képest nagyon hosszú idő után elérhető csak, annak a költsége, az abból fakadó károk jelentőségek lesznek egyéni és közösségi szempontból számbavéve egyaránt.

A *bevételi szint kiegyenlítésének* funkciója az egyenlőtlenségeket a helyi források kiegészítésével próbálja enyhíteni. A közjavakból és -szolgáltatásokból való részesedés korrekciójáról van szó. Erre bizonyos szintig mindig szükség van, hiszen a területi vagy települési egyenlőtlenségek irreális szinten tartása általában a társadalom egészének sem érdeke. Ugyanakkor a teljes szintrehozás kísérlete is ellenérzéseket szül. A jobb módú térségek, városok nem érdekeltek költségvetési hozzájárulásuk szintjének minden határon túl való emelésében.

Ellentétes hatása a minimum szolgáltatási szint előírása. Ekkor a közjavak és egyes javak biztosítója számára állapítanak meg kötelezettséget annak érdekében, hogy az ellátás-szervezés rendszere ne parcellázódjon fel túlságosan. Jellemző kormányzati kudarc ebben a körben, hogy a helyhatóságok igyekeznek önállóságra berendezkedni, mert azzal befolyásuk, alkupozíciójuk a helyi közösség felé, illetve más kormányzati szintek irányába várhatóan kedvezőbb lesz. A minimum standardokkal nem feltétlenül ellentétes, de egy bizonyos, megállapodás szerinti mérettől velük szemben védelmet is jelent az „önkormányzati minimum”. Eszerint egy adott szolgáltatási szintet önkormányzati egységként, átfogó kapacitásként tudni kell garantálni. Összevontabb rendszerek alapszintjei⁴⁸, illetve feladatellátási paraméterhez rendelt regionális szintek⁴⁹ esetében szoktak ilyen meghatározni.

Végül a mobilitás szabályozása ugyancsak a decentralizáció ösztönzésével összefüggő redisztribúciós államháztartási funkció része. A központi kormányzatnak érdeke lehet a közjavak piacának gerjesztése, vagy éppenséggel korlátozása. Az előző esetben a társadalmi szintű gazdaságosság érvényesítésének szempontja lehet mérvadó. Az utóbbi viszont az esetleges túlkereslet korlátozásaként jöhet szóba. Az egyoldalú urbanizációt követő elvándorlást például bizonyos korszakokban adminisztratív intézkedésekkel próbálták kordában tartani.

Összességében a redisztribúciós funkció decentralizációs tartalma egységes kormányzati szabályozási politika formájában bontakozhat ki. Mindez elsődlegesen pénzügyi-költségvetési eszközrendszer alkalmazását jelenti a piacgazdaságban. Látható, hogy a szabályozási politika nem maradhat magára. Területi szintű allokáció nélkül, pusztán költségvetési eszközökkel tartósan jótékony hatást aligha lehet elérni. Például a tranzakciós költségek csökkentése nélkül a szolgáltatásnyújtás elvárt szintjének meghúzóása ellentmondásos eredményre vezet. Széttagolt önkormányzati rendszerben történetesen ezáltal el kell vonni alapfeladatokat a települési egységektől.

c) Ha már a központi szerepeknél tartunk a decentralizáció biztosításában, akkor a stabilizációs funkció körébe esőket is gyorsan vegyük számba. Közülük kiemelésre érde-

⁴⁸ Pl. Nagy-Britannia alapszintű körzeti (district) önkormányzatait

⁴⁹ Pl. régiók Lengyelországban (Regulski, 2003), valamint Dánia új régiói (az utóbbiak alapja a kórházi ellátás területi közege, l. erről: Péteri, 2006)

mes a deficit-finanszírozás, amelyik magában foglalja az eladósodás korlátozását, valamint az esetleges hiányok kezelését, az önkormányzati kötvénykibocsátást. Az államháztartás egyensúlyának kézbentartása érdekében szükséges az egyes alrendszerek kiadásainak korlátozása.

A makroszintű szabályozás körébe tartozik a potyautas-probléma kezelése. Az önkormányzatokra hasonlóképpen igaz, mint az állampolgárokra, hogy a közjavak piacán hasznaikat akként próbálják maximalizálni, hogy igyekeznek elkerülni az igénybevételi költségek megfizetését. Azaz a támogatásokért sorban állnak mindnyájan tekintet nélkül saját erőforrásaik nagyságára. A központi szabályozás különböző ösztönzőkkel készítené a bevételi kapacitás kiaknázására, egyben a szükséges közösségi hozzájárulások befizetésére. A hazai pénzügyi eszközök közül különösen ilyen az adóerő-képesség szerinti szabályozás.

d) A regulációs funkció egyes elemei központilag, mások helyi szinten valósulnak meg, végül vannak olyanok, amelyek vegyesen. Ismét csak a decentralizáció érvényesítése tekintetében vesszük számba az alfunkciókat. Érdemes rámutatni, hogy ezek a szerepek, amennyiben decentralizálhatók, klasszikus szabályozási eszközökkel valósulnak meg, amilyen a gazdasági tervezés, a fejlesztési és rendezési tervezés, a helyi jogalkotás.

A *versenyszabályozás* teljesen központi alfunkció. A versenyfeltételeket egységesen kell biztosítani, ráadásul az adminisztrációtól jelentős részben független intézmények útján. Decentralizációs összefüggés különösen a természetes monopóliumok körébe sorolható közüzemi szolgáltatások esetében van, amelyek tekintetében a versenyszabályozás központi kormányzati szinten valósul meg.

Az árszabályozás ugyanebben a körben jellemző, de általában helyi szintű megvalósítást is feltételez. Az árképzés elfogadása meghatározott körben rendszerint (pl. helyi tömegközlekedés tarifái, távhődíjak, víz- és csatornadíjak, szemétszállítási díj) önkormányzati hatáskörben szoktak lenni. Lévéen szó természetes monopóliumokról, a közösségi szerep, beavatkozás indokolt – a verseny fenntartása érdekében.

A piacra lépés feltételeinek meghatározása megosztva központi és helyi feladat a decentralizált közösségi feladatellátás körében. Helyi hatáskör állapítható meg például a települési szilárd hulladékgyűjtés és elhelyezés szolgáltatása tekintetében.

A fogyasztóvédelem kiválóan alkalmas az információs aszimmetria csökkentésére. A funkció ráadásul klasszikusan egyre inkább társadalmisított. Ezen a ponton az önkormányzatoknak is osztanak lapot, azonban jól látható, hogy a decentralizáció nem az egyetlen lehetséges forma a központi feladatmegoldás kiegészítésére, vagy éppenséggel egyensúlyozására.

A táblázatból jól látszik, hogy a decentralizáció útján érvényesülni képes redisztribúciós funkciókat központi pénzügyi szabályozás útján kell realizálni. Hozzátehetjük: tulajdonképpen ez a forrásszabályozás. A helyi és regionális szinteken biztosítható közjavak és egyes javak allokációja ezzel szemben közvetlenül a decentralizált szinteken történik – legalábbis polgári demokratikus rendszerek piacgazdaságaiban. A kiadási oldal társadalmi értelemben vett hatékony felhasználás irányába terelése ezért az allokációs alfunkciók decentralizált érvényesítésével valósul meg. Pénzügyi jelentősége természetesen a regulációs funkciónak is van, csak hogy az alapvetően nem a költségvetési szabályozás összefüggésében jut kifejezésre. A stabilizáció vonatkozásában alkalmazott eszközök pedig az államháztartás egészének kezeléséből vezethetők le.

A helyi és regionális szerepkörök közvetlenül tehát az allokációs és a piacgazdasági értelemben szabályzó (azaz nem egyszerűen jogi normatív) funkciók egyes összefüggéseiben kerülnek előtérbe. Vagyis a kérdés nem egyszerűen a feladatok szintek közötti telepítése. Sokkal inkább a köz- és a magánszektor közötti allokáció tartalma! Ma hazánkban különösen aktuális, hogy a legnagyobb, mert legköltségesebb feladatcsoportok tekintetében az állami szerepek általában hogyan alakulnak. Az egészségügyi ellátást illetően viták keresztüztüében áll a közszektor pozicionálása, de összességében súlyának csökkenése valószínűsíthető. Ugyanez a helyzet az oktatásban, és kevésbé látványosan, de a valóságban töretlenül át-alakulóban van a személyes szolgáltatást nyújtó szociális ellátások terheinek allokálása. Szembe kell nézni a közfeladat-ellátás nagy rendszereiben is az önkormányzatok részleges vagy teljes „kivezetésének” problémájával. Ami természetesen nem jelenti minden, illetve más közösségi formák negligálását, sőt éppenséggel esetleg azok kompenzációs előtérbe kerülése lehetőségként fölmerül.

A pusztai intézményi átrendezés ehhez édeskevés. Pénzügyi szabályozással a folyamat tisztázása érdekében többet lehet tenni. Például elkerülhető, hogy csak szervezeti kérdések merüljenek föl, ami a feladatellátás megmerevítéséhez vezethetne. Azonban az ilyen komplex újraértelmezési gyakorlatban oszlopos szerepet vállaló finanszírozási rendszer alakításának elemei nem „settenkedhetnek be” az éves költségvetési törvények eldugott részletszabályai között. Már csak azért sem, mert akkor hosszabb távú, szélesebb körben elfogadott koncepció elemeként nem lehetne őket komolyan venni. Az allokáció a nagy ellátó rendszerekben jelentős társadalompolitikai döntés. Ennek meghozatalához stratégia és alkalmazott stratégiai eszközök kellene, amelyek nélkül még egy éppen eltalált jó szabály sem ér semmit. Sőt, megfelelő környezet híján, gyakran többet árt, mint használ. A közfinanszírozás kereteinek illeszkedniük kell a társadalompolitikai célkitűzésekhez.

5. A lokalizációtól a hálózatosodásig

A helyi közfeladatok ellátásának zavartalansága egyre kevésbé lokális területi, inkább globális hálózati kérdés. A „globális” szó nem centralizációt vagy nemzetek fölöttiséget jelent szimplán. Sokkal inkább a lokalitások sorának szerves kapcsolatát, aminek azonban nem a területiség a kerete. Például a nagy közműszolgáltató vállalatcsoportok szolgáltatási és gazdasági befolyási övezetei nem egybefüggőek, kapcsolatrendszerük alapja nem a térszerveződés. A társaságirányítás ugyanis elsősorban rendszerszervezésen alapul már jó ideje, amit a virtuális technikák (informatika) csak megerősítenek.

A piac kudarcainak vannak lokális, illetve legalább nemzetgazdasági szinten egységes megnyilvánulásai. A tiszta közjavak és közszolgáltatások körében az előbbire példa a közvilágítás, az utóbbira a honvédelem. Állításunk az, hogy a lokális megnyilvánulású piaci elégtelenségek eredete sok esetben globális, illetve a hálózatoság nem területi elvű szerveződésén keresztül valósul meg.

Az említett Tiebout-hipotézis absztrakciója szerint nincs a helyi feladatellátásban túlcsoordulás (Batina és Ihori, 2005: 310). Ez azonban egy modell ideálisnak vett kiindulópontja. Valójában helyi fórumok valamelyik területi szintjén kezelendő a külső gazdasági hatások (externáliák) bizonyos része. Mielőtt továbblépnénk, nézzünk erre egy jellemző esetkört. A környezetvédelem egyes területei például lokális feladatként kerülnek meghatározásra.

A magyar szabályozás szerint ilyen a káros zajkibocsátás elleni védelem egy része, illetve az épített környezet védelme. A piac magától nem kezelné az ezzel kapcsolatos konfliktusokat, hiszen a szereplőknek egyenként ez vissza nem térülő többletköltség volna. Ha viszont senki sem fordít rájuk gondot, előbb-utóbb mindnyájuk haszna csökken. A kormányzati szerep létjogosultságát ez az önszabályozási kudarc-képlet okozza. Több vonatkozásban a közszerepeket az optimális hatás érdekében a megfelelő közösségi szervezési keretek között kell biztosítani.

A decentralizáció szintjei szempontjából az externáliák egy bizonyos típusának van jelentősége. A külső hatások gazdasági szerepe sokszor áttételes.⁵⁰ Máskor érvényesülésük területileg elhatárolható, akár kedvezőtlen, akár kedvező következményekről van szó. Mivel nemcsak az a lényeges, hogy a közfeladat ellátása nem feltétlenül központi, hanem ha helyi, akkor a megszervezés milyen szinten történik: települési, térségi, megyei, avagy regionális keretek között; illetve, ha települési szinten, milyen méretkategóriára, településnagyságra vetítve. Egy városi gimnázium, és még inkább annak kollégiuma esetében a beiskolázás nyilvánvalóan túlterjed a településen. Az ún. túlsordulási hatás pozitív externáliaként jelentkezik a környéken. Klasszikusan negatív külső hatás viszont a környezeti következmények előidézése, például az élővizek szennyezése a települési folyékony hulladék által. A feladattelepítés optimális tartalmát és kereteit tehát a decentralizáció „közgazdaságtana” útján, a költségek és hasznok ilyen értelmű számbavételével lehet elvégezni. Oates (1972) decentralizációs teóriájából kiindulva elemzi ezt részletesen a szakirodalom (Lockwood, 2006).

Korábban a decentralizált feladatellátás szempontjából szinte kizárólag ezeknek a területi externáliáknak tulajdonítottak jelentőséget. Ugyan nem minden területi externália kezelése közszektorbeli, még kevésbé közigazgatási probléma⁵¹, azért amennyiben mégis, a piaci kudarcok közül a területi externáliáknak a jelentőségét illetően a kormányzati kezelés szempontjából azonban ma már nemcsak a megfelelő beavatkozási szint hangsúlyozása a fontos, hanem a szinteken és téregységeken áthatoló hálózatosságé is.

A kormányzati kezelés válaszul a piaci hatások externális következményeire többféle lehet. Az egyik szokásos válasz a külső hatások belsővé tétele, az internalizálás. Ha a területi externáliák kezelése körében⁵² maradunk, olyan szabályozási szituációt kell találni, amelynek keretei között pozitív és negatív hatások egyaránt együtt optimális eredőt produkálnak. Például szolgáltatási (mondjuk beiskolázási) körzet meghatározásával, vagy a támogatásnak az igénylőt követésével; csatornázás esetében a tisztítómű támogatásának térségi vagy központi kezelésével. Az internalizálás mechanikusabb változata a méretgazdaságosság elvének az alkalmazása. Eszerint a mértékadó kapacitások mentén telepítik a feladatköröket. A kol-

⁵⁰ Ilyennek tekintik például az oktatást (l. a téma összefoglalására: Varga, 1998: 31–36).

⁵¹ Stiglitz, 1988: 214. példája szerint a méhész méhei pozitív gazdasági eredményt hoznak a szomszédos almáskert tulajdonosának azzal, hogy beporozzák a virágokat. Tekintsünk most el attól, hogy a pozitív hatás itt kölcsönös (a méhész is nyer, költség nélkül), ami viszont a public choice elméletek egyik kedvelt kiindulópontja (Cullis–Jones, 2003: 51–54).

⁵² Az internalizálás más formájára gyakran hivatkozzák Coase tételét, amelyik a tulajdonjogok definiálásával teremt egyensúlyt az előnyök élvezői és a károk elszenvedői között, amit a környezetgazdálkodásban gyakran alkalmaznak. (L. és v.ö.: Nemes, 1999: 63.) Coase-nál persze a kulcskérdés, hogy meddig oldódik meg a kérdés a magánviszonyok közepette, és mikortól jut esetleg szerephez a közszektor, azaz a tranzakciós költségek hogyan alakulnak (Coase, 1960).

légiumi példában az intézmény fenntartása nem a székhely szerinti városhoz kerül, hanem ahhoz a területi egységhez, mondjuk a megyéhez, amelyik szint által nagyjából lefedhető az igénybevevők hovatarozási köre. Az internalizálás komplexebb értelme nem szakítja el a területi egységek definiálását annak alapvető összefüggéseitől. Ami nem más, mint hogy a helyi önkormányzatok feladatellátási körének, illetve az abban foglalt tartalmaknak a meghatározása nem szimpla beavatkozás, hanem a piaci kudarcok kezelésének adott technikája. Ekkor az internalizálás komplexebb megoldási eszköztár, amelyeknek legfeljebb része a szintek igazgatásszervezési kialakítása.

A modern hálózatosság azonban nem területen belül integrál, hanem a szervezés más formáin keresztül. Többek között vállalatcsoportok útján, amelyek a belső kapcsolatokon, ún. *szinergiákon* keresztül képesek optimalizálni termelésüket, szolgáltatásaikat. A közüzemi körben ennek különös üzleti jelentősége van.

A rendszerváltó országokban az állami beavatkozást igénylő feladatok megoldására a kormányzati pénzügyi decentralizáció által adott teoretikus keret nem véletlenül került az elméleti magyarázatok jó része érdeklődésének középpontjába (Bird et al., 1995; Nemecc–Wright, 1997; Swianiewicz, 2003).⁵³ A magyar helyi önkormányzati rendszernek például egyik legnagyobb problémája éppen az volt, hogy már a területi externáliák kezelésében is tartósan alulteljesített. Sem a méretgazdaságosság szerinti mellérendeltségi alapú szerveződés ösztönzése terén nem sikerült áttörést elérni, sem a feladatok területi nagyságrendekhez rendelése nem valósult meg.

A próbálkozások közben azonban a világ is fordult. A piac kudarcainak lokális megnyilvánulásai tekintetében a globális kiindulású vonások egyre nyilvánvalóbbá váltak, mind a kormányzatok, mind a fogyasztók számára. Ennek a folyamatnak a hatására viszont újabb piaci elégtelenségek kerültek reflektorfénybe, amelyekre nézve a bevett kezelési módok immár elégtelennek mutatkoztak. Mindenekelőtt a természetes monopóliumokról és az információs aszimmetriáról van szó.

A közüzemi vállalatok szolgáltatásainak természetes monopóliumos volta mindig is jellemző volt. A 20. század utolsó harmadáig, azonban általában a megfelelő méretű kormányzati szinten ezt kezelték, ami maximálisan a beavatkozás nemzetállami szintje volt. Ezután azonban feladatellátás piaci megoldásai kezdtek kiterjedni, és ennek nyomán a szolgáltatásszervezés globális (immár nem klasszikusan területi) formáira helyeződött a hangsúly. A multinacionális cégek lényegében egy időben jelentek meg az integrálttá tett közszolgáltatási piac egyes részterületein. A versenyt ez a folyamat áthelyezte a nemzetállamok fölötti szintre.

Új szerepe lett az információs aszimmetriának is. A fogyasztók kiszolgáltatottsága nagyobb lett. Már csak azért is, mert a legalább még a maguk választotta kormányzatok befolyásolási szerepe csökkent a nagyrendszerekkel kiszolgáló társasági hálózatokkal szemben. A helyzet feszültségére jellemző, hogy különböző formákban politikai ellenállásra is vezetett a szituáció, holott a világgazdaság egy belső összefüggésű konfliktusa került előtérbe. Az újonnan megerősödött hálózatosság a közszolgáltatások világgazdasági szervezésében kezdte élesztetni a kormányzati szintek és az állami szerepek érvényesítésének új formái iránti igényeket.

⁵³ Igaz ez a fejlődő országokra is. L. erre: Shah, 1994.

Harmadik rész

FORRÁSOK ÉS ESZKÖZÖK

A helyi közösségi gazdálkodás felfogható közgazdasági tevékenységként, pénzügyi feladatként, illetve a gyakorlati döntések politikája egyik átfogó területeként. E helyen az utóbbi értelmezést használjuk. A közösségi gazdaságpolitikák kereteit mindenekelőtt tárgyaik oldaláról határolhatjuk el világosan. Megkülönböztetnek ezen az alapon

- költségvetési gazdálkodási politikát,
- vagyongazdálkodási politikát és
- helyi gazdaságfejlesztési politikát.

Az utóbbiról a következő részben lesz szó. Az alábbiakban a döntésekhez mozgásteret teremtő modellértékű feltételrendszerek áttekintése kerül sorra. Ehhez nemcsak a jogi, hanem a gazdasági szabályozások is látótérbe vonandók. Mindegyik esetben létező rendszerekre koncentrálnunk, nem kiszakítva azt a fejlődés nemzetközi és történeti összefüggéseiből. Először egy létezett tiszta rendszer modellezésére kerül sor, amellyel egyben a kereteket később feszegető kihívások alapja is körvonalazható.

I. fejezet

FINANSZÍROZÁSI POLITIKA⁵⁴

A modern decentralizált rendszerek finanszírozása a szintek közötti pénzügyi kapcsolatokra alapul. A költségvetési föderalizmus biztosítja a feladatok ellátásának arra a területi egységre telepítését, ahol a közösségi költségek és a hasznok elvileg optimálisan jelentkeznek. Egyben lehetővé válik a döntések önálló meghozatala abban a körben, amit a szabályozott források rendelkezésre bocsátásával biztosítanak. A relatív szabadság garantálása azért fontos, mert a választott testületeknek így biztosan van miről határozniuk.

1. Önkormányzati forrásszabályozási rendszerkeretek

A költségvetési politikáról érdemben akkor beszélhetünk, ha van miben dönteni. A nagyságrend és a rendelkezési szabadságfok független a helyi státusztól. Adott esetben egy jómódú, vagy ettől függetlenül is erőforrásokkal szélesebb körben bíró kistélepülés is sok mindentől határozhat. Mozgástere kereteit egyfelől a költségvetési szabályzórendszer, másfelől a saját maga által kialakított korábbi gyakorlatok határozzák meg.

Európában az önkormányzati finanszírozási politika, és rajta keresztül a helyi költségvetési politika normatív keretei többszintűek, amelyek Magyarországról nézve a következő alapvető szabályozásokban foglaltnak:

- Az Európa Tanács önkormányzati chartája, amelyet nemzetközi szerződésként a Magyarország is aláírt és ratifikált, az önkormányzati pénzügyi szabályozás⁵⁵ számos alapelvét rögzíti.
- Az önkormányzati törvény gazdálkodási fejezete ugyanezen az alapon rendszertani alapokat rögzít. Témánkba vágóan ennek legfontosabb kiinduló eleme korábban a forrásszabályozás volt. Eszerint a helyi önkormányzatok pénzügyi gazdálkodásának makroszintű befolyásolása egyértelműen a rendelkezésre bocsátott eszközök oldaláról történik. Ezzel kordában lehet tartani az állami eladódáshoz vezető korlátlan költési törekvéseket, ugyanakkor megmarad helyben a felhasználásról való döntés szabadsága. Az új szabályozás 2012-től ezzel szemben az ún. feladatfinanszírozást állítja előtérbe.
- Az államháztartási törvény rendezi az önkormányzati gazdálkodás folyamatának további szabályait. Teszi ezt természetesen azon túl, hogy a rendszer egészében az alrendszer sajátosságait és kapcsolatait átfogóan meghatározza.

⁵⁴ Készült az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoportban, kutatásvezető: Horváth M. Tamás.

⁵⁵ L. Szente, 2013állapotjelentését!

- Szabályozási szempontból érdekes módon leglényegesebb továbbra is az éves költségvetési törvények szerepe. Magyarországon sajnos megmaradt az a rossz szokás, hogy akár évente változnak fontos elemek a rendszerben, és azokat túlzottan gyakorlatiasan az állami költségvetés felhasználásának összefüggésében, pontosabban annak minden tekintetben alárendelve határozzák meg. Ezért a rendszerszerű elemek és az ad hoc problémák kezelése nem válik el egymástól. A gazdálkodás tervezése mindig megsínyli az ilyen döntéseket.

A magyar önkormányzatok költségvetési szabályozása 1990–2012 között az ún. *forrás-szabályozásra* épült, azaz alapvetően bevételeiken keresztül érvényesült a központi szint befolyása. A kiadási szerkezetet és annak tartalmát a helyi döntéshozók így szabadon határozhatták meg. Összességében a magyar önkormányzatok gazdálkodásának forrásszabályozása viszonylag modernnek volt tekinthető, minden sebezhetőségével együtt is. Éppen ezért érdemes a továbbiakban e modellértékű, és a közelmúltban még korszerű tartalmakat értelmezni.⁵⁶ Ugyanakkor rá kell mutatni a különböző problémákra, amelyek idővel óhatatlanul előálltak; a belső ellentmondásokra, az ún. koherencia-zavarokra, amelyek szintén felhalmozódtak. A kilencvenes évek végétől számos szakmai finanszírozási reformjavaslat fogalmazódott meg ezek kiküszöbölésére, illetve a rendszer továbbfejlesztésére vonatkozóan.⁵⁷ Ugyancsak javaslatok születtek a kormányzat önkormányzati költségvetési politikájára⁵⁸ nézve, adott esetben összefüggést teremtve a tágabb társadalompolitikai⁵⁹ döntési irányokkal. Az utóbbi megközelítéshez kapcsolódva, a továbbiakban a helyi önkormányzat költségvetési forrásszabályozását tágabb környezetébe ágyazottan jellemezzük. Különösen abból a megfontolásból, hogy a megértés komplexitását, valamint előremutató és tartós reformok tényleges megalapozását csak a pénzügyi szabályozáshoz képest „külső” szempontok határozott és radikális bevitelével lehet elérni. Vizsgáljuk meg tehát a mechanizmus működésében a tágabb társadalmi kérdések főbb rendszerszerű kapcsolódási pontjait.

Kezdjük a bevételi szerkezet áttekintésével. Példaként a belső arányokra vegyük a 2007. évet, amelyet az alábbi ábra szemléltet. A múltbeli működő struktúra lehetővé teszi a modern korban jellemző formaelemek modellszerű leírását.

Az összes önkormányzat aggregált forrásszerkezetében magyarázó értékű polaritást a saját bevételek, és az állami (tkp. központi költségvetési) hozzájárulások viszonya fejezi ki. Nem mintha az előbbi valamiféle biztos önállóság fokmérője volna, a másik pedig a központi „gyámkodást” testesítené meg. Mindenesetre az európai pénzügyi összehasonlítások (l. pl. GOLD II, 2010) szeretnek a *saját* forrásokból, azaz döntően a helyi adókból és más helyben képződött bevételek összességéből kiindulni. Azon az elvi alapon, hogy a helyi önkormányzatiság életképességét mindenekelőtt saját kapacitásai biztosítják. Kettőn áll a vásár: ezek források alapvetően bázisai az önállóságnak, másrészt pedig a központi kormányzatnak nem szabad(na) elvonnia őket. A helyben képződő forrásokat ezzel még nem fedtük le, hiszen

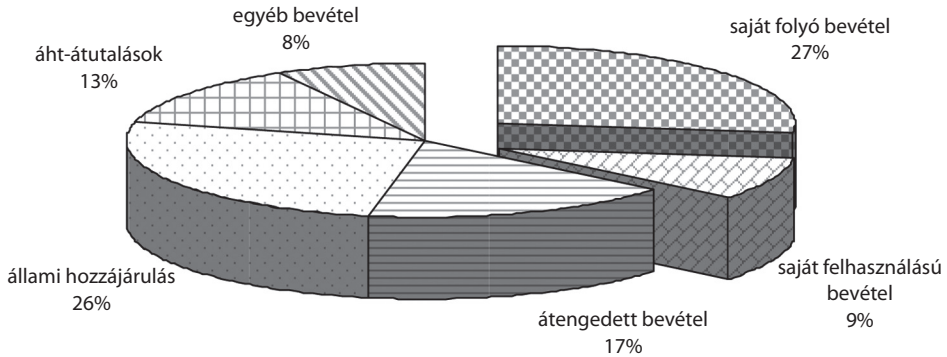
⁵⁶ A korszak átfogó helyi pénzügyi elemzésére l. Horváth–Péteri–Vécsei, 2014a; részletesebben Horváth–Péteri–Vécsei, 2014b tanulmányait!

⁵⁷ Ilyenek különösen: Davey–Péteri, 1998; Hermann et al., 1999; Hegedüs, 2004; Koppányi–Wetzel–Dahrer, 2004.; Illés, 2005; Péteri, 2005., Pitti, 2005; Vígvári, 2006

⁵⁸ L. közülük a következőket: Vígvári, 2005; Vígvári, 2008

⁵⁹ L. erre különösen: Kovács–Vígvári, 2008. vitairatát!

A forrásszerkezet példája a korábbi magyar megoldásban
(2007. évben)



Forrás: Pénzügyminisztérium (BM, 2008)

szoros a kapcsolat az ún. megosztott bevételekkel is. A központosított adók helyben maradó része ugyanúgy az életképes lokális kapacitások fontos bizonyítéka.

Az átellenes pólust a kormányzati központi, pontosabban központi költségvetési hozzájárulások fejezik ki, amit nálunk jogszabályi terminológiával régóta állami hozzájárulásnak neveznek. Ez helytelen, hiszen az önkormányzat egésze az állam része, annak egy hatalmi ága. Ábránkon ezt a hivatalos statisztikákban szereplő fogalmat tüntettük föl, a jobb azonosíthatóság érdekében. A támogatások elsősorban a kiegyenlítést szolgálják, a helyben képződött források egyenlőtlenségéhez képest. Noha a szabályozás szempontjából nagy jelentőségű ez az eszközcsoport, másodlagosnak tekintik általában súlyát tekintve a nemzetközi összehasonlításokban. Kifejezve így azt a költségvetési filozófiát, hogy az életképes helyhatósági rendszer alapvetően saját kapacitásaiból építkezik.

a) A dilemma általános értelemben az, hogy a támogatások rendje korszerű módon egyáltalán nem jelent beavatkozást az önálló helyi döntéshozatalba. Ugyanakkor mégis rontja a szabadság illúzióját. A helyben képződött és ott is hagyható források adta részleges szuverenitást ugyan nem szabad abszolutizálni, de végső soron mégis a funkcionalitás alapját jelenti – általános szakmai vélekedés szerint. Hosszabb távon azokat a feladatokat érdemes területi szintre decentralizálni, amelyek megszervezésének fedezete nagyban-egészében éppen azon a szinten biztosítható. (A Coase-tétel alkalmazásával.) Az ellátórendszerek működtetése fölötti döntési jogok telepítése, és azok zökkenőmentes gyakorlása ebben az esetben igényel a legkevesebb szakmai előkészítési és politikai „magyarázkodást”.⁶⁰ Ennek

⁶⁰ Ezt a gyakorlati tételt egy másik államháztartási struktúra működtetésének dilemmájával állíthatjuk párhuzamba. A nyugdíjbiztosítási rendszerek két alapvető modellje a járulékfedezeti és a felosztó-kirovó

az ellenkezőjét jellemzően más társadalmi értékekre hivatkozással szokták állítani. Nálunk például jellemzően a kistélepülések népességmegtartó erejének fenntartása ilyen hivatkozási alap. Ez jogos is természetesen, csakhogy a finanszírozás belső logikájának kiiktatása a rendszerszerűség szempontjából előbb-utóbb kedvezőtlenül súlyos hatásokhoz vezet. A koherenciát ettől kezdve rendszeresen külső (a szűken értelmezett gazdaságosságon kívüli) eszközökkel kell majd megteremteni, ami fáradtságosabb és bizonytalanabb kimenetelű megoldásokat eredményez.

b) Ez az általános funkcionális dilemma a polgári területi önkormányzatok kialakulásának történetében is kísért. Vajon az önkormányzatnak saját elidegeníthetetlen jogai vannak, vagy azokat az alkotmányos állam biztosítja csupán számára? Alexis de Tocqueville a 19. században írott *A demokrácia Amerikában* című művében akképpen fogalmaz⁶¹, hogy a helyi közösség jogai eredendően adóttak. Nemhogy nem származtatottak ezek a központi szinttől, hanem egyenesen a lokalitások mondanak le szuverenitásuk egy darabjáról kormányaik javára. Mindezt átfordítva a források eredetére: aligha a központi támogatások és forrásátengedés jelentik a működés alapját, hiszen minden adóbevétel valahol termelődik, hanem az összes helyben képződött pénzből centralizálnak majd aztán. A jóléti állam időszakában azt tettek hozzá ehhez a szemlélethez, hogy a központi hozzájárulásokat garantált rendszerben biztosították, az átfogó szabályozás eszközévé is téve a támogatásokat. A közgazdaságtan fiskális föderalizmus elmélete olyan jól kidolgozta az ezzel összefüggő mechanizmusokat, hogy sok tekintetben relatívvá is vált a forrásszerkezet e fő elemei közötti különbség. Mind-egyik formát beépítették a szabályozott piacgazdaság keretei közé. A neoliberais korszak azonban ismét elővette a markánsabb megkülönböztetést a nyilvánvaló szándékkal, hogy a közösségek, területi szintek forráshozzáadási hajlandóságát és képességét ösztönözze. Ez a motiváció nem ült el a konzervatív kurzus idejének elmúltával sem.

c) A helyben képződött források és a támogatások ellentéte valójában akkor lenne, illetve ott markáns, ha a hozzájárulásokról önkényesen döntenek. Ilyennek látták az elemzők a szocializmus indirekt gazdaságirányítási időszakának területi szabályozását (Vági, 1982). Annyiban feltétlenül jogosan, hogy a döntéshozatal nem volt demokratikus. Garanciákkal védett és intézményesen megfelelően működő rendszerben azonban a hozzájárulási rendszer alapvetően normatív formái, valamint az intézményesen kialakított területi rendelkezések elvileg nem rontják a saját források alapján való gazdálkodás szabadságfokát. Gyakorlatilag azonban mégis: végeredményben ugyanis csak jövedelemelosztás valósulhat meg települési és területi szinten, ami feszültségeket szül. A területek közötti különbségek bizonyos kiegyenlítésének követelménye talán könnyebben elfogadható az érintettekkel. Az ország

rendszer. Előbbi esetében a biztosított általi befizetések fő szabály szerint arányosak a majdani ellátások fedezetével. A felosztó-kirovó modellben viszont az összes biztosított aktuális befizetése teremt fedezetet az összes aktuális ellátás kifizetésére. Vagyis ha a társadalom előregszik, az aktív dolgozók járulékaival szemben egyre nagyobb teher áll. Ezt az utóbb említett megoldást gazdálkodási szempontból lehet alkalmazni, teszik is ezt a jóléti rendszerek, azonban a fenntarthatóság szempontjából mégis a járulékfedezeti rendszer lenne egyértelműen védhetőbb, ahok a funkcionális belső logikája jobban érvényesül. (Általában a külső társadalmi értékekkel szembeni követelményeket szokták ezért vele szembeállítani.)

⁶¹ „Ma már az új-angliai községek alattvalók; de elvileg korántsem voltak azok, vagy ha igen, csak nagyon kis mértékben. Nem kapták a hatalmat; ellenkezőleg, úgy tűnik, inkább ők mondtak le a függetlenségük egy részéről az állam javára...” Tocqueville, 1983: 56.

hátrányosabb, infrastruktúrával kevésbé ellátott részei számára így megvalósul bizonyos jövedelemcsoportosítás. A településtípusok tekintetében azonban már nem ennyire egyértelmű a helyzet. Strukturálisan ugyan kezelhetőek a kistelepülések, elfogadhatók a közösségi lét sajátos színtereinek. Mivel azonban ezek saját jövedelemtermelő képességekkel helyben nem feltétlenül rendelkeznek, a rájuk jutó forrásokat jellemzően központi költségvetési hozzájárulásból kell megkapniuk. Garantált és átlátható mechanizmusok mellett ez nem kifogásolható. Társadalmilag ugyanis ugyanannyit kell érnie a falusi, mint a városi létnek. Az efelé való törekvésnek, továbbá ezzel összefüggésben az urbanizáció területi kiterjesztésének a célja aligha kérdőjelezhető meg. Ezért értelemszerűen nem túl nagy ár a kiegyenlítés, ellenkezőleg, a társadalmi igazságosság területi kifejeződési formája, amit piacgazdaságok is respektálnak, mégpedig jellemzően a piaci elégtelenségek (különösen a területi egyenlőtlenségekre vezető negatív externáliák) kiküszöbölése érdekében.

d) A kiegyenlítések túlságos kiterjesztése vagy általánossá tétele azonban a megfelelő költségvetés hozzárendelését nehezzé teszi. A pénzügyi tervezésnek ekkor mindenképpen el kell szakadnia a feladatellátás által megkívánt célszerű kapacitásoktól. Azok ugyanis meghatározott, habár minden egyes feladat esetében különböző méreteket igényelnek. Elaprózott, kizárólag a települési minőséghez kötött önkormányzati rendszer esetében nem lesz kapcsolat a feladatellátás célszerű keretei és a szélsőségesen eltérő települési struktúra egyes egységei között. Sem döntési, sem az ellátásszervezés hatékonysága értelmében ez nem szerencsés. Vajon megéri-e ezt az árat az előző pontban említett társadalmi igazságosság? Nos, azt megérné feltétlenül. Kérdés marad azonban, hogy annak követése valóban csak a pénzügyi döntések mindegyikének településhez rendelésével valósítandó-e meg. Már csak azért, mert ebben az esetben nyilvánvalóan távol kerülünk a közszolgáltatások optimális (nem pazarló) módon való megszervezésének céljától.

1.1 Saját bevételek szerepe a finanszírozás-politikában

A saját bevételek együttesen összességében egyre növekvő arányt értek el a rendszerváltások országaiiban. Akárhogy is vesszük, a saját források léte, nagyságrendje az önkormányzat életképességének bizonyítéka. Ezen túlmenően pedig ezt a pénzeszközt politikai értelemben nehezebb elvonni vagy megkurtítani, mint a még annyira is garantált központi támogatásokat. Ha szabályozási értelemben nincs is pontosan így, a helyi közösségek jobban érezhetnek eredendő „jogosultságot” erre a forrásukra, mint másokra. Ezért aztán a tartalom és szerkezet valóban stabilabbnak is tűnik. Jóllehet jogi vagy pénzügytechnikai szempontból aligha lehetne a különbséget egzaktan bizonyítani, a politikai döntéshozatalban szerepet játszó érzületei, és annál jóval inkább körvonalazható érdekei jellemző módon igazolják vissza a viszonyulások eltérő karakterjegyeit. Az ellátandó feladatokkal összefüggésben mérendő helyi kapacitásokat mindenesetre így inkább mértékadó módon lehet kifejezni, a józanul elvárható hozzárendelést megvalósítani. Nagyobb saját bevételek stabilan igazolják a feladatellátás gazdagabb képességét, azaz a helyi döntés önállósága kiterjedésének körét és mértékét.

a) Ami a saját bevételeken belül a folyó bevételeket illeti, szokásosan a legjelentősebb tételt a helyi adók képezik. Nálunk azon belül is egy, az iparüzési adó, ebből kb. 85%-ot tesz ki. Legalábbis az államháztartás önkormányzati költségvetésének egészét illetően, azaz az összes helyhatóság vonatkozásában. Ugyanakkor a bevételből való részesedés rendki-

vüli mértékben szór az egyes települések között. Viszonylag lassan indult be e bevételfajta realizálása. Az önkormányzatok eleinte vonakodtak tényleges kivetésétől, mert tartottak a konfliktusoktól, főleg az igazán nagy társaságokkal szemben. Ebben volt vesztenivalójuk, hiszen átvett pénzeszközök formájában többnyire régi kapcsolat állt fenn a jól működő nagy vállalatok és a helyi szervek között. Aztán lassan oszlani kezdtek a kételyek, illetve erősödtek a bevételnövelési kényszerek. Ahol volt helyi gazdaság és prosperált, ott ez a forrás is egyre számottevőbben jelentkezett. „Ha egy üzlet beindul”, a lehetőségek egymás után adják magukat. A folyamat alakulása a központi kormányzat figyelmét is magára vonta. Egyre gyakrabban vetették föl tervezetek, hogy jó lenne központosítani ezt a forrást, illetve a vállalkozások kétségkívül magas adóterheinek enyhítésére leginkább az ezzel előállítható csökkenést ajánlották be rendre önzetlenül.

Régi probléma, már a tanácsrendszer gazdasági mechanizmusreform utáni időszakától kezdve, hogy keresték a helyi bevételnövelés – korlátozott – fejlesztési lehetőségeit. Amint azonban egy-egy ilyen elkezdett működni, azaz lettek is belőle szabad rendelkezésű források, a következmények, amilyenek az egyenlőtlenségek, a jövedelemkiáramlás, mindjárt aggodalmat is keltettek a vezetésben. Ezért gyorsan rá is léptek a fékre, azaz szigorítottak, vagy éppen megszüntették a még oly részleges szabad rendelkezést. Hogy aztán újabb helyi saját forrás bevezetésével kísérletezzenek. Az önkormányzati korszakban ez a stratégia ilyen könnyen már nem volt alkalmazható. Az iparüzési adó kapcsán azonban sokáig élni látszottak a korábbi reflexek. Igaz egészen más politikai és gazdasági magyarázatok környezetébe ágyazva.

Az iparüzési adó a helyi gazdaságfejlesztési politika alapvető eszköze. Gyakorlatilag a vállalkozások vonzásának eszköze lehet, különböző kedvezmények formájában. Mind a kisvállalkozások ösztönzésének, mind a „multik” letelepedésének elősegítésére alkalmazható. Ugyanakkor ebből feszültségek is származnak. Részben a már utalásként említett versenyképesség befolyásolása okán. Másfelől pedig az önkormányzat kettős szerepbe kerül, amikor hatóságként avatkozik a piaci viszonyokba, ahol pedig ő maga gazdálkodóként, például ingatlanhasznosítóként maga is jelen van. Összességében tehát az iparüzési adónak a hiánya vagy markáns jelenléte egyaránt hordoz kétségkívül feszültségeket is, amelyeket a rendszer kezdetétől fogva hurcol magával. Az önkormányzati szisztéma első két évtizedében mindenestre a bevételi források stabilizálásában fontos, és egyre növekvő szerepe lett.

A saját folyó bevételek második legfontosabb tétele az intézmények működési bevételéből származik. A rendszerváltást követő húsz év fontos fejleménye a közszolgáltatások jelentős részének díjfizetéses körbe kerülése. Közülük az intézmények által ellátott feladatok jelennek meg az önkormányzatok költségvetésében. Itt részben a fogyasztók, igénybe vevők által fizetett, általában kiegészítőleges díjak, valamint az állóeszközöknek az alaptevékenységet nem veszélyeztető hasznosításából származó bevételek szerepelnek. A teljesen díjfizetéses helyi közszolgáltatások azonban nem jelennek meg a helyi költségvetésben. Ilyenek a közüzemi szolgáltatások, amelyek a szolgáltató társaságok tevékenységei, ezért a díjbevételek az ő mérlegükben szerepelnek.

Figyelemreméltó, hogy amennyiben a díjak fedezik a szolgáltatást ténylegesen, már pedig a közüzemi körben általában szinte teljeskörűen ez a helyzet, az nem érinti az önkormányzati feladat lényegét, legfeljebb az ellátásszervezői szerep tartalmát. Zavart okozott viszont egyes szabályozói szerepek helyben tartása. Ilyen volt például a díjmegállapításban vitt szerep, például a tömegközlekedés tarifái, illetve a háztartási szilárd hulladék elszállítása

és kezelése tekintetében. A szabályozó és a megrendelő-megbízó szerep keveredése összeférhetlenségi helyzetek forrása volt.

A saját folyó bevételek további kisebb, de nem jelentéktelen tételei még az illetékbevételek, amelyeknek fele része a megyei (fővárosi) és a megyei jogú városok között kerül megosztásra. Egyes bírságok meghatározott része ugyancsak saját bevétel, közvetítve egyfajta elismert helyi érdekeltséget azok beszédésében. A költségvetési számbavétel ide sorolja még az osztalékokat és koncessziós díjakat.

b) A saját bevételek másik nagy csoportját a felhalmozási és tőke jellegű bevételek alkotják. A hagyományos költségvetési szemléletben e fejlesztési célú források fölött van igazából csak rendelkezési, azaz szabad döntési lehetőség. Ez a bevételi csoport itthon egy nagy hullámot írt le több mint két évtized alatt. Mégpedig alapvetően a privatizációnak volt köszönhetően. Törvénnyel helyi önkormányzati tulajdonba kerültek a volt állami tulajdonú belterületi földek, a tanácsi vállalatok, a közművek, közterületek, helyi közutak, volt tanácsi és állami bérlakások, továbbá más vagyontárgyak. Az ebből származó értékesítések növelték a helyi költségvetést. A bevétel realizálása szempontjából a csúcspontot egyenletes megelőző emelkedés után az 1997. év jelentette. Ezt követően a privatizációs hullám már alábbhagyott, nyilvánvalóan az eladható vagyon elapadásával párhuzamosan.

Ugyanakkor stabilizálódott egy még mindig nem jelentéktelen szinten a forrás, de ekkortól már inkább a vagyongazdálkodás keretei között folytatott ingatlanhasznosítás, valamint a különböző önkormányzati részesedésekkel való gazdálkodás formájában. Bár merev lehatárolást a privatizációhoz képest nehéz lenne alkalmazni, azért az ebből a tevékenységből származó bevételek mögött már talán egy összetettebb helyi politikai eszközrendszer húzódott meg. Persze az első szakaszban sem volt kizárt ilyennek az alkalmazása. Mint számos jó példa bizonyítja erre volt lehetőség. Ugyanakkor kényszerből vagy rossz döntések következményeként a vagyonfelélés sem volt ritka. A második szakasz tudatosabb vagyongazdálkodásával kapcsolatban is jelentkeztek immár újabb veszélyek. Elsősorban a korrupciós kockázatok erősödtek. A helyi vagyongazdálkodás a közhatalom-gyakorlással egy szervezeti keretben erős garanciális jogi és igazgatási, továbbá talán versenyszabályozási környezetet követelne, aminek kiépülése elég vontatottan halad, legalábbis azokhoz a jelenségekhez képest, amit a reálszféra és a politikai viszonyok változásai produkálnak.

A felhalmozási és tőke jellegű bevételek között egy további lényeges forrást képeznek az Európai Uniótól átvett pénzek. Ez a költségvetési sor már a csatlakozás előtt megjelent. Az előcsatlakozási alapokból az önkormányzatok már részesedhettek. A 2005. költségvetési évtől kezdődően az emelkedés jelentősebb. Az igazi kifutás azonban az évtizedforduló utánra várható. A 2007–2013. évi költségvetési ciklus támogatásai elhúzódóan és több szakaszban realizálódnak pénzügyileg. A településeken uniós támogatásból megvalósuló fejlesztések ugyanakkor nem feltétlenül önkormányzati beruházások, még ha a közszféra kapta is a támogatást. Következésképp a közösségi források települési és területei kihatásait nem egyszerű számba venni. Jelenleg erre vonatkozó módszertan nem igazán áll rendelkezésre. Témánk szempontjából ez annyiban érdekes, hogy a felhalmozási jellegű források között az uniós átvett pénzeszközök korántsem jelentik a teljes költségvetési kapcsolatrendszerét. Sem terjedelemben, sem pedig időbeliségben.

Az uniós strukturális és kohéziós források felhasználása helyi és regionális. Mindazonáltal az előkészítés, még kevésbé a döntés nem feltétlenül e szinteken zajlik. Magyarországon

például alapvetően kormányzati hatáskör az operatív programokkal kapcsolatos irányító hatósági szerepkörök ellátása. Az önkormányzati szféra, akárcsak a területfejlesztés intézményrendszerén keresztül is, ebben kevésbé vesz részt. A települések jellemzően kedvezményezett pozícióba kerülhetnek. További elosztási döntéseknek tehát alapvetően nem alanyai.

Az uniós forrásokkal együtt jár a forráshozzáadás kötelezettsége az önkormányzat részéről is. Nem egy esetben ennek előteremtése nehézséget okoz. További probléma a viszonylag lassú visszatérülése ennek a hozzájárulásnak, valamint a pályázati pénzek utólagos, teljesítésigazoláshoz kötött folyósítása. Ez azt feltételezi, hogy az önkormányzatnak is meg kell előlegeznie a beruházás költségeinek számottevő részét. Következésképp a források megszerzésére való jogosultság elérése ugyancsak feltételez anyagi kapacitásokat. Ehhez vagy jobb feltételekkel kell rendelkezni, vagy a megfelelő nagyságrenddel, ami elég lehet a megfelelő fedezet rendelkezésre állásához.

Az államháztartásom belüli és kívüli felhalmozási bevételek még a tárgyalt forráscsoport részei. Ezek az előzőhöz hasonlóan meghatározott célra rendelték, adott fejlesztéshez való hozzájárulást képeznek. Mind ezek, mind az előző forrás egyben saját önkormányzati hozzáadást is feltételeznek. Az átvett pénzeszközök tehát saját összegüket meghaladó módon befolyásolják az összes fejlesztési lehetőséget.

A helyi képességeken kétségkívül sok múlik a meglévő erősségek kihasználása tekintetében, azaz abban, miként lehet konvertálni azokat a külső lehetőségek függvényében. Mindez igaz volt a privatizációs szakaszban, amikor a helyes stratégia nem egyszerűen a bevétel egyszerű maximalására, hanem komplex helyi gazdálkodási stratégia alkalmazására törekedett. A következő, már rendszeresebb vagyongazdálkodási időszakban – ahol egyáltalán adatott erre esély – már magától értetődőbben helyi gazdaságfejlesztésben kellett gondolkodni. Az uniós források felhasználásának korszakában pedig még inkább szükség van ténylegesen alkalmazott stratégiai szemléletre. Az időmúlás egyre inkább ítéletet mond a közpénzekkel és közvagyonnal való felelőtlen rendelkezés fölött. Nagyon is idetartozó kérdés azonban, hogy a garanciális feltételrendszer alakulása ezt a társadalmi követelményt alig-alig követi.

c) Az önkormányzati forrásszerkezetnek van egy olyan eleme, amelyik potenciálisan az államháztartás teljes bevételi szerkezetét érintheti. Ez pedig a jövedelemadóknak az esetleges kiváltása az érték alapú ingatlanadó valamely változatával. Most tekintsünk el attól, hogy a felvetés a 2007–2008. évi világgazdasági és attól részben függetlenül is előálló, azt súlyosbító pénzügyi válság hatására keletkezett. Tehát nem igazán a helyi finanszírozási problémák kezelésére vetették föl különböző reformjavaslatokban. E helyen koncentráljunk csak az államháztartás önkormányzati alrendszerére gyakorolható reális hatásokkal.

Ingtalanadó ugyan építményadó és telekadó formájában már létezett, mint helyiadó-fajta. Érték alapú kivetésről is dönthetett az önkormányzat, azonban az ilyen alkalmazás a járulékos költségek miatt nem igazán jellemző. Az említett adóknak a tételes kivetése viszont elég általános, igaz a kedvezmények széles körének megengedése mellett. Az összes bevétel ebből nem túl jelentős, mondjuk, az iparüzési adóhoz képest. Ugyanakkor az adott településen, ahol más bevételszerzési lehetőség nincsen, ez a forrás is jól jöhet. Persze csak akkor realizálható, ha van fizetőképes tulajdonosi kör ténylegesen.

Az érték alapú ingatlanadó bizonyosan érintené a helyi adókat és feltehetően a központi jövedelemadókat valamilyen formában. Valószínűsíthetően egyben az iparüzési adó sorsára is hatással lehet. A települési gazdálkodást valójában nem is az értékkövetés, hanem

az értékváltozási adó fejezné ki. Ekkor a településfejlesztés pozitív externáliáiból lehetne a beruházó közszektornak részesednie, ami éppenséggel a negatív hatások elszenvedőinek kompenzálásra fordíthat.

Az önkormányzati alrendszer bevételi szerkezete szempontjából azonban továbbra is megoldatlan maradna a kiegyenlítetlenség, ami az iparüzési adó szélsőségesen egyenlőtlen megoszlásának is rákfenéje. Az értékalapú ingatlanadó legalább annyira ingadozna, az ország különböző térségeiben lévő, illetve eltérő nagyságú és fejlettségű települései között. A jelenlegi önkormányzati struktúrában nehéz erről feltételezni egy jobban terülő, a finanszírozás szerkezetét egységesebbé tevő hatást. Ezzel szemben fennáll a veszélye, hogy az új típusú adófajta egyszerűen ráépül a meglévő (központi) adószerkezetre, mechanikusan megnövelve az amúgy is magas adó- és járulékkerheket. Ebben – az egyébként valószínűsíthető – esetben, sok más egyéb hatás mellett fölszívódnak azok a remények is, amelyeket a finanszírozás szerkezetében várható változásokat illetően a lehetséges önkormányzati elöljárók iránt táplálhatnánk.

1.2 A bevétel-átengedés politikája

Az átengedett vagy megosztott bevételek központi adókból származnak, oly módon azonban, hogy a képződés helye szerint marad az önkormányzatnak valamilyen részük. Utóbbi értelemben véve helyben képződött forrásokról van szó, amelyek beszedése fölött azonban – szemben a saját bevételekkel – központilag döntenek.

A személyi jövedelemadó szerepének, súlyának alakulása a magyar önkormányzati rendszer kibontakozása során egy álom megvalósításának kísérletét, és annak szertefoszlását híven mutatja. Kiindulásképpen, ortodox módon a helyi jövedelemtermelő képesség mutatójaként fogadták el, és eszerint került elismerésre is: 100%-ban helyben maradt. Oly módon, hogy a központilag beszedett adók 2 éves késéssel kerültek visszaosztásra. Figyelemmel a kilencvenes évek eleji magas inflációra, ez a technika nem volt elhanyagolható hatású. A folyamatot a következő táblázat mutatja.

1990-től kezdődően azonban az átengedés arányát fokozatosan csökkenteni kellett. Túlságosan nagyok voltak az egyenlőtlenségek, amit a támogatásokkal már nem lehetett volna kompenzálni. 1995-től kezdődően az átengedett részt is meg kellett osztani, a képződés helye szerint ottmaradó, valamint normatívan (központilag) szabályozott részre. A sztoriban 1999 újabb fordulópont. Ekkortól kezdve az immár kisebbségi hányadot képviselő átengedésen belül még a ténylegesen helyben hagyott rész is kisebbségbe kerül. Olyannyira, hogy 2000–2002 között már csak 5%-nyi a kapcsolat a forrás keletkezési helye, és az abból való „közvetlen” részesedés között. A többi jelentős részben normatív elosztásra került.

Felmerül a kérdés, mi értelme akkor megosztásról beszélni, ha még az otthagytott rész is ténylegesen további központi újraelosztásra kerül, bár ha parlamenti döntéssel a költségvetési törvény útján is? Döntő részben tényleg annyi maradt az átengedésből, hogy a forrás jellemzően nem az egyes helyhatósághoz kerül, hanem az önkormányzati rendszer egészén marad belül. A megosztott források kategóriájának ez kétségtelenül egy meglehetősen minimalista értelmezése. Relativizálja ugyanis a normatív támogatások fogalmát, továbbá igencsak összemossa a támogatásokat és az adóbevételeket a kormányzat helyi szintjein. Végül az újabb törvényi szabályozás nyomán az szja-megosztás 2012 után teljesen megszűnt.

**A helyi önkormányzatok részére átengedett személyi jövedelemadó alakulása
1990–2010 között**

Év	SZJA-átengedés %-ban*	SZJA-átengedés millió Ft	Átengedett SZJA az önkormányzatok összbevétele %-ában	Ebből: helyben maradó SZJA az önkormányzatok összbevétele %-ában
1990	100	74.530	24,4	24,4
1991	50	47.019	12,1	12,1
1992	50	62.986	12,2	12,2
1993	30	48.953	8	8
1994	30	61.298	8,4	8,4
1995	(29+6) 35	93.631	11,5	9,5
1996	(25+11) 36	101.274	10,3	7,1
1997	(22+16) 38	135.652	11,1	6,4
1998	(20+20) 40	179.090	12,8	6,4
1999	(15+25) 40	199.864	13	4,9
2000	(5+35) 40	242.309	14,2	1,8
2001	(5+35) 40	286.387	14,4	1,8
2002	(5+35) 40	333.007	14,4	1,8
2003	(10+30) 40	405.449	15,7	3,9
2004	(10+30) 40	455.765	16,5	4,1
2005	(10+30) 40	439.932	14,6	3,7
2006	(10+30) 40	460.748	14,2	3,6
2007	(8+32) 40	494.276	14,9	3,1
2008	(8+32) 40	571.079	16,6	3,3
2009	(8+32) 40	n.a.	20	4
2010	(8+32) 40	n.a.	21	4

* A zárójelben szereplő számok közül az első a lakhelyen maradó, a második a normatívan elosztott részt jelenti

Forrás: Pénzügyminisztérium, utolsó két sor: Horváth–Péteri–Vécsei, 2014: 346.

A következő kétely már menet közben is az ösztönzők összes időbeli hatásával volt kapcsolatos. Eszerint a helyi gazdaságpolitika folytatását pontosan az életképeseknél nagyon megnehezíti ez a rendszer. Kevésbé lehet tehát számolni az adópolitika hosszabb távú hatásaival⁶², ha a befektetők kezdeti adókedvezményeit például a rendszer nem ismeri el, viszont, amikor „termőre fordulnak” a beruházások, mindjárt elvonásokkal terhelik a vállalkozó önkormányzatokat.

Végül problematikus volt már korábban is a szabályozás gyakori változása. Bár lépésről-lépésre alakult ki az ez idő szerinti forma, viaskodva a lehetetlenül nagy egyenlőtlenségek és az egyenlően, településhez kötött jogok mérhetetlen ellentmondásával. Ezzel együtt, nehezen tervezhető a racionális gazdálkodási magatartás, a települési stratégia és politikák, ha a

⁶² Vigvári, 2009: 33.

feltételrendszer folyamatosan, egy döntési cikluson belül többször is változik. Formáljogilag ezzel összefüggésben további probléma, hogy az éves költségvetési törvények tartalmazzák a szabályozásokat, nem képezve külön kormányzati döntéshozatal tárgyát. Ebből már eleve következik a változékonyság és változtathatóság. Valójában a szakmai koncepciót nem sikerült a megfelelő politikai döntési formába önteni, azaz a megfelelő szintre emelni. Holott a benne rejlő kérdések ezt maximálisan megérik.

Összességében az átengedett bevételek helyzetének elemzése már önmagában is mutatja a magyar önkormányzati rendszer végül átalakításra éretté vált belső ellentmondását. A kiindulópont jól jelzi azt a jogos és nemzetközileg is tulajdonképpen sugallt ideált, hogy a saját döntéseket saját forrásokkal, de legalább is helyben képződött jövedelmekből származó közbevételekkel kell tudni megalapozni. Csakhogy ezt egy elemeiben szélsőségesen eltérő és elaprózott rendszerben, ahol hiányoznak az integrációs formák, nem lehetett produkálni akkor, ha valóban telepítettek nekik és rájuk feladatokat. Ettől még a finanszírozás korszerű eszközökkel megoldható volt. Ezt a továbbiakban majd a központi költségvetés támogatási rendszere kapcsán is látni fogjuk. A jó mechanizmusok azonban ebben a környezetben szükségképpen bonyolultak lettek, lehetővé téve a politikai átláthatóság gyengítését. A közvéleményt ebből inkább a vakság érinti, míg a döntéshozóknak nem is annyira az átlátás hiánya, mint inkább a homályosságok kihasználásának gyakorlata volt fölróható. A bonyolult szabályozási megoldások nehezen védhető értékeket állítanak középpontba, a legkülönbözőbb stratégiáknak utat engedve. Jelen esetben a saját erőre építő érdekelttség többnyire meg sem teremődött, viszont a feladatellátás iránti nyomás állandósult a helyi szereplőkön. Ezzel a felelőségek teljesen vagy nagymértékben szétkenődnek. Az ilyesmin pedig még a kétségkívül létező sikeres stratégiák is legfeljebb csak enyhíteni tudtak, megszüntetni azokat a legkevésbé sem.

1.3 Központi költségvetési hozzájárulás- és támogatáspolitiká

Az önkormányzatok pénzügyi föderalizmuson alapuló támogatási rendszere hangsúlyozottan a kormányzat különböző szintjei feladatellátási felelőségének az önállóságára épít. Ebben az összefüggésben a szintek közötti támogatások kizárják az önkényes egyedi elosztást. Ezért a rendelkezési tartalmú végső szót mindig választott testületek mondják ki. Igyekeznek továbbá minél kevésbé befolyásolni a lokális politikai döntéshozatal önállóságát, illetve mozgásterét megőrizni. Pénzügyi értelemben ez a helyi autonómia fontos alátámasztója. További technikai szabályok is garanciát adnak erre, mint amilyen az egységes pénzalap, ahol is fő szabály szerint nincs szakadás a működési és fejlesztési felhasználás között. Többféle csoportosítás is alkalmazható. A fejlett országok rendszereit aszerint lehet osztályozni, hogy melyik ismérvi szerint sorolhatók be jellemzően alkalmazott támogatási (hozzájárulási) formáik az önkormányzati finanszírozásban.

(Általános, avagy speciális támogatások) A központi kormányzati hozzájárulások jelentős részét általában általános normatív támogatásként adják. A feladatellátás valamilyen jellemző költségarányos statisztikai mutatója alapján képzik, és erre a feltételeknek megfelelő igénylőnek alanyi joga van. Mérlegelési döntést csak a kritériumok normatív, azaz általános érvényű meghatározása igényel. Az egyedi odaitélés a feltételeknek való megfelelés esetén lényegében automatizmus. A támogatás általános jellege azt fejezi ki, hogy a mutatóhoz kötött kalkuláció módja nincs kihatással a felhasználás módjára. (Például a 3–6 éves kor-

csoport nagysága alapján járó támogatást nem feltétlenül bölcsőde intézmény fenntartására kell fordítani.) A számított támogatás a helyi sajátosságoknak, igényeknek megfelelő célra, és az ott leginkább megfelelő módon használható föl. Az általános támogatások mellett azonban alkalmazhatnak speciális támogatásokat is. Ezeket jellemzőn meghatározott ágazati kiadásokra kell fordítani (pl. oktatási vagy környezetvédelmi támogatások).

(Általános, avagy feltételhez kötött támogatások) Egy másik tipizálás szerint az általánoshoz képest még feltételhez kötött támogatásokat különböztethetünk meg. Idetartoznak a cél- és címzett támogatások, mikor is a szubvenció elnyerésének követelményeit meghatározzák, szűkítve a jogosultak körét. Címzett támogatás esetében egyenesen egy konkrét önkormányzatra (jellemzően nagy összegű) egyedi beruházások esetére. Megkülönböztethetők ettől az ösztönző támogatások, amelyeket a preferált stratégia önkéntes követésével lehet elnyerni. Ilyen például a társulási hajlandóság kedvezményezése. Ismeretesek még a kiegyenlítő támogatások, amelyek kifejezetten is a helyben képződő források szegényességét enyhítik. Jellemző továbbá a hátrányos helyzetű települések önkormányzatainak kifejezetten erre tekintettel adott támogatási forma. Ehhez képest definiálható még a kivételes szubvenciók köre, amelyet rendkívüli károk esetén adnak a kedvezőtlen vagy szerencsétlen hatások következményeinek közvetlen enyhítésére.

(Működési, avagy fejlesztési támogatások) Az általános támogatások jellemzően működési célúak azzal, hogy a rendes felújítások költségeivel is kalkulálnak az alapul vett számítások során. Szabhatnak azonban olyan feltételt, ami kifejezetten fejlesztésekre, beruházásokra szól. A már említett cél- és címzett támogatások jellemzően fejlesztési célok megvalósítását szolgálják. Ilyenkor a kikötési feltételek fontos eleme a beruházási költségekhez szükséges saját résznek a rendelkezésre állását előírni.

(Képleten, avagy besoroláson alapuló támogatások) A kalkuláció módja szerint megkülönböztethetünk képlet alapján számított feltételrendszert. A másik megoldás szerint mérhető mutatók szerint képzett szolgáltatási, illetve közösségi szükségleti szintet becsülnek a jogosultság feltétele meghatározásaképpen. A számítás módja nem pusztán technikai. A támogatásokat lehet a szükségletek mellett a tényleges bevételi kapacitásokhoz kötni, elvárt bevételi szint előírásával. hasonlóképpen ahhoz, amit az előbb a központi adómegosztásakor láttunk. Ebben az esetben érdekeltséget teremtenek a saját lehetőségek maximális kiaknázásához annak érdekében, hogy csökkentsék a kielégíthetetlen kereslet tömegét. Ezen a mezsgyén haladva az általános támogatásoktól megkülönböztethetők a kapacitászámításon alapuló szubvenciók. Az utóbbi esetben a feltételeknek való megfelelésből nem eredeztethető közvetlenül alanyi jogosultság.

A tipizálásnak nemcsak leíró csoportosítási változatai vannak. A költségvetési hozzájárulások ezeken túlmenően jellemzik a különböző kormányzati szintek egymáshoz való viszonyát is. Tulajdonképpen nemcsak a központi költségvetés szintjéről, hanem erősebb jogosítványú területi szintek, különösen régiók, feltétlenül tagállamok rendelkeznek ilyen joggal. Ebben az esetben a támogatás jól köthető egyes feladatok ellátásszervezése területi egységeinek optimalizálásához.

Korunk és kontinensünk kérdése, hogy a területi szintek hozzájárulási rendszerébe hogyan illeszkedjen a kormányok fölötti európai uniós szint. E transferekre való jogosultság elnyerése, továbbá a források tényleges felhasználása jelentősen befolyásolja az integrációs újraelosztásban elfoglalt decentralizációs helyzeteket.

Végül a kiegyenlítést is fölfoghatjuk dinamikusán, azaz a források decentralizációs alanyok közötti vándorlásaként. Ekkor megint többfajta megkülönböztetést alkalmazhatunk. A kiegyenlítés lehet szintek között (vertikális), vagy adott szint egységei közötti (horizontális, ha például települések között történik). Másik esetben a kiegyenlítés alapja szerint differenciálhatunk a bevételek, illetve a kiadási szükségletek (költségek, díjak kalkulációja útján kifejezve) között. A kiegyenlítés lehet továbbá fiskális jellegű, vagy támogatásszámítással együtt számításba vett mechanizmus.

Összességében tehát a támogatási rendszer nagyon sokarcú lehet. Funkciójában sem szimplán csak kiegyenlítő, hanem annál jóval összetettebb közösségi szükségletkielégítést és ösztönző rendszert lehet megvalósítani általa. A magyar önkormányzati pénzügyi szabályozás alapvetően korszerű módon vezette be, és kezdte alkalmazni a hozzájárulások modern, nem paternalista, hanem a közösségi döntések szolgálatát célzó mechanizmusait. Ugyanakkor az 1980-90-es évek írta hősi kezdetekhez képest a szisztémát magát és az egyes megoldásokat is rengeteg ellenhatás érte. Lássuk tehát, hogyan érvényesültek a modern tendenciák és az átültetés vagy a gyakorlati működés során milyen kihívásokkal kellett szembenézni. Milyen hatással valósult meg a problémák kezelése? Mik a fő kudarcok?

a) A *normatív támogatások* a magyar önkormányzati finanszírozás rendszerében a hozzájárulások legnagyobb tételét képezték sokáig, kb. 70%-ot a forráscsoporton belül. Ez a kör a klasszikus szabály szerint felhasználási kötöttség nélkül illeti meg a decentralizált szerveket. A mutatószámoknak a forrásképzés szempontjából van jelentősége. Ezeket képezhetik többek között a következő jellemző módokon:

- lakosságszám szerint (pl. településüzemeltetési támogatások az állandó lakosok egy főjéhez rendelt fajlagos összeggel),
- településenként egy összegben (pl. a előbbi a legkisebb települések – 500 fő alatt – esetében egy, a számítottnál magasabb átalány-összeg),
- feladathoz igazítottan (pl. okmányirodák működéséhez)⁶³,
- feladatmutatóként (pl. folyékony hulladék ártalmatlanítása köbméterenként számítva a támogatás alapját),
- az ellátottakhoz rendelt fajlagos összeg útján (pl. szociális étkeztetésben részesülők száma szerint),
- intézményi ellátottak számával arányosan (pl. szociális ellátást nyújtó gyermekvédelmi intézmény ellátottjai szerint)⁶⁴
- bevételhez kapcsolt fajlagos kiegészítésként (pl. idegenforgalmi adóforintokhoz rendelve).

Induláskor, 1990-ben a finanszírozási rendszert úgy méretezték, hogy a normatív hozzájárulások együttesen egy általános elismert kiadási szintet fedezzenek. Ebben a helyzetben van értelme a tervezési számítások alapjául szolgáló fajlagosokkal képzett összegek fel-

⁶³ Érdekes azonban, hogy ez sem jelent felhasználási kötöttséget, azaz elvileg nem feltétlenül az adott feladat ellátására kell költeni, illetve nem kell, hogy fedezze a teljes kiadásokat. Tkp. a feladat ellátása költség-tartalmának általános elismerését jelenti a támogatás ilyen formája.

⁶⁴ Ez annyiban tér el általában a feladatellátás keretében szolgáltatásból részesedő fajlagosától, hogy ott nincs megkötvé az ellátásszervezés intézményi formája.

használati kötöttség nélkülségét kikötni. Amikor a rendszer egyre inkább alulfinanszírozottá vált a központi hozzájárulásokból, onnantól kezdve az egyes részösszegeknek az a szerepe, hogy ennyiben garantált a támogatás. De átcsoportosításokra, döntési önállóságra helyileg ebben a tekintetben többé már érdemben nem nagyon kerülhetett sor.

Másik fontos jelenség önkormányzati viszonyaink támogatási rendszerének alakulásában, hogy azok jogcímeinek száma szinte folytonosan emelkedett (Vígvári, 2009), ami az egyösszegűség, a felhasználói szabadság és a támogatások céljának átláthatósága szempontjából nyilvánvalóan nem kedvező. Mások ugyanakkor hangsúlyozzák, hogy ez természetes szabályozási jelenség, ami akár pozitívumokat hordozhat, ha a célok világosak (Péteri, 2005: 119–122). Ugyanakkor mindenütt vannak egyoldalú növekedési hullámok, és azokat rendre egy-egy költségvetési reform „megfésüli”, visszaállítva az átláthatóbb finanszírozási kapcsolatokat. Nálunk azonban alaposabb fazonírozásra a kezdetektől két évtizedig nem került sor.

Főleg az ágazati minisztériumok részéről erős volt a nyomás a támogatások nevesítése iránt. Úgy érezték ugyanis, hogy csak így tudják felügyelni az ágazatra szánt pénzeket, különben azok elcsorognak a felhasználó önkormányzatok minden más kötelezettsége teljesítésére. A nagy elosztási rendszereket szabályozó törvények⁶⁵ belépése egyaránt ebbe az irányba hatott (Varga, 2004: 634–635.). Az önkormányzati finanszírozásra a központi költségvetési támogatások tartalmára nézve rendszerű következmény lett ebből a felhasználási kötöttséggel nyújtott normatív támogatások kategóriája, amelyet aztán elkezdtek további célokra is alkalmazni. Ilyen például a pedagógusok továbbképzésének támogatása, az önkormányzatok által szervezett közcélú foglalkoztatás támogatása. Utóbb ebbe a körbe került, és céljai realizálását illetően igencsak eredményesen vizsgázott a többcélú kistérségi társulások normatív, de kötött felhasználású támogatása. Itt általános, és az egyes ellátható feladatokhoz külön is rendelt fajlagosok alapján működtetik az ösztönző rendszert. Összességében a felhasználási kötöttséggel általánosan elnyerhető (normatív) támogatások együttesen azért nem teszik ki töredékét sem a megkötést nem tartalmazó szubvenciókhoz képest.⁶⁶

Az ágazati törekvések esetében azonban nemcsak az igazgatási önérdek előtörését kell látnunk. Költségvetési szempontból nagyon is indokoltak a nehezen számszerűsíthető kapacitások és közszolgáltatási teljesítmények meghatározásának törekvései. A finanszírozás paraméterekhez való rendelése, a források követése, függetlenítés a felhasználó szervezeti hovatartozásához – ugyanolyan modern pénzügyi menedzsment technikák, mint az önkormányzati támogatások normatív logikája. Előző a társadalmi eredményt akarja látni és mérni, míg utóbbi a választott testületek döntési önállóságát védi költségvetési módszerekkel. Eme egyformán modern célkitűzések viszont tagadhatatlanul keresztbe tesznek egymásnak. Mondhatni együttesen fönnakadnak az önkormányzati finanszírozás hatékonyságnak szűrőjén!

Mert jogos volt a közoktatási célú fölhasználás védelme, illetőleg az ágazatpolitikai célok pénzügyi közvetítésének szándéka. Ugyanakkor a helyi közösségek érdekképviselete is a végsőkig védhető a településhez rendelt alapvető közszolgáltatások igénybevételi lehetőségeinek megőrzése érdekében. Ilyen szituáció volt például a kisiskolák megszüntetési

⁶⁵ Szociális, közoktatási, kulturális stb. magyar törvények a kilencvenes évek közepétől.

⁶⁶ Magyarországon 2001-től lettek nevesítve, sokáig kb. 20%-át adták a felhasználási kötöttség nélküli hozzájárulásoknak, majd az arány csökkent.

törekvése kapcsán kirobbant kormányzati igazgatáspolitikai és szabályozási vita. Az aprófalvak létesítményei nyilvánvalóan nem felelnek meg szakmai paramétereknek, amelyeket az ágazati szabályozás korszerűen egyre inkább nevesít. Ugyanakkor ennek az ágazatpolitikának az érvényesítése mélyen belehasított az önkormányzati feltételrendszer fölötti rendelkezés jogának alakulásába. Hasonló volt a helyzet korábban a kórházi hálózat átszervezésére tett kísérlet kapcsán. További kapcsolódási pont az egészségbiztosítási és a biztosító szervezetét érintő átalakítások és ilyen kísérletek kapcsán.

Mindebből számunkra az a fontos következtetés adódik, hogy az önkormányzati finanszírozás kérdéseit nem lehetett csak önmagukban megoldani. Különösen igazgá vált ez a 2000-es évek első évtizedének végén. Ekkor pedig nem egyszerűen az államháztartás makrojellemzőinek befolyásolása lett fontos. A kapcsolat a közfeladatok ellátása szervezésének tekintetében ugyancsak megállt más ellátó rendszerekkel összefüggésben is. Az ebben a körben már említettekén kívül érdemes még külön utalni az egészségbiztosítás rendszerére, különösen a közép- és részben a felsőfokú ellátásokat illetően. Az állami hozzájárulások rendszerének további célszerű kialakítása nagyban függ a feladatellátás struktúráinak alakulásától. Ez utóbbit pedig célszerű az önkormányzati finanszírozás helyének és szerepének értelmezésével összekötni az adott nagy ellátási területeken. Márpedig a változó szektorális hovatarozású szolgáltatók, valamint a méretgazdaságos közszolgáltatás-szervezési keretek elismerése és védelme elengedhetetlenül figyelembe veendőnek tűnik a jövő decentralizációjának meghatározó tartalmi elemei között. Magyarországon a 2010 utáni fordulatot követően a normatív támogatások jelentősége csökkent.

b) *A cél- és címzett támogatások* a fejlesztések forrásai. A céltámogatási típus esetében a parlament jelöl ki felhasználási célt, továbbá meghatározza a szubvenció feltételeit, mindenekelőtt a szükséges saját részt. Az ily módon eldöntött feltételek alapján pályázatot hirdetnek. Normatív elem, hogy aki megfelel a követelményeknek, annak számára jár a támogatás. Egyedi mérlegelésre tehát nem kerül sor. Az igényeket és a rendelkezésre álló forrásokat a döntéselőkészítés részeként fölfogható tervezés során kell harmonizálni. Ilyen cél volt például települési víziközmű-beruházás támogatása. Újabban a célok és az igénylési feltételek meghatározása a regionális fejlesztési tanácsok döntési hatáskörébe lett utalva, bizonyos súllyal a területfejlesztési szempontból kedvezményezett térségekre. Az ilyen fajta támogatásokkal kapcsolatosan ismert jelenség a légyapír-hatás: a támogatás a befektetett tőke hozadékának is tekinthető, ezért jelentősen, adott esetben irreálisan befolyásolhatja az önkormányzati célkiválasztást.

Gyakorlatilag hasonlóképpen működnek a települések által fölhasználható központosított előirányzatok (pl. lakossági közműfejlesztés támogatása). Ebben a körben ugyanakkor fenntartási feladatokhoz való hozzájárulásra is vannak példák, nemcsak fejlesztésre. Elnyerésük módja a céltámogatásokéval azonos, azaz pályázati úton kell igényelni, az egyedi döntések ebben a körben ki vannak zárva.

A címzett támogatások az önkormányzati rendszer egésze relációjában nagyobb összegű fejlesztések kiegészítő forrásai (pl. adott település konkrétan meghatározott kórházi blokkja, szennyvíztisztító-műve). A döntés itt egyedi, azonban nyilvános. Ez azt jelenti, hogy az érdekharcokat, legalábbis ezen a ponton, viszonylag nyíltan föl kell vállalniuk az érintetteknek. Nagyságrendjére tekintettel külön kategória több éven át a Budapest metróvonal építésének támogatása.

A cél- és címzett támogatások tekintetében Magyarországon egy bizonyos fajta átrendeződésnek lehettünk tanúi. Belépett ugyanis az uniós csatlakozással összefüggésben a területfejlesztési tanácsokhoz való átcsoportosítás, régiónkénti döntésekkel lényegében a hazai kormányzati forrásokat megtestesítve a regionális fejlesztés kezelésében. Másfelől az uniós források szerepe lényeges, amelyek menedzselésében a területi szintek részben közreműködőként játszanak szerepet. A fejlesztési hozzájárulási csatornák ily módon meg többszörözték egymást, ami azonban a hazai források tekintetében semmiképpen nem jelentett növekedést.

A fejlesztési támogatások döntési mechanizmusa a döntéselőkészítés szintjén korlátozza a nem transzparens viszonyok keletkezését. Ugyanakkor az immár kifejezetten korrupciós kockázatok (Transparency, 2007: 156–166.) a döntési pontokon, nem ritkán a testületek szintjén jelentkeznek. Igaz ez a támogatások odaítélése során, mind pedig a megvalósításkor, az önkormányzati ajánlatkérés keretében lebonyolított közbeszerzési eljárások lefolytatása folyamatában.

c) *A működésképtelen önkormányzatok támogatása* a központi költségvetés hozzájárulási között fontos szerepet játszik. Kezdetben amolyan biztonsági szerepet töltött be ez a forráscsoport. Később inkább kiegészítő eszköz vált belőle, szervesen illeszkedve a finanszírozási struktúra egészéhez. A helyi önkormányzatok működőképességének megőrzését szolgáló összes támogatások aránya a teljes alrendszer bevételi szerkezetében nem túl nagy, az 1%-ot még soha nem érte el. Támogatást azonban nagyon sokan kapnak. 2008-ban az összes helyhatóság több mint kétötöde, ami kétségkívül figyelemre méltó (Vigvári, 2009). Ez a körülmény ugyanakkor a rendszer struktúráját jellemzi mindenekelőtt (Varga, 2004: 641.). Jelképként érdekes mindenekelőtt. Mutatta, hogy a rendszer kiegyensúlyozatlan.

A működésképtelenség esetére kilátásba helyezett beavatkozások nagysága a rendszer egészében nem számottevő. Lényegében tehát a modell egésze teljesíti az elvárásokat. Különösen igaz volt ez bevezetésének és kezdeti fejlődésének idején. Később a legnagyobb kockázatokat korlátozásokkal küszöbölték ki sikerrel. Ilyen volt a nagy mértékű eladósodás megakadályozása. Ez idő szerint a kötvénykibocsátás jelent kockázatot, összefüggésben a pénzüpi válsággal (Vigvári, 2009), ami azonban szintén kormányzati szintű korlátozással kezelhető a jövőre nézve.

A sok különböző nagyságrendű és helyzetű önkormányzat anyagi lehetőségei tekintetében a kiegyenlítés erőteljesen érvényesül. Elsősorban nem ebből a csekély összegből, hanem a személyi jövedelemadó megosztásából és a központi költségvetési hozzájárulások és támogatások által. Mégpedig nem utólagosan, hanem már a forráselosztás szintjén. A rendszer ezt a problémát sikerrel kezelte. Tömegével csődök, működésképtelen helyzetek nem álltak elő. A ténylegesen előfordult esetek jórészt nem is gazdasági, hanem politikai okokra voltak visszavezethetők. Azaz a minimális célt a működőképességet a rendszer egésze, részei, sőt alapegységei tekintetében sikerült biztosítani.

A kérdés inkább az, hogy összességében miben állt, és mekkora volt ennek az ára. Hogy miben áll, arra talán ma már, megfelelő áttekintés birtokában lehet válaszolni. A kapacitások ésszerű kihasználását a rendszer az elvárhatónál kevésbé tudta megvalósítani. Ezt pedig a demokratikus előnyök egyre kevésbé tudták kiegyenlíteni. Már csak azért is, mert ezek a bizonyos demokratikus hatások ma már kevésbé érvényesülnek, mint korábban. Ugyanakkor a hatékonysági szempontok egyre inkább a kritikák keresztüzébe kerültek. A működésképte-

lenség tehát nem éppen direkt válságként, hanem a társadalmi eredményesség határfokának alacsony, illetőleg nem kellően alakuló mivolta okán ébresztettek jogosnak tűnő kételyeket a struktúra egésze iránt.

2. Feszültségek

A fenti rendszernek voltak feszültségvonalai. Különösen a magyar forrásszabályozási megoldás (1990–2012) alapján ezek legfőképpen a következők:

- a kötelező feladatoknak a jellemző tényleges kapacitásokhoz képest való meglehetősen tágasságát a normatív finanszírozás nem tudta garantálni;
- a települési alapegységek jövedelemtermelő képességének szélsőséges eltérése miatt a megosztott forrás túlnyomórésztben nem maradhatott helyben, a „megosztás” inkább névleges, jobbadán szimpla újraelosztás volt;
- ugyanezen ok miatt a saját források megosztása alapján szintén kiegyenlítésre lett szükség, amelynek bárha érdeme a bevételi érdekelttség fenntartása, azért alapjaiban mégiscsak illuzórikussá tette a helyben képződött forrásokhoz kötött gazdálkodási érdekeltiséget;
- a rendszerfüggően meghatározott, ezért szükséges kiegyenlítés szélsőséges eredményekre vezet, amit mutat az adóérőkéesség alapján kompenzációban nem részesülők alacsony száma, akiknek okszerűen kiemelkedő forrásteremtő kapacitása van, ugyanakkor azonban az elvonás után még ők is támogatásra szorulhattak⁶⁷;
- a nagy ellátórendszerek problémáit is kompletten hurcolta magával a finanszírozási struktúra (különösen egészségbiztosítás a középfokú ellátások biztosításával összefüggésben);
- az önkormányzati költségvetési gazdálkodás, különösen a fejlesztési oldalon, átláthatósági problémákkal küzdött, aminél már csak vagyongazdálkodásuk érzékenysége volt nagyobb.

Nos, e problémák majd mindegyikére igaz, hogy a helyi önkormányzati rendszer strukturális és funkcionális sajátosságaihoz erősen kötöttek.⁶⁸ Kezelésük módját lehet csak a finanszírozás mechanizmusain számon kérni, önmagukban létüket aligha. Miből is következik, hogy az esetleges megoldás útjai kivezetnek a finanszírozás szakmai köreiből. A szakpolitikai döntést a pénzügyi logikából kilépve lehet és kell megalapozni. Néhány szakmai felvetés volt erre a problémára az alábbiak szerint.

a) Ilyen az „önkormányzati minimum” követelményének megfogalmazása⁶⁹ a helyi feladatok ellátásának elvárhatósága tekintetében. Eszerint egy garantált naturális szint biztosításának feltételrendszerével okvetlenül kalkulálni kell a szabályozásoknak. Régebben ehhez gyakran hozzáfűzték a teljes támogatás követelését. Ebben az esetben a saját bevételek, helyben képződött források szerepe az önkormányzati alrendszer szintjén vállaltan

⁶⁷ Miként például Budapest a metróépítésre szólóan, noha iparüzési adó bevétele alapján is már a legjelentősebb „nettó befizetője” a költségvetésnek.

⁶⁸ Emellett érvel konklúziójában Varga, 2004

⁶⁹ Zongor, 2006

csökken. Az előbb sorra vett ellentmondások akkor nem nyernek kezelést, ellenkezőleg. Az átláthatóság olyan irányban erősödne, végső soron inkább virtuálisan csak, hogy a decentralizált döntési szerepkör eltűnne: helyből följebb csúszna. Oda, ahol elismerik az aktuális teljes kiadási szintet.

b) Ezen az érvelésen túlmegy az a megközelítés, amelyik az egész rendszerváltáskori önkormányzatfelfogást és a hozzá kapcsolódó finanszírozási rendszert az álmvilág körébe utalja, és alapjait írja újra. A pénzügyeket illetően ennek folyamánya a forrásszabályozás helyébe inkább a teljesítményalapú, azaz kiadásorientált tervezést állítaná. Ezzel összefüggésben az egységes pénzalappal való gazdálkodás szabadságának korlátozását is helyesnek mondanák, a fejlesztési források felélésének, valamint az eladósodásnak a megakadályozása érdekében. Végül ez az ellenkezés vált valósággá 2013-tól.

c) Az előbbi gondolatmenetektől némileg eltérő, mert több irányú következtetést engedő az a preferencia, amelyik a közfeladatok kormányzati szintek közötti hathatósabb szortírozását követeli, mikor is a középszint meghatározott feladatok tekintetében való méretgazdaságos egységei meghatározására irányítja⁷⁰ a figyelmet. A régió, a kistérség, a kötelező társulások szerepének, jogi, adott esetben alkotmányos státuszáról való döntés kérdése ez. Ebben az esetben az egységesített területi kapacitások kiváltanák a kiegyenlítési funkció egy részét a kormányzati szabályozás szintjéről.

Jelen fejezet elemzése a változtatási kényszerek „ráépülős” logikáját mutatta. Magyarországra nézve mindez azt jelenti, hogy az 1990-ben törvénybe foglalt út nem volt hibás, ma is vállalható. Jó lett volna azonban menet közben párszor koncepciózusan továbbfejleszteni a rendszert. Ez utóbbi elmaradt, mivel nem volt meg általában a szükséges minősített többségi akarat. Azonban eltelt annyi idő, változott annyi társadalmi, gazdasági, közszolgáltatás-szervezési és politikai körülmény, hogy az újrarendezésre megérett az idő. A rendszer egészére, és ezzel összefüggésben a finanszírozás alapjaira vonatkozóan is. Ez a kiindulópont fontos. Pont úgy, mint ahogy a rendszerváltás kori változat megértéséhez a megelőző tanácsrendszer szisztematikus tagadása. A forrásszabályozási rendszer konstrukciójának teljes lenullázása azonban lehetetlenné teszi a működési tapasztalatok és tanulságok arányos beépítését és szükséges kritikáját.

A pénzügyi-gazdasági reformjavaslatok jó, ha rendelkeznek önmagukon túlmutató strukturális elképzelések aranyfedezetével. A 2013 elején hatályba lépett hazai pénzügyi változások során a forrásszabályozás logikájával teljesen szakítottak, áttérve az ún. feladatfinanszírozásra. A rendszert az önkormányzati struktúra mélyreható átalakítása alapozta meg 2011 végi döntéssel.⁷¹ A helyi pénzügyek változtatásának háttérében az intézményrendszer átszabása állt. Ha azt mondtuk e fejezet részletes kifejtése során, hogy a pénzügyi föderalizmus és mélyreható technikái, eljárásai a helyi önkormányzati döntéshozatal elengedhetetlen mechanizmusai, akkor az is világos, hogy eltűnésük egyben a decentralizáció konstrukciójának teljes megszüntetésére utal.

⁷⁰ L. erről Kovács–Vigvári, 2008: 17–18.; Vigvári, 2009

⁷¹ 2011: CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól

II. fejezet

AZ ÖNKORMÁNYZATOK VAGYONGAZDÁLKODÁSI INTÉZMÉNYEI⁷²

A helyi kormányzat vagyongazdálkodása alatt közvagyonnal való gazdálkodást értünk, azaz vagyonelemek hasznosítását *közpolitika* által vezérelve. Fejlesztéspolitikáját pedig közcélú fejlesztések olyan együtteseként értelmezzük, amelyek összetartozó fejlesztési döntéseket, és azok végrehajtását foglalják magukban viszonylag egységesnek tekinthető, ugyancsak közpolitika útján uralt, illetve kontrollált módon. Ebben a két meghatározásban a közpolitika nem köznyelvi értelemben politikai kategória, hanem olyan közösségi döntés, amelynek célrendszere legalább látenszen adott, eljárása adott szinten meghatározott, továbbá formális jogi értelemben demokratikus garanciái vannak. Ez utóbbi kitétel természetesen még nem jelenti azt, hogy a döntés ténylegesen (szociológiailag, értékelvűen vagy más értelemben) demokratikus módon születik meg. A közpolitikai döntés e gyakorlatias meghatározása során közvetve építünk ugyan a teoretikus megközelítés⁷³ rendszereire, ennél inkább azonban a közvetlen döntéshozatal ilyen alapú, pragmatikusabb minősítési törekvéseire⁷⁴.

Sem a közvagyonnal való gazdálkodás, sem a beruházások nem tekinthetők tehát pusztán kezelési és könyvelési kérdésnek. A technikai összefüggések ugyanis nem választhatók el csak úgy a közösségi döntések köldökzsinórjától. A beruházási politikát tekintve ez a szemlélet tipikus, a vagyont illetően viszont igazgatási és pénzügyi értelemben talán szokatlanabbnak tűnhet. Ugyanakkor a mai konfliktusokban az eszközökkel való gazdálkodás, a vagyoni értékű jogokkal való rendelkezés egyaránt és sokszor együtt kerül reflektorfénybe.

Az önkormányzati vagyonnal, állóeszközökkel (*stock*) való gazdálkodás mikéntje a magyar rendszerváltás folyamatában érdekes színeváltozáson ment keresztül. Akárcsak a finanszírozási rendszer alakulása, ez is mintaértékűnek mondható – azonban már jóval kevésbé pozitív felhanggal. Kezdetben, a szocializmus állami tulajdonra orientált rendszeréből való átmenet idején, természetesen a vagyon jelentős részben forgalomképtelen volt. Aztán a különböző magántulajdonosi érdekek a privatizáció több hullámában mintha Csipkerózsika-álomból éledtek volna újjá. Először a lakáshoz, majd a földhöz kapcsolódóan, aztán egyre inkább a társaságba vihető vagyonelemekre vonatkozóan. Majd az 1990. évi önkormányzati törvény által korlátozottan forgalomképesnek minősített vagyon kezdett egyre inkább valószínűségi piacképes módon viselkedni. Ezzel párhuzamosan a privatizáció tágabb értelemben vett, és a közszektor szerepeit nem a teljes kivonulásban meghatározó megoldások révén (Savas, 1993), a közüzemi és más infrastrukturális állóeszközök piaci forgalom teljes értékű tárgyaivá válását eredményezte. Ennek útjai például a szerződésbe adás, a koncesszió, a

⁷² Készült az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoportban, kutatásvezető: Horváth M. Tamás.

⁷³ Összefoglalására I. Howlett és Ramesh, 1995: 18–47. könyvét!

⁷⁴ L. különösen Weimer és Vining, 1999: 58. meghatározását!

szektorsemleges finanszírozási formák, az egyes közszolgáltatások kötelező igénybe vétele (Horváth, 1992). Ezzel egyben kezdetét vette ezzel a kormányzati szerepek összekuszálódásának mind gyorsabban és egyre mélyebbre húzóan kavargó folyamata, amely végül úgy két évtized múltán, örvényként húzta-vonta a politikai és gazdasági szereplők adott részét. A piaci működésbe juttatott vagy vitt közvagyon amolyan modern keleti aranyláz csillapíthatatlan forrása lett erre felé.

1. Vagyongazdálkodási formák

Magyarországon 1990-ben közhatalmi döntéssel teremtették meg az önkormányzati vagyont. Törvény⁷⁵ rendelkezésével nevesítették az addig osztatlan állami tulajdon meghatározott részét. A volt tanácsi kezelésben lévő vagyon (föld, ingatlanok, bérlakások, intézmények stb.) jogszabály erejénél fogva került az önkormányzatokhoz. Ezen túlmenően, a privatizáció folyamatában vagyonátadással juttatták tulajdonhoz, illetve megosztás révén adott tulajdonrészhez a helyhatóságokat (közművek, állami tulajdonú földek, erdők stb.). A kulcskérdésnek ekkor a piaci forgalomnak azonnal részévé tehető, tőkésíthető eszközök tűntek. Ez így is volt, hiszen a rendszerváltás fordulatának elengedhetetlen részét képezte a tulajdoni átrendezés, és abba ez is szervesen beletartozott. Mégpedig nem jelentéktelen nagyságrendben.

Másik vonalon egy kezdetben lassúbb, de az ezredforduló első évtizedére már mindenképpen beérett folyamat tanúi lehettünk, mikor is a privatizáció látványos szakaszainak lefutásával egyidejűleg fokról-fokra uralkodóvá lett a korlátozottan forgalomképes törzsvagyon (pl. közművek és közüzemi szolgáltatási jogok) „revitalizálása”. A korábban osztatlan állami tulajdon égisze alatt nehezen vagy egyáltalán nem piacosiható eszközök a forgalom részévé lettek, vagy legalábbis potenciálisan azzá váltak. A szabályozás ebben a tekintetben már korántsem volt olyan fűrge, előrelátó és koncepciózus. Ellenkezőleg, lassú, követő és mindig csak parciális intézményi megoldásokkal próbálták tömködni a régi kereteken a feszítő folyamatok által előidézett, egyre inkább szétterjedő repedéseket.

A törvény konstitutív szabálya szerint törzsvagyont és vállalkozói (utóbb: üzleti) vagyont különíthetünk el. A törzsvagyon alapvetően a helyi közfeladatok ellátását szolgálja. Ilyenek többek között a közutak, köztemetők, közművek – mivel kötelezően ellátandó feladat a helyi közutak, köztemető fenntartása, valamint a közüzemi szolgáltatások jó részéről való gondoskodás, amilyen az egészséges ivóvízellátás vagy a közvilágítás. Ezzel szemben a vállalkozói vagyon a jövedelemtulajdonos szokásos, nyereségérdekelt gazdálkodói tevékenységének tárgya. Például az üdülőtérségben lévő önkormányzat idegenforgalmi létesítményeket hasznosít, vagy általában telkeket értékesít.

A törzsvagyon fogalmilag tovább osztható, forgalomképtelen és korlátozottan forgalomképes vagyonra. Forgalomképtelenek például vizek és vízi létesítmények, a közterek, közparkok. Közülük némelyek (az állami tulajdon kizárólagos tárgyai kivételével) helyi közhatalmi aktussal átminősíthetők rendeltetésüket illetően, és akkor már piaci forgalom tárgyai lehetnek. Mondjuk, a közcélú zöldterület rendezési terv útján átminősítik rekreációs övezetté, majd sportlétesítmény kialakítását teszik lehetővé. Korlátozottan forgalomképesek

⁷⁵ 1990. évi LXV. tv. 78–80. §

különösen a közművek, intézmények, középületek. Azaz, jogszabályban meghatározott feltételek mellett lehet rendelkezni fölöttük, beleértve a helyi rendeletalkotást is.

Kiindulásképpen ez a szabályozási kategorizálás elégséges volt⁷⁶, hiszen a helyi közvagyon nem volt, és az akkor adott körülmények között nem is lehetett forgalom tárgya; a vállalkozói vagyon rendeltetését pedig a tulajdonviszonyok átrendezését megtestesítő privatizációs folyamatnak való alávétésben látták. Az utóbbi kilencvenes évek folyamán való realizálódását követően azonban kezdtek körvonalazódni a konszolidáció tartósabb folyamatainak keretei. Két jelenség kezelése ebben kulcskérdéssé vált: egyrészt a megmaradó szűkebb körben a vállalkozói vagyon kezelésével kapcsolatban a köz–magán érdekütközések kezelése; másfelől a közfeladat-ellátás körében is a vállalkozás feltételeinek megteremtése. Az összeférhetlenség kizárására lassú, követő jogi szabályozással próbáltak reagálni. Mára jól láthatóan egyre kevesebb hatást elérve. A vagyoni rendelkezés közhatalmi döntéseiben közreműködők ezzel összefüggő magánérdekeinek érvényesülése előtt csak az előnyök által érintett szereplők egyedi önmérséklete szab határt, külső mérce azonban ezt nem díjazza, az ellenkezőjét pedig szinte alig gátolja.

A vagyongazdálkodás egészében az egyértelműen nagyobb részt képviselő, közfeladatokkal összefüggő rendelkezési jogok gyakorlása tekintetében a változások tesztje funkcionálisan még inkább rendszerszerű. Miről van szó? Bizonyos feltételek megteremtődése mellett, különösen a korlátozottan forgalomképes vagyon egyre inkább kezdett a magánforgalom tárgya lenni. Értve ezalatt különösen a közszolgáltatások nyújtását, az eszközök használatát, a hasznok (díjak) szedését. Mondhatni az addig holt tőke egyre inkább piaci értéket nyert.

A vagyon dinamikus növekedése nyilvánvalóan nem az önkormányzatok gazdagodásának következménye, hanem a számbavétel fejlődését mutatja. A vagyonleltárak egyre inkább képesek lettek értékükön kezelni a rendelkezési jogokat, összefüggésben azzal is, hogy a korábban holt tőkének tényleges értéke lett – párhuzamosan a gazdasági és társadalmi viszonyok újrapolgárosodásával.

Egyidejűleg a vagyon fogalma a korábbinál lényegesen tartalmasabb lett. Az 1990. évi önkormányzati törvény még inkább csak „tárgyról” tud. Fogalmilag ez némileg aggályos volt, mert a reálvagyonon kívül a vagyoni értékű jogokra, továbbá az értékpapír- és a pénzvagyonra is utalni kellett volna, nemcsak a tulajdonátadó rendelkezések körében. Ennél fontosabb, mert gazdasági-társadalmi tartalmat hordoz, hogy aztán, mondhatni történeti folyamat eredményeképpen, fokozatosan kezdett helyére kerülni a vagyoni értékű jogok⁷⁷ szerepe és súlyához mért jelentősége. Például a tömegközlekedés vagy a köztemető működtetési joga azok után kezdett számba vehetően értékévé válni, hogy a szolgáltatásoknak valóságos, a bekerülést és a nyereséget fedező ára lett.

Ha nem is ebben a nagyságrendben, de a rendelkezés tartalmában fontos a működési eredmény többlete, azaz a megtakarítható és ezért fejlesztésre fordítható eszközök léte. Értelemszerűen az érdemi maradvány nem pusztán „spórolásból” származhat, hanem a szolgáltatásszervezési megoldás reformjából. A működési többletet az átalakításba fektetik, ami hosszabb távon a megtakarítás állandósulása, és jó esetben a hatékonyság, illetve a társadalmi eredményesség javulásában öltenek számszerűsíthetően is testet.

⁷⁶ Érdekes továbbviteli kísérlet volt később erre Kókényesi, 1997 koncepciója. V.ö. a továbbiakkal!

⁷⁷ V.ö. Vigvári, 2002: 207–208. és Varga, 2005. tanulmányainak fogalmi csoportosításaival.

Az önkormányzati vagyon fogalmi gazdagsága tehát lényegesen kiforrott a kezdetek óta. E jellegzetesség egyébként a kormányzati kezelésében lévő államháztartási vagyon egészére is messzemenően igaz. Ugyanakkor a jelentősen kiterjedt, mert forgalmi értéket, továbbá jogosítványtartalmat nyert vagyon tekintetében a szabályozás nem tudott lépést tartani a kétezres évek eleji, amolyan inflexiós pont óta észlelhető gyors fejlődéssel.

Kezdetben a nem saját alapítású intézmény vagy nem többségi tulajdonú társaság által, törzsvagyonnal folytatott gazdálkodás esetére létesítettek csak magánjogi megállapodásokat. Ilyen volt például a koncesszióba adás és más közszerződési formák. Ehhez mérve határozottabb elmozdulás a vagyongazdálkodási folyamat egységéhez képest a különböző folyamatos szerepek szabályozása iránti igény. Több lényeges kísérlet volt e szerves fejlődési folyamatra való reagálás gyanánt, azaz az önkormányzati tulajdonnal való rendelkezési jogok gyakorlásának formáira és részleteire.

a) Közülük az első a vagyonkezelői jog intézményesítése volt 2006. végén. A képviselőtestület eszerint forgalomképes és korlátozottan forgalomképes vagyonának meghatározott körére, a helyi közfeladat ellátásának átadásához kapcsolva vagyonkezelői jogot létesíthet. Oly módon teheti ezt, hogy szerződést köt a vagyonkezeléssel megbízott szervezettel. A jog átadása a közfeladat ellátásának feltétele. Az önkormányzat oldalán ezzel azonban a feladatellátási kötelezettség maga nem szűnik meg. A vagyonkezelői jogot az önkormányzati törvény szerint csak

- az adott közszolgáltatásra vonatkozó törvényben meghatározott feltételek szerint,
- pályázat útján,
- ellenérték fejében lehet megszerezni,
- mégpedig „valós értéken, a közfeladat ellátásának garanciáit is figyelembe véve, a legelőnyösebb ajánlatkérő részére” történő átruházással.

Ennél több biztosítékot a törvény nem is kötött ki. Márpedig 2006-ban ez már édeskevés volt, különösen olyan nem ritka helyzetekben, amikor a vagyonhasznosítási jog létesítése általános politikai és közéleti bizalomvesztés közepette valósul meg, esetünkben helyi szinteken. A játékszabályok tisztázatlansága vagy el nem fogadottsága már akkor a közvagyon kiárusításának, eltékozlásának ódiúmat vonta maga után. Tekintve, hogy a közszolgáltatások szervezése általában hosszabb időre szóló elkötelezettségek létét feltételezi, ennek hiányában a feladatátvállalás aligha lehetett sikeres. Ugyanakkor a konfliktusok alkalmasak voltak a szenvedélyek felkorbácsolására mind a szolgáltatók, mind a fogyasztók, mind a választópolgárok oldalán.

b) A másik intézményesítési kísérlet, a költségvetési szervek jogállásának újraszabályozása 2008. végén történt⁷⁸. Világosan elkülönítették a közfeladatokat elsősorban az állami vagyon kezelése, hasznosítása útján ellátó szervezeteket, amelyek közszolgáltatást végeznek. Ezen a kategórián belül létrejött a közintézmény, közintézet, a vállalkozó közintézet és a közüzem. Lehetőséget teremtettek rajtuk keresztül a jóléti és más fő ellátás-szervezési területeken a közszolgáltatás-szervezés sajátosságaihoz igazodó gazdálkodási feltételeinek a következő években való megteremtésére. Csakhogy ez egy kellék csupán, amelynek elemei alapvetően adott ellátórendszer összefüggésében értelmesek. Például a kórházak vállalkozói közintézetként működése célszerűen feltételezi legalább a többbiztosítás, illetve még inkább a egyes (nemcsak társadalombiztosítási finanszírozású) rendszert.

⁷⁸ 2008: CV. tv. a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról

Ennek hiányában a megoldás csak korlátozott hatókörű lehet, aminek az a nagy kockázata, hogy inkább veszélyeztetheti a közvagyon, illetve szembe kell nézni alkalmazása esetén a közvéleménynek a tapasztalatok birtokában alaptalannak semmiképpen sem nevezhető gyanakvásával és ellenérzésével. Másképp fogalmazva, a közvagyon közcélból ugyan, de magánszervezésű hasznosítása nem lehet csak egy technika alkalmazásának kérdése. Kell hozzá rendelkezésre álló jogi formula ugyan, de ez önmagában nem elégséges. Az üzleti érdekeltiség szerepének meghatározásához a közszolgáltatás nyújtására vonatkozó, társadalmilag elismert közpolitikára van szükség mindenekelőtt. Ez legalábbis magában foglalja az ellátórendszer egészének védhető fejlesztési irányait, a finanszírozás-politikai döntéseket, a működés garanciarendszerének kialakítását. Ha mindennek van közösségi támogatottsága és tegyük hozzá, ellenőrzöttsége, akkor és csak akkor lehet esély a magánosítás elégségesen megfelelő társadalmi környezetben való funkcionálására. Hogy a költségvetési szervek újrászabályozása kapcsán létrehozott intézmények majd beépülnek-e egy ilyen komplexebb közpolitikába, az a következő néhány évben dől el. Az esély azonban erre kicsi volt, hiszen a jó intézményi keretekhez már látni kellett volna az összefüggésrendszert, amibe illeszkednek, és aminek szélesebb körű politikai és közösségi bázisa is van egyben.

c) Mindezen próbálkozások „újragombolása” volt a minden korábbi megoldáshoz képest radikálisabb nemzeti vagyronról szóló 2011. évi szabályozás.⁷⁹ A törzsvagyon kezelése és hasznosítása tekintetében ekkortól korlátozták

- egyrészt az alkalmazható jogi formákat, amennyiben csak vagyonkezelési szerződéssel, hasznélvezeti jogot alapító szerződéssel és vagyonkezelői jog törvényben történő (!) kijelölésével lehetett jogosultságot szerezni;
- továbbá a bevonható szervezeti kört, amennyiben csak a törvényben meghatározott állami (önkormányzati) tulajdonú alanyokra vonatkozhatott a feljogosítás.

A kiválasztás során a versenyeztetés lehetőségét ezzel teljességgel kizárták. A fontosabb közszolgáltatások ágazati szabályozásaiban alkalmazott külön szabályok (különösen a vízi-közmű- és a hulladékgazdálkodási szolgáltatásokra szólók) hasonló szellemben fogantak.

A szabályozás e több hullámban történő reagálása akár pozitív fejlemény is lehetett volna. A kezdeti késlekedést azonban később radikális ellencsapás váltotta föl. A kezdeti előrelépések vontatottságának megvolt a jó oka. Sem az érintett önkormányzatok, különösen pedig a közfeladatok ellátásában érdekelt, a közszektorhoz már sok szálon kötődő, „benn ülő” vállalkozások nem voltak igazán érdekeltek a viszonyok mélyreható és egyben hosszú távra szóló rendezésében. A közhatalmi szereplő rendelkezési joga ugyanis szignifikánsan csökkent volna. Az akkor birtokon belüli monopolisták pedig veszítettek volna megszerzett kiváltságaikból. Jó példa erre a vízi közművagyon kezelése, valamint az ivóvíz és szennyvízkezelési szolgáltatások biztosításának újabb története, aminek példáját már kötetünk bevezetőjében említettük. A nagyobb városok vízműszolgáltatásait a kilencvenes évek elején megszerző, adott esetben nemzetközi monopolcégek a továbbiakban általában már nem voltak érdekeltek a versenyfeltétek különösebb védelmében. Persze ennek biztosítása nem is pont az ő feladatuk lett volna, hanem a kormányzati regulációé. Érdekes és sokkoló példa erre a pécsi vízmű 2009. évi őszi esete. Jól látható benne, hogy a magánkézbe adás önmagában még nem csodaszer. Közszolgáltatások ellátása körében közpolitikai célok összefüggéséből

⁷⁹ 2011: CXCVI. tv. a nemzeti vagyronról

kiszakítva a hatékonyság, még kevésbé a társadalmi eredményesség nem értelmezhető. Másfelől, ha a kormányzat nem szabályozóként van jelen, hanem kimondva-kimondatlanul magántulajdonosként, akkor különösen visszatetsző a közjogi státusszal váltogatni a pozíciókat, hiszen az önmagban is súlyos elfogultsági kockázatokat hordoz.

A közpolitikai követelmény hiánya árnyékot vetett a jó gyakorlatokra is. Valójában az önkormányzati rendszer számos félresiklott megoldás mellett sok sikeres helyi stratégiát érlelt ki. Talán azért, mert gyakorta legalábbis látensen, van védhető ellátásszervezési, azaz helyi politikai cél.

A folyamatok ezen megmerevedésének lett aztán következménye a 2011. év végi ellen-csapás. Az ellenérdekű körök az állami vagyon bástyája mögé bújva kezdték meg versenytársaik kiszorítását.

2. Szervezési módok

A lassan formálódó és intézményesülő közvagyon-hasznosítási módok akár egy rendezett skálát is alkotnának a következők szerint. Mindenesetre a gyakorlat számos megoldást alakított ki, amelyek működése nem értékelhető sémák alapján. Jó és rossz mindennapi működésre egyaránt van példa. Ugyanakkor a rendszer elemei fontos következtetésekre adnak alkalmat a lehetőségek közötti tényleges választás mozgásterét illetően.

- a) Szervezeti keretek szerint a következő fő formákat különíthetjük el:
- A legegyszerűbb a hivatalszervezeten belüli vagyongazdálkodási iroda működtetése. Ilyenkor az igazgatási tevékenységtől szervezetileg nem különülnek el a naturális gazdálkodási funkciók (Agg, 2007).
 - A gazdálkodási vagy kifejezetten közfeladat ellátása gyakran többségi vagy száz százalékos önkormányzati tulajdonú társaság útján történik. Ebben az esetben a tevékenység önállósul az igazgatáshoz képest. Pénzügyi kifejeződése ennek, hogy az önkormányzat költségvetésében nem jelenik meg a feladatellátás, csak vagyoni részesedésként annak nyilvántartásában. Tovább lépés ezen az úton, ha az összes városüzemeltetési és -szolgáltatási feladatot nonprofit társaságba szervezik, mintegy hivatali profiltisztítás gyanánt, tehát nem kiszervezési céllal.
 - Vagyonkezelő részvénytársaság (holding) útján⁸⁰ a stratégiai tulajdonosi jogok gyakorlása világosan elválhat a szolgáltatási tevékenységtől. Az érintett törzsvagyon tárgyai ettől még önkormányzati tulajdonban maradnak, de némileg kiüresedve. Valahogy úgy, ahogy a polgári jogban főszabály szerint a tartós haszonélvezet kiüresíti, bár meg nem szünteti a tulajdonos jogát. Ugyanakkor azonban a haszonélvezet képest a vagyonkezelésnek sajátja – a tulajdonos jóváhagyásával – a tulajdon fölötti rendelkezési jog gyakorlása is.
 - Részesedésekkel igazgatás⁸¹ a résztulajdonolt társaságokban a képviselőtestület részéről. Ebben az esetben a képviselőtestület nem „hagyja magára” igazgatósági

⁸⁰ Magyarországi első példa erre a 2000-ben alakult Debreceni Vagyonkezelő Zrt. holding volt.

⁸¹ A megoldást eredetileg a német gyakorlat nevesítésére használta a szakirodalom. Ennek összefoglalására

és felügyelő bizottsági delegáltjait, hanem általuk és rajtuk keresztül várospolitikai szempontokat, feladatellátási politikát igyekszik érvényesíteni. Ha lehet mondani, ez egy önkormányzatbarát gyakorlati módszer, az érdekeltségek lobbiszempontok szerint felosztása ellenében.

- Közintézet és vállalkozó közintézet a költségvetési szervek jogállásáról szóló törvény nyomán történő 2009. évtől kezdődő átalakulások nyomán új lehetőség volt a hagyományos költségvetési intézmények, immár közintézmények mellett – de csak rövid ideig.
- Közüzem, mint régi-új forma. Helyi irányítás alatt álló munkaszervezetként a tanácsrendszer ismerte a szocializmusban. Aztán a rendszerváltáskor megszűnt ez a lehetőség. Majd ismét bevezetésre került, olyan költségvetési szervként, amelyik a települési infrastrukturális szolgáltatásokat nem vállalkozásként nyújtja, illetve más feladatokat lát közvetlen hivatali irányítás alatt állva. Mielőtt még alkalmazni lehetett volna, 2010-ben már ki is vezették ezt a formát.

b) Jellemzően szerződési formák alapján további megoldások adódnak a gyakorlatban, adott esetben átfedéssel más tipizálásunk elemeivel:

- Koncessziós szerződésbe adhatják az önkormányzati törzsvagyon tárgyait működtetés és hasznosítás céljával oly módon, hogy a gazdálkodást nem saját intézménnyel, vagy helyi többségi tulajdonban álló társaság útján teljesítik. A hosszú távra szóló jogosítvány, kiegészülve esetleg az ugyanerre az időszakra eső koncessziós díjjal a fedezete az induláskori fejlesztésnek, beruházásnak. Amolyan naturáliában kifejezett hitelkonstrukcióról van tehát szó.
- Más kötelezettségvállalással, amelyik a rendelkezési jogok adott részének, meghatározott tartalommal, rendszerint hosszabb távra szóló átadása fejében különböző előnyöket, ellenértéket realizál a helyi kormányzat számára. A feltételes kötelezettségvállalás (Hegedüs–Tönkő, 2007) gyűjtőfogalma alatt mindazok a jogilag egyébként vegyes természetű ügyletek szerepelnek, amelyek az adott éves költségvetésbe nem illeszthető, abban alapvetően nem megjelenő, jellemzően „immateriális” kiadásokat tartalmaznak. Jellemzően természetesen rendelkezési jogok átengedéséről van szó. Ennek jelentősége a korábban „holt” vagyon életre kelésével egyre nagyobb jelentőségre tett szert.
- Vagyonkezelői jog átadása esetén a vagyon rendeltetését jelentő közszolgáltatáshoz nyújtott központi költségvetési hozzájárulás, illetve az államháztartás társadalombiztosítási alrendszeréből származó átutalások fölötti rendelkezés jogát is megkaphatja a fenntartó, illetve ellátásszervező.

c) A vagyonhasznosítás befektetési formák szerinti kategorizálása jellemzően a szabadon föl vállalható feladatokra, sőt, azon túl az önkormányzat vagyongyarapítási érdekkörébe tartozó tevékenységek összefüggésében alkalmazható. Mereven azonban nem lehet elhatárolni a szokásos közfeladat-ellátási területektől sem.

- A legegyszerűbb a kisebbségi tulajdonrészekkel való gazdálkodás. Ekkor a rendelkezésbe való beleszólási jog korlátozott. Nem kizárt azonban, hogy befektetési érdekeltségen kívül, azt kiegészítve a közfeladat-ellátás iránti érdekeltség is motivációként van jelen az önkormányzat oldalán. Például, városfejlesztési célú társaságban

- Tőke, mégpedig pénztőke-befektetés a különböző közjogi korlátozások mellett, amelyek állami szerv gazdálkodását érintik. Az önálló vagyoni rendelkezési jogok mindenesetre lehetővé teszik az ilyen stratégia gyakorlását is. Korlát azonban, hogy a felelősség mértéke nem lehet korlátlan, továbbá természetesen a közfeladatok ellátását még közvetve sem veszélyeztetheti a kockázatvállalás mértéke.
- Pénzügyi szolgáltatások igénybe vétele ugyanezen az alapon megengedett, amilyen például a követeléskezelés vagy a faktoring.

d) Tulajdoni részjogok átengedésének tömege és minősége szerint a vagyonhasznosítást leginkább aszerint minősíthető⁸², hogy külső tőkebevonásra milyen terjedelemben ad módot.

- A köz- és a magánszektor együttműködésén alapuló PPP⁸³-beruházások a kétezres évek végén jogszabályon alapultak. Utóbb ezt hatályon kívül helyezték, mivel számvevőszéki vizsgálatok kimutatták, hogy a létező konstrukciók jó részében csak a magánszféra járt jól, az állam nem.
- A közszolgáltatások teljesítésének kiszervezése (outsourcing) gyűjtőfogalom, melybe az előbbi csoportosítások több eleme is beletartozik. Ma már az általában vett eszményítés korán mindenképpen túl vagyunk. Az adott megoldási konstrukció aszerint minősíthető, hogy cél- és garanciarendszere milyen mértékig és milyen minőségben kiépített.
- A privatizációs tőkebevonás gyakorlatilag részesedések teljes vagy részleges eladását jelenti. A rendszerváltás első évtizedének több hullámban zajló folyamata véget ért, legalább is a maga kampányszerűségével. A második évtized az általános gazdasági érdekű szolgáltatások (közművek, közösségi közlekedés, hálózatos szolgáltatások stb.) piacának kialakítása és egységesítése jegyében egy kevésbé kampányszerű, de ugyancsak célzott folyamat.
- Ugyanakkor mindig is maradtak, illetve voltak teljes vagy közel teljes körűen állami, azon belül önkormányzati tulajdonban lévő társaságok, amelyeket jó ideje már nem tekintenek idejéltúlt jelenségnek. Sokkal inkább egy választható formának a piacgazdaság keretei között is.
- Nem piaci, azaz civil és nonprofit szervezetek közszolgáltatási tevékenységének támogatási és ösztönzési formái a társadalmi erőforrások mozgósítását szolgálják Európa-szerte, igen erőteljesen különböző helyi kormányzati szinteken.

A fenti vagyongazdálkodási megoldások háttérében a lehetséges előnyök mellett egyre nagyobb mértékben derült fény a közösségi kockázatokra is. Az említett feltételes külső kötelezettségvállalás szélesebb értelemben minden előre ki nem számítható hatást magában foglaló rendelkezési döntésre kiterjed (Hegedüs–Tönkö, 2007: 69.), beleértve általában is a szokásos fejlesztési kockázatokat, tovább a közszolgáltatások nyújtásával kapcsolatos működési deficiteket, amilyen többek között a díjhátralékok problémája. Ebből továbbvitt következtetés az önkormányzati szféra általános eladósodása (Vigvári, 2009: 717–721.)

⁸² V.ö.: Varga, 2005: 112.

⁸³ Public Private Partnership

lenne. Ez véleményem szerint általánosítóan nem igazolható, annál is inkább, mert annak növekedése elé szabályozási korlát állítható.

Ugyanakkor a kockázati tényezők fölemlítése a vagyongazdálkodás kereteivel kapcsolatban jogos, de inkább egy másik magyarázó összefüggésrendszerben. A fenti eszközök mögül hiányozhat a közpolitikai fedezet szükségessége. Azaz, a technikai megoldások nem szükségképesen hiteles közösségi döntések kifejeződési formái. Kevés a rendszerszerű biztosíték arra, hogy a közvagyonnal való sáfárkodás eredményei nem magánzsebekbe jutnak. Márpedig enélkül az amúgy szabadon választható intézményei, technikai változatok gazdagsága mit sem ér. Sőt, ha a társadalmi értelemben vett eredményesség nem mérhető és nem igazolható, akkor inkább még riasztónak is tűnhet. Amolyan varázslat görögtüzes kellékeinek, aminek szerepe a trükkök igazi gyakorlatának elrejtése a publikum szeme elől. Ennek pedig az a következménye, hogy a közösségi szolgáltatások igénybe vevői (fogyasztói), a közvélemény egésze, végül a választók közössége nem lehet meggyőződve a nevében folytatott rendelkezések közjót szolgáló voltáról.

Súlyos demokratikus deficit lesz, ha a vagyongazdálkodási döntések eredményességi szempontja nem válik el a megoldások technikai formáitól. Ezzel egybecsúsznak a közösségi és a vállalkozói-befektetői érdekeltségek is. Teret engedve a kontrollálhatatlan magánmotivációnak, végeredményben a korrupció lehetőségének. Tulajdonképpen a különböző szintű kormányzatok vagyongazdálkodási önállóságának legitimitása erősen kérdésessé válik a megfelelő közösségi garanciák hiányában.

Magyarország példája a kétezres évek első évtizedének végén azt mutatta, hogy az összhangzó és társadalmi szempontból célszerű értelem hiánya miatt az amúgy változatos gazdálkodási formák minden ígéretességük ellenére még negatív színben is tűntek föl, amolyan bennfentesek közti huncutság játéka kellékeiként. A rendszertelen és foghíjas garanciák képtelenek voltak ugyanis megakadályozni a megoldások lejárátódását az érintett közösségek szemében. Látva a visszaélések széleskörű eseteit, az általánosan lesújtó minősítések alaposnak tetszettek. A megoldási módok spektruma sokszor nem tudott átnőni a jó példák által felvillantott csalóka remények és ígérek esetleges délibábos képéből egy szokásossá váló és elfogadott közösségi tablóvá. Ez a körülmény pedig a gyanakvás súlyos árnyékát vetette a valóban jó gyakorlatokon túl, végeredményben magának önkormányzatiságnak az általános működésére és létére is. Mivel pedig a jelenség nemcsak a helyi szintek sajátja volt, mindez kihatott a demokratikus berendezkedés egészének minősítésére, illetve végső soron annak tényleges minőségére.

A fenti vagyongazdálkodási és minden szinten keletkező kormányzati deficit direkt hatással volt a 2010 utáni hazai fordulatra a kormányzati politikában. Az újonnan intézményesített nemzeti vagyon rendszerével azonban az új kormányerők megszüntetni hirdetve a valós vagy vélt hibák alapjait, egy csapásra ellenoldali deficitet teremtettek. A versenyeztetés szinte teljes kizárásával gondos kezek új monopóliumokat cövekeltek ki. Eme alaposságnál jóval kevesebbet fordítottak az új rendszeren belüli kontrollok mechanizmusainak kialakítására. A várható előnyök záros határidőn belüli realizálhatósága reményében az európai integrációs konfliktusok felvállalása is kifizetődőnek tűnt a kormányzati döntéshozók számára.

Negyedik rész

HÁLÓZATI FESZÜLTSG

I. fejezet

FUNKCIONÁLIS ELMÉLETEK A VÁROSI KORMÁNYZÁSRÓL

A helyi önkormányzatokat szokásos megközelítés szerint az állami területbeosztáshoz kötik. Joggal, hiszen a demokratikus legitimáció a településeken és különböző megyei, regionális stb. szinteken választott testületek hatalmán alapul. A feladatok ellátása ugyanakkor a városiasság különböző fokait feltételezi, tekintet nélkül adott település és környezete közigazgatási besorolásának milyenségére. Az állami területbeosztáshoz nem kötött *városi kormányzás* kötetlen formái mindig is „körbelengik” a merevebb hivatalszervezési struktúrákat. A jelenség ebben az értelemben manapság reneszánszát éli Európában, és a fejlett világ többi részén. Hogyan erősödött meg⁸⁴, és milyen formái vannak? Hipotézisünk szerint a hálózatos formák tapinthatóak a mai urbanizált helyek között és közösségeikben, de ezek mindig együtt élnek hierarchikus struktúrákkal is. Az „arányok” közöttük változnak az időben. A következőkben a téma analitikus elemzését adjuk, majd egy kérdőíves felmérés útján empirikus igazolást keresünk megállapításainkra.

A nem területbeosztáshoz kötött városi önkormányzás formái és tartalmi különböző gyökerű elméletcsoportokban fogalmazódnak meg az ezredforduló után. Mindegyikre igaz azonban, hogy számtalan korábbi irányzatra épülnek rá. Közülük a hálózatos kormányzás az ernyőszerű teória, sokféle különböző magyarázó felfogással. Középszintű elméletek főbb köreit a helyi gazdaságfejlesztés (városi gazdaságösztönzés), az ún. léptékelméletek újabb felfogásai, valamint az corporate governance önkormányzati alkalmazásai alkotják. Mindezen nézetek csoportjait tekintjük át vázlatosan⁸⁵ először is.

1. A hálózatos kormányzási elméletek vonzatai

A hálózatos helyi kormányzástól a városi, egészen pontosan városias (nem helyi!) kormányzáshoz jutunk, amelyik már nemcsak átível a merev közigazgatási határokon, hanem látványosan elszakad a területiség települési csomópontjaitól éppúgy, mint a területi lehatárolásoknak még az olyan informális formáitól is, mint például a városrészek vagy agglomerációk.

Somlyódyné szerint a modern városrégiók és együttműködéseik valójában az állami adminisztratív területbeosztás jelentőségét relativizálják (Somlyódyné, 2011). Sőt, tehetjük hozzá, ez a folyamat valójában mindenfajta térfelosztás, akár az agglomerációk és városrészek elleni támadás is. A hálózatosság valósága a terek homogenitását szünteti meg. Ennek

⁸⁴ Nemzetközi összehasonlításban I. Horváth–Józsa–Hoffman, 2013

⁸⁵ Alapja: Horváth–Józsa–Hoffman, 2013: 9–19.

a folyamatnak döbbenetes következménye a helyi önkormányzatiság alapjait ássa alá. Hiszen területiség nélkül nincs általános választójogon alapuló választhatóság, azaz legitimáció.

A kormányzás modern fejlődése nagyon erősen exponálja ezt a feszültséget a fejlett országokban is. Kétségtelen, hogy ott erre válaszul a demokrácia közvetlen gyakorlási formáinak újabb változatai kezdtek kialakulni. De maga a jelenség természeténél fogva határtalanul terjed. Így a helyi önkormányzatokkal szembeni kihívás erősödik olyan államokban is, amelyek kevésbé rugalmas társadalomszerveződési struktúrákkal rendelkeznek tradicionálisan.

Előzetesen, példaként elegendő az uniós regionális források szerepére utalni. Az elérésüket működtető, jelentős részben tagállami szervezésű eszközrendszer olyan módon működik (pályázati rendszer, közreműködő hatóságok, forráshozzáadási követelmény stb.), amelyik keretében a testületi döntéshozatalnak nem olyan színvonalú jelentősége van, mint azt a legitimációs felhatalmazás alapján feltéteznünk kellene. Tehát egy objektíve kihívásos helyzetről van szó.

Hogyan alakult ki ez az állapot, milyen folyamatok vezettek ide?

2. Városi gazdaságösztönzés

A kilencvenes évektől a fejlesztéspolitika tágabb értelmezéseként a helyi gazdaságfejlesztés (Mezei, 2004; Péteri, 2007) fogalma honosodott meg. E közkeletű kategória nagy irodalma (Mezei, 2007) jóval átfogóbb a kapcsolódó, pusztán közigazgatási tartalmaknál. Szélesebb összefüggésben az ún. helyi gazdaságpolitika folytatását takarja. Magában foglalja többek között a vállalkozásösztönzést, a tőkebefektetést, a foglalkoztatásbővítést. Vagyis minden, a helyi erőforrásokhoz való hozzáadáson alapuló fejlesztést idesorolnak, ami közvetlenül vagy bizonyos nem túl távoli áttételeken keresztül hatással lehet a lokális gazdasági viszonyok egészére⁸⁶. A továbbiakban a „helyi gazdaságfejlesztés” terminológiát nevezzük témánk szempontjából közelítve, kifejezőbben és némiképp szűkítően városi gazdaságösztönzésnek, mivel jellemzően városias szerepekről van szó infrastrukturális értelemben, tekintet nélkül az adott település jogállására. Másfelől inkább szakpolitika ez, mintsem pénzügyi fejlesztés csupán, ezért inkább a gazdaságösztönzés a megfelelő szókapcsolat.

A rendelkezési kapcsolatok alapján a konkrét kormányzási eszközök gyakorlatilag lokális és regionális politikai stratégiák mentén, azok által vezérelve kerülnek alkalmazásra. Érdekes ebben a körben a kínálat- és keresletoldali önkormányzati stratégiák (Faragó, 1994; Mezei, 2007: 150–152.) elkülönítése. Előbbi alapvetően a vállalkozások odatelepülését célozza különböző termelési tényezők olcsóbbá tételével: telephelyköltségeik csökkentésével, kedvező munkaerőkínálattal, adókedvezményekkel vagy más módon. A keresletoldali stratégiák viszont inkább áttételes érdekeltséggel segítik a vállalkozói környezet gyarapodását: ipari parkok alapításával, képzési lehetőségek biztosításával, inkubátorházak létesítésével, vállalkozásbarát környezet megteremtésével. Azaz általában érdekeltek a helyi gazdaság eredményességének növelésében – talán áttételesebb érdekeltség mellett. A kínálatoldali stratégiák inkább köthetők a „naturális” helyi vagyongazdálkodáshoz. A keresletoldali ta-

⁸⁶ V.ö.: Péteri, 2007: 48–51.

lán inkább áll a politikai stratégiák uralma alatt. Persze merev határvonalat lehetetlen lenne húzni. „Jó gyakorlat” mellett a közvagyon fölötti közvetlen rendelkezés is hosszú távú közös célok által meghatározott; illetve egy vagy több ciklus programelemeit is abba beágyazottan szolgálják jól meghatározott hasznosítási döntések.

Szűkebb értelmezés szerint viszont nem erről a nagy egészről, hanem csak a témakör egy értékirányultsággal felruházott részéről van értelme beszélni a helyi kormányzatok összefüggésében. Jelesül az innováció-ösztönzésről, illetve a válsághatások enyhítéséről, amit pedig a lokalitással annyiban jellemezhetünk, hogy ezen értékek az elégséges hatékonyság szintjén csak akkor életképesek, ha a globális hálózatokba való egyszerű és többszintű bekapcsolódást biztosító infrastruktúra áll rendelkezésre a hozzáférés széleskörű biztosítása mellett. Az önkormányzati feladatok szokásos felfogási körébe inkább a szűkebb értelmezés illik manapság. Ugyanakkor tény, hogy a gazdaságfejlesztés általános összefüggésrendszeréből az így meghatározott szerepkört nehéz lenne kiszakítani. Az innovációösztönzés azonban jobban kifejezni látszik a helyi erőforrásokkal való gazdálkodás áttételes, vagyon „forgatásában” és annak viszonylagosságában megnyilvánuló jellegzetességét. Ennek a tevékenységnek egyébként amolyan tükörképe a válságenyhítésben felvállalt szerepkör.

A gyakran szubvencionált helyi fejlesztési erőforrás-koncentrációt célzó döntések terepe többé már nem az önkormányzat formális költségvetése. Árnaltabban fogalmazva mondhatjuk, hogy jóval kevésbé, mint korábban. Továbbá a hatása ennek biztosan kritikus az olyan helyhatóságokban (kisközségekben), ahol a fejlesztés egyetlen kiegészítő forrása a korábbiakban innen származott. A beruházási tevékenységhez szükséges kompenzációs hozzájárulások ma már inkább az uniós támogatási rendszeren keresztül érkeznek. A címzett támogatások pedig korábban is egyedi központi (parlamentari) döntésen alapultak. Ezzel természetesen a helyi érdekelttség ettől még nem szűnt meg. Ugyanakkor a döntésekben való részvétel formális keretei kevésbé lesznek kitöltve. A városi gazdaságösztönzés tekintetében éppen az önkormányzattal való kapcsolati háló legális csatornái elmosódtak mindinkább.

A gazdasági fejlődésnek van térbeli dimenziója. A helyi szereplők köre (Mezei, 2007: 137) széles: az önkormányzatokon és a kormányzati alárendeltségű területi szerveken kívül a vállalkozásoktól és vállalkozásfejlesztési intézményektől kezdve a kamarákon, egyetemeken át a civil szereplőkig, szakszervezetekig terjed. Mindeme társaságok működése térben is elhatárolható. Ezt az összefüggést a helyi gazdaságfejlesztés irodalmában a klaszter fogalmával írják le (Lengyel–Deák, 2002), amelyik azt jelenti, hogy egy adott iparághoz tartozó cégek, intézmények telephelyei földrajzilag „sűrűsödnek”. Tevékenységük helyi fejlesztési szempontból részben a beruházásokban, munkahelyteremtésben, tőkebefektetésben realizálódik (Péteri, 2007: 48–51). Érdekes, hogy a lokalitásnak van szerepe a globális gazdaság és az informatikai technológiai forradalom korában is. A térbeli sűrűsödés fókuszpontjai a nagyvárosok, térségei pedig a laza szerkezetű nagy kiterjedésű városias térségek, ún. városrégiók. Tulajdonképpen minden településméretben kimutatható a gazdaságfejlesztés léte (Péteri, 2007: 49), legalább indirekt szerepek formájában.

Az erőforrások felhasználásának módjait (Mezei, 2007: 152–154) a célokra kívül azért az alkalmazás körülményei befolyásolják még. Felmérések (Mezei, 2004; Péteri, 2007) tükrében jellemző hasznosítási stratégiai összefüggések Magyarországon különösen a következők:

- a) a helyi erőforrások kiaknázására épülő befektetésösztönzés,
- b) a munkahelyteremtés,
- c) nagyvállalkozásokkal kapcsolatos egyedi fejlesztéspolitika,

- d) kis- és középvállalkozások működési feltételeihez nyújtott támogatások,
- e) a kisebb településeken inkább közvetlenül adódó választási megfontolások (Péteri, 2007: 48),
- f) a helyiadó-politika alkalmazási gyakorlata a kivetés, kedvezmények alkalmazási köre stb. tekintetében.

Ugyanakkor mindez alapvetően termelési pólusok körül intenzifikált erőterben zajlik, ami egyben folyton változik. Hagyományos településföldrajzi vagy közigazgatási területi kategóriákkal tehát nehezen írható le a jelenség tartalma. A fejlesztéspolitika gyakorlata már rég felismerte ezt a viszonyrendszert. A klaszterek termelési vagy szolgáltatási alapon szervezett gazdasági, pl. beszállítói együttműködések a térben.

Ennek megfelelően az Európai Unió területi és kohéziós politikájában is megjelent városi térségekben, azok hálózataiban való gondolkodás és ösztönzés.⁸⁷ Ehhez képest ma már inkább csökken a regionalizmusnak a területi politikában nemrég még korlátlanul érvényesülni látszó támogatáspolitikai eszméje.

A reálgazdasággal kapcsolatos feladatellátás különben általában véve sem tartozik az önkormányzatok alaptevékenysége körébe. Egyáltalán, csak bizonyos lépték fölött lehet erről áttételesen beszélni. Az Európai Unióban jó ideje úgy tűnt, a közösségi szintről „még látható” tagállam alatti egységek, azaz nagyobb és szervezettebb összetartozó térségek alkotják a gazdaságilag is értelmezhető térbeli fejlődés alapköveit. A régiókat nem volt szükséges ugyan minden országban közigazgatási, még kevésbé államszervezési alapelemként elfogadni. De lehetett, illetve ennek hiányában tervezési és számbavételi egységként definiálták őket.

3. Újabb „léptékelméletek”

A területi közigazgatás szintjeinek meg- és lehatárolása mindig is véget nem érő viták forrása a különböző országokban. Közülük „európai polgárjogot” a régióvita nyert a kilencvenes évektől. Számos európai ország fejlődésében ugyan a regionális önkormányzatiság nem nyert teret. A szabadon felvállalható gazdaságösztönzési funkciók helyi letéteményesei ezért a még elégséges méretű kapacitásokkal rendelkező nagy önkormányzatok lettek, amilyenek különösen a nagyvárosok. A regionalizmus összefüggésében a (nagy-)városi pozíció kiszűrésének körülménye nem jelentett túlságosan sok többletet. Az újabb fejlődési mozgások tükrében azonban valamiféle merev területiséghez visszafordulni sem volt tanácsos. Hiszen egyre inkább előtérbe kerülnek a pólusokkal jelezhető, természetes gazdasági kapcsolatokra épülő területi összefüggések.

Aztán az Unió kutatási keretprogramjaiban, valamint különösen a kohéziós forrásokból támogatottan több kezdeményezés folyt a kétezres évek folyamán a nagyvárosi és térségi feladatellátás szerepének és kereteinek meghatározását illetően. De ekkor már nem annyira a minden áron való területbeosztási intézményesítéshez akartak eljutni. Hanem látván az egyidejűleg jelen lévő ellenállásokat, inkább más oldalról közelítettek. Elsősorban onnan, hogy a változó reális térkapcsolatok milyen gazdaságösztönző szerepet képesek *közvetíteni*.

⁸⁷ Ezzel kapcsolatban a Lisszaboni Stratégia és a Lipcsei Karta hivatkozandó mindenekelelt.

Közülük az ESPON-kutatások⁸⁸ több hullámban is vizsgálták az európai nagyváros-térségek lehatárolási kérdéseit, elsősorban a területi lehatárolhatóság érdekében. A több szakaszban folyó átfogó vizsgálatok elkülönítették egymástól a nagyvárosi morfológiai és a funkcionális térséglehatárolásokat – függetlenül ezeket már kiinduláskor is a közigazgatási területszervezési viszonylatok mindegyikétől. Az urbanizációs centrum, illetve sokszor policentrikus pólusok szervező erejének hatásait, azok alakulását állították középpontba.⁸⁹ Ennek a térszervezés-politikának a további érlelési stádiumát alkotják az Európai Területfejlesztési Alap (ERDF) URBAN közösségi kezdeményezésén belüli URBACT programok, melyek közül jelenleg az URBACT III van folyamatban. A város-pólusok által kialakított térségek gazdasági és társadalmi funkciószervezése áll az együttműködésszervezés középpontjában. Azzal a feltevéssel és szándékkal, hogy az uniós politikák egyik új megvalósítási hálózatát lehessen kiépíteni európai közösségi szinten.

A téma hazai közigazgatási kapcsolataira összefüggéseiben nagyon jól mutatott rá a *Tér és Társadalom* 2008. évi tematikus száma⁹⁰, melyből alapvető következtetések adódnak a jövőre nézve. A városi pólusokra épülő területi fejlődés elve előbb-utóbb meghaladhatja a térségalapú regionális rendszerek koncepcióját. Már a régiók európai struktúrája is túllépett a decentralizált igazgatás hagyományos képén, hogy mást ne mondjunk, a strukturális források felhasználásának rendje önmagában is ezt sugallja. A városi erőközpontok kisugárzásához rendelt közfeladat-ellátási módok és kapcsolatok hálózata azonban már kifejezetten elszakadni látszik az „átfedésmentes” formális adminisztráció hagyományától. Esetőlegesen sem gondolnak a szereplők jogi intézményesítésre, hiszen ezzel a támogatni kívánt rugalmasságot és alkalmazkodóképességet veszélyeztetnék. Ebben haladja meg a póluslogika igazgatási értelemben a hetvenes évek metropolisz-igazgatási kísérleteit, melyek éppen intézményesíthetőségük okán lettek elviselhetetlenek az érintett kormányok számára. A nagyvárosok és környékeik együtt, önkormányzatként túl nagyok és erősek voltak. A mai felismerésekben döntő a „mozgásban levés”. Az európai várostérség-hálózatoknak például nagy szerepe van a globális gazdasági fejlődésben, egyben a kohézióban is. Ugyanakkor például a válságkezelésben is aktív szerepet játszanak. De korántsem ugyanazokkal az eszközökkel és nem is feltétlenül ugyanarra a térre kihatással. Továbbá kormányzási eszközeik is ehhez alakítottan változnak. Nem épülhetnek tehát a szokásos hatáskör-telepítés és rendelkezési jogosítványok elosztásának formális rendjére.

Éppen ezért jön képbe új konkrétsággal a kormányzás fogalma. A városi kormányzás közvettebb eszközei elhatárolható alakot öltenek az önkormányzatcentrikus területi igazgatási⁹¹ logikához képest. Hangsúlyozandó, hogy ezt a hálózatos eszközrendszert nem létrehozni kell elsősorban, hiszen lényege szerint szervesen jelen lévő kapcsolatrendszerekről van szó. Éppen emiatt kiváló tárgya lehet adott esetben európai és más területi politikai ösztönzéseknek (Somlyódy, 2011). Ebben az összefüggésben világos, hogy nemcsak nagyvárosok (Homan et al., 2007) jönnek képbe, hanem velük összefüggésben, vagy önálló célzott hálózatokként kisebb városok (Somlyódy, 2008) urbanizációs környező térségeikkel.

⁸⁸ Az eredmények összefoglalására l. különösen az ESPON, 2006 összefoglalót!

⁸⁹ A tételes eredményekre l.: METREX, 2005

⁹⁰ Pálné Kovács Ilona szerkesztésében (Tér és Társadalom, 2008)

⁹¹ Ezt a problémát a külföldi szakirodalom a government–governance fogalompár körében írja le.

Tulajdonképpen a nagyváros-szerepek már maguktól túlnőttek a lokális kormányzás igazgatás által szabott keretein. A középszintek szerepeit térképző pontjaik és vonzási mezők kapcsolatrendszere egészíti ki, amit célszerűen nemcsak települések, hanem gazdasági, szolgáltatási és más struktúrák területi viszonylataival jellemezhetünk. Például a közlekedési vállalatok szolgáltatási tevékenysége kiterjed a környéki települések egy részére is. Ha pedig a távolsági közösségi közlekedéshez való napi ingázási kapcsolatokat tekintjük, akkor a térbeli hatás jóval nagyobb. Világos, hogy itt kormányzási elemek vannak, például a menetrendek és tarifarendszerek összehangolása, avagy összehangolatlansága folytán, aztán különösen a fejlesztésekben. Az új motorvonatok rendszerbeállításánál a vonalak kijelölése, avagy a járatritkítások, szárnyvonalak bezárása kapcsán térségek ellátottsága, foglalkoztatottsági helyzete változhat meg az embereket hűsbavágóan érintő módon. Mindezek a helyzetek azonban területi illetékességeken belül, vagy a meglévők között éppenséggel nem kezelhetők. A közszolgáltató vállalatok pedig oly módon példák, hogy kétszeresen is hálózatok elemei. Egyrészt gyakran nagy európai szakmai szolgáltatók leányai, másrészt maguk is a terjeszkedés egyik „gócpontjai”, amikor szolgáltatási tevékenységüket más városok szolgáltatói társaságaiban szerzett részesedésekkel tovább bővítik. Ebben az esetben a hálózatosság már önmagában is kizárja a területiség lehatároláson alapuló értelmezését. Adott esetben az államosítási tendenciák keretében az állam veszi vissza a hálózatok kezelését.

Összességében tehát a városi kormányzás lehatárolhatatlanságához és formátlanságához mért politikaformálások és eszközrendszerek tudatos kialakulásának korát éljük. A helyi rendelkezési jogok tekintetében ez nagyon érdekes következményekkel jár, illetve jár majd a jövőben. Az alul-intézményesítettség önmagában nem baj. Inkább a formális rendszereken átívelő kapcsolatrendszerek kezdetlegessége okoz gondot. Márpedig ez egy kritikus tömegben túl vagy válságos helyzetekben társadalmilag sokkos szituációkat, aztán esetleg „félre-intézményesülési” folyamatokat generál. A kapcsolatrendszerek nem bürokratikus formái ugyanakkor akkor értékelhetők társadalmi értelemben potenciálisan eredményesnek, ha világosak az alapstruktúrák alkalmasint egymást érintő, vagy éppenséggel egymást keresztező határvonalai.

A kormányzás fogalmát tehát ma már széles körben állítják szembe az intézményes kormányzattal⁹², valamint az állami területbeosztáshoz kötött igazgatással, legyen az államigazgatás vagy önkormányzati, illetőleg összefüggésbe hozzák hálózatos társadalomszervezési formák terjedésével (Marcussen–Torfing, 2007; Sorensen–Torfing, 2007). Ennek az irányzatnak a hatásai a városigazgatásban is jól érzékelhetőek (Tosics, 2008).

4. Önkormányzati felelős társaságirányítás

A társasági jog *corporate governance* (Dietrich, 2011), azaz felelős társaságirányítás fogalma eredendően a nagyvállalati belső igazgatási viszonyok lényeges elemeinek meghatározott összefüggései szabályozásának fontosságát hangsúlyozó társasági jogi szemlélet. Kifejezetten arra irányul, hogy a „felelős” tulajdonlásnak a részesedések iránti érdekeltségen túl legyen szakmai stratégiai szerepe is, de az operatív irányítás jogosítványait ne korlátozza. Ez a bi-

⁹² L. ennek jó áttekintésére Józsa, 2008 tanulmányát, és v.ö. Stumpf, 2008 általános következtetéseivel!

zonyos felelős tulajdonlás régi gyökerekből (Herrigel, 2007) táplálkozó, ugyanakkor újabb tartalmakkal telítődött fogalom. Modern alapjait a német társasági jogban fektették le, aztán a kétezres évek elején széles körben elterjedt.

A corporate governance a vállalati uralmi-irányítási viszonyok önazonosságot hangsúlyozó rendszere. A világgazdasági globalizációs folyamatok lokális/nemzeti hatásait különíti el és emeli ki az ezen a szemléleti alapon nyugvó jogi intézményrendszer. A határokat nem ismerő tőkek mozgásokhoz képest kezdték ezáltal a különbségeket hangsúlyozni, és jogi megoldásokat kialakítani a részvényben való részesedés, és a vállalkozásban való tevékeny részvétel elhatárolása érdekében. Ez tényleg kétfajta motivációt takar. A tulajdonosé mindkettő ugyan, de az egyik kifejezetten a tőketulajdonlásban (*having a share*), míg a másik döntően a szaktevékenység vitelében (*having a stake*) megmutatkozóan lehet a gazdálkodás alapja (Ziegler, 2000: 215.).

Az alapokat a 20. század első harmadára megerősödött ipari nagyvállalatok teremtették meg, mikor is a termelési tevékenységgel összefüggésben jelentős kiterjedésű társadalmi és életmódközösségeket hoztak létre. Például a Siemens, a Philips, a nagy autógyárak a termelés-szervezéssel összefüggésben lakótelepeket, szolgáltatásokat működtettek a nagyszámú munkavállalók és családtagjaik körének. Aminek hatásai a székhelyül, telephelyül szolgáló városok, térségek infrastruktúrájára, és a nagyságrendek miatt egész környezetére több emberöltőn keresztül meghatározó befolyással voltak. Nem mellékesen a munkavállalói jogok érvényesítése, szociális téren is, a szakszervezeti szerepek elismerése része volt ennek a modellnek. Kétségtelen, hogy a nagyvállalatok ipari termelési körére volt ilyesmi jellemző mindenekelőtt. A kereskedelemre, a bankszektorra viszont például nem annyira.

A huszadik század harmadik harmadában egyre egységesülő világgazdaság értékteremtési logikája azonban egy olyan scenárió, amelyik a tőke és más alapvető gazdasági erőforrások akadályoktól mentes, szabad áramlásán alapul. Befektetői szempontból ennek számos előnye van, azonban a közösségi hozadékok negatívan jelentkeztek a legfejlettebb országokban is. A tőke rugalmassága ugyanis nincs különösebben tekintettel a munkaerő nehezebben és hosszabb távon mozgásba hozhatóságára – még ha a mobilitás előtt a hatásokat és más akadályokat lebontják is. Közben a fejlett világ modelljei is eltérnek. Míg az amerikai gazdaságban a részvényesi érdekeltség hagyományosan jobban dominál, a német vállalati struktúra viszont inkább a tulajdonosi és dolgozói közvetlen részvételre épül.

A globális verseny mindenestre egyöntetűen a befektetési tőke, banktőke szerepét helyezte előtérbe. A most felidézett hagyomány miatt viszont nem meglepő, hogy erre válaszként a tulajdonosi vagyoni érdek érvényesítése megerősítése a corporate governance keretében a *felelős tulajdonlás* felelevenítésével és megújításával ugyancsak a német gazdasági jog talaján vált elsősorban lehetségessé. Az ezredforduló felé haladó kilencvenes években a német társasági jogba és joggyakorlatba⁹³ olyan elemeket, intézményeket ültettek, amelyek lehetővé tették a vagyonnal kapcsolatos közvetlen tulajdonosi-rendelkezési érdekeltség megkülönböztetését a kizárólag részvényesi-részesedési érdekeltségtől.

A közüzemi szektor több értelemben is részese volt a társasági korporatizációs folyamatnak. Egyrészt az itteni nagyvállalatokra is mint termelő infrastruktúrális szolgáltatásokat előállítókra igaz volt a fentiekben leírt társadalmi hatásokról szóló jellemzés. Elegendő talán

⁹³ Az alkalmazást kötelező üzleti „etikai” kódex foglalja magában (German Corporate, 2010)

csak sok országban a gázművek, az energiatermelés és -szállítás (korábban nem váltak el egymástól), vagy a nagyvárosi közlekedési vállalatok szervezési, juttatási hagyományaira utalni. Másfelől viszont a kormányzati szabályozási szerepek mindig is hatást gyakoroltak a versenygazdászág ezen területeire.

Az Európai Unió liberalizációs politikái jelentős mértékben éppen ezt a szektort célozták és érték el a kilencvenes évektől fokozatosan. A fejlett országokban is korlátozott társasági szabályozást ki kellett nyitni e folyamat keretében és hatására.⁹⁴ A felelős tulajdonlásnak a szektorra való kiterjesztése ugyanakkor azt a választ építette föl az új követelményekre, hogy a kormányzati tulajdonosi minőség kifejezését a társasági jog intézményein belül kell megfogalmazni.

A corporate governance (ön-)kormányzati rész- vagy teljes tulajdonlású közüzemi infrastrukturális körben való alkalmazása a közszektor által alkalmazott eszközök körében kiterjedten változásokat hozott. Olyan környezetben azonban, hogy a közösségi tulajdon jelenléte és aránya jelentős maradt. Ugyanakkor a korábbi közüzemi vállalatokat „rendes” társasággá alakították ugyan, de az átvett modern korporatizációs megoldásokat alkalmazták a közszektorbeli szerepek érvényesíthetőségének játéktereként. Tehát a felelős tulajdonlás itt a közösségi felelősség érvényesíthetőségének formai keretévé vált.

Elsősorban a vállalatirányítás körében valósult meg mindez (Grossi and Reichard, 2007; Grossi and Reichard, 2008; Grossi and Thomason, 2011). A vezető szervezetben az önkormányzati képviselőtestület vagy tagjai útján, vagy kinevezettjei révén tudja érvényesíteni akarátát. A kontinentális rendszereket nézve a közvetlen képviselőtestület valósul meg a résztulajdonlás jogán Németországban, Ausztriában, Svédországban és más, köztük kelet-közép-európai országokban. Másik alapmodellben viszont az önkormányzati közvetlen delegálás összeférhetetlenség miatt tilos, ezért ott a választott képviselőtestület kinevezési jogot gyakorol részesedése arányában, vagy attól függetlenül többségi mértékben, mint Franciaországban, Olaszországban.

Más metszetben országcsoportok között különbség van még a vállalati vezetőtestületek szintjeinek száma és feladataik megosztása között. Németországban az operatív igazgatóság mellett felügyelő bizottság működik, amely a stratégiai döntéseket hozza meg. Ebben az önkormányzati képviselő tagok mellett felerészben a munkavállalók képviselői vannak jelen. E testületekhez képest a közüzemi társaságok részvényesi közgyűlése döntési szerepét szociológiailag nem tartják olyan meghatározónak. Az ellenőrzési funkciót ugyanakkor nem a felügyelő bizottság, hanem az önkormányzat belső ellenőrzési egysége látja el, külső auditálás mellett.

Az ebben az összefüggésben másik modellt megtestesítő Olaszországban viszont a vezetés egyszintű testületi értelemben. Az igazgatóság a végrehajtó és stratégiai felügyeleti funkciókat egyaránt ellátja. Tagjai szakemberek vagy nem hivatalban lévő (szak-)politikusok. A közgyűlés és az auditáló testület elkülönülten működik. Látható tehát, hogy ebben a modellben szintén, ha más eszközökkel is, a kormányzati szint befolyását a társasági jog intézményei útján valósítja meg. Meghaladva ezúton saját tradicionális közüzemi formáit.

Egyben meghaladva a szokásos önkormányzati igazgatás közjogi logikáját. Mert itt az infrastrukturális szolgáltatások vállalati szervezése túllép települési vagy területi határokon, a tőkemozgás pedig a tagállami, nemzetállami kereteken. Az utóbbi és a társaságok közötti

⁹⁴ L. és v.ö. a következőkkel: Lorrain, 2005; Wollman and Marcou, 2010

stratégiai és befektetési kapcsolatok hálózatosan, pontszerű elemek összefüggésein keresztül működnek, azaz egyáltalán nem feltétlenül a területi lefedettség logikája mentén.

Az önkormányzati tulajdonosi érdekelttség társasági jogi megoldásokba történő, korporatizációs beépítése egyúttal igencsak ellenébe hat a kiszereződési elvnek. A tulajdonos stratégiai érdekei ugyanis mások lehetnek, és ezt a felelős tulajdonlás logikája inkább alátámasztja, mint gyengíti. Ráadásul a versenykövetelményeknek, melyet az európai integráció liberalizációs politikái követelnek meg, megfelelnek már a társasággá alakítások révén. Illetve az ezredfordulótól az Európai Unió közszolgáltatásokra és általános gazdasági érdekelttségű szolgáltatásokra vonatkozó szabályai is kezdték respektálni a százszázalékos, vagy jelentős többségi köztulajdonú vállalkozások esetében a versenyeztetés különböző korlátozásait.

5. Az állami szerepek helye a hálózatosság alakulásában

Az állam szerepei különbözőek a hálózatosodás folyamatában⁹⁵.

Először is mindig jelenlévő abban az értelemben, hogy a helyi önkormányzatok, területi egységek *mellérendeltségi* kapcsolatait megfelelő intézmények útján elősegíti. A kontinentális lokális igazgatási rendszerek különböző, régtől fogva működő formákat biztosítanak erre.

Másrészt a modern struktúrák mindenképpen lehetővé teszik az állami területbeosztáson túllépő *hálózatoságot*. Itt sem a kapcsolati pontok, sem a közöttük lévő viszonylatok nem feltétlenül igazodnak a helyhatósági rendszer elemi egységeihez vagy formális jogviszonyaihoz. A hálózatosság tehát valójában nem formális elemekből áll: nem önkormányzatok hálózata – ezért az állami szabályozás, együttműködés nem is tudja úgy segíteni, mint saját egységeinek horizontális kapcsolatrendszerét. A mi témánk alapvetően ez. Meg kell jegyezni azonban, hogy efféle viszonyok mindig is voltak és lesznek. Legfeljebb az állami és önkormányzati szabályozások kevésbé vagy éppen jobban vesznek tudomást róluk. A formális intézmények az igazgatás, a jog, a gazdasági eszközök alkalmazása körében ugyanakkor sokat tehetnek a hálózatosságért, ha ösztönöznek, avagy éppenséggel azzal, ha egyszerűen nem tesznek semmit.

Mondhatnánk hálózatoknak a hierarchikus igazgatás rendszereit, a maguk vertikális és azt kiegészítő horizontális kapcsolataikkal? Aligha, mert a networking értelmében ezek „álhálózatok”. Teljességgel hiányzik belőlük a gazdasági és társadalmi viszonyok változó alakulásához szükséges természetes spontaneitás, és az ahhoz kapcsolódó formátlanság. Bizonyos feladatokat persze csak ezeken keresztül lehet ellátni. Például a rendészeti tevékenység jelentős részben mindig ilyen. Különösen érdekes kérdés, ha a hierarchikus szervezetigazgatás konkurálni akar a mellérendeltség, vagy éppenséggel a hálózatosság formáival. Manapság erre is találunk példát.

A továbbiakban e hálózatos formák változatainak alaptípusait, és az azokhoz való közjogi viszonyulást tekintjük át az aktuális magyarországi rendszer empirikus vizsgálata útján. Majd ezt összevetve két tradicionálisan mintaértékű modellel (Hoffman–Martinot, 2006), a francia és a német rendszerekkel.

⁹⁵ V.ö. Pfeil, 2014 gondolatmenetével, amelyik a kooperatív vonásokat emeli ki!

II. fejezet

A VÁROSI KORMÁNYZÁS GAZDASÁGI HÁLÓZATOS KAPCSOLATAI FELMÉRÉSE

A kutatás keretében a magyar önkormányzatok között empirikus felmérést is végeztünk. Városvezetőket kérdeztünk meg, akiről okkal feltelezhetjük, hogy járatosak a települési kapcsolatrendszerekkel kapcsolatos fogalomrendszer értelmezésében. Egyben rendelkeznek a témánk szempontjából releváns információkkal. Pozíciójukból adódóan nem mellékes ugyanakkor álláspontjuk, véleményük megismerése sem, hiszen szemléletüknek jelentős befolyása lehet a helyi kapcsolatrendszerek széles körének alakulására.

1. Módszer

2013–2014 fordulóján hazai *városi polgármesterekkel* folytattunk strukturált, kérdőíves interjúkat személyes megkereséssel, kérdezőbiztosok útján. A felmérést a Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet végezte. A kérdőív alapváltozatát a kutatási koncepcióhoz igazodva a projekt készítette el. A fővárosi kerületekkel együtt 369 polgármester alkotta alapsokaságból 198-at kértünk föl interjúra. Közülük 109 válaszadás volt sikeres, ami 55%-os arányt jelent. Az így keletkezett minta földrajzi értelemben, a jellemző településnagyság-csoportokat illetően reprezentatívnak tekinthető. A válaszoló polgármestereknek értékes közreműködésükért köszönettel tartozunk.⁹⁶

A gazdasági kapcsolati formák alakulását az ő állításaik alapján igyekszünk követni a most következő alpontban. Az adatok egy további része a kormányzás városi társadalmi kapcsolataira vonatkozik. Ebben a körben összehasonlító számokat is hozzá tudunk rendelni a jellemzéshez. Itt kontrolcsoportot is alkalmaztunk a járási hivatalvezetők személyében. A módszertan e része a vonatkozó, következő utáni alfejezet bevezetőjében olvasható. Az összehasonlítás báziskutatásának leírását az alfejezet *melléklete* tartalmazza.

2. Gazdasági kapcsolati formák

Az átfogó modern városi hálózatosság (1. kifejtésére ebben a részben az előbbi I. fejezet 1. címét!) jellemző gazdasági szervezési típusaiként, szigorúan az előbbieken kifejtett elméleti keretek alapján, a városi gazdaságfejlesztés (I. fejezet 2. címe) egyes módjait, az újabb térszerveződési léptékalakzatokat (I. fejezet 3. címe) és az önkormányzati felelős tár-

⁹⁶ V.ö. a következő utáni pont elején szereplő módszertani kiegészítéssel!

saságirányítású vállalatokat (I. fejezet 4. címe) azonosítottuk. Empirikusan ezekhez tételesen meghatározott formák rendelkeznek, amelyek létét már mérni tudjuk, az alábbiak szerint:

- A helyi gazdaságfejlesztéshez kapcsolhatók a *klaszterek*, azaz a termelési-szolgáltatási kapcsolatban álló vállalkozások területi vagy tevékenységi együttműködései.
- Az újabb léptékek formáiként egyrészt a *helyi innovációs központokat* nevesítjük, amelyek a korszerű húzóágazatok (informatika, elektronika, nanotechnika stb.) kapcsolati pontjai egyben. Hiszen térbeli és virtuális kapcsolati hálók nélkül ezek léte prosperálása elképzelhetetlen lenne. Másrészt az ún. *intermodális központokat* emeljük ki, amelyek a különböző közlekedési formák közötti átszállást biztosító kapcsolati pontok, amelyekre rátelepülnek a különböző cégek és szolgáltatások. Harmadrészt a *tudásközpontokra* érdemes figyelni, vagyis a helyi gazdasági kapcsolatrendszerbe illeszkedő egyetemi, kutatási vagy kulturális centrumokra. Mindezeket az európai uniós csatlakozással összefüggésben jó ideje jelentős projektalapú támogatásokban részesítik hazánkban is.
- A felelős társaságirányítás önkormányzati formái azok a vállalatok, amelyek többségi helyi vagy központi kormányzati tulajdonban vannak, és közszolgáltatásokat nyújtanak. Átfogóan, gyűjtő névvel nevezzük ezeket *közvállalatoknak*.

A polgármesterek válaszai alapján a települések több mint a felében (53 százalék) van legalább egy, a fentiekben meghatározott, és a felmérésben szereplő új típusú gazdasági szervezetek közül. Az alábbi táblázat szerint a legtöbb településen (46 százalék) közvállalat működik, 21 százalékukban több is, a legritkábban (12 százalék) pedig helyi innovációs központok létéről számoltak be. Klaszter a városok közel egynegyedében működik, a többségükben egy.

8. táblázat

**Új típusú gazdasági szervezetek jelenléte a magyar városokban
(százalék)**

	<i>klaszter</i>	<i>helyi innovációs központ</i>	<i>intermodális központ</i>	<i>tudásközpont</i>	<i>közvállalat</i>
nincs	76	88	85	78	55
van	24	12	15	22	46
ebből db. szerint:					
1	14	11	7	13	24
2	4	0	6	4	8
3	5	1	1	1	7
4	0	0	1	2	4
5 vagy több	1	0	0	2	3

Forrás: OTKA-felmérés

A városokban működő új típusú gazdasági szervezetek közül, miként a következő táblázat mutatja, minden második kistérségi, minden negyedik-ötödik pedig regionális szervezet. Viszont ritka a határokon átnyúló forma léte. Jellemző, hogy nem a közigazgatási területbeosztási egységek dominálnak, hanem a rugalmasabb térségi formák. A hálózatoság sajátossága éppen ez.

9. táblázat

**Új típusú gazdasági szervezetek kiterjedése
(százalék)**

	<i>klaszter</i>	<i>helyi innovációs központ</i>	<i>intermodális központ</i>	<i>tudásközpont</i>	<i>közvállalat</i>
kistérségi	9	6	10	11	28
megyei	1	1	2	2	8
regionális	10	3	3	5	8
országos	7	1	2	3	2
Európai Unión belüli	1	1	0	1	2
globális, EU-n kívüli	0	1	0	1	0

Forrás: OTKA-felmérés

Összességében megállapítható, hogy a hálózatoság érdemben jelen van a magyar városok körében. Látva a térségi kiterjedést, ez egyben a központi helyhez kötődő más települések érintettségére is utal.

A klaszterek relatív többsége a hagyományos ipari termelésben működik, de számottevő az oktatás, kutatás, innováció, a kultúra, művészet, sport területén, valamint a mezőgazdaságban, illetve élelmiszeriparban érdekelték száma is.

10. táblázat

**Klaszterek profilja
(százalék)**

	<i>van</i>	<i>nincs</i>	<i>nem tudja</i>
hagyományos ipari termelés	38	57	5
elektronika, számítástechnika	8	87	5
környezetgazdálkodás	8	87	5
infrastrukturális szolgáltatások	13	82	5
mezőgazdaság, élelmiszeripar	16	79	5
oktatás, kutatás, innováció	18	76	5
kultúra, művészet, sport	16	79	5

Forrás: OTKA-felmérés

A termelési vagy szolgáltatási klaszternek az önkormányzat, illetve az állam nem feltétlenül résztvevője. Más kérdés, hogy a kialakulást gazdasági vagy fejlesztési politikájával ösztönözheti. Ez azonban nem szükségszerű, és nem is feltétlenül szükséges. Az alábbi táblázat mutatja, hogy a részvétel valóban nem eleve rendeltetészerű. Az a szituáció, hogy a városi önkormányzat, vagy valamelyik intézménye tagja a klaszternek, valamelyest ritkábban fordul elő, mint az, hogy a klaszter a város részvétele nélkül működik. De nagyok az ágazati különbségek ebben az összefüggésben: az önkormányzat szerepvállalása a kultúra, művészet, sport területén a leginkább jellemző, és a mezőgazdaságban, élelmiszeriparban a legkevésbé. Azt jelenti ez, hogy a kifejezetten helyi feladatkörökben nagyobb a szerepvállalás gyakorisága.

11. táblázat

**Önkormányzati részvétel a klaszterekben
(százalék)**

	<i>van</i>	<i>nincs</i>	<i>nincs ilyen</i>
hagyományos ipari termelés	18	21	7
elektronika, számítástechnika	5	3	8
környezetgazdálkodás	3	5	8
infrastrukturális szolgáltatások	8	5	7
mezőgazdaság, élelmiszeripar	3	13	7
oktatás, kutatás, innováció	11	8	7
kultúra, művészet, sport	13	3	7

Forrás: OTKA-felmérés

Ami a tudásközpontokat illeti, relatív többségük az oktatás és a kultúra területén működik. A legkevésbé a számítástechnikára, informatikára jellemző ez a szervezeti forma.

12. táblázat

**Tudásközpontok profilja
(százalék)**

	<i>van</i>	<i>nincs</i>	<i>nem tudja</i>
hagyományos ipari termelés	14	74	11
elektronika, számítástechnika	6	82	12
környezetgazdálkodás	17	71	11
infrastrukturális szolgáltatások	17	71	11
mezőgazdaság, élelmiszeripar	17	71	11
oktatás, kutatás, innováció	33	56	11
kultúra, művészet, sport	26	63	11

Forrás: OTKA-felmérés

Az önkormányzat (tagsági) részvétele a tudásközpontokban sokkal kevésbé jellemző, mint a klaszterekben. Mégpedig azért, mert jellemzően egyetemek és más felsőoktatási intézmények köré szerveződnek az ilyen kapcsolatok. Csupán a kultúra, művészet, sport területén működő tudásközpontokon belül vannak többségben az olyanok, amelyeknek kifejezetten tagja a városi önkormányzat közvetlenül, vagy valamelyik intézménye révén. A következő táblázat mutatja ezt a sajátosságot.

13. táblázat

Önkormányzati részvétel a tudásközpontokban (százalék)

	<i>van</i>	<i>nincs</i>	<i>nincs ilyen</i>
hagyományos ipari termelés	3	11	86
elektronika, számítástechnika	3	6	91
környezetgazdálkodás	3	14	83
infrastrukturális szolgáltatások	6	11	83
mezőgazdaság, élelmiszeripar	3	14	83
oktatás, kutatás, innováció	8	25	67
kultúra, művészet, sport	17	9	74

Forrás: OTKA-felmérés

Tudnunk kell azonban, hogy a felsőoktatási tudásközpontoknak rendkívül nagy hatása van a szűkebb települési környezetre is. A fejlődésre, ellátottságra, munkaerőhelyzetre, ingatlanárakra gyakorolt befolyás jelentősége mindenképpen meghatározó.

A következő táblázat az új típusú formák dinamikájáról szól, mégpedig a városvezetői abszolút mértékadónak tekinthető álláspontok alapján. A polgármesterek válaszai szerint a városok 30 százaléka tervezi, hogy részt vesz (újabb) klaszterben, intermodális központ szervezésében, tudásközpont kialakításában vagy közvállalat létrehozásában. A jövőbeni részvételt többen tervezik azokban a városokban, amelyekben működik már ilyen szervezet, mint azokban, amelyekben egyelőre nem.

14. táblázat

Önkormányzatok tervezett részvétele új típusú gazdasági szervezetekben aszerint, hogy van-e a településen olyan szervezet (százalék)

	<i>van</i>	<i>nincs</i>	<i>együtt</i>
klaszterben	29	17	21
intermodális központ szervezésében	64	19	29
tudásközpont kialakításában	40	18	25
közvállalat létrehozásában	28	13	21

Forrás: OTKA-felmérés

Mintha a dinamika kérdését állítaná előtérbe a következő táblázat is. Polgármester válaszadóinkat az európai uniós szerepvállalásról is kérdeztük, melynek összesítését lát-

hatjuk. A szervezetek többségének létrejöttét eszerint támogatta az Európai Unió. Az uniós támogatás különösen nagy szerepet játszott a klaszterek és a helyi innovációs központok létrejöttében, de az intermodális központok és a közvállalatok csupán kisebb részének megszületésében volt szerepe.

15. táblázat

Új típusú gazdasági szervezetek EU-s támogatása (százalék)

	<i>klaszter</i>	<i>helyi innovációs központ</i>	<i>intermodális központ</i>	<i>tudásközpont</i>	<i>közvállalat</i>
nem tudja	2	0	1	1	1
nem támogatta az EU	8	3	10	10	34
támogatta az EU	17	10	6	13	11

Forrás: OTKA-felmérés

Vegyük észre, hogy ebből az adatsorból mennyire kilógnak a közvállalatra vonatkozóak! Két egymásra rakódó értelmezés is adódik erre.

Először is az önkormányzati gazdasági társaságok sajátos tulajdonosi irányítási rendszere valóban nem európai uniós támogatási célpont. Esetünkben azonban ennél többről van szó. 2010 után jelentősen megerősödött a korábbi évek holding-alakítási tendenciája. Majd az önkormányzati tulajdonba való visszavétel került előtérbe a nagy közművállalatokra irányulóan. A számok és az arányok értékelésekor ne feledjük figyelembe venni, hogy minden esetben térségi kiterjedésű feladatellátásról van szó.

Másrészt Magyarországon a közvállalattá alakításnak olyan formája vált kiterjedtté, amelyik előbb az önkormányzati tulajdonba való visszavételt, majd az állami tulajdonhányadot tette teljessé. Olyannyira, hogy szinte államosításról beszélhetünk. Azzal a kitétellettel, hogy ez azért nem kisajátítás volt, de ugyanakkor nem nélkülözte a „gazdaságon kívüli kényszer” egyes meghatározott elemeit.

Ebben az értelemben a folyamatot csak kezdeti stádiumban lehetett maradéktalanul illeszteni a hálózatosodás trendjébe. Mégpedig addig, ameddig a holdingosítás a korábbi privatizációk után is önkormányzati tulajdonban maradt, döntően közművállalatok átalakítási jellemzője volt. Nagyjából ez az irány 2011 végéig tartott. Mégpedig úgy, hogy már kb. 2006-tól indult a számuk növekedésnek. 2012 elejétől azonban törvényi változások hatására a közüzemi szektorban a tulajdonosi irányítással szemben a közhatalmi eszközökkel való beavatkozás vált egyre kiterjedtebbé az állami vagyoni körben. Ezért ekkortól a közvállalati kör egyre kevésbé a klasszikus hálózatosodás terepe. Sokkal inkább az állami irányítás egyik, egyébként hangsúlyos, és a kormánypolitika erőterében álló eszközévé lett.

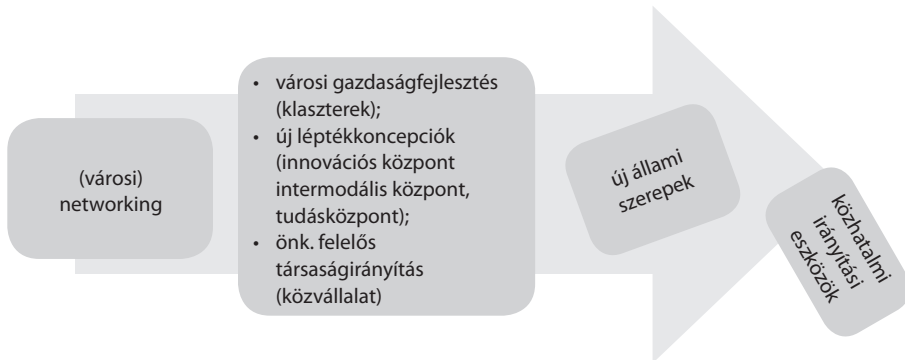
Az állami, azon belül is a központi kormányzati beavatkozások hatással vannak a többi hálózatosodás váló formára is – azonban korántsem ekkora erővel. A klaszterek, az innovációs, az intermodális és a klasszikus tudásközpontok működésére a hatás 2014-ig még korántsem ennyire elementáris. Azaz kétféle, nem a szigorúan vett területbeosztáson alapuló struktúra él egymás mellett a 2010-es évek közepének Magyarországon: a modern városi hálózatos-

ság (networking), és az állami irányítás kibővített és aprólékosá tett hierarchiája. Utóbbi a területi viszonyokba a korábbinál mélyebben hatol. Ezt a „bőr alá szúrás” mutatja híven a közvállalati súly növekedése, burjánzása a network-formákhoz való viszonyban.

Az összefüggést folyamatában az alábbi ábra sematikus próbálja ábrázolni.

6. ábra

Két rendszer Magyarországon 2014-ben



Forrás: A szerző (HMT) szerkesztése

Az ábrát értelmezve látnunk kell, hogy nem egyszerűen az állami szerepek léte a szokatlan. A hálózatosodás minden formája új típusú közösségi formákat és eszközöket feltételez, beleértve a hatalmi szerveket is. Rendszeres például, hogy projektekkal ösztönzik a húzóágazatok meglepedését, a nem hagyományos infrastruktúra fejlesztését. Az ösztönzés eszközeit a legkülönbözőbb kormányzati szintek közötti (elsősorban pénzügyi) kapcsolatok ösztönzik. Beleértve az Európai Uniót is, amely forrásai igénybevételére konkrét interjúkérdésünk is irányult. Ez azonban más, mint a direkt államigazgatási irányítási befolyás.

Az eltérése túl mindenestre nagyon lényeges a kétféle strukturáltság: a hálózatos és az állami irányítási egymás mellett élése, mivel ennek hatásai a helyi politika alakítására, illetve annak tartalmára nézve igen nagyok. A fenti 8. tábla adatai tehát az előzőek függvényében is nagyon beszédesek. A szélsőséges közvállalati adatokhoz képest az intermodális központok támogatásban részesítésének finomabb eltérése jól árnyalja a vázolt összképet. A közlekedési beruházások közösségi forrásigénye mindig is megvolt. A hagyományos (kormányzati) támogatások jelentőségüket alább nem adva vegyülnek, adódnak össze itt az uniós forrásokkal. Mutatva ezzel egyúttal a két különböző módszer praktikus összebékíthetőségére a reális lehetőségére.

Olyannyira igaz ez, hogy alapvetően kell hatnia a városvezetés helyi politikai stratégiájára, közösségi kapcsolatrendszerre. Megkockáztatható a továbbiakra az a hipotézis, hogy a feladatrendszer területi kötöttségeket háttérbe szorító hálózatosodása bizonyosan hatással van a társadalmi kapcsolatrendszerek alakulására. A hazai sajátosságoknak, ami az állami irányítás erősödését és közvetlenné válását illeti, pedig tükröződnie kell a hagyományos demokráciákkal, mint viszonyítási pontokhoz képest való összehasonlításban. A gazdasági

kapcsolati formák alapvetése után ezért vizsgáljuk meg a városi és városon túlnyúló vezetési kapcsolati formák alakulását adataink alapján.

3. Társadalmi kapcsolati formák

A városvezetés társadalmi kapcsolatait a polgármesteri interjúk útján ugyancsak igyekeztünk tesztelni. Kontrollcsoportként az újonnan alakult járások hivatalvezetőit tekintettük. E próbálkozás kimenetele nemcsak módszertani szempontból érdekes, hanem inkább tartalmilag. A helyközi struktúrák puhaságára és/vagy merevségére irányuló tárgyunk megítéléséhez legalább annyira hozzátartozik, amit tapasztaltunk.

175 járásból 100-nak a vezetőjét kértük föl válaszára. Most érdemes szó szerint idézni a Medián közvéleménykutató cég jelentéséből: „Az adatfelvétel során a Medián közel 25 éves történetében soha nem tapasztalt nehézségekbe ütköztünk, amely következtében nemcsak lényegesen hosszabbra nyúlt a terepmunka a tervezettnél, hanem a válaszmegtagadás aránya is számottevően nagyobb volt a megszokottnál. (...) (A) járási hivatalvezetők közül csupán 44-en adtak interjút. A 22 százalékos válaszadási arány szokatlanul alacsony, de szakmai szempontból ennél is nagyobb problémát jelent, hogy a válaszmegtagadás statisztikai értelemben nem véletlen alakult, hanem szisztematikusan: Budapesten és tíz megyében teljeskörű volt a visszautasítás, mivel a hivatalvezetőktől származó információ szerint a kormányhivatalok nem engedélyezték a részvételüket a kutatásban.”

Tárgyi szempontból⁹⁷ érdemi körülményről van szó, hiszen az államigazgatási szervek társadalmi kapcsolatainak kezelését mutatja a viszonyulásnak ez a módja. Alapját rendszerre kiható tudatos döntés adja, ami a köz „szolgáltatának” Max Weber-i ethoszával azonban nyilvánvalóan nem egyeztető össze. A működés e más mozgatórugóra járó és általánosítható rendszerére nézve természetesen más további kapcsolati jellemzőket találunk.

Az elutasító viszonyok középette a válaszadás módját mégis megtalálój járási hivatalvezetőknek mindazonáltal külön köszönettel tartozunk.

A közösségi kapcsolatrendszerről szóló megállapítások megtétele azonban nehéz lenne úgy, ha csak önmagához mérnénk a mi aktuális szisztémánkat. Ha így teszünk, akkor valami külön mércét kellene alkalmazni. Jobban megokolható azonban az állítások, ha bizonyos viszonyítási pontokat jelölünk ki.

Jelen esetben adataink egy részét össze tudjuk vetni két európai modell mintaszórával, Németországgal és Franciaországgal. Rendelkezünk egy olyan feldolgozással és elemzéssel (l. az e részben alapul vett kutatás leírását a mellékletben!), amelyik a helyi képviselői demokráciák sajátosságait szintén empirikus felvétel útján szerzett adatok értelmezésével igyekszik megállapítani. Heinelt et al., (2006) tanulmánya városi polgármesterek (és igazgatási vezetők) felmérés keretében történt megkérdezésén, az eredmények statisztikai feldolgozásán alapul. Az önkormányzathoz képest az önkormányzás rugalmasabb formáit

⁹⁷ Módszertani szempontból érdemes megjegyezni, hogy az empirikus szociológiában alkalmazott személyes interjúk előkészítése a szokásos szakmai standardok alapján történt. Az elzárkózásnak nem egyedi oka volt. A nem kormányzati megbízáson alapuló véleménykutatásokat központi hozzájárulási körbe vonták és ez idő szerint elutasítón kezelik.

vizsgálták az ezredforduló utáni helyi igazgatási viszonyok között. Sok tekintetben az örökölt tradíciókra, és újabb változások erre gyakorolt hatásaira vezették vissza a kimutatott jelenségeket a két mintaországban. Ebbe a viszonylatba belehelyezhetjük Magyarországot is. Adataink egy részét, amelyek a társadalmi és közösségi kapcsolatokra vonatkoznak éppen erre az összehasonlíthatóságra tekintettel gyűjtöttük.

Az érdekek becsatornázása érdekében Magyarországon a polgármesterek azzal értenek leginkább egyet, hogy lehetőséget kell biztosítani az embereknek, hogy közvetlenül nyilvánítsanak véleményt a testület fontos döntései előtt. Valamivel kevésbé elfogadott nézet, hogy a lakosság közügyekben való részvételéhez elegendő a nyilvánosság biztosítása, illetve az, hogy a városi vezetőknek maguknak kell meghozni a fontos döntéseket. Annak megítélésében azonban, hogy az önkormányzati képviselők az emberek megkérdezése nélkül is megfelelően közvetítik az emberek akaratát, enyhén túlsúlyban vannak az elutasító vélemények. Az alábbi táblázatban ugyanezekre a kérdésekre a német és a francia polgármesterek véleménye is látható.

16. táblázat

**Demokratikus követelmények érvényesülése a polgármesterek szerint
(ötfokú skála átlagai, 5= teljesen egyetért, 1 = egyáltalán nem ért egyet)**

	<i>Magyarország</i>	<i>Németország</i>	<i>Franciaország</i>
Lehetőséget kell biztosítani az emberek számára, hogy közvetlenül véleményt nyilvánítsanak a képviselőtestület fontos döntései előtt.	4,0	3,8	3,4
A lakosság helyi közügyekben való részvételéhez elegendő a nyilvánosság biztosítása.	3,6	3,5	3,2
A városi vezetőknek maguknak kell meghozni a fontos döntéseket.	3,6	4,2	3,8
Az önkormányzati képviselők megfelelően közvetítik az emberek akaratát anélkül, hogy megkérdeznék őket.	2,7	3,1	3,3

Forrás: OTKA-felmérés

Az állampolgárok akaratának megjelenítési eszközei a döntéshozatal folyamatában különböző súlyokat kapnak a válaszadók értékeléseinek átlagában. Feltűnő az adatok alapján, hogy a német és a francia polgármesterek véleményei kompaktabbak. Ők ugyanis egyaránt a polgármesterek felhatalmazottsága oldaláról közelítenek. Emiatt a városvezetői döntés és felelősségvállalás követelménye egyaránt első helyes változat náluk. A következő sorrend eltérése Franciaország esetében a képviseleti demokrácia, míg Németországra vonatkozóan inkább a konzultatív vagy konszenzusos modell felé mutat (Heinelt et al., 2006: 220–221). Közpolitikai értelemben lehet mondani, hogy az önkormányzattal szemben (vagy mellett) az önkormányzás értékeit részesítik inkább előnyben. A magyar rendszerben a vezetői (ön-)elfogadottság egyértelműen alacsonyabb, miközben a felhatalmazottság tárgyában meglehetősen eltérő a megítélés. Miközben inkább elutasítóak a választott képviselők érdekkifejezésének megalapozottságára nézve, a közvetlen véleménynyilvánítás „mögé bújnának” – ami inkább

elbizonytalanodást, mintsem erős elkötelezettséget sugall. A kormányzat és a kormányzás struktúrái iránt a bizalom viszonylag alacsony.

Lássuk a konkrét kapcsolati formák jelenléte igazolja-e ezt az általános értékelést! A magyar polgármesterek az alábbi táblázat szerint a leginkább intenzív kapcsolatot az „állampolgárokkal” tartják: 82 százalékuk válaszolta azt, hogy naponta személyesen kommunikál ezzel a körrel. Másokkal számottevően kevésbé intenzív a kapcsolattartás, de a városvezetők többsége legalább hetenként találkozik a térségbe tartozó másik helyi önkormányzat és járási hivatal vezetőjével. A városvezetésnek a szakszervezetekkel a legkevésbé intenzív a kapcsolata.

17. táblázat

A kapcsolat gyakorisága a polgármesterek és egyes szervezetek között

	<i>soha</i>	<i>ritkábban</i>	<i>havonta</i>	<i>hetente</i>	<i>naponta</i>
vállalkozók	0	5	19	39	37
szakszervezetek	25	58	11	6	0
közhasznú szervezetek képviselői	0	16	42	27	16
társadalmi szervezetek képviselői	0	8	36	40	16
állampolgárok	0	2	6	11	82
a járási hivatal vezetője	1	6	14	62	17
a térségbe tartozó más helyi önkormányzat polgármestere	0	5	22	58	16
térségen kívüli magyarországi helyi önkormányzat polgármestere	1	33	42	19	5
a kormányhivatal főigazgatója	8	31	43	16	3
a kormányhivatal más munkatársai	2	31	40	26	2
minisztérium, országos szerv munkatársai	4	32	31	28	5

Forrás: OTKA-felmérés

A járási hivatalok vezetőinek Magyarországon (nem reprezentatív minta szerint) kevésbé intenzív a kapcsolata a környezetével, mint a polgármestereknek. Körükben is az állampolgárokkal tartják a leggyakrabban a kapcsolatot, ezen kívül a kormányhivatal munkatársaival, illetve a járásszékhely város polgármesterével jellemző a leginkább, hogy legalább hetenként találkoznak.

18. táblázat

A kapcsolat gyakorisága a járási hivatalvezetők és egyes szervezetek között

	<i>soha</i>	<i>ritkábban</i>	<i>havonta</i>	<i>hetente</i>	<i>naponta</i>
vállalkozók	5	43	18	32	2
szakszervezetek	52	41	7	0	0
közhasznú szervezetek képviselői	7	34	48	11	0

társadalmi szervezetek képviselői	0	30	48	20	2
állampolgárok	0	2	7	20	70
a járásszékhely város polgármestere	5	5	18	41	32
a térségbe tartozó más helyi önkormányzat polgármestere	5	9	41	36	9
térségen kívüli magyarországi helyi önkormányzat polgármestere	20	57	7	16	0
a kormányhivatal főigazgatója	5	7	18	61	9
a kormányhivatal más munkatársai		5	2	30	64
minisztérium, országos szerv munkatársai	20	48	16	14	2

Forrás: OTKA-felmérés

A polgármesterek szerint az állampolgároknak van a legnagyobb befolyásuk a városi önkormányzat döntéseire, a második legbefolyásosabb csoport a vállalkozók, a harmadik és a negyedik a társadalmi szervezetek képviselői, és a minisztérium, illetve más országos szerv munkatársai. Ebből a válaszmegoszlásból az igazgatási és a rugalmasabb kormányzási kapcsolatok együttes jelenlétére következtethetünk.

19. táblázat

**Az önkormányzat döntéseit befolyásoló csoportok
a polgármesterek véleménye szerint
(öt fokú skála: 5=nagyon nagy befolyása van,
1 = egyáltalán nincs befolyása)**

	egyáltalán nincs befolyása				nagyon nagy befolyása van	átlag
vállalkozók	2	8	27	45	18	3,7
szakszervezetek	37	31	23	6	2	2,0
közhasznú szervezetek képviselői	6	22	44	19	7	3,0
társadalmi szervezetek képviselői	3	7	44	36	10	3,4
állampolgárok	2	4	17	35	43	4,1
a járási hivatal vezetője	9	26	30	29	6	3,0
a térségbe tartozó más helyi önkormányzat polgármestere	13	24	44	17	3	2,7
térségen kívüli magyarországi helyi önkormányzat polgármestere	25	44	22	8	0	2,1
a kormányhivatal főigazgatója	15	18	26	33	8	3,0
a kormányhivatal más munkatársai	16	27	31	22	5	2,7
minisztérium, országos szerv mtársai	8	18	23	31	20	3,4

Forrás: OTKA-felmérés

A közérdek megjelenítésének különböző demokrácia-típusú módjai közül Magyarországon a közhasznú szervezetek működése által kifejezett öntevékenység megítélése a leginkább kedvező. A közvetlen demokráciát megjelenítő helyi népszavazása a legkevésbé kedvező, de a felmérésben szereplő hat eszköz mindegyike tekintetében az elfogadás az erősebb. Három kérdésben van összehasonlító adatunk. A partnerség, a pártképviselet és a közvetlen demokrácia formái nagyjából egy szinten elfogadottak a három országmodellben. A magyar adatátlagok értékei között a szórás azonban megint a legnagyobb, ami eltérő (egymással nem feltétlenül konzisztens) értékrendek egymás mellett élésére utal a társadalmi kapcsolatrendszerekben a közérdek kifejeződésének formáit illetően.

20. táblázat

**A közérdek megjelenítését szolgáló eszközök, szervezetek, fórumok megítélése
(0–100 skálára konvertált átlagok, ahol 0 = egyáltalán nem ért egyet,
100 = tökéletesen egyetért)**

	<i>magyar polgármesterek</i>	<i>német polgármesterek</i>	<i>francia polgármesterek</i>
A közhasznú szervezetek helyi közösségek akaratát is kifejezik.	73		
A közösségi feladatok ellátásához a köz- és a magánszektor közötti üzleti együttműködési formák ugyanolyan fontosak, mint az önkormányzati képviseleti rendszer.	70	66	64
Az egyházaknak legyen véleménye a közérdekű helyi kérdésekben.	67		
A kamarák a szakmai közérdek kifejezői helyi kérdésekben is.	60		
A pártok az állampolgári részvétel legmegfelelőbb megjelenítői a közéletben.	63	70	62
A helyi népszavazás magas színvonalú társadalmi vitát gerjeszt.	57	60	58

Forrás: OTKA-felmérés

Az állampolgári akarat megismerésének leginkább megfelelő formájaként a lakossági fórumot, és a képviselők, illetve a polgármesteri hivatal által gyűjtött véleményeket ítélik a magyar polgármesterek. Érdekes, minél formalizáltabb a megoldás, azaz minél jobban van kötelező döntési vonzata, annál kevésbé tartják azt alkalmasnak a közösségi akarat tényleges megjelenítésére. E fordított arányosság alól csak az online fórumok kivételek, melyeket kötetlen formájuk ellenére sem értékelnek pozitívan. A kormányzás erősebb hatású eljárásai megoldásai tehát nem nagyon kedveltek.

Ha a fenti adatokat összehasonlítjuk a referenciamintákkal, a következő képet kapjuk. A német eredmények a részvételi demokrácia képét rajzolják ki Heinelt et al., 2006: 220. szerint a közvetlen beleszólás formáinak magasra (lakossági fórum, közmeghallgatás) vagy relatíve magasra (helyi népszavazás) értékelésével. A francia állapotok viszont a képviseleti demokrácia modelljére vallanak (Heinelt et al., 2006: 221.) a közvetlen képviseleti formák

21. táblázat

**Az állampolgári akarat megjelenítési eszközeinek megítélése
a magyar polgármesterek szerint
(százalék)**

	<i>nagyon alkalmas</i>	<i>kicsit alkalmas</i>	<i>egyáltalán nem alkalmas</i>	<i>nem tudja</i>
lakossági fórum	68	28	4	0
önkormányzati képviselők által gyűjtött lakossági vélemények	65	32	3	0
polgármesteri hivatal által gyűjtött lakossági vélemények	62	35	3	0
közmeghallgatás	50	41	9	0
helyi népszavazás	42	43	13	2
online fórumok, közösségi oldalak	19	58	22	1
pártok által gyűjtött lakossági vélemények, aláírásgyűjtés	17	57	26	0

Forrás: OTKA-felmérés

mellett a választott testületi tagok tevékenysége elismertsége révén. A magyar helyzetben a lakossági részvételi formák elismertsége sem abszolút értelemben, sem relatíve nem magas, viszont a képviseleti intézmények sem látszanak túl megbízhatónak az ebben a kérdésben sok tekintetben bizonyára autentikusnak tekinthető polgármesterek válaszaik alapján.

22. táblázat

**Az állampolgári akarat megjelenítési
eszközeinek megítélése polgármesterek szerint, összehasonlítás
(átlagérték skálára, ahol 2=nagyon alkalmas, 1=kicsit alkalmas, 0=egyáltalán nem alkalmas)**

	<i>Magyarország</i>	<i>Németország</i>	<i>Franciaország</i>
lakossági fórum	1,64	1,93	1,90
önkormányzati képviselők által gyűjtött lakossági vélemények	1,62	1,18	1,72
polgármesteri hivatal által gyűjtött lakossági vélemények	1,59	1,37	1,55
közmeghallgatás	1,41	1,72	1,75
helyi népszavazás	1,27	1,37	0,88
online fórumok, közösségi oldalak	0,96		
pártok által gyűjtött lakossági vélemények, aláírásgyűjtés	0,91	1,02	0,82

Forrás: OTKA-felmérés

A társadalmi kapcsolatokban a formalizált megoldások mellett rugalmasabb közösségi érdekkifejezési technikák jelenléte, működése Magyarországon ez idő szerint korlátozottabbnak látszik. A belső vagy közigazgatási határokon átívelő hálózatoság felfejlődése aktuálisan mintha megingott volna. A kettősség a képviseleti megoldásokkal nem olyan markáns. Inkább a közepesen következetes alakzatok nyernek teret. Ennyiben a gazdasági kapcsolati formák megkettőződése erőteljesebbnek mutatkozik.

Összefoglalva, az önkormányzatok közjogi formájával mindig konkurálnak a hálózatoság gazdasági és társadalmi alakzatai. Erre mutatnak rá a részvételi, illetve a képviseleti modellek empirikus tapasztalatai. Ugyanez a versengés akkor is megmutatkozik, ha a közjogi forma kifejezetten az államigazgatási megoldásokat állítja előtérbe. Ebben az esetben azonban a gazdasági hálózatok jobban láthatóvá, és ezáltal relatíve jelentősebbé válnak.

Melléklet

A városi kormányzás társadalmi kapcsolatai vizsgálatához használt referenciakutatás jellemzői

A kormányzás „puhább” formáinak a közösségi-társadalmi kapcsolatok vizsgálatára irányuló részében referenciaként Heinelt et al., 2006 publikációját, és az alapjául szolgáló felmérés feldolgozását vettük. E citált tanulmány egy 2003-ban lefolytatott, nemzetközi összehasonlító polgármesteri kérdőív németországi és franciaországi eredményeit hasonlítja össze. Témája a kormányzattól a kormányzás felé mutató formák keresése és értékelése helyi szinten a polgármesterek és az önkormányzatok hivatali vezetőinek megkérdezése útján.

A felmérés alapsokaságát (Heinelt et al. 2006: 207.) a 10.000 lakos fölötti városok alkották. Németországban 637 (41%), Franciaországban 188 (21%) válasz született. Az így keletkezett minták egyes településnagyság-csoportokat aránytalanul képviselnek. Németországban felül-, Franciaországban alulreprezentáltak.

A kutatás végkövetkeztetéseként arra jutottak, hogy a német városok inkább az ún. konszenzusos demokrácia típusát jelenítik meg, míg a franciák a képviseleti, többségi elvűt. Ennek megfelelően az interaktív politikaalkotás, ami a kevésbé formális kormányzási modell alapja, inkább a Németországra jellemző. Mégis, az igazgatási modelleken túl, az egyes alapmintákhoz való hűség, tehát egyik vagy másik demokráciafelfogás következetes követésének lehetőségessége és ténylegessége talán a legfontosabb tanulsága a vizsgálatnak.

A magyar felmérést ettől a projekttől függetlenül, ebben a részben követő módon végeztük. 2013-ban kérdeztük meg a városi polgármestereket. Alapsokaságnak az összes városi polgármestert tekintettük, beleértve a fővárosi kerületeket is. A 369 elemből elsődlegesen 198 került a mintába. A megkeresett polgármesterek közül a személyes interjúra 109-en vállalkoztak. A teljes sokaság 30%-a alkotja a csökkentett mintát, ami összességében megfelelő. A földrajzilag és településnagyság-csoportokat illetően a minta reprezentatívnak tekinthető. Az adatok elemzésekor jelen tanulmányban nem válogattuk le a tízezer fölötti városokat, mert az elemszám értékelések szempontjából kedvezőtlen csökkenését eredményezte volna. Inkább vállalhatónak tartjuk a különbséget a referenciákhoz képest.

Az összehasonlítást a felmérések eredményei között azért végezhetjük el, mert ebben a témában teljesen azonos kérdések feltételére törekedtünk. A feldolgozás során is a teljes összehasonlíthatóság szempontját és módszertanát követtük.

Milyen jelentősége van annak, hogy a hazai adatfelvételt 10 évvel később végeztük? Az időtényezőnek van jelentősége. Feltehető, hogy a kormányzati politikaalkotás jellemzői Magyarországon is különbözőek lettek volna 2013-hoz képest az ezredforduló után közvetlenül. Ezért olyan következtetéseket nem is vonhattunk le, hogy ez vagy az a jelenség Németországban és Franciaországban így, Magyarországon meg amúgy van. A kutatás tudományos következtetése mentén viszont haladhattunk. Vagyis Németországot 2003-ban meghatározott adatok alapján a referenciakutatásban (Heinelt et al., 2006) a városi konszenzusos demokrácia kormányzási modelljének tekintették. Franciaországot pedig a képviseleti demokrácia kormányzási alakzatának. Nos, a konszenzusos, illetve a többségi modellekhez képest a relatív elmozdulást viszont bemérhetjük Magyarországon (vagy másutt) tetszőleges időpontban. Ezért mondjuk, hogy az összehasonlításban referenciákat használtunk, és így is kell őket érteni.

III. fejezet

FELADATELLÁTÁSI MINTÁZATOK⁹⁸

1. A helyi közfeladat-ellátó funkciók alapformái

Az önkormányzati közszolgáltatási feladatok megoldási módjai a modern Európában és a fejlett világban a következő csoportokba rendezhetők. Mondhatjuk, az urbanizált világ alapvető épített infrastrukturális körülményeinek biztosítási módjairól, megszervezési formáiról van szó.

Feladatellátási szempontból elsődlegesen közvetlen, illetve nem állami szervezeteknek átadott ún. delegált feladatokat határozhatunk meg. Gazdálkodási értelemben eszerint különböztetünk meg költségvetési gazdálkodás körébe eső, illetve vagyongazdálkodáshoz sorolható megoldásokat. Ez egybevág a jogi elhatárolással is, miszerint a közjogi és a (társasági) magánjogi alakzatokat választhatjuk el. Az előbbit az államháztartási jog, az utóbbit a polgári jog szabályozza.

23. táblázat

A kormányzati közszolgáltatási feladatellátás fő tipizálásai

Szempontok	kapcsolat	gazdálkodás	joghatály	szabályozás
Kormányzati szektorra nézve:	közvetlen	költségvetési	közjog	államháztartási jog
Magán- és harmadik (közhasznú) szektorra:	delegált	vagyongazdálkodás	magánjog	társasági jog

Forrás: a szerző (HMT) szerkesztése

A közvetlen és a delegált feladatellátás elhatárolását követve a következő megoldási formákat rendszerezhetjük.

- a) A költségvetési gazdálkodás körébe és jellemzően az államháztartási jog hatálya alá tartozik a *közvetlen közfeladat-ellátás*, különösen ilyen
 - az (ön)kormányzati hivatal belső szervezeti egysége által végzett szolgáltatási tevékenység (hivatali szervezeten belüli, ún. „házon belüli”, azaz in-house megszervezési mód),
 - a (költségvetési) intézmények fenntartása,
 - a közszolgáltatási feladat ellátására szólnan finanszírozott szerződések kötése állami szolgáltatóval;
 - a közös feladatok ellátása társulási együttműködések útján.

b) A vagyongazdálkodás útján megvalósított közfeladat-ellátás körébe tartoznak különösen a következő formák, amelyek jellemzően a társasági magánjog hatálya alá tartoznak. Ezek az ún. *delegált közfeladat-ellátási* formák:

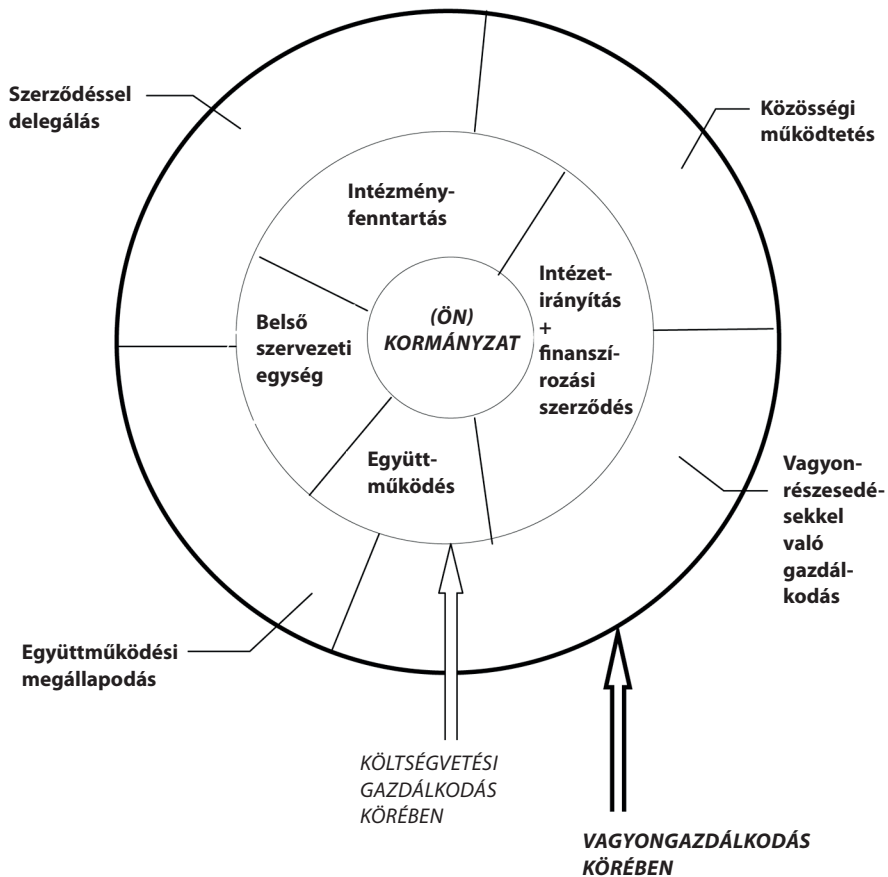
- a különböző szintű közfeladat-ellátások *közösségi* formák útján való működtetése, ami megvalósulhat
 - érdemben támogatásra nem szoruló költségvetési intézménnyel régebben ún. költségvetési üzemmel (költségvetési irányítási jogon alapuló in-house),
 - közhasznú szervezetnek feladatátadással;
- a magánszervezeteknek átadott feladatellátásra szóló *közszolgáltatási szerződések* az önkormányzat és a privát szolgáltató között, ami lehet
 - közjogi és magánjogi jogalany közötti mellérendeltségen alapuló szerződésfajta (kontraktuális PPP-k), ami a hatályos magyar jogban közüzemek körében koncesszió, bérleti-üzemeltetési, vagyonkezelési vagy haszonélvezeti szerződés lehet,
 - az ún. kiszervezés vagyoni jogi elemek nélküli (funkcionális privatizáció) formái;
- önkormányzati *vagyonrészesedéssel való gazdálkodás* közfeladat-ellátás érdekében, ami lehet
 - 100%-os (ön)kormányzati tulajdonú gazdasági társaság útján megvalósuló (tulajdonon alapuló in-house),
 - vegyes tulajdonú gazdasági társaság útján megvalósuló közszolgáltatásnyújtás (vagyonkezelési szerződéssel, tényleges közszolgáltatási szerződéssel, gazdasági közszolgáltatási tevékenység átvételével és közvetlen folytatásával – vagyoni jogi PPP),
 - a szolgáltatási vagyontárgyak teljes eladása és magánérdekeltségű működtetése közfeladat ellátása érdekében (közvetlen privatizáció a közfeladat fenntartása mellett);
- *együtműködési formában* megvalósított közfeladat-ellátás más önkormányzattal, gazdálkodó szervvel közös működtetés keretében.

A költségvetési és a vagyongazdálkodási kör a szervezési kelléktár egy-egy burkot, körgyűrűt képez a (helyi ön-) kormányzat felelőssége körül a közszolgáltatások biztosításának megoldásai szempontjából. A kormányzat hivatalán kívül eső szűkebb gyűrű a költségvetési gazdálkodás, a tágabb a vagyongazdálkodás köre. A közvetlen és a delegált feladatellátás viszonylatának másodlagos csoportjait szematikusan a következő ábra szemlélteti.

A fenti felsorolásban alkalmazott további (harmadik szintű) csoportosításon belül fontos tartami kapcsolatok vannak az egyes elemek között. Ezek a következők lehetnek.

- A saját közigazgatási szervtől másnak delegált feladatellátás címzettje kettős lehet:
 - magánszervezet, például a vállalkozási szerződéssel kiszervezett parkfenntartás esetében, vagy
 - közhasznú szervezet, ha alapítványi iskola látja el a kötelező közoktatási feladatokat is az odajáró gyermekek tanítása során.
- A költségvetési intézmény kormányzati működtetése ugyancsak kétféle:
 - klasszikus értelemben intézményfenntartás, amikor az önkormányzati szociális intézmény működtetése szerepel a költségvetésben, illetve

Önkormányzati feladatmegoldási diagram



Forrás: A szerző (HMT) szerkesztése

- finanszírozással szabályozás, ha a betegellátó tevékenységet teljesítménymutatókra épített szabályozórendszerrel átfogóan befolyásolják és generálják, esetleg az intézményi, vagy más szervezeti formára tekintet nélkül.
- Az önkormányzati társulásoknak témánk szempontjából az alábbi válfajai érdekesek:
 - az intézményirányító társulás a költségvetési gazdálkodási körben (pl. bentlakásos időszotthont fenntartó társulás),
 - a céltársulások mögötti, több önkormányzat közös tulajdonában álló gazdasági társaság (pl. közműfejlesztésre) viszont vagyoni körben van.

- A privatizáció fő megoldási típusai ugyancsak megoszlanak a feladatmegoldás formája szerint:
 - a funkcionális privatizáció lényege a szerződéssel történő kiszervezés, így a személyes szociális ellátást állami intézmény helyett/mellett vállalkozásokra bízzák,
 - a vagyoni privatizáció viszont a szolgáltatás állóeszközeinek az eladását is jelenti, mint a tanácsbírlakások eladása esetén, ami nemcsak a szociális lakásellátás feladatának közvetlen ellátásáról való lemondást jelentette, hanem az ellátás eszközeinek végleges feladását is.
- Ezzel összefüggésben a köz- és a magánszektor közötti partnerség (PPP) ugyancsak kettéosztható:
 - egyrészt a szerződésen alapuló kötetmi PPP-formákra, mint amilyenek a szokásos beruházási-fejlesztési megállapodások,
 - másrészt a vagyoni PPP-formákra, mint a koncessziós megállapodások, például autópályaépítésre és üzemeltetésre, amelyek vagyoni jogokat érintenek.
- Végül a PPP-nek és a kiszervezésnek kifejezetten ellentmondó megoldáscsoport a házon belüli szervezés esetköre (in-house), amilyen:
 - a belső szervezési intézkedésen alapuló feladatellátás, azaz a polgármesteri hivatal munkaszervezeti egysége, például a közterületfenntartó csoportja,
 - a költségvetési irányítási jogon alapuló in-house, mikor a hivatal költségvetési intézménye végzi például a szabadidőközpont fenntartását (amit egyébként vállalkozás szerződéssel is végezhetne),
 - tulajdonon alapuló in-house, amikor a fenti tevékenységet száz százalékos kormányzati tulajdonú társaság végzi (tehát nem önkormányzati tulajdonú költségvetési intézmény alapfeladatként), azonban az uniós szabályok változása folytán ilyenkor mentesülni lehet a közbeszerzési kötelezettség alól.

Érdekes tehát, hogy a feladatellátási formák csoportosításában keverednek az alapteremtési-típusok különböző alakzatai. Összefoglalásként az alábbi táblázatot alkothatjuk.

24. táblázat

Közfeladat-ellátási alapteremtési formák tipizálási formái

Megoldások típusa ↓	Fokozata →	Enyhe	Erős
delegált feladatellátás		közhasznú szervezet	magánvállalkozás
költségvetési intézmény		intézményműködtetés	szabályozó intézmény-finanszírozás
önkormányzati társulás		intézményfenntartó	céltársulás
privatizáció		funkcionális	vagyoni (tulajdoni tárgyak eladása)
partnerség (PPP)		kötetmi jogi	vagyonjogi
in-house		belső szervezési; költségvetési irányítási	100%-os tulajdoni hányadon alapuló

Forrás: a szerző (HMT) szerkesztése

A fenti elhatárolások és tipizálások, valamint „erősségi” skálák jelentősége abban van, hogy különböző korszakokban a fokozatok eltérőek. Tegyük egy próbát! A magyar önkormányzati rendszer egyes korszakai, súlyponti jellemzőik alapján, hogyan sorolhatók be alkalmazott kategóriarendszerünk szerint?

Az államszocializmus korában a közösségi működtetés állami/tanácsi formája volt uralkodó, egyes korszakokban kizárólagos. Az államháztartási megoldások ugyanakkor végig meghatározóak voltak, a vagyongazdálkodás ugyanezért pedig kifejezetten korlátozott, sokáig éppenséggel tiltott.

Az 1990. évi önkormányzati törvény a rendszerváltás folyamatának egyik fontos kezdőlépéseként lényeges decentralizációt hajtott végre. A feladatellátás gyökeresen új megoldásait azonban nem lehetett egyszerűen törvénnyel létrehozni, ahhoz mélyebb gazdasági változásokra volt szükség. Első lépésben politikai önkormányzatok alakultak. A feladatellátás szervezési nehézségeinek áthidalását a szabad önkormányzatok mellérendeltségen alapuló társulásaitól várták. Mind közjogi, mind magánjogi értelemben. Az ábránkon kétszer, két körben is szereplő együttműködések azonban a valóságban sokkal vontatottabban alakultak meg.

A 90-es évek közepére beérő, a közszolgáltatási szférát is érintő privatizáció különféle megoldásai útján természetesen állították előtérbe a vagyoni megoldásokat, azon belül is a részesedésekkel való különböző fajta rendelkezési formákat.

Az ezredforduló időszaka ehhez képest már inkább a „lágyabb” megoldásokat tolta előtérbe. Ekkor a szerződési formák mind a privatizáció, mind a partnerség (PPP) körében részletesebbek kialakítást és alkalmazást nyertek.

2010 után újabb drasztikus fordulat következett, ami a kilencvenes évek erőteljes mozgásainak ellenreakciójaként is fölfogható. Ekkortól újra a vagyoni megoldások jönnek, csak éppen ellenkező előjellel, azaz a kormányzati tulajdon köre növekszik. Fontos azonban, hogy nem feltétlenül államosítás ez: valójában az állam „magánvagyonra” nő, ami így piacképes marad! Már csak onnan is tudható e sajátosság, mivel a szerződési forma is fordulatát éli, mikor a korábban kiterjedt kiszervezés mellett a befelé való szerződések (contracting-in vagy in-sourcing) formái virágnak ki. Végül a közvetlen feladatellátás megoldásai is a korábbinál kiterjedtebbek, alkalmazásuk népszerűbb lesz.

A hangsúlyok tehát változnak, miközben a formák egymás mellett élése megmarad. Érthető ezért, hogy a folyamat a legkevésbé sem tekinthető lezártnak. A 2010-es években kétségkívül nagyobb figyelem irányul a saját kormányzati feladatmegoldásra, mint korábban. Így a százszázalékos köztulajdoni formák, a kormányzati körön belüli tulajdonosi szerződések gyakorlata hangsúlyosabb. Mindez azzal a felismeréssel is társul, hogy a kormányzati megoldások valójában sohasem tűntek el, és talán túl korán „írták le” őket. Ez a felismerés azonban nemcsak a 2010 utáni politikai fordulathoz származhat, hanem a 2008. évi nemzetközi bank- és hitelpiaci válságból is.

2. A közüzemi szolgáltatások fajtái és változásai

A közüzemi szolgáltatási feladatok fő fajtái a következők:

- (1) *Településüzemeltetési (kommunális) szolgáltatások*
 - közterületek tisztántartása
 - zöldterületek és parkok fenntartása
 - köztemető fenntartása
 - kommunális hulladékgyűjtés
 - kommunális hulladék elhelyezése

- kéményseprés
- temetkezési szolgáltatások

(2) *Hálózatos szolgáltatások*

- közüzemi hálózati vízellátás
- szennyvízelvezetés és tisztítás
- távhőtermelés
- távhőszolgáltatás
- helyi közösségi közlekedés
- vezetékesgáz-ellátás
- villamosenergia-ellátás

(3) *Ingatlan- (létesítmény-)gazdálkodás*

- sport- és szabadidős létesítmények fenntartása (pl. uszoda-, fürdőüzemeltetés)
- lakás- és helyiség gazdálkodás
- telekgazdálkodás
- egyéb ingatlanvagyon kezelése

Mindezeket együtt tekinthetjük az urbanizált környezet alapvető közszolgáltatásainak, amelyek szervezésében a különböző kormányzati szinteknek egymással kisebb-nagyobb mértékben megosztott szerepeik vannak. Más hasonló infrastrukturális ellátások esetében az egyáltalán fennálló kormányzati szerepek súlypontja egyértelműen kizárólag a központi szint (pl. internetelés, mobilszolgáltatás, hírközlési és kommunikációs csatornákhöz hozzáférés biztosítása).

2.1 Településüzemeltetési szolgáltatások megszervezése: szerződési modell

A településüzemeltetési közszolgáltatások körébe tartozó ellátások biztosítása a modern polgári társadalmak városias infrastrukturális közegében jellemzően szerződés útján történik. Ennek az a jelentősége, hogy a feladatok tartalma meghatározható, egysége ellentételezhető, elvégzőjének képességei és kapacitásai mérhetők. Fontos a mérlegelés lehetőségének még potenciális megléte is, még ha éppenséggel kiválasztási eljárás helyett ténylegesen kijelölésre is kerül sor.

a) *A közterületek, a parkok és más zöldterületek fenntartása* ilyen értelemben jellemzően szerződés útján történik. A kisebb településeken megbízás vagy vállalkozási szerződés keretében, esetleg munkaszerződéssel, egyébként társaságokkal kötött vállalkozási jogviszony jön létre. Mindegyik keretében az önkormányzat fizeti a munka ellenértékét. A saját intézmény, teljes mértékben (100 százalékos hányadban) tulajdonolt társaságok esetében a szerződés nem elengedhetetlen, bár nem is kizárt. A fogyasztók (a lakosság) mindegyik esetben jellemzően közjavakként használja az ezen szolgáltatások nyomán előálló értékeket. Az ilyenként való fenntartást, megőrzést alkalmasint a mindig korlátozottan rendelkezésre álló közös készletű javak igénybe vételére irányuló szabályozás szolgálja. Egyes esetekben fölmerül a díjfizetéshez kötés, például a zárt közparkok esetében. Mindegyikre a szabályalkotás önkormányzati hatáskör, formája pedig a képviselőtestület által elfogadott helyi rendelet.

b) A *kommunális hulladékgyűjtés, a kéményseprő-ipari közszolgáltatás, valamint a temetkezési szolgáltatások* egy része a lakosság számára kötelezően igénybe veendő közszolgáltatás. A szabad piaci viszonyokba való beavatkozásra azért van szükség, mert különben nem lenne gazdaságos a tevékenység ellátása. Ez nem jelenti azt, hogy településenként vagy térségenként biztosan csak egy szolgáltató nyújthat ellátást, de a tevékenységi terület behatárolásakor a méretgazdaságossági szempontokra figyelemmel kell lenni. Egyébként a piacgazdaság működik ebben a körben, hiszen a szolgáltatásért alapvetően az igénybe vevő (fogyasztó) fizet a szolgáltatást nyújtó vállalkozónak vagy vállalkozásnak.

A versenyt és a közérdekből szükséges szabályozást az egyes önkormányzati feladatokra vonatkozó törvények rendezik. A *hulladékkezelési közszolgáltatás*⁹⁹ biztosítására szerződést kell kötni. A szolgáltató kiválasztására közbeszerzési eljárást, illetve, ha nem esik ennek alkalmazási körébe, akkor más szabályozott eljárást kell lefolytatni. Ennek nyomán a szerződést hosszabb távra szólóan kell megkötni.¹⁰⁰ A szerződés jellegzetességeit tekintve az ún. közszerződések¹⁰¹ körébe sorolható. Ezért számos tartalmi elemét további külön jogszabályok határozzák meg. A jogviszony komplexitásához tartozik, hogy az önkormányzat rendeletet alkot a szolgáltatásnyújtás feltételeiről és helyi rendjéről. Ebben meghatározza az ingatlan-tulajdonosok által fizetendő díjat, tovább itt rendelkezik a kötelező igénybevételről is.

A 2010-es évek magyarországi megoldása atipikus, amennyiben a közszolgáltatást nyújtók köréből kizárták a nem többségi kormányzati vagy önkormányzati tulajdonú társaságokat, valamint a díjmegállapítás jogát centralizálták. Mindennek következményeként a szolgáltatók jelentős része az évtized közepére ellehetetlenült, és jogszabály szerint a katasztrófavédelem (!) intézményrendszere által a feladat ellátójának kijelölésére kerül sor. Ezáltal a kormányzat egy új nagy központi vállalatot hoz helyzetbe, és okkal feltételezhetően a direkt monopoliációt követően a piac – gazdaságon kívüli kényszerrel történő – újraosztását készíti elő.

A *kéményseprő-ipari közszolgáltatás*¹⁰² biztosítása tűzvédelmi és egészségügyi okokból kötelező feladat, amelynek ellátásáért korábbiak szerint a megyei, illetve a megyei jogú városi és a fővárosi önkormányzat felelősek. A községi, a városi önkormányzat, valamint társulásaik azonban a megyétől átvállalhatták a feladatot. A feladat felelőse a közszolgáltatás nyújtására nyilvános pályázatot hirdetett meg. Ennek alapján szerződésben állapodnak meg a tevékenység tartalmáról. A helyi önkormányzat rendeletben állapítja meg a szolgáltatás feltételeinek keretét a fogyasztók számára, egyben kötelezővé teszi az igénybevételt, és jogszabályban meghatározott feltételeknek eleget téve meghatározza a fizetendő díjat. A közszolgáltató és az igénybe vevő tulajdonos ennek alapján közüzemi szerződést kötnek. A jogviszony komplexitására tehát itt is jellemző a „kettős kötés”. A közszolgáltatási szerződés keretében az önkormányzat jellemzően nem fizet ellenértéket, tulajdonképpen a kizárólagosság jogát engedi át. A díjat a fogyasztók fizetik a szolgáltatóval kötött közüzemi szerződések feltételeinek megfelelően. A szerződési szabadság korlátozott, a kötelező igénybevétel miatt, azonban ennek ellentétele a közüzemi szerződési feltételek tartalmának behatárolása a közmegbízási oldalról.

⁹⁹ Magyarországon törvényi szabályozása: 2012: CLXXXV. tv. a hulladékról.

¹⁰⁰ A hulladék ártalmatlanítását végző hulladékkezelő tekintetében szintén.

¹⁰¹ A közszerződésekéről I. Molnár–Tabler, 2000; Horváth, 2005c; Petrik, 2005 tanulmányait!

¹⁰² Magyarországon törvényi szabályozása: 2012: XC. tv. a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról.

Magyarországon a 2010-es évek szabályozása átlépi a most leírt standardizált modellt. A szolgáltatókat központi díjmegállapítással veszteségesé tették. Ezzel az önkormányzatokat már nem díjmeghatározási, hanem kompenzációs kötelezettség elé állították. Az erre nem hajlandó vagy nem képes helyhatóságok a szolgáltató kijelölését kérik, amit ismét a katasztrófavédelem az előbbieken ismertetett „rend” szerint teljesít. Az évtized közepén előkészítés alatt álló újabb törvényi szabályozás pedig egységes központi szolgáltatóba integrálja az ellátási feladatot. A motiváció teljesen azonos a hulladékgyűjtés kapcsán leírtakkal.

A *köztemető fenntartására és üzemeltetésére*¹⁰³ ugyancsak az önkormányzat köt ún. kegyeleti közszolgáltatási szerződést. A megállapodás kötelező tartalmi elemeit, amelyek meghaladják a polgári törvénykönyv rendelkezéseit, törvény határozza meg. Teszi ezt meglehetősen részletesen – teljes joggal, hiszen mellérendeltség mellett ugyan, de közfeladat ellátása teljesítésének módjáról van szó. Egyes alapvető szolgáltatások az ún. kegyeleti közszolgáltatások tekintetében a díjakat az önkormányzat rendeletben állapítja meg. A törvény rendelkezése folytán a díjmegállapítás során figyelembeveendő szempontok meghatározottak. Ugyancsak helyi jogalkotással rendezhető az üzemeltető által kötelezően biztosítandó szolgáltatások köre. A díjfizetés az egyedi igénybevételű szolgáltatások esetében a vásárlóra hárul. A szolgáltatásoknak az említettek kivüli további körei, a *temetkezési szolgáltatások* és más temetői vállalkozási tevékenységek azonban már teljesen a szabad piac megállapodásai körébe esnek. Itt akár a fenntartó is szolgáltatathat, de más vállalkozások és vállalkozók is. Tevékenységükre általánosan kötelező, egyenlően meghatározott normatív szabályok vonatkoznak, mégpedig a törvény által meghatározott körben az önkormányzat rendeletalkotási hatáskörébe utalva. Az üzemeltető szervezetnek a kegyeleti közszolgáltatás mellett esetlegesen végzett temetkezési szolgáltatási tevékenységét számvitelesen el kell különítenie. Érdemes megjegyezni, hogy a közszolgáltatások körébe csak a köztemetőfenntartás és -üzemeltetés, valamint az ott végzett szolgáltatások egy része vonható. Temetőfenntartás ezen a körön kívül is van,¹⁰⁴ amely tevékenységre szintén vonatkozik szabályozás, ez azonban a közszolgáltatási viszonyokon kívül esik, így a szerződések megítélése sem esik általában a most részletezett sajátos körbe.

Magyarországon a 2010-es évtizedben a temetkezést érintő díjcsökkentés az ún. szociális temetés előrevetítésével zajlott. Ez a központilag szabályozott megoldás a szolgáltatókra, és végső soron a feladatellátásért felelős önkormányzatokra terheli a temetkezés közösségi költségeit. A megoldás gazdasági racionalitásokat nélkülöző voltát mutatja, hogy a rendszer bevezetése az évtized közepére már kétszer is halasztást szenvedett. A kormányzat ezen túlmenően erős hajlandóságot mutat a kegyeleti tevékenység monopolizálására, az eddigiekben bemutatottaknak híven megfelelő centralizáció útján. E célra rendelt új központi intézmény ezen a területen a Nemzeti Örökség Intézete, a Nemzeti Kegyeleti Emlékbizottság munkaszerveként, amelyik fenntartói feladatokat is átvesz.

Összefoglalva, a településüzemeltetési szolgáltatások körében jellemzően a feladatellátás megszervezésének *szerződési modellje* érvényesül, ha eltekintünk a saját, önkormányzat által alapított intézmények szerepétől. A 2010-es évek magyarországi szabályozási változásai a szerződéses megoldásokat jellemzően az in-house körébe vezetik. Ott aztán meglehetősen

¹⁰³ Magyarországon: 1999: XLIII. tv. a temetőkről és a temetkezésről.

¹⁰⁴ Például temetőfenntartás felekezetek által, illetve katonai és kegyeleti emlékhelyek.

sajátos módon rendre állami monopolizációt hajtanak végre vagy készítenek elő az évtized közepére.

2.2 Hálózatos szolgáltatások megszervezése: regulációs modell és ágense

A helyi szervezésű hálózatos közszolgáltatások körében az önkormányzati felelősség érvényesülése az integrált Európában dominánsan *szabályozó (regulációs) eszközökkel* történik. Nem pusztán normatív eszközök alkalmazását értjük ezen. A reguláció nem pusztán jogalkotási feladat. Annál jóval összetettebb eszközrendszer alkalmazását feltételezi. A kapcsolatos életviszonyok, gazdasági környezet jelentős részét érintetlenül hagyja, sőt az önszabályozást, a versenyszabadság fenntartását minél szélesebb körben értékékként kezeli. Másfelől a szerződéses eszközök ebből a modellből sincsenek kizárva. Alkalmazásukra ugyanakkor a szabályozási formákkal szoros összhangban kerül sor.

A hagyományosabb szabályozási változatot nevezzük *koncessziós formának*. Idetartozik az önkormányzati törzsvagyon részét képező helyi közművek (különösen a vízi- és csatorna-közművek), valamint helyi közutak és műtárgyaik (hidak, felüljárók és más létesítmények) működtetése, fenntartása. Az állam és/vagy az önkormányzat a megfelelő közszolgáltatási feladatokról többféle módon gondoskodhat. Vagy teljesen állami, illetve önkormányzati tulajdonban álló társaságot alapít, költségvetési intézményt hoz létre, vagy a vagyontárgyak kizárólagos használati és hasznai szedésének jogát, azaz működtetéséhez kapcsolódó jogait koncessziós szerződés keretében átengedi.

A koncesszió egy mérsékelt piaci liberalizációs megoldás. Két értelemben is. Egyrészt a teljesen állami vagy önkormányzati társaságoknak, intézményeknek a hatályos magyar szabályozás szerint nem kell a koncessziós körbe kerülniük.¹⁰⁵ Másrészt a konstrukcióhoz általában kapcsolódik egy hatósági engedélyezés a tevékenység folytatására vonatkozóan. A versenyszektor felé való nyitást a koncesszióra vonatkozó pályázat kiírási kötelezettsége, a pályázat nyertesével való szerződés kötésére vonatkozó törvényi előírások fejezik ki. Ezáltal tehát ha a törzsvagyon működtetését magántulajdonú társaságnak engedik át, a versenyztetés a fentiek szerint kötelező. Meg kell jegyezni, hogy ebben a körben ma már ez jóval inkább jellemző, mint a kizárólagos állami/önkormányzati részesedés fönntartása. A koncesszió esetében itt az is korlát, hogy a valóban liberalizált tevékenységekre nem írnak elő koncessziós szerződésre vonatkozó szerződéskötési kötelezettséget.

Mindazonáltal az elmozdulás a saját felelősségi körben való ellátástól a megszervezés iránti számonkérhetőségig azért ebben a formában is megvalósul. Ennél jelentősebb lépés történt azonban más további szolgáltatási ágazatokban, illetve más szolgáltatási piacokon. Ez pedig az ún. szabályozó hatósági modell.

A *szabályozó hatósági (regulációs) modell* a hálózatos szolgáltatások másik felére jellemző. Ilyen a távhőszolgáltatás és -termelés, a városi tömegközlekedés. Tulajdonképpen olyanokat is idesorolunk, amelyek nem tartoznak az önkormányzati közszolgáltatások közé, de jellemzően helyileg biztosítják őket, amilyen a villamosenergiaellátás vagy a helyközi tömegközlekedés. A szabályozó hatósági forma még erősebb eltávolodást mutat a hivatali irányítási-igazgatási megoldásoktól. A versenyt garantálják a különleges gazdasági érdekelt-

¹⁰⁵ Vagyis nem kell külön koncessziós társaságot alapítaniuk.

ségű szolgáltatási ágazatokban. Ennek és csakis ennek érdekében működik kizárólagosan piacsabályozás.

A modell nem elsősorban önkormányzati, de van ilyen alkalmazása is. A szabályozás nem normaalkotás, a hatósági szerep pedig nem a klasszikus államigazgatási jogalkalmazás. Piacszabályozásról van szó, amelyet ún. szabályozó (reguláló) szervek végeznek. Jogállásuk speciális, amit korábban jogunkban a kormányhivatali jogállás próbált kifejezni. Ilyen az említett közszolgáltatások tekintetében a szabályozó hatóságnak ármegállapítási, fogyasztóvédelmi szerepe volt, továbbá különösen fontos volt a piacra lépés feltételeinek hatósági kontrollja, a hálózatokhoz való hozzáférés garantálása éppen a verseny biztosítása érdekében, egy természetes monopóliumos piacon, amilyen a gáz- vagy a villamosenergia-termelés, elosztás és -fogyasztás. Az önkormányzatokra is jutottak bizonyos jogosítványok ebben a körben, különösen a közösségi fogyasztással, valamint a fejlesztésekben való részvétellel összefüggésben.

Némileg nagyobb a befolyásuk a még ebbe a körbe sorolt közszolgáltatások között a közlekedéssel összefüggőkre. Ennek módja itt ismét egy szerződésfajta, a közszolgáltatási szerződés, amit az állami szabályozó szerepekkel összhangban lehet csak helyesen értelmezni. Ilyet találunk az önkormányzat és a helyi közforgalmú vasúti társaság között, illetve az autóbusszal végzett menetrend szerinti szolgáltatást végző társaság között és alkalmasint a városi tömegközlekedés biztosítása tekintetében. Az utóbbi azonban, ha a saját tulajdonlású önkormányzat illetékességi területén szolgáltat, még igencsak gazdaságon kívüli szimbiózisban volt a tulajdonos önkormányzattal. Ettől az egy típustól eltekintve azonban a helyi függés lazult.

Magyarországon a 2010-es években a gazdasági regulációs modell megrendült. Helyét a központi igazgatás közvetlen feladatgyakorlása vette át. Az új vagy módosított szabályozások¹⁰⁶ a kormányzati vagyronra vonatkozó¹⁰⁷ lényeges átalakítások alapján tulajdonosi alapon központi irányítást vezetnek be és terjesztenek ki. Vagyis a központi kormányzati igazgatás szervei *közvetlen tulajdonosi irányítást* építenek ki az évtized közepén. A fogalmak tisztázása érdekében érdemes megjegyezni, hogy ez nem azonos a szocializmusból ismert központi államigazgatási irányítással. Mely különbségtétel azért fontos, mert a tulajdonosi irányítás tulajdonosváltással a centralizáción „nem rendszeridegen” módon könnyedén változtatható (a folyamat egy esetleges további szakaszában).

A hálózatos szolgáltatások magyarországi átalakulási folyamatait a továbbiakban a könyv részletesebb elemzések alá vonja.

¹⁰⁶ 2011: CCIX. tv. a víziközmű-szolgáltatásról, 2013: XXII. tv. a Magyar Energia- és Közmű-szabályozási Hivatalról; 2005: XVIII. tv. a távhőszolgáltatásról, 1991: XVI. tv. a koncesszióról

¹⁰⁷ 2011: CXCVI. tv a nemzeti vagyronról, 2007: CVI. tv. az állami vagyronról

2.3 Létesítmény- és ingatlankezelés: A részesedések útján „igazgatás”

A kormányzati létesítmény- és ingatlankezelés körére szokták a vagyongazdálkodás fogalmát szűkebb értelemben¹⁰⁸ használni. Az önkormányzatok valóban szabadon bánhatnak tulajdonukkal, vállalkozhatnak is bizonyos körben. Most azonban a közfeladatok körén belül maradunk.¹⁰⁹ Nem a gazdálkodás kereteit vizsgáljuk, hanem a társadalmilag közös funkciók szervezésének módjait. Ebből a megközelítésből nézve a dolgot, a vagyonelemek, tulajdoni hányadok célja a várospolitika célkitűzéseinek megvalósítása. Ezért ezt a modellt a részesedések útján és által történő befolyásolásnak tekintjük. A forma tiszta változata a német helyi igazgatásban az új közmenedzsment ottani elterjedésekor általánossá vált, ún. *konzernként működő város*.¹¹⁰ Eszerint a különböző közfeladatok ellátására szerveződő társaságokban való önkormányzati pakettek elsősorban nem profitot céloznak, hanem várospolitikai koncepciók érvényesítését.

Most ezt a felfogást kövessük! Paradoxon talán, de tökéletesen illik a képbe az olyan eset is, amikor a pakett azért nem haszonmaximalizálásra rendelt, mert a döntésre jogosultak, legyenek azok akár testületek vagy vezető tisztségviselők, éppenséggel saját vagy más partikuláris érdekeik szolgálatába állítják a vállalkozói vagyonnal való rendelkezést a közcélok preferálása helyett. Akár így, akár úgy, nem feltételezhető, hogy egy politikai intézmény vagyonával sajátjaként fog bánni, mert egyszerűen más a döntések meghozatalának, motívációinak, eljárásainak természete.

A „részesedések” többféleképpen jelenhetnek meg. A vizsgált szolgáltatási körben a feladatmegszervezés módja egy eddig nem tárgyalt befolyásolási eszköz. A szerződési és a regulációs modell után ezért most a részesedések útján való célelérés tartalmi elemeit kutatjuk. Manapság a közvetlen, azaz saját költségvetési intézmény, illetve a polgármesteri hivatal által közvetlenül történő feladatellátás, inkább a társasági formában való többségi részesedésen jobban van hangsúly, mint korábban. Az ellátandó funkciók jellegük szerint ugyan inkább a nagyobb településekhez kötődnek. Ezzel együtt a kis kapacitású önkormányzatok miatt a közvetlen formákat, különösen a hivatali szervezést teljesen kiiktatni sohasem lehetett. Ma azonban ez a téma nemcsak a kis méretek kapcsán kerül a figyelem előterébe.

Az önkormányzat tulajdoni struktúra összetétele vegyes. A többségi önkormányzati „részesedések” formájaként a következő típusokat különíthetjük el.

a) Költségvetési intézmény alapítása. Elsősorban és jellemzően természetesen a későbbiekben tárgyalandó humán szolgáltatások működtetésére szolgál ez a forma, azonban nem kizárt vagyongazdálkodási feladatok ellátására sem. Különösen azért érdekes ez a – jelenlegi jogszabályi feltételek között kényszerű – megoldás, mert a „költségvetési üzem” konstrukciója hiányzik a rendszerből.

b) Gazdasági társaság alapítása. A korlátolt felelősségű társaság és a részvénytársaság jöhet szóba, mivel az önkormányzati felelősség mértéke nem lehet korlátlan, csak a bevitt vagyon és hozzájárulás mértékéig terjedhet annak érdekében, hogy a gazdálkodási kockázat

¹⁰⁸ A szókapcsolat tágabb értelmében idetartozna a portfóliókezelés is, aminek teljes tartalmával itt nem foglalkozunk.

¹⁰⁹ Tehát a klasszikus vállalkozói vagyon összes formájára nem térünk ki.

¹¹⁰ Részleteiről l. Horváth, 2002.

ne veszélyeztesse az alapvető közfeladatok ellátásának forrásait. Ebben a körben jellemző a többségi, sőt, a 100 százalékos tulajdonrész. Adott esetben a teljeskörű önkormányzati tulajdonú konstrukció is lényegesen különbözik az intézményi formától. Rugalmasabban lehet gazdálkodni, a tevékenység ösztönzése jobban megoldható. Az önkormányzatot rész- vagy teljes tulajdoni hányad mellett is nem feltétlenül és nem is elsősorban profitmaximalizációs motívum vezérli, hanem településpolitikai célok. Ezek jó esetben egyben szolgáltatásszerzési és közfeladat-ellátási indíttatásúak lehetnek.

c) Közhasznú szervezet létrehozása. Korábban volt jelentősége Magyarországon, de a további szabályozás ezeket a formákat átalakulásra ítélte, mert a közpénzek nehezen ellenőrizhető elszivárgását rótták fel velük kapcsolatban a kritikus elemzők.¹¹¹ Ezzel az önkormányzatokat arra készítették, hogy e körben is gazdasági társaságokat hozzanak létre, a társaságokra vonatkozó szabályok szerint. Ez azonban a befolyás csökkenésével jár, még akkor is, ha százszázalékos tulajdoni hányadot tartottak fenn maguknak.

d) A többségi részesedéssel való „igazgatás” legjobb példája a *holding típusú szervezetek* létrehozása az önkormányzati feladatellátási körben.¹¹² Ekkor valóban az igazgatás transzformálásáról van szó a közszektorból a magánszférába. A holding általában vállalatcsoporton belüli irányítást végez stratégiai, illetve pénzügyi eszközökkel. Az önkormányzati rendszer keretében ennek az a jelentősége, hogy várospolitikai (vagy szimplán politikai) célokból befolyásolható a részes társaságokon keresztül folytatott közszolgáltatási és más feladatok ellátásának mikéntje. A holding maga a képviselőtestület kontrollja alatt állhat. A konszern tagtársaságai természetesen a legkülönbözőbb tevékenységeket folytathatják. A közszolgáltatási körben nemcsak az e pontban említetteket, hanem mást is, sőt, a vállalkozói vagyoni körébe sorolható, továbbá magántevékenységeket is. Az ebben a csoportban való tárgyalást az önkormányzati befolyás nagysága indokolja, legalábbis a holding szintjén.

Összességében ez a modell különös élességgel mutatja, hogy az önkormányzati feladatok ellátása viszonylag széles körben, és ami még fontosabb, jelentős kapacitással a költségvetési szférán kívülre vihető. Különösen a magas, illetve kizárólagos települési tulajdoni hányad mutatja ennek a jelenségnek a létét. Amely társaságok esetében ez kisebb, illetve részleges, ott már hozzáadott erőforrások nagyobb mértékű bevonásáról van szó, legalábbis a tulajdoni szerkezet szintjén. Ekkor a költségvetési körből való kikerülés már kevésbé észrevételezhető önmagában való jelenséggé. Továbbmenve, a helyzet a költségvetési kört illetően kétféleképpen értelmezhető. Az egyik szerint a szabályozás szempontjából elvileg erre a körre is ki lehetne esetleg terjeszkedni, tekintve, hogy azért közpénzekkel való gazdálkodásról van szó itt is.¹¹³ A másik következtetés szerint a kapcsolatrendszer elválásának feltételeit és garanciáit kell vizsgálni. Végül szóba kerülhet a „konszernként működő városok” modellje nálunk is, de ahhoz a politikai döntések és beavatkozás kereteit és korlátait kellene tisztázni. A feladatellátási formák távolodása a közigazgatási intézményes keretek közül egy újabb elérési úttal egészült ki ennek a befolyási modellnek az azonosításával.

¹¹¹ L. erre vonatkozóan különösen Sárközy, 2006: 187. és 191–192. javaslatait!

¹¹² L. a téma jó elemzéseként: Hajdu, 2006.

¹¹³ Vigvári, 2007.

Ebben a fejezetben tehát három jellemző közszolgáltatás-megszervezési eszközcsoporthat képezte a vizsgálat tárgyát. Ezek a következők voltak:

- közszerződéssel való szervezéssel,
- kormányzati (nem feltétlenül normatív és csak kisebb részben önkormányzati) regulációval,
- többségi „részesedések” útján

történő megoldások. Az általánosan létező minták leírását kiegészítettük a 2010-es évek magyarországi fejleményeivel, amelyek nem szokványos módon viszonyulnak a vázolt modellalapokhoz.

Úgy látszik, egy-egy megszervezési modell, ha soha nem is kizárólagosan, de azért dominánsan hozzárendelhető egy-egy közszolgáltatás-ellátási csoporthoz. A modellek formálta fejlődési utak e gondolatmenet értelmezése szerint tendenciózusan mutatnak meghatározott, de korántsem egyértelműen determinált irányokba.

IV. fejezet

A LIBERALIZÁCIÓ UTÁNI FORDULAT HATÁSA A VÁLLALATOKRA A KÖZMŰSEKTORBAN

Az 1990-es években a közüzemi szolgáltatások liberalizációjának fénykorában a piaci típusú reformok a versenyzetethető tevékenységek elhatárolását, a privatizáció különböző formáit és a gazdasági regulációt állították előtérbe. Az ellátásszervezésért való kormányzati felelősséget ez nem feltétlenül érintette, de magának a szolgáltatásnak a nyújtását átadhatták, „delegálhatták” magánvállalkozóknak. Természetesen ez a változás hatással volt a díjmegállapítás és a díjfizetés rendszereire is. Az ilyen átalakulásnak ugyanis előfeltétele, hogy profit keletkezhesen a szolgáltatási tevékenységből. Ezért valóságos áraknak kell lenniük.

A kétezres évek első évtizedének derekától azonban ezt a fajta ágazatpolitikát és gazdálkodási szemléletet többféle kihívás, és ennek nyomán kritika illette. A privatizáció nehézségei és adott esetekben sikertelenségei képezték az egyik okot. Másfelől a reguláció, amelyik a természetes monopóliumok esetében a piaci működés korlátozásából származó hátrányokat a gazdaság egésze által képviselt közérdekre figyelemmel volt hivatott enyhíteni – nem volt mindig kellően eredményes. Végül kiéleződtek a globális feszültségek. A nagy monopóliumok a világpiac szereplői voltak. A fejlett gazdaságok közegében működő és ilyen tőketulajdonosi háttérrel rendelkező vállalatcsoportok meghódították a fejletlenebb országok piacait. Ott pedig, különösen a harmadik világban, a konfliktusok erőteljesebben jelentkeztek. Ugyanakkor a civilek közösségei oldaláról feszültségek mutatkoztak a fogyasztói társadalmak által uralt „anyaországokban” is.

1. Ellenoldali jellemzők

A közszolgáltatások kormányzati megoldásai többféleképpen kaptak hangsúlyt. Egyrészt a privatizáció ellenében. Másrészt úgy, hogy kezdtek nagyobb figyelemmel lenni azokra az esetekre, amikor végül is nem sikerült kiszervezni, vagy esetleg nem akarták átadni a közszolgáltatás nyújtásához kapcsolódó jogosítványokat. A német rendszerekben az utóbbira számos példa volt. Ezekre ettől az időtől kezdve többé nem csupán ideiglenes átmenetként tekintettek, hanem egyenrangú modellként. A privatizációs formák tehát nem haltak ki az új évezred első évtizedeire sem, de mellettük stabilizálódott a kormányzati befolyású, illetve tulajdonú megoldások létjogosultsága is.

A harmadik világban, ahol a feszültségek nagyobbak voltak, egyben a privatizációval kapcsolatos kilengések is szélesebb hatókörűek. Ennek alapján összehasonlíthatjuk a privatizációval szemben ellenoldali irányultságú reformok fő tartalmait (Chavez, 2014). Szemben a piacorientált átalakításokkal tehát, az állami megoldások előtérbe állítása manapság a következőket jelenti.

a) A magánszektor tulajdonosi pozícióit korlátozhatják. Általában nem határtalan államosításra kell gondolni, hanem egyes területeken újra szerephez jut a kormányzati tulajdon. Ilyen eset például, ha a villamosenergia szektorban a szolgáltatásnyújtást az állam visszaveszi, de a termelés és az elosztás marad magántulajdonban vagy legalábbis magántulajdonosi részvétellel.

b) Az állami, illetve a versenyszektorba sorolható tevékenységek szétválasztását (ún. unbundling) általában fenntartják akkor is, ha az utóbbiból át vagy vissza is vesznek tulajdoni elemeket kormányzati körbe.

c) A díjszabás rendszerét a piacositást megelőzően meg kellett tisztítani és számvitelileg elkülönítetten kezelni. A kormányzati formák előtérbe kerülésével az ún. keresztfinanszírozás (azaz más tevékenység eredményéből való támogatás) válik lehetővé különböző technikákon keresztül.

d) A regulatív gazdasági funkcióval szemben, különösen, ha az nem bizonyult kellően hatékonynak, az államigazgatási szabályozás eszközei és tartalmi kerülnék előtérbe.

e) Helyenként összekapcsolódik a szolgáltatásszervezési változás a kormányzati szolgáltatáspolitikai irányok hangsúlyainak áthelyezésével. Jellemző példa, hogy amikor a megújuló energiaforrások felhasználásának növelése áll előtérben, az általában összekapcsolódik a szektor több pólusú szervezésével. Ezzel szemben az atomenergia részarányának növelése inkább az állami szerepek kiterjesztését igényli.

A kormányzati szektor részéről a korrekció jogalapját a magánosítás vélt vagy valós túlzásai teremtik meg. A privatizáció különböző formáinak alkalmazása során elkövetett hibák vagy túlkapások ehhez hozzájárulnak.

A közszolgáltatási körben lezajlott folyamatok ismerete alapján megkülönböztetünk vagyoni és funkcionális privatizációt. Az előbbi esetkörben eladják a közszolgáltatás eszközt, ami gyakran ingatlanállomány. Például az állami (szociális) bérlakások fenntartásának privatizációja a lakásállomány eladását jelenti a bentlakó bérlőknek. Lakott áron a vétel kedvezőbb, egyúttal az állam megszabadul a fenntartás terheitől.

Máskor a közfunkció kerül ugyancsak kijáánlásra, a köztulajdon köre azonban nem szűkül jelentősen. Ez az eset, ha a hálózatos szolgáltatások nyújtásának jogát magánvállalatoknak eladják, míg a vezetékek, a kapcsolódó művek köztulajdonban maradnak. Ilyenkor funkcionális privatizációról beszélünk.

A típusok rendszerektől is függnnek. Az angolszász modellre jellemző volt a vagyone-eladás. A francia minta szerint viszont a funkció privatizálására nem volt szükség, hiszen a közüzemi szolgáltatások nyújtását hagyományosan delegálja az állam magántulajdonú cégekre. Ugyanakkor hagyományosan a vezetékek, hálózatok önkormányzati tulajdonban voltak és maradtak.

A probléma a kilencvenes évek rendszerváltó közép- és kelet-európai országaiban, valamint a harmadik világban keletkezett. A századvégi privatizáció ugyanis globális szolgáltató vállalatcsoportok ajánlattételei mellett zajlott. A kormányok és az érintett önkormányzatok a kizárólagos szolgáltatásnyújtási jogok mellett sokszor magát az infrastruktúra-állományt is eladták. Ebben az esetben a monopolpozíció nagyon erőssé válhatott, ami megfelelő kontrollrendszerek hiányában egyenlőtlenségekhez vezetett.

Érdekes, de nem teljesen unikális Magyarország esete. A kilencvenes évek közmú-szolgáltatási privatizációi különböző formákat követve zajlottak. Hogy végül is melyik, hol

valósult meg, az több dologtól függött. Eltérés volt az egyes ellátási ágazatok (pl. vezetékes gáz és ivóvíz szolgáltatása) között. Másrészt különbözött az állami szervek gyakorlata. A nagyvárosi önkormányzatok ilyen vagy olyan eladási szerződést kötöttek. A 2010 után dominánssá vált jogi álláspont szerint az állóeszközvagyron eladása mindig is jogellenes volt. Már a rendszerváltáskori önkormányzati törvény kimondta ugyanis e tulajdoni tárgyakra a forgalomképtelenségét. Bizonyára azonban kellő egyértelműség nélkül, hiszen a cégbíróságok akkor jellemzően nem emeltek kifogást a szolgáltató cégek vagyonába való közmű-tulajdoni apportálás ellen. Az effajta tisztázatlanságok jellemzőek voltak a nem fejlett országok piacain. Ennek viszont később a következmények miatt messzire nyúló hatásai lettek.

Összességében elmondhatjuk, hogy minél radikálisabb a magánosítás, annál nagyobb az esélye az ellenoldali visszahatásoknak a nem szándékolt közösségi következmények miatt. Különösen ez a helyzet a nem fejlett országok esetében. Az államok különböző kormányzati szintjei a közmű-szolgáltatási liberalizáció nyomán a világgazdaság viszonylag egységes fejleményeivel találták magukat szembe. A sokszor nagy hagyományokkal rendelkező, immár nemzetközi vállalatcsoportokat alapító szolgáltatók jelentős súllyal tudtak nagy helyi hatóságokkal, nagyvárosi önkormányzatokkal vagy akár kormányokkal szemben partnerként fellépni.

2. Folyamatok

Európában a fent leírt folyamat nem általános, ugyanakkor kisebb-nagyobb területeken, városokban, illetve egyes ágazatokban megjelenik – országonként eltérő módon és mértékben. Az általánosítható jellemző az, hogy a liberalizációs korszak terjedő és töretlennek látszó privatizációs folyamatai mellett stabilizálódott a más irányú megoldások választásának elfogadottsága. Hangsúlyozandó, hogy „mellett”, és nem helyett!

A nyugat-európai országokban ez a következőként feltűnő jelenségeket jelenti: a már említett közzállalati korporatizációt, az ún. remunicipalizációt (újra önkormányzati ellátási körbe vonást), és egyes közszolgáltatási formák társadalmisítására törekvést.

a) Már említettük a kormányzati tulajdonú munkaszervezetek *vállalati korporatizációját*. A kétezres évek első évtizedének közepére a felelős társaságirányítás kormányzati változatai kezdtek kialakulni, mikor is a közösségi tulajdon modernizált formában stabilizálódott ott, ahol ilyenként korábbról megmaradt. Tiszta formában Németországot és Olaszországot említhetjük modellértéküként. Kiegészítve azzal, hogy a francia modellben a köz–magán vegyes megoldások formái hagyományosan kialakultak. Mint láttuk, a korporációs struktúra közszektorra való alkalmazása a tulajdonosi felelősségnek másfajta, a tradicionális közjogitól eltérő formáját biztosítja. Erős gátat építettek be a köztulajdonként megjelenő saját érdek ellenében is, hogy az ne tudjon priváttá válni.

b) A *remunicipalizáció*, azaz a visszatérés a közvetlen hivatali befolyás alatt álló megszervezési formához radikálisabb változás az önkormányzati korporatizációnál. Akkor kerül előtérbe, ha a valamilyen oknál fogva a helyi közösség nem volt elégedett a kilencvenes évek privatizációjának hatásaival. Például azért, mert folyamatosan az inflációnál magasabb mértékben emelkedtek az árak, és a szolgáltatás színvonalának alakulása ezt egyáltalán nem támasztotta alá. A szerződések – jellemzően 15 éves vagy hosszabb – lejáratát után ezért

köztulajdonú vállalati formában gondolkoztak inkább. Esetleg szerződészegés címén teremtettek okot a felmondásra. Nem általános jelenségről van szó a nyugati országokban, de mindenesetre számos példa adódott, köztük nagyvárosoké és fővárosoké is. A remunicipalizáció gyűjtőfogalom, amelyeknek többféle tartalma alakult ki¹¹⁴. Így a lejáratkor új közszolgáltatási szerződés kötése önkormányzati tulajdonban álló féllel (insourcing), a „házon belüli” (in-house) megoldások választása, a befektetői profitérdekeltség korlátozása, továbbá szabályozási kényszerek alkalmazása a magánmonopóliumok ellenében.

c) A *társadalmasítás* törekvése szektorspecifikusan jelenik meg. A vízszolgáltatásra vonatkozóan a civil mozgalmak legújabbban jelentős eredményekre jutottak. Elérték, hogy az EU koncessziós irányelvéből zárják ki a vizet, minősítsék természeti kincsnek, és nyilvánítsák ki a hozzá való természetes jogot. Azaz a jövőben ne lehessen a szolgáltatást privatizálni. Egyes regionális önkormányzatok olyan szabályozásokat hoznak, amelyek a szolgáltatást nonprofitná nyilvánítják, és civil kontroll alá helyezik. Általában az állampolgári közösségi kezdeményezések nagy eredményének tekintik a fejleményeket. Fontos tehát, hogy nem az állam mér csapást, hanem a víziközmű-szolgáltatások közérdekké és nonprofit alapúnak nyilvánítása inkább *társadalmasítást* jelent. Hasonló tendencia mutatkozik az energiaellátó-rendszerek viszonylatában, ahol környezeti okból a leszakadást (grid-off), valamint a különböző fogyasztói közösségi egyesülési formákat élesztgetik. Utóbbira közeli jó példa Németország (Bauer, 2104; Fodor, 2014), ahol meglehetősen sokféle forma létezik és terjed a gyakorlatban.

A *rendszerátcsoportosítás* országokban a folyamat lenyomata a következő modellel mutatható be. „Lenyomat” alatt értve a feszültséget leképező viszonyok alakulásának feltárását. A korábbi költségvetési üzemek, tanácsai, illetve állami vállalatok kezdtek egyre inkább önálló gazdálkodású szereplővé válni a rendszerátalakítást megelőző időkben. Nem utolsósorban azért, mert a szolgáltatási ár- és díjbevételek egyre inkább közelítettek a tényleges bekerülési költségekhez. A kilencvenes évek folyamán a vállalatokat jellemzően átalakították a magánjog hatálya alatt álló gazdasági társaságokká.

Ennek kettős jelentősége volt. Egyrészt lehetővé váltak a hatékonyság javítása érdekében a legszükségesebb átszervezések. Másrészt így alkalmassá tették a magánosításra az állami vállalkozó vagyontárgyait. Az évtized közepére úgy tűnt, a privatizáció teljes megvalósítása csak idő kérdése. Annál is inkább, mert az Európai Unió és más gazdasági világszervezetek liberalizációs politikái ezt az irányt erősen ösztönözték.

Valójában azonban – két évtized múltán már jobban látható – a privatizáció egy lehetséges megoldáscsoport volt. A társaságok egy részét ilyen vagy olyan okból azonban nem adták el. Vagy azért, mert nem sikerült megfelelőképpen előkészíteni a tranzakciót, vagy a szándék hiányzott, vagy nem sikerült vonzóvá tenni az „áru” a reménybeli befektetők számára. Korábban amolyan vakvágánynak tekintették ezt a kört a szakpolitikusok és az elemzők is. Mára viszont a figyelem erre is ráirányul. Egyik ok, az uniós politikák megváltozása. (L. ennek részleteire a következő fejezetet!) Másrészt a liberalizáció fénykorát követő válságok immár más megvilágításba helyezték a piacgazdaság köztulajdoni formáit a hálózatos szol-

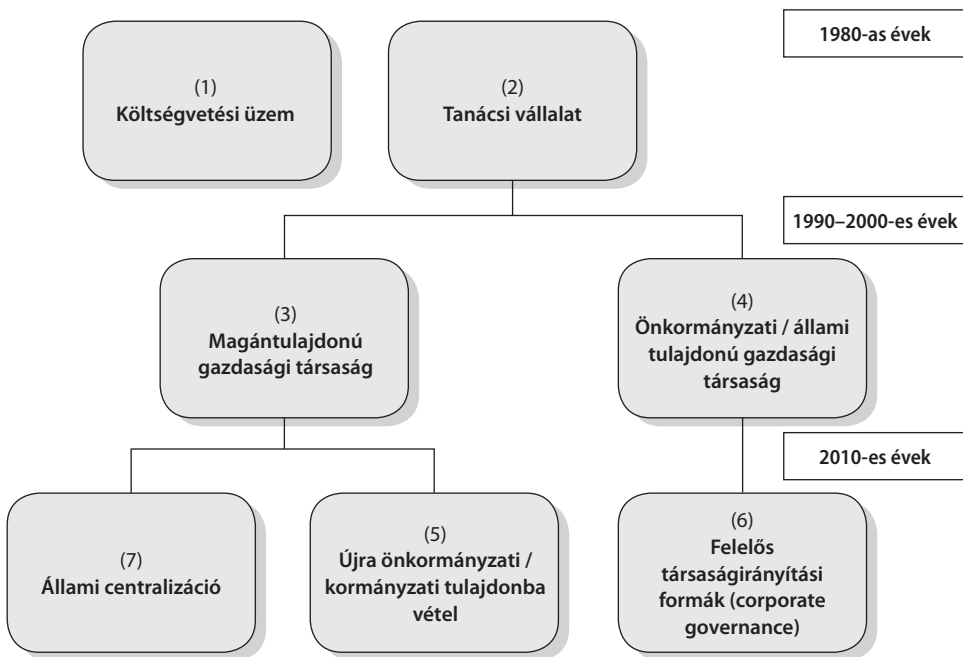
¹¹⁴ A megállapítások a következő források alapján történt összegzés alapozza meg: Hall, 2012; Greenwich, 2012: 29; Pigeon et al., 2012; Water Remunicipalisation Tracker, 2014

gáltatások körében a rendszerváltó országokban is. A társadalmi alternatíva mellett azonban, a még nem olyan régmúlt történelmi hagyomány alapján a kifejezetten állami megoldások esélye ebben a régióban potenciálisan nagyobb.

A privatizált vállalatok tekintetében a sikerek, illetve az esetleges feszültségek felmerülése hasonlatos a fejlett országokhoz. A folyamat alakulását a felbukkanó megerősödő jelenségek egymásra rakódását érzékeltető, a következő ábra mutatja. Érdeemes újra hangsúlyozni, hogy különböző szolgáltató-szervezeti formák egymás mellett éléséről van szó. Közöttük azonban a súlyok változhatnak, azaz országoktól, politikai preferenciáktól függően alakulnak. Ráadásul a helyi mozgástér jelentőségét is figyelembe kell venni. Összességében tehát a választható megoldások alaptípusainak alakulását lehet csak érzékeltetni. A létező megoldások sokféleségét az előző fejezet részletezte. A kiindulópontot keresve vissza kell nyúlnunk a rendszerváltást közvetlenül megelőző időszakig.

8. ábra

**Vállalati formák egymásra rakódása az elmúlt évtizedek során
Kelet-Közép-Európában**



Forrás: saját szerkesztés (HMT)

3. Globális összefüggések

A fenti nyugat-európai és kelet-közép-európai (rendszerváltó) tükörnek van egy érdekes érintkezési pontja. Mégpedig a nagy szolgáltató vállalatcsoportok szerepe. Az ő nemzetkö-

zi piacokon való szerepük összekapcsolja az egyes országok gyakorlatát. Vagyis ebben a témában nemcsak a szokásos összehasonlítás módszerét alkalmazhatjuk, hanem a globális viszonyok egységét is elemezni kell. A hatások egységesek, de persze nem uniformizáltak, hanem egymásra tekintettel alakulnak.

Nézzük ehhez Magyarország példáját a fővárosi közüzemi szolgáltatások, valamint az áramszolgáltató, illetve hálózati engedélyes tevékenységek körében az alábbi táblázat alapján!

25. táblázat

**Vállalati tulajdonosok a közműszektor egyes szolgáltatási területein
Magyarországon az 1990-es évektől**

	<i>Privatizálás után tulajdonosok</i>	<i>Tulajdonosváltás</i>
<i>Fővárosi szolgáltatók:</i>		
Fővárosi Vízművek (FV)	Suez Lyonnaise des Eux és RWE Acqua GmbH	Budapest Fővárosi Önkormányzat (BFÖ) és Suez Environment Hungaria & RWE Acqua GmbH, majd BFÖ (100%)
Fővárosi Csatornázási Művek (FCSM)	CGE/Berliner Wasserbetriebe	BFÖ és Veolia Environment & Berlinwasser consortium
Fővárosi Gázművek (FŐGÁZ)	VeW Ruhrgas consortium	BFÖ és RWE, majd BFÖ és MVM, majd Magyar Állam (MFB)
<i>Villamosenergia-hálózat üzemeltetők (elosztói engedélyesek):</i>		
ELMŰ Hálózati Kft.	RWE/EVS	
ÉMÁSZ Hálózati Kft.	RWE/EVS	
DÉMÁSZ (EDF DÉMÁSZ Hálózati Elosztó Kft.)	EdF	
ÉDÁSZ (Észak-dunántúli Áramszolgáltató Zrt.)	EdF	E.ON
DÉDÁSZ (Dél-dunántúli Áramszolgáltató Zrt.)	Bayernwerk	E.ON
TITÁSZ (Tiszántúli Áramszolgáltató Zrt.)	ISAR Amperwerke	E.ON

Forrás: Pallai, 2003; Árva, 2014 alapján szerk. HMT

A táblázatban szereplő társaságok nemzetközileg ismert szakmai vállalatcsoportok. Az RWE AG, 1990-ig Rhenisch-Westfälisches Elektrizitätswerk AG, az észak-rajna-vesztfáliai Essen központtal működő tartományi tulajdonból került a társasági magánjog hatálya alá átalakulással. A jelenlegi, immár jogilag magántulajdonosi szerkezetében energiatermelő és -szolgáltató cégek mellett a brit és a holland kormányt találjuk.

A Lyonnaise des Eux nagy hagyományú francia vízszolgáltató vállalat, az országot ellátó 3 tradicionális monopólium egyike. Jogutódja a Suez Environment. A háromból a másik a Veolia. Hagyományosan magántulajdonúak. A francia rendszerben, miként láttuk a vállalkozásokhoz delegált közszolgáltatás-nyújtás a közjog hatálya alatt áll, kiépült intézményi megoldásokkal és jogi garanciák mellett. Az EdF (Electricité de France) ugyancsak nagy francia vállalat, amelyik a villamosenergia és a gázzolgáltatás piacán tevékenykedik.

A német energiapiacot az ún. „big four”, a négy nagy uralja. A már említett RWE mellett ugyancsak a nevében hordozza eredetileg tartományi alapítású kötődését az EnBW, azaz Energie Baden-Württemberg AG, amelyik jelenleg is közzállalat, Karlsruhe székhellyel. A Vattenfall vállalat jelenleg a svéd kormány tulajdonában van. A negyedik a táblázatban, azaz a hazai piacon szintén megjelenő E.ON, amelyik 2000-ben a Bayernwerk AG és egy másik energia-szolgáltató (PreussenElektra) egyesülésével jött létre (Árva, 2014:10.), mint nagy magántulajdonú közműcég.

A fentiek valóban példajellegűek. A gázszolgáltató monopóliumok hazai piacon találjuk még az ENI-t, amelyik az olasz ENEL-csoport része. A hulladékgazdálkodásban korábban jelentős pozíciója volt az osztrák ASA-nak. Más közép-európai országokban szintén a nyugati nagy szolgáltató cégek, illetve azok konzorciumai szereztek pozíciókat a liberalizáció során kötelezően megnyitott közüzemi piacokon, ahol szakmai befektetőként jelentek meg.

Látható tehát már ebből is, hogy az összehasonlíthatóságon túl más is összeköti az egyes országok közszolgáltatás-szervezési viszonyait. Nevezetesen a piac nemzetközi méretű egységessége. Ebből következően a nagymértékben lényegében azonos ellátói kör érdekeltiségei meghatározzák az ellátás rendszerét és viszonyait. Az is hozzátartozik ehhez, hogy e viszonylatok nem homogén módon alakulnak, hanem legalábbis régióként különbözőképpen. A hagyományok, a tagállami kormányzati hozzáállások, az önkormányzati partnerek pozíciói befolyásolják adott vállalati hálózat részeinek mozgásterét, viselkedését. Miközben a tulajdonosi érdekeltiség alapján nagyon is centralizált vállalati döntési rendszerek működnek.

A profittermelés szempontjából azonban nem a központ–periféria viszonya jellemző a vállalatcsoporti struktúrában. Az előnyös pozícióban történő szerződés, ami a közműszektorban évtizedes léptékben mérhető, tartós és a cég egészére hatással levő jelentős eredményt eredményez, ami nem mellékes az egész nagymonopólium szempontjából. Vagyis a számottevő lokális eredmény termelése az anyavállalat adott üzleti modelljének kifejezetten meghatározójává válhat. Tulajdonképpen ez az eljárás tőkekihelyezésnek is tekinthető. A szektor sajátosságainál fogva, mégpedig úgy, hogy a profit hosszú távra szól, és lényegében garantált (biztos).

A fenti összefüggés a nyugat-európai és a harmadik világ kapcsolatában is megáll. A SUEZ és más multinacionális korporációk szintén jelen vannak a városi szolgáltatások e piacán. A nyitás követelményeit ugyanis nemcsak az Európai Unió közvetíti, hanem más gazdasági integrációs világszervezetek, mint amilyen az OECD, a Világbank, a WTO. A nemzetközi megállapodásokon túl az Unió esetében ez különösen jól látható, a kölcsönösen kialakított szakpolitikáknak van jelentősége. Témánk szempontjából a környezeti politika körében elhelyezett víz-, hulladékgazdálkodási, energiafelhasználási irányoknak és a hozzájuk kapcsolt eszközrendszernek a szerepét kell kiemelni. A közlekedés, közte a közösségi közlekedés pedig elsőként jelent meg olyan területként, ahol az érdekes módon globalizálódó fejlesztési és ellátásszervezési piac nem versenyszerű sajátosságait is elismerték, elismertették.

A rendszerfeszültségek alapja innentől kezdve kódolva volt. Az erős monopóliumok a szektorális versenygazdaság kialakulóban lévő területein, országaiban, valamint a kifejezetten fejletlenebb és egyenlőtlenebb urbanizációs piacokon belekerülnek a tradicionális kötődések mechanizmusába, ami nem feltétlenül nyer–nyer típusú játszmákat eredményez a helyi közösségek számára.

4. Folyamathatások Magyarországra

A piacelvű reformok megoldásait nem követő jelenségeknek tehát van egy fejlett országokra jellemző, egy harmadik világban megmutatkozó és egy a kelet-közép-európai államokban észlelhető köre, amelyek együtt léteznek, és (újra) létjogosultságot kaptak a liberalizációs technikák mellett. Magyarország közöttük viszonylag szélsőséges példa, amennyiben a 2010 utáni fejleményei határozottabb trendet mutatnak a liberalizációs formák ellenében a vizsgált szektorban.

A politikai fordulat alapjául ebben a körben két negatívum szolgált. Egyrészt a privatizáció nyomán a közszolgáltatások nyújtásának feltételei fölött a közmegrendelők egyes nagyvárosokban elvesztették a kontrollt. A fogyasztók által fizetendő díjak emelkedését rögzítő automatizmusok úgy tizenöt év után előnytelennek és korrigálhatatlannak mutatkoztak. Másrészt a nem privatizált vállalati körrel kötött közszolgáltatási és más megállapodások nem voltak a kellő mértékben nyilvánosak, és több esetben gyanút tápláltak a kritikusok, hogy a közpénzek felhasználása átláthatatlan. A politika érdeklődését korábban bizonytalanság fölkeltette a közműszektor. Mindezek miatt a fölmerülő problémák a választási harc egésze színterére helyeződtek át. Előbb az új nagyvárosi önkormányzatok stratégiájának, nem sokkal később pedig magának a központi kormányzatnak a programja középpontjába, egyik csapásirányába kerültek a közműves ellátások és azok rezsidíjai.

A folyamat nem volt teljesen előzmények nélkül való. Már a villamosenergia-piac korábbi liberalizációja Magyarországon is nehéz szülésnek bizonyult. Az állami rendelkezési kör és a versenyszféra szétválasztása több nekifutásra sem lett tökéletes. A szabályozó hatósági funkciókat betöltő független regulátor szervezet mint rendszerirányítót (MAVIR) 2000-ben létrehozták ugyan, de már 2003-ban átalakították, majd 2006-ban újra integrálták az Magyar Villamos Művek (MVM) vállalatcsoportjába (Árva, 2014: 10.). Közben több lépcsőben megvalósult a piacnyitás. Ugyanakkor az állami piacösztönzők alkalmazásával kapcsolatos jelentős vállalati magánérdekű harcokat jól mutatták a megújuló energiaforrásokat a rendszerbe bekapcsolni törekvő kapcsolt áramtermelés (KÁT) támogatási mechanizmusa fölötti ellentétek az ezredforduló utáni első évtized során. Az árazási mechanizmuson keresztül a KÁT az egész szektorra kiható szabályozási erővel bírt. Az érdekküzdelmek nyilvánosságot is magában foglaló kontroll alá helyezése azonban nem sikerült. Mindezek miatt 2010 után a háztartási energia, különösen a távhő szoros árszabályozás alá vonása nem volt már meglepő a piaci szereplők számára. Igazából hozzá voltak szokva, hogy törekvéseiket az állami szereplő megnyerése és befolyásolása útján igyekezzenek elérni.

A víziközmű-szolgáltatások átszervezésére viszont már teljes egészében a 2010-ben induló ciklusban mozdultak rá. A kiindulópontot a piaci szereplők közötti érdekütközés okozhatta. Magyarországon a rendszerváltáskor kb. 40 közműves vizet szolgáltató vállalat volt. Az önkormányzatok jogosítványainak kiterjesztése, tulajdonosi pozíciójának megteremtése az ellátórendszer szétaprózódásához vezetett, több mint 400 vállalattal. Az új törvényi szabályok a méretgazdaságosságra hivatkozással kényszerátalakulást és integrációt írtak elő. Ez a piaci szereplők megrostálásával járt. Ugyanakkor a nagyvárosi önkormányzatok egy része erőteljesen fellépett a külföldi tulajdonosokkal szemben annak érdekében, hogy a vállalati részvénytulajdont maguknak szerezzék meg. E törekvések során nem piaci eszközöket is bevetettek, mint azt könyvünk bevezető példái is mutatták. A törvényhozás oly módon is segítette a folyamatot, hogy az átláthatóságra hivatkozással erősítette a köztulajdonosi pozí-

ciókat. A nemzeti vagyonról szóló törvény a kormányzati feladatokhoz kapcsolt, forgalomképeségében korlátozott vagyon összefüggéseiben legálisan teremtett egyenlőtlen helyzeteket a különböző tulajdonosok között. Bár végig kérdéses volt és maradt a megoldás és az eljárás uniós jognak való megfelelése (ez csak jóval később dől el véglegesen), mindenestre a gyakorlatban a megvalósítás elé ez a körülmény nem gördített akadályt.

A külföldi tulajdonostól a jogi környezet változtatásával, azaz „gazdaságon kívüli kényszerrel” kiereszkolt eladások értéke azonban megterhelte az önkormányzatok költségvetését, és megrendítette nem egy társaság jövedelmezőségét. Figyelemmel az időközben kiterjesztett központi árszabályozásra, az ún. rezsicsökkentés címén 2013-tól, továbbá más költségnövelő központi intézkedésekre, mint amilyen a közművezeték megadóztatása volt, a központi kormányzati beavatkozás feltételei jelentősen kiszélesedtek.

Még radikálisabb volt a piaci formákkal szembeni megoldások alkalmazása a hulladékgazdálkodásban. Itt már egyszerűen a tulajdoni szerkezet előírására került sor a hulladéktörvényben, nem engedve többségi tulajdont külföldi és más magántulajdonosoknak. Határidővel átalakulási kényszerrel írtak elő. Másik vonalon az eredménycsökkentés radikális formáját jelenti a tevékenységvégezés közterhei központi szintű jelentős növelése. Bevezették a hulladéklerakási díjat, a szállítást terhelő útdíjat. Ugyancsak alkalmazásra került a kötelező fogyasztói díjcsökkentés. Az önkormányzatok elveszítették díj megállapítási hatáskörüket. Majd a társaságok nonprofitá alakulásának levezénylése következett 2014. július 1-i határidővel. Még ezen túlmenően is csökkentették az elérhető üzleti eredmény egyébként fel nem osztható hányadát.

A hulladékágazatban a szektor gazdasági ellehetetlenítése még jobban tapintható (Pump, 2014), mint az előzőekben említett területeken. 2015 elején 460 települési működő hulladékgazdálkodási központ negyede esetében már szolgáltató kijelölésére került sor a katasztrófavédelmi hatóság részéről. További mintegy 160 esetben teljesen bizonytalan lett a működtető cégek sorsa ez idő szerint.

A közmű-szolgáltatási szektor ilyen egyetemes és radikális átalakítása, a magántulajdonosi szereplők kiszorítása és a helyzetben lévők ellehetetlenítése meglehetősen egyedi megoldás a jelenlegi nemzetközi gyakorlatban. Mint láttuk, van az egyes gyakorlatokra példa ugyan számos, de ezek ismereteink szerint sehol sem emelkednek a kormányzati politika rangjára egyértelmű prioritások között. (A volt szovjet utódállamok vizsgálatára teljes körűen nem volt módunk.)

Mégis, a hazai modellt illeszthetjük az ebben a fejezetben előbb közölt ábra rendszerébe. Az ott (7) pont alatt szereplő állami centralizáció fogalma fedi le a nálunk eddig lezajlott folyamatot. Figyelemre méltó benne a piaci megoldásokkal szembeni kérelhetetlen ellenállás és fellépés, a korábbi piacosság visszafordítása, beleértve a versenyszabályozás intézményeinek leépítését.

5. Eszközök

Milyen eszközök alkalmazásával valósult meg a verseny piac felszámolása a közműszektorban?

Mindenekelőtt törvényalkotási hullámmal. A 2010. évi kétharmados választási fordulat után a kormányzat figyelme még nem irányult rá a szektor szolgáltatói részére. Először e téren a nagyobb önkormányzatok kezdték rendeletileg kiterjeszteni az ún. kizárólagos jog

körét, ami a településen a tevékenység végzését a száz százalékban önkormányzati tulajdonú társaságok felhatalmazását jelentette. Másrészt a vegyes tulajdonú szolgáltatók esetében nyíltan a magántulajdonos kivásárlását, esetleg más eszközökkel való eltávolítását tűzték programcélul.

A központi kormányzat 2011 végétől szövelt bele a szolgáltatásszervezésbe. Ettől kezdve a közmű-szolgáltatási területeket egyenként újraszabályozták. Az új törvények és lényeges módosítások, végrehajtási szabályok 2012–2014 folyamán léptek hatályba. Láthatóan azonban egy permanens átalakítás vette kezdetét, aminek jogi és megvalósítási állomásai tovább húzódnak. A szabályozás főbb csomagjai a következők (2015 elejével bezárólag).

a) Az energiaellátás már a kétezres első évtized közepétől erőteljes célpontja volt a vonatkozó kormányzati szakpolitikák alakításának. A 2010-ben hatalomra került többség először a szabályozó hatóságok függetlenségét vette célba. A közszolgáltatás-szervezési kérdések közvetlenül csak ennek alárendelten kerültek szóba. Közvetett értelemben viszont a szabályozó szerepek átalakítása, államigazgatási centralizálása hatással volt a díjképzés mechanizmusára. Ezért témánk szempontjából is lényegesek a távhőszolgáltatásról¹¹⁵, a villamos energiáról¹¹⁶, a földgázellátásról¹¹⁷, illetve áttételesen az elektronikus hírközlésről¹¹⁸ szóló törvények ez idő szerinti módosításai.

b) A következő átalakítási szint már a rendszerek egészét érintő. Ennek megfelelően teljesen újraszabályozásra kerültek a víziközmű-szolgáltatások¹¹⁹ viszonyai már 2011 legvégén. Ugyancsak nagy jelentőségű a hulladékokról¹²⁰ szóló új rendezés. Mindkettő lényege a fennálló piaci viszonyok alapvető újrendezése. Ehhez szükség volt a kormányzati szerepek, a szabályozási rend, valamint a vagyoni struktúra mélyreható átszabására. Az utóbbihoz az alapot a nemzeti vagyonról¹²¹ szóló törvény és módosításai teremtették meg.

E két nagy horderejű alágazathoz képest kisebb súlyú, de az alkalmazott átalakítási modell tekintetében modellértékű a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról¹²² szóló törvényi szabályozás, valamint a nem közművel elszállított (szippantott) szennyvíz kezelésére vonatkozó rendelkezések.

c) A törvényalkotás harmadik csoportját a hatásában a 2014. évi választásokat megelőző időszakra programozott közmű-rezsicsökkentés és annak kapcsolódó számlázási¹²³ joganyaga alkotja. Ezzel a szektor üzleti eredményt termelő képességére, feltehetően átmenetileg, de célzottan, döntő csapást mértek. Szimptomatikus jele ennek a hulladékgazdálkodók már említett ellehetetlenülése, valamint 2015 elejére a kéményseprő-ipari terület nyílt államosítása, és ezzel az érdekeltségek újraosztásának megalapozása.

A törvényalkotás tartalmi eszközei nem kevésbé érdekesesek. A magántulajdont a szolgáltatói vagyoni körében állító korlátokon és a szolgáltatási díjak korlátozó meghatározásán

¹¹⁵ 2005: XVIII. tv.

¹¹⁶ 2007: LXXXVI. tv.

¹¹⁷ 2008: LX. tv.

¹¹⁸ 2003: C. tv.

¹¹⁹ 2011: CCIX. tv.

¹²⁰ 2012: CLXXV. tv.

¹²¹ 2011: CXCVI. tv.

¹²² 2012: CX. tv.

¹²³ 2013: CLXXXVIII. tv.

túl a *tevékenységvégezés feltételeinek újraszabályozásával* biztosította be magát a kormányzat szektorális átrendezési céljai elérésének bebiztosítása érdekében. A vizes ágazatban ún. szolgáltatói egyenértékest határoztak meg, ami társaságok szolgáltatási területeinek jelenős összevonását követelte meg. A hulladékgazdálkodásban ez az út nem volt kielégítő, ugyanis a közszolgáltatási hulladékgazdálkodók szűrését már az előcsatlakozás során megvalósított ISPA-projekt ösztönző rendszerével magvalósították. Ekkor a lerakókat méretgazdaságosan kialakítva lényegében megszüntették a környezeti feltételeknek meg nem felelő üzemszerű lerakást, és a szakszerűtlen gyűjtést és szállítást. A hulladéktörvény ezért gazdaságon kívüli kényszert alkalmazott, amikor egyszerűen kormányzati/önkormányzati tulajdoni többséget írt elő kötelezettségként a közszolgáltatást nyújtó cégekben. Ugyancsak feltétel volt záros határidővel a közszolgáltatási szerződések újrakötése, valamint a nonprofit gazdasági társasággá való átalakulás. Mindeközben a közszolgáltatók intenzív harcot folytattak a termelési (nem veszélyes), illetve a kommunális hulladékhoz hasonló termelési hulladékkal kapcsolatos monopoljogok megszerzése érdekében, amit a szabályozási változások során jelentős mértékben sikerült is átvezetnieük.

A tevékenységvégezés új feltételeinek érvényre jutását egyébként az ehhez szükséges *engedélyek* megújítása kötelezettségének megkövetelésével érték el. Mivel ezt természetesen sok társaság nem tudta elérni, összeolvadásokra, átszervezésekre, a külföldi tulajdonosok jó részének kivonulására került sor. A jogosultak száma csökkent, illetve az alanyokban – egyelőre nehezen követhető – változások álltak be.

A törvényi szabályozások a tevékenységvégezés *ellenőrzésének*, auditjának feltételeit is szigorítják. A minőségi követelmények érvényesítése azonban a szabályozási környezet egészével összevetve inkább afféle szalonképességet imitáló blöffnek tűnik. Hiszen a versenyfeltételek megszüntetése nyilvánvalóan a legalapvetőbb kontrollt vezeti ki a rendszerből. Az is igaz persze, ha már ez megtörtént, akkor a szolgáltatási szint nyomon követésének külső megoldásait és technikáit mindennél inkább fejleszteni kellene. Hogy ez a szakracionális szempont mennyire képes kompenzálni az újonnan épített monopolhelyzetekből fakadó minőségromlási kockázatot – arra csak jóval később kapunk választ. Akkor is feltehetően alágazonként különböző tartalmút.

A közszolgáltatási színvonal egy extrémnek tűnő, de valójában a létrehozott mechanizmusban rendszerszerű kontrolltechnikája a katasztrófavédelem intézményrendszerének felügyeleti szerepe. A működésképtelenné vált, illetve tett feladatellátó helyébe ennek a rendészeti államigazgatási szervnek kell gondoskodnia helyettesről, mégpedig az új *szolgáltató kijelölése* útján. 2015 elején a közszolgáltatási hulladékgazdálkodásban és a kéményseprő-ipari közszolgáltatásban erre igen kiterjedt körben kerül sor. A szabályozással előidézett válsághelyzetet rendkívüli jogkörrel felruházással és rendkívüli intézkedések alkalmazásával oldják fel. Lehetővé válik ezzel a célzott átszervezések (tulajdonosok és menedzsmentek cseréje, vállalatok összevonása, esetleg új vállalatcsoportba szervezése) megvalósítása. Minden valószínűség szerint megelőlegezve ezzel a későbbi problémamegoldást, a megtisztított terepen való új vállalkozás „tisztá lappal” indítását.

Mindez a folyamat azonban aligha fogja érintetlenül hagyni a szolgáltatás minőségét. A monopolhelyzetek erősítése, a versenyszabályok negligálása, a kormányzati döntések eluralkodása, valamint az intézményrendszer centralizálása általában növeli a tranzakciós költségeket. A közüzemi szektorban ezek a hatások is hosszabb távon fognak egyre nagyobb mértékben érvényre jutni.

V. fejezet

A VÍZIKÖZMŰ-SZOLGÁLTATÁSOK ÁTALAKÍTÁSÁNAK PÉLDÁJA¹²⁴

Az állam közszolgáltatások szervezésében betöltött szerepe folyamatosan változik. A víziközmű-szolgáltatások terén az állami és a magánszektor kapcsolatának európai modelljei közül különösen az angol, a francia és a német rendszert érdemes viszonyítási alapnak tekinteni (Horváth, 2002; Hegedüs–Tönkö, 2012: 7–8.).

Az angol modellben a szolgáltatók az 1980-as évek privatizációja óta magáncégek, amelyek mind a közmű-, mind a működtetői vagyon tulajdonosai. A regulációs feladatokat jellemzően egy független szabályozótestület, a Water Services Regulation Authority (Ofwat) látja el, amely őrökdi a verseny fenntartása fölött, továbbá védi a fogyasztók közérdekét ezen a természetes monopóliumos piacon (García Quesada, 2011).

A francia rendszerben a 19. század óta sokkal erősebb tradícióba beágyazottak a vízmű magánszolgáltató nagyvállalatok (Lorrain, 2005). Az ellátásért való felelősség azonban szintén a hagyományból eredően az önkormányzatoké, amelyek köz–magán szerződésekkel delegálják ezt a feladatot a társaságokra. A nagy monopóliumok és a kis települések nagyságrendje közötti nagyságrendbeli egyenlőtlenségek miatt szükséges garanciális védelmet a prefektus felügyeleti joga biztosítja. Mindez nem jelent azonban állami támogatást a finanszírozásban. A díjból származó árbevételnek fedezetet kell nyújtania a működési költségek és a beruházások finanszírozására.

Az angol és a francia modellel szemben a német rendszerben az önkormányzat nemcsak az ellátásért felelős, hanem tulajdonosként is jelen van a víz- és csatornamű-szolgáltatás nyújtásában (Citroni, 2010: 198.). A magántőke részvétele különböző mértékű részesedésekben testesül meg, és az önkormányzatok is részvényhányaduk szerint érvényesítik rendelkezési jogosítványukat. Ugyanakkor a fejlesztésekért való felelősség az övék, nem a társaságoké. Ezen túlmenően az állami szabályozási feladatokat a tartományi kormányzat látja el.

A kontinentális modellek nagyvállalati szereplői jelentős teret nyertek a kelet-közép-európai országok víziközmű-szolgáltatóinak privatizációja során a kilencvenes évek derekán. Különösen igaz ez a francia és német cégekre, amelyek a rendszerváltó országok közszolgáltatási magánosításai során szakmai befektetőkként jelentek meg. Az Európai Unió liberalizációs szakpolitikai hatására a német és osztrák önkormányzati vállalatoknak azonban jórészt magukat is át kellett szervezniük. Ennek során a klasszikus költségvetési üzemeket (*Stadtwerke*) az ezredforduló körüli években gazdasági társaságokká alakították át (Horváth 2012: 23–25.).

¹²⁴ Készült az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoportban, kutatásvezető: Horváth M. Tamás.

1. Változó irányok

A kétezres évek közepére azonban megérlelődött egy csendes fordulat a közszolgáltatások európai uniós szabályozásában. Nem folytatódott töretlenül a liberalizációs politika. Maguk a nagyszolgáltatók is – miután elfoglalták pozícióikat a közszektor más országokbeli piacain – a közmegebízások során inkább a kivételt engedő megoldásokban lettek érdekeltek a versenyeztetéshez képest.

A váltást a közösségi megrendelői oldalon megjelenő új igények is indokolták. Itt elsődleges cél a díjak növekedési ütemének mérséklése, valamint a magánbefektetők jövedelemkivonásainak korlátozása volt. A közszolgáltatások esetében általában kötelező versenyeztetési gyakorlattal, és az ezt felváltó összetettebb értékelési rendszerrel szemben igyekeztek áttérni a kisebb tranzakciós költséggel járó megoldásokra. A korábbi köz- és magánszektor együttműködésére épülő szolgáltatásszervezést is sok kritika érte rugalmatlansága és költségessége miatt. Mindezek a korábban alkalmazott eljárások átértékeléséhez vezetett.

A teljes privatizáció kockázatait olyan fejlett országok is megérezték a belső piacon, mint Hollandia vagy a skandináv államok. A magáncégek kifejezett távortartása érdekében hoztak vízügyi törvényeket. Nyomós érvek merültek fel a monopóliumok ellen is, s megszülettek a rájuk vonatkozó kormányzati válaszok (lásd Hegedüs–Tönkö, 2012: 8–9.). Az európai uniós versenyszabályok hatására az ellátás vállalati formában maradt, de a közmegebízás kontrollját külön intézmények biztosítják. Ilyenek Hollandiában a közvetlenül, általános választásokon választott, egycélú önkormányzatként működő területi vízügyi tanácsok, amelyek a szolgáltatásszervezésen túl vízrendezési feladatokat is ellátnak. Az Egyesült Királyságban pedig a vízügyi piac átalakításával fokozatosan kettéválasztották a víztermelés és a fogyasztóhoz való eljuttatás szabályozási-engedélyezési rendszerét. A cél az volt, hogy az utóbbi területen tényleges verseny legyen, és a szolgáltatók ne csak piacok megszerzésére törekedjenek (Oxera, 2012).

Mindez azért volt lehetséges, mert az európai szabályozás utóbb a közmegebírelés kizárólagos teljesítéséből gazdálkodók megbízásai tekintetében egyre inkább megengedő szabályok alkalmazását tette lehetővé a versenyeztetéshez képest. Igaz, garanciális szabályok szigorú kikötésével, amelyet a fejlett országok sokféleképpen be is vezettek.

Az állami szerepek előretörése az uniós ágazatpolitikán kívül a vízikörnyezet-politikában is tükröződik, amit a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK európai parlament és tanácsi irányelv (Kende–Szűcs, 2011: 873–875.) tagállami végrehajtásának hosszas folyamata fejez ki (Varju, 2012). De ugyanilyen hatásúak az ENSZ, az UNESCO, a Világbank programjai (Pump, 2012). Ezek mind a környezeti politikába ágyazzák a vízgazdálkodás iránti követelményeket, azaz a közszektor szerepeit különböző ösztönzőkkel, gazdasági szabályozással, közhatalmi eszközökkel globális szempontoktól is vezérelve igyekeznek érvényre juttatni. Márpedig ez a feltörekvő piacokon végső soron szembemegy a versenypolitikával, és hatását nem biztos, hogy előre ki lehet számítani, különösen hosszabb távon nem. A tét persze a harmonizáció, de nem lehet tagadni, hogy egy általában is, és területi szempontból is konfliktusos folyamatról van szó.

Az itt vázolt tendenciát felerősítette a 2008-as gazdasági válság. Az általános forrás-szűke következtében gyakorlatilag leálltak a közszféra és a magántőke együttműködésében finanszírozott projektek (PPP), és csak néhány országban kevés, bár jellemzően nagy beruházás valósult meg (EPEC, 2011). Több országban, így Magyarországon is fontos politikai

céllá vált a közüzemi szektorban a hazai befektetők előnyben részesítése. Ugyanakkor az eladósodás és a költségvetési hiány növekedése miatt ezzel ellentétes törekvés is megfigyelhető, mert a közszektor bevételeinek növelését segítik a privatizációs programok (például Görögországban, Spanyolországban).

2. A 2010 utáni szabályozási fordulat Magyarországon

A 2010 utáni magyarországi jogszabályváltozásokat az előbbieken vázolt környezetbe kell belehelyezni. Ehhez képest értelmezhetők az országspecifikus sajátosságok is, amelyek azonban már nem vezethetők le más mintákból. A víziközmű-szolgáltatások helyzetét a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Nvtv.) és a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (Vksztv.) alapvetően átalakítja.¹²⁵ Mindkettőt 2011. december 30-án fogadta el az Országgyűlés év végi rohamtempójú általános törvényalkotási hajrában. Rendkívüli állapotot idéző, hogy a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvényt jelentős részben másnapi, december 31. 23.00 (!) órai időponttal léptették hatályba, miközben a törvény más részeit január 1-jével. További hatályba lépési időpont: 2012. július 1., illetve más későbbiek, amelyek közül az utolsó 2015. január 1. Még a 2012. júliusi határnap előtt azonban mind az Nvtv., mind a Vksztv. jelentős módosításra került úgy, hogy több rendelkezés már egyáltalán nem lépett hatályba, illetve koncepcionális korrekciókat végeztek a friss törvényen.

A jogalkotás menete egy általános szabályozási dömping része volt, amelynek a 2011. decemberi időszak volt az egyik „csúcsa”. A lényeges szabályok alakulását a közvélemény alig követhette nyomon. A törvénytervezet tartalma semmilyen szakaszában nem volt publikus. A testületi döntéselőkészítés a különösen gyors tempó, a sok napirendi kérdés és az eljárás zártsága miatt külső szemlélőnek, a nem beavatottnak követhetetlen volt. Sok szakember szerint a jogszabályokra a felületesség és átgondolatlanság jellemző – pedig erről szó sincs. A kedvezményezett érdekkörök meglehetősen céltudatosan építkeztek, habár a sietség miatt nem mindig a nekik megfelelő alapossággal. Minden bizonnyal csak évek múltán tudunk teljes képet adni az elfogadott szabályozás minőségéről, különösen az uniós szabályokkal való összhang tekintetében. Addig és azután is azonban a jogszabály által rendezett jogviszonyok maradandó (jog-) hatásokkal járnak.

A víziközmű-szolgáltatásokkal kapcsolatosan az új jogi szabályozás lényege alapvetően a három fő szempont szerint tagolható: (a) vagyoni átrendezés, (b) monopolizáció és (c) átlamosítás. E fő tematikát az elemzés állapítja meg, ugyanis nem találunk olyan nyilvános anyagot, amely a szabályozás szakpolitikai tartalmát rögzítené.¹²⁶ A szorosan kapcsolódó Nvtv. esetében a jogalkotók állítólag az átláthatóság biztosítására törekedtek.

¹²⁵ A vízgazdálkodás hagyományos szabályozását a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvényt (Vgtv.) csak összhangba hozó módosítások érintették.

¹²⁶ A Vksztv. indoklása a környezetvédelmi, a gazdálkodási-hatékonysági, valamint a tervezhetőség szempontjait hangsúlyozza az ivóvíz mint természeti erőforrás „megengedhető szintű piaci szabályozással” történő kézben tartása mellett.

a) *Vagyoni átrendezés.* A víziközmű-vagyon – akárcsak a közművagyon számos más részeinek – tulajdonjogi helyzete a rendszerváltás óta nem volt rendezett. A gyakorlatban pedig az alapvető szabályok érvényesítése nem vagy csak nagyon következtelenül és részlegesen valósult meg. A közműhálózatok és az elosztóművek 1990 óta a helyi önkormányzatok korlátozottan forgalomképes vagyonába tartoztak. E vagyon tárgyairól törvényben vagy az önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek szerint lehetett rendelkezni. A helyi rendelkezés azonban vegyes megoldásokhoz vezetett. A későbbiekben ezt korlátozták a koncessziós szabályok, amelyeket azonban a működtetés tekintetében nem kényszerítették ki. Főleg a nagyobb városokban nemcsak a működési, hanem a közművagyon is gazdasági társaságokba apportáltak (Ungvári–Koskovics, 2011: 307–308., Kökényesi 2012: 5.). A cégbejegyzés cégbírósági ellenőrzése alkalmatlan volt ennek a viszonylag bonyolult problémának a kiszűrésére és kezelésére. A bejegyzést követően azonban a társasági működés jogszerűségét már nem lehetett megkérdőjelezni.

Az új szabályozás az állam, az önkormányzat közműtulajdonát valóságossá, jogilag egyértelművé és megkérdőjelezhetetlenné teszi. Csak az üzemeltetési jog kerülhet más jogalanyhoz, de az is csak meghatározott szerződési konstrukciók keretében. Az ennek a helyzetnek nem megfelelő viszonyokat 2013-ig, illetve 2013 folyamán át kellett alakítani. A nemzeti vagyon részét képező gazdálkodó szerv tulajdonába tartozó vízi közmű 2013. január 1-jén térítésmentesen, a törvény erejénél fogva, az ellátásért felelős helyi önkormányzat tulajdonába került. A más tulajdonú gazdálkodó szervezetek pedig, amelyek sajátjukként tartanak nyilván vízi közművet, 2013. október 31-ig meg kellett állapodniuk a polgári jog szabályai szerint az ellátásért felelősnek történő átadásról. Az átruházást ugyanezen év végéig kötelesek voltak megvalósítani. E rendkívülinek mondható intézkedésekkel szemben a szabályozás csupán egy féket határoz meg: a kötelezések teljesítése során a korábban jóhiszeműen szerzett jogok a polgári jog szabályai szerint védelemben részesültek.

A közművagyonon kívül vizsgálni kell a *működtető eszközök* tulajdonlásának kérdését. Ezeket a vagyonelemeket világosan el kell választani. A több víziközmű-szolgáltatási ágazati tevékenység, illetve a másodlagos tevékenységek számvitelét el kell különíteni. A közművek önkormányzati (esetleg állami) tulajdonba adása esetén bizonyos működtetői vagyon tulajdonjoga is változik. Ez lehet a feladattal együtt mozgó tulajdonátadás. Különböző az ügylet visszerhes, amikor azonban a közbeszerzési eljárást kell lefolytatni. Ennyiben a vagyonmozgások külön is a feladatok telepítéséhez kötöttek. A szabályozás meghatározásai ebben a tekintetben nem voltak kellően részletesek és világosak. Ezért sok jogértelmezési probléma kezelése és megoldása a gyakorlatra hárult.

Régi szakmai vitatéma a *beruházások* tulajdonának kérdése. A fejlesztés forrásai mindig eltérnek az üzemeltetés forrásaitól. Az üzembe helyezés után azonban a tulajdonlás rendezést igényel. A régi magyar jog erre alkalmazta tradicionálisan a vízgazdálkodási társulatok intézményét. Közülük a víziközmű-társulat lényege az volt, hogy a fejlesztéshez való hozzájárulás az érintett ingatlantulajdonosok érdekeltségi arányában oszlik meg, majd a kész művet állami/önkormányzati tulajdonba adják. Ezt követően a szolgáltatóval való megállapodás keretében a tulajdonos rendelkezik az üzemeltetésről. Ez a rendszer még a szocializmus korában is hatályban maradt, és a társulatokat máig nem a víziközmű-szolgáltatásokról szóló Vksztv., hanem a vízgazdálkodásról szóló Vgtv. szabályozza. A privatizáció óta azonban ennek az intézménynek az érvényesülése csökkent, mert sokszor, hallgatólagosan és ténylegesen a szolgáltató, egyszersmind szakmai befektető, sajátjaként kezelte az elkészült vízi

közműveket. Problémát generált, ha az üzemeltetés nem koncessziós szerződésen alapult, mert a fejlesztéshez bevont erőforrások ellenében a művekből tulajdoni hányadot a befektetők nem kapnak. Így a létesítést követően az üzemeltetés haszna sem lehetett az övék. Erre a rendszerváltás utáni ellentmondásra már rég felhívták a figyelmet (Illés, 2000: 61–63.).

A 2011. évi Vksztv. ismételten leszögezi azt a hatályos szabályoknak különben egyébként is megfelelő rendelvényt, hogy a víziközmű-fejlesztés megvalósításáról fő szabály szerint az ellátásért felelős gondoskodik. Ha a fejlesztést a szolgáltató végzi, akkor a vízközmű az üzembe helyezés napjával jellemzően az ellátásért felelős tulajdonába kerül. A többlet az új szabályozásban, hogy ezúttal a kikényszerítésről is gondoskodik. Vagyis az előírtnak megfelelő tulajdonosi helyzetet az említett szoros határidőn belül ki kell alakítani, különben nem felel meg az újonnan meghatározott engedélykérési és engedélyezési feltételeknek.

2011. évi európai uniós pályázatok kiírási feltételei erősítik és igazolták ezt az irányt, hiszen a víziközmű-fejlesztési források csak száz százalékban önkormányzati vagy állami tulajdonú társaságok számára álltak nyitva (Ungvári–Koskovics, 2011: 307–308.), biztosítandó, hogy a közpénzből finanszírozott fejlesztések részben se kerüljenek végül magánkézbe.

Összességében tehát a Vksztv. – a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi törvény alapján, azt kiegészítve hozott – vagyonátrendezésre vonatkozó rendelkezései igyekeznek helyreállítani és kikényszeríteni egy eddig már szabályozott, de jelentős részben nem megvalósított tulajdoni szerkezetű állapotot. Ennyiben a szándék és a rendezés módja nem is kifogásolható. Ellene vehető azonban, hogy a politika nem ezt a célt fogalmazta meg, és egészen más motivációk mozgatták. A kérdés rendezését járulékosnak tekintették más törekvéseik megkérdőjelezhetetlen elsőbbségének biztosítása mellett.

b) *Monopolizáció.* A Vksztv. a szolgáltatók integrációját írja elő, mégpedig oly módon, hogy a jövőben a működési engedélyt a tevékenység végzésének meghatározott nagyságrendjéhez köti, azaz előírja a felhasználói egyenérték mennyiségét.¹²⁷ Először ennek értéke 50 ezer, majd 2014 végéig 100 ezer, végül 2016 végéig 150 ezer felhasználói egyenérték. A törvény hatására már megindult az integráció. A 2012. végi állapot szerint az első szintnek már csak alig 50 szolgáltató felel meg a korábban működő mintegy 400 szolgáltató közül. A 2016 végétől megszabott 150 ezer felhasználói egyenértéknek a törvény elfogadásának időpontjában – feltételezett társulások és összevonások nélkül – körülbelül 30-an feleltek meg.

A víziközmű-szolgáltatói tevékenységet folytatni kívánó társaságok 2013. május 31-éig kötelesek voltak az akkori Magyar Energia Hivataltól (MEH)¹²⁸ új működési engedélyt kérni. Az általános engedélyek alapján¹²⁹ – amelyek megfelelnek a tulajdonviszonyok törvény által előírt rendezésének – már megvalósul az integráció. Átmenetileg, az engedélykérelem elbírálásáig a szolgáltató a törvény rendelkezései szerint működhetett.

¹²⁷ A Vksztv 1. sz. melléklete szerint a felhasználói egyenérték a lakossági fogyasztók, a nem lakossági szolgáltatási díjat fizető felhasználók számának és a közműfejlesztési kvóták négyszeresének összege.

¹²⁸ A 2013: XXII. tv. a MEH helyébe a Magyar Energia- és Közműszolgáltató Hivatal (MEKH) állította fel. Az új hatóság már véglegesen szakított a korábbi szabályozó (regukációs) hatósági szereppel, és a hagyományos államigazgatási felügyeleti funkciókat hagyta meg számára.

¹²⁹ L. erről, az engedélyek tükrében Szilágyi, 2014 tanulmányát!

Az engedélykiadásra vonatkozóan a szabályozó hatóságok szokásos jogosítványait nehéz értelmezni. Nem voltak világosak az esetleges reguláció szempontjai. Ennek hiányában viszont a közigazgatási eljárás garanciális szabályainak megléte kérhető számon. Ebben a tekintetben azonban komoly aggályok merülnek fel. A MEH eljárására jellemzően a villamosenergiáról szóló törvényben meghatározott szabályokat kell alkalmazni. Ez pedig nem igazán jó minta, hiszen itt az engedély körében nem ágazatpolitikáról, hanem átfogó állami vagyონrendezésről, és a hozzá kapcsolt piaci adminisztratív átszervezésről van szó. A közhatalom felhasználása ezúttal nem piaci elégtelenségek korrigálását, hanem a versenyz gazdaság átalakítását, illetve korlátozását célozza. Annyi biztosan állítható ekkor, hogy a jogállami jogalkalmazás alapvető garanciáinak érvényesülniük kell.

Ebben az összefüggésben súlyos kérdéseket vet fel az eljárás szabályozásának módja. Így az engedélyezés ügyintézési határideje hat hónap (Vksztv. 4. § (2) bek.). Bíróság a MEH határozatát nem változtathatja meg (csak megsemmisítheti, ha az jogszabályba ütközik). Kormányrendelet szabályozza majd az engedélyezés részletes szabályait, továbbá a „víziközmű-szolgáltató jogait és kötelezettségeit” (Vksztv. 74. § (1) bek. 6. pont), ami megenyhgetetlenül alacsony jogforrási szint, ha az ügyfelek jogi helyzetéről van szó.

A monopolizáció kezdetben nemcsak a teljesen állami tulajdonú cégeknek kedvezett. A Vksztv. szerint a kisebb vállalkozás engedélykérelmét kapacitás alapján nem lehet elutasítani, ha 2011. december 31. előtt megkötött és hatályos üzemeltetési szerződéssel rendelkezik, és kérelmének elutasítása Magyarország által megkötött beruházásvédelmi szerződés rendelkezéseibe ütközne (Vksztv. 35. § (2) bek.). Másrészt a nagyobb vegyes tulajdonú társaságoknak is kedvez a szabályozás által teremtett helyzet. Nem világos egyelőre, hogy a piac radikális átalakításának elképzelésében nekik milyen helyük lesz.

Összességében a Vksztv. által előírt integráció és monopolizáció a víziközmű-szolgáltatói piac radikális átalakításával valósul meg. Ennek okai és céljai független gazdasági regulációs piacsabályozással természetesen nem hozhatók összefüggésbe. Kérdés viszont, hogy akkor miért a szabályozó hatósági eszközrendszer formai alkalmazására törekedtek. Vitatott, mennyiben sérti az eljárás egésze az ország nemzetközi kötelezettségeit és a globális gazdasághoz való kapcsolódásait kereskedelmi jogi értelemben. Bár az átalakítások során a Gazdasági Versenyhivatallal való kormányzati konzultáció folyamatos, és az európai uniós szabályokon belül maradásra is igyekeznek gondot fordítani, a meglehetősen drasztikus és erős ellenérdekeket sértő rendelkezések mindenképpen feszegetik az európai és más integrációs jogharmonizációs kereteket.

c) *Államosítás.* Államosításnak az állami tulajdonba vételt szokták nevezni. A víziközmű-szektorra és általában a közmű-szolgáltatásokra eleinte (kb. 2013 közepéig) nem kifejezetten ez, hanem az állam gazdasági szerepeinek különböző területeken való erősítése volt jellemző Magyarországon. Az állam fogalmába a helyi önkormányzatokat is beleértjük, de szó van az önkormányzatok és a központi kormányzat közötti, az utóbbi javára történő átrendeződésről is. Így például a már említett közművagyón-átadás elmulasztásának szankciója az, hogy az ellátásért felelős kisajátítást kérhet. Ha a kisajátítást kérő a helyi önkormányzat, akkor az igény érvényesítésének elmulasztása esetén e jogot az állam (a központi kormányzat által) saját javára érvényesíti. Az államosítási tendencia ugyanakkor nem is annyira a közművagyón tényleges tulajdonba vételére, mint inkább a működtető társasági vagyón megszerzésére vonatkozik.

Politikai dokumentumból nem, de mértékadó nyilatkozatokból lehetett erre már kezdetben is következtetni. Egyre gyakrabban emlegették 2012 folyamán a közműszolgáltatók közhasznúságának követelményét, illetve egyre többször vetették fel a nemzetközi összehasonlításban magas tarifákat, az ebből eredő haszon „országban belül” tartásának igényét. A szándék érvényesítésére közgazdasági eszközöket is bevettek, például a víziközmű-ágazatban már 2012 végéig a következőket:

- fogyasztói díj megállapítása,
- díjmaximálás,
- közműadó bevezetése,
- az üzemeltetési jogviszony alakításának kiterjedt korlátozása.

Más közművekkel együtt ehhez még hozzájött a fogyasztói díjak csökkentésének központi előírása, ami 2013-ra a villamosenergia, a gáz és a távhő esetében 10 százalékos mértékű, majd ezt követően még egyszer ennyi. Kiterjedt ugyanez a víziközmű-szolgáltatásokra és a közszolgáltatási hulladékgyűjtésre.

A díjmegállapítás hatáskörét elvonták a helyi önkormányzatoktól, és az illetékes miniszterhez csoportosították (Vksztv. 65. §). Bár ebben a kérdésben a MEH-nek csak javaslatkötési joga volt, ami azonban a miniszteri döntést semmilyen tekintetben nem korlátozta. A MEH tehát gazdasági regulációs értelemben sem érvényesíthetett többé gazdasági-regulatív értelemben vett szabályozói szerepet. Az első ármegállapításig (2014-ig) a törvény maximálta az éves áremelés mértékét (2012-re 4,2 százalék). A megállapítás tartalma és módja differenciálatlan volt, gyakorlatilag központi árhatósági hatáskörbe rendelték. Központi bevételként bevezették a közműadót (2012. évi CLXVIII. törvény a közművezetékek adójáról), amely a vízi közművekre is kiterjed. Ez a teher más, külön fizetési kötelezettségekhez rakódik hozzá. A vízmű-szolgáltatásokra további új többletkötelezettség a MEH-nek fizetendő felügyeleti díj. Korábban a MEH tevékenysége nem fogta át a víziműszektort, ennek felügyelete számára akkor új hatáskör volt.

Itt kell megemlíteni a víziközmű-üzemeltetési jogviszony formáinak, valamint e formák alakításának jelentős korlátozását. Ez jelentősen túlmegy a víziközművek tulajdoni kérdéseinek rendezésén, gyakorlatilag a szolgáltatási tevékenység állami kézbe vonását jelenti – még ha egy összetett, elvileg szinte minden alól versenyszerű kivételt is biztosító módon. Ehhez a szabályozási módhoz kapóra jött, hogy az uniós joganyag és joggyakorlat ebben a kérdésben sok ponton megengedő.

Mivel az üzemeltetési viszonyok korlátozása a szabályozás legárnyaltabb és egyben külső szemlélő számára legkuszább része, érdemes ezt kicsit mélyebben megvizsgálni. A víziközmű-üzemeltetési jogviszony az ellátásért felelős (azaz helyi vagy központi kormányzat), valamint a szolgáltató között létrejött, a MEH által jóváhagyott, vagyonkezelési szerződésen, bérleti-üzemeltetési vagy koncessziós szerződésen alapuló jogviszony. Közülük az első kettő: a vagyonkezelési és a bérleti-üzemeltetési szerződés csakis olyan társasággal jöhetett létre, amelyik kizárólag az ellátásért felelős, vagy/és rajta kívül az állam, települési önkormányzat

vagy ezek közös tulajdonában áll,¹³⁰ vagy olyan társasággal, amely ezen előbbi társaság¹³¹ vagy/és rajta kívül az állam, települési önkormányzat vagy ezek közös tulajdonában áll.

A fentiek szerinti vagyonekezelési szerződés versenyeztetés nélkül köthető (Nvtv. 11. §. (3) bek.). A bérleti-üzemeltetési szerződés koncessziós eljárás lefolytatása nélkül hozható létre (Vksztv. 29. § (1) bek.). Az a víziközmű-vagyonkezelési jogviszony, amelyik bérleti-üzemeltetési szerződés alapján jön létre, nem minősül a 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről szóló törvény (Kbt.) hatálya alá tartozó visszterhes szerződésnek (Vksztv. 24. §).

Tehát az üzemeltetési jogviszony három megengedett formája közül csak a koncessziós eljárás esetén mondhatjuk azt, hogy az ellátásért felelős kormányzattal szerződő fél nemcsak kötött körből kerülhet ki. Közvetlenül is ki lehetett lépni azonban a koncessziós eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól (Nvtv. 12. § (9) bek.), ha az állam a kizárólagos tulajdonában, valamint a helyi önkormányzat a törzsvagyonában lévő víziközmű-létesítmények létrehozására és működtetésére olyan gazdálkodó szervezetet hoz létre, amelyben kizárólagos részesedéssel rendelkezik, vagy az állam és az önkormányzat együttesen hoz létre ilyen gazdálkodó szervezetet.¹³²

A fennmaradó körben és csakis ott maradt kötelezettség a pályáztatásra. Másképp fogalmazva: összességében ugyan van versenyeztetési lehetőség, de kétséges, hogy miért írna ki koncessziós pályázatot az a szervezet, amely a kiválasztást saját tulajdonosi körén belül, a fenti módokon, e nélkül is minden további eljárási kötöttség nélkül megvalósíthatja.

A hatályos magyar szabályozás érdekessége a víziközmű-vagyon tulajdoni rendezésének és a szolgáltatásnyújtási célú működtetés államosítási törekvésének az összefonódása. Két különböző szabályozási kérdéstről van szó, amelyek megítélése eltérő lehet.

A szabályozás rendkívülisége miatt annak létjogosultságát alkotmányossági, valamint európai és nemzetközi jogi szempontból is érdemes megvizsgálni. Hogy mennyire „forró” ügyről van szó, mi sem bizonyítja jobban, mint az Nvtv. 17. § (3) bek. rendelkezése, amely értelmében a nemzeti vagyonnal rendelkezni jogosult a nemzeti vagyonnal kapcsolatos jogvitákban választottbírói eljárást nem köthetett ki, továbbá kizárólag magyar bíróságot, magyar jogot és magyar nyelvet köthette ki.

3. Van-e összefüggés a nemzetközi változásokkal?

Hogyan születhetett ez az EU liberalizációs szakpolitikáival első látásra meglehetősen elmentéses szabályozás? Ha számos ponton fel is merülnek jogi aggályok, a jogalkotó láthatóan törekedett arra, hogy azért a harmonizációs kötelezettségek keretein belül maradjon. A válaszhoz először is az uniós versenyjog egyes sajátos területeinek szabályozásához kell visszanyúlnunk. Az egyik a közbeszerzési kötelezettség szabályozása egyes állami feladatok

¹³⁰ Vksztv. 15. § (5) bek.

¹³¹ Ez a fontos kitétele a Vksztv. elfogadását követő fél év múlva bekövetkezett, 2012. közepi módosításakor került a törvénybe, biztosítandó az önkormányzati társaságok leányvállalatai, illetve az önkormányzati holdingok szerepvállalásának fenntarthatóságát.

¹³² Mindkét esetben megengedett a munkavállalói résztulajdon.

ellátása körében, a másik az állami ellentételezések kérdése az általános gazdasági érdekű szolgáltatások esetén.

a) A közbeszerzési jogban a 92/50/EGK-irányelv egyértelműen a kötelező versenyeztetés elvi alapján állt. A jogi szabályozás azonban nem pontosította az állami megrendelések versenyjoggal való összeegyeztethetőségének kérdéseit. Ezért az Európai Bíróság esetjoga vette át ezt a szerepet – a jogalkalmazás lehetségesen adott keretei között. Kialakult az az értelmezés, hogy a közszolgáltatások körében a 100 százalékban állami, önkormányzati tulajdonú társaságok megrendelése – bizonyos feltételek teljesülése esetén – mentesek a közbeszerzési kötelezettség alól. Hasonló a helyzet, ha az éves megrendelések döntő többsége (legalább 90 százalék, később 80 százalék) egy közmegrendelőtől származik. A 2004/18/EK-irányelv szabályozása már ezt a megengedőbb értelmezést követi. A tagállami szabályozások tehát ehhez igazodhattak. Látható tehát, hogy az állam vagy önkormányzat tulajdonában álló társaságokat a versenyeztetéssel szemben kivételben részesítették. Ebből következhet olyan értelmezés, hogy egy adott szolgáltatói szektor állami tulajdoni rendszerű átalakítása a közbeszerzési és pályáztatási kötelezettségek alóli mentességhez is vezethet.¹³³

Hasonló felmentést ad a kizárólagos jogok nyújtásának gyakorlata. A kizárólagos jogot jogszabályban kell biztosítani állami feladatok ellátásához kapcsolódóan. Ebben az esetben a versenyeztetés szükségletlennek látszik. A kizárólagos jogot biztosító szabályozás – bizonyos feltételek mellett – a tagállam jogalkotási hatáskörébe tartozik, beleértve annak jogalkotó önkormányzatait. Végeredményben tehát a közszolgáltatások ellátásért felelős saját döntésén is múlhat a versenyfeltételek megszüntetése.

b) A kizárólagos jogok a közbeszerzések mellett már átvezetnek az úgynevezett közszolgáltatási csomag szabályozásához. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások esetében, ahová a víziközmű-szolgáltatások is tartoznak, az állami ellentételezések gyakorlata kiterjedt, különösen a fejlesztések és egyes közérdekű feladatok teljesítése körében. A közszolgáltatási célra nyújtott állami támogatások Európai Bizottság által való alapvető szabályozása irányelvi formában történik, amelyeket a tagállamok átültetnek saját jogrendszerükbe.

Az alapszerződésekben foglaltaknak a jelenlegit megalapozó részletesebb szabályozása ebben a témakörben 1980-ig nyúlik vissza (a Bizottság 80/723/EGK-irányelvét 1980. június 25-én fogadták el). A csomag¹³⁴ újabb változatát 2011 végén fogadták el és 2012 elején lépett hatályba; ez tovább pontosítja a szabályozást. A szabályozási keret az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikk 2. bekezdését értelmezi, az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak az általuk nyújtott közszolgáltatásokért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra vonatkozóan. Ezek alkalmazási feltételeinek, bejelentési kötelezettségeinek, értékhatárainak és egyéb kritériumainak teljesítése mellett az állami ellentételezések és megrendelések megvalósítása megengedett úgy, hogy az nem minősül tiltott állami támogatásnak.

Vagyis nemcsak az állami tulajdon, hanem a feladatellátási megbízás is legálisan kezelhető az európai uniós szabályok között, sok tekintetben függetlenül azt az amúgy ér-

¹³³ A 2014. évi újabb irányelvi szabályozás ezt a vonalat továbbviszi.

¹³⁴ Részletes elemzését lásd a következő részben!

vényesülő versenyszabályoktól. Ugyanakkor a közszolgáltatások nyújtása, az ellentételezés kiszámítása, a túlkompensáció elkerülése érdekében megkövetelt intézkedések részletes szabályozás tárgyai. Mindezek jelentős mértékben épülnek korábbi bírósági ítéletekre. Az Altmark-ügyben¹³⁵ hozott döntés az egyik első, és a későbbiekben meghatározóvá váló jelentős előrelépés volt a versenyszabályok és az általános gazdasági érdekű szolgáltatások közösségi érdekű szempontjainak összeegyeztethetőségéhez. 2003-ban ezzel olyan eseti döntés született, amelyik valóban precedens értékű lett, és további tisztázóbb szabályozások kiindulópontjává vált. A döntés részletes elemzésére a könyv következő részében kerül sor.

Látható tehát, hogy a versenyszabályok alóli mentességet az uniós jog számos biztosítékkal igyekszik körülbástyázni. A szabályozás azonban a tagállamok felelőssége, az uniós irányelvek és jogi keretek alkotta mezsgyén belül. A magyar szabályozás él az uniós jog által adott felhatalmazásokkal, még hozzá a lehető legteljesebb mértékben. Az, hogy a beépített fűkek elégségesek-e, majd a bíróság előtt dől el, feltehetően évek múltán. Mindezek a jellemzők a többi közüzemi ágazat újabb magyarországi szabályozására is vonatkoznak.

c) A vízügyi ágazat külön szabályai az EU környezetpolitikájába beágyazottak. Az alapvonalakat itt az Európai Parlament és Tanács 2000/60/EK víz-keretirányelve határozza meg. A Vksztv. többek között ennek átültetése jegyében született. A víz-keretirányelv alapvetően az ivóvízellátás fenntarthatóságát célul tűzve határozza meg a kormányzati szerepek fő tartalmát és alapvető eszközrendszerét. Eszerint különösen a vízbázisok védelmére kell figyelmet fordítaniuk a tagállamoknak az emberiség ivóvízellátásának hosszabb távú biztosítása, az erőforrások megóvása és fenntartható felhasználása során. Ehhez különböző közösségi feladatokat írnak elő a megfigyeléstől, a védelmi rendszerek kiépítésén át a költségek megtérüléséig és a díjpolitika elveig.

E közvetett felhatalmazás logikája a piacgazdaság keretei között a közösségi érdekek védelme, a felhasználási szempontoknak a fenntarthatóság szolgálatába állítása. Mindezen beavatkozások azonban egyben alkalmat is teremthetnek az állami szerepek: az engedélyezés, tulajdonba vétel, más hatósági eszközök alkalmazása stb. kiterjesztésére. Egyben azt is sugallják, hogy a piacgazdaság keretei között ezeket az érdekeket így és csak így lehet hatékonyan érvényre juttatni, megvédeni. Bár a víz-keretirányelv, illetve a mögöttes környezetvédelmi cselekvési programok közvetlenül nem ezt sugallják (Varju, 2012: 6–7., 9–11.), a követelmények érvényesítésének egy nagyon is állambarát változata, „alsó hangon” benne lehet a lehetséges olvasatok között.

d) Nemcsak a szabályozás, hanem a víziközmű-szolgáltatás szervezési gyakorlata is változott az utóbbi évek Európájában. Több nagyvárosban is váltottak hosszú távon szolgáltatót, mert magasnak találták a monopolista nyereségét. Párizs példája különösen intő, hiszen ott a nagymonopóliumoknak tradíciója van, továbbá a monopolelleses közigazgatási kontroll rendszere régóta működik. Különböző politikai erők fedezik fel újra a köztulajdonban rejlő előnyöket, cáfolva a kilencvenes évek privatizációs hullámainak hasznosságát. Németországban több nagyvárosban az energiaszolgáltatókkal szemben, Berlinben pedig a vízművekkel

¹³⁵ Európai Közösségek Bírósága C-280/00. sz. 2003. július 24-én hozott ítélete. *Altmark Trans Gmbh és Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark Gmbh* (ECR I-7747. o.).

kapcsolatban fogalmazznak meg új törekvéseket. 2012-ben a német versenyhivatal (*Bundeskartellamt*) erőfölénnyel visszaélés miatt árcsökkentésre kötelezte a vízműveket, amelyben ismert szakmai nagyvállalatoknak van kisebbségi részesedésük. Ezzel összefüggésben Berlin város kezdetben – helyi népszavazással megtámogatva – vissza akarta vásárolni ezt a majd 50 százaléknyi hányadot. A nyilvánosság már csak az ilyen fejlemények miatt is jobban bele akar látni a közösségi terheket eredeztető üzleti megállapodásokba. Olyan országokban történik mindez, ahol egyébként nem a törvényhozás rendezte át az ágazat egészét, amire – mint utaltunk rá – szintén van példa a fejlett tagállamok körében is. Idetartozó példa az előszóban bemutatott Potsdamé is.

Változások tehát valóban vannak a víziközmű-szolgáltatások nemzetközi piacán. A szabályozás is sok tekintetben átalakul. Ezek megítélését annak részletei erősen befolyásolhatják. Különösen igaz ez a mindeme folyamatok mellett is rendkívülinek minősíthető magyarországi folyamatok értékelésére.

Ötödik rész

FORDÍTÓ KAROK

I. fejezet

EURÓPA CSENDES FORDULATA¹³⁶

A közszolgáltató vállalatok működésének szabályozása ma általános gazdaság- és társadalmpolitikai vitatéma. Minden beavatkozás, amit a kormányok végeznek a fogyasztói díjakra, a tulajdoni szerkezetre, a külön közterhekre vonatkozóan – korlátozza a verseny szabadságát. Pedig korábban a liberalizációs programok oly árnyaltan igyekeztek lehatárolni és garantálni a speciális piacok érvényesítési körét és szerepét. Érdekes módon a mai korlátozásokat lehetővé tevő intézkedések jogcíme nem más, mint éppen az Európai Unió közszolgáltatásokkal kapcsolatos politikájának fordulata. A fejezet ennek az ezredforduló utáni első évtizedben kibontakozó szemléletnek, irányzatnak az eredetét és jelenkori hatását elemzi. A következményekre viszonylag szélsőséges példaként szolgál a magyarországi törvényalkotás 2010-től az állami vagyon és az egyes közüzemi ágazatok szabályozásával.

Az Európai Unió az *általános gazdasági érdekű szolgáltatások* tekintetében az állami támogatások megengedhetőségére, illetve a versenyszabályok érvényesülése alóli kivételekre külön szabályokat alkalmaz. Kezdetből fogva volt rendelkezés erről az alapszerződésekben, amit az integrált piacgazdaság egészéhez képest eleinte inkább kivételnek lehetett tekinteni. A szabályozás részletei csak később, a 2000-es évek folyamán kezdtek kibontakozni, és ezzel az addigi „kivételek” rendszere kezdett kiterjedni. Ami azt is jelenti, hogy a feszültség tapinthatóvá vált. 2012 eleji hatállyal újraszabályozták a kérdéskört az ún. közszolgáltatási csomag útján. A rendelkezések pontosító jellegűek, ami a közérdekű szolgáltatási specialitások megerősítéseként értelmezhető – vagyis a feszültség a versenyszabályokhoz való viszonyban fennmaradt. Honnan ered mindez, és mi a hatása a továbbiakban?

A kérdés vizsgálata jelen munkában empirikus és jogösszehasonlító módszerrel végzett kutatáson alapul. A közigazgatási és a közszolgáltatás-szervezési összefüggéseket, valamint a probléma kapcsán fölmerülő szakpolitikai kérdéseket a munka során igyekeztünk egységben kezelni.

1. Köszerződési sajátosságok az uniós jogban

Az *általános gazdasági érdekű szolgáltatások* működtetésével megbízott vállalkozások olyan tevékenységeket végeznek, amelyekkel kapcsolatban egy tagállam különleges közszolgáltatási kötelezettségeket rótt rájuk általános közérdek alapján (Magyarázat, 2011:

¹³⁶ Készült az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoportban, kutatásvezető: Horváth M. Tamás. A tanulmány alapváltozata megjelent a *Jogtudományi Közöny* 2013. évi 4. számában. A kutatás empirikus elemei a *Budapesti Városüzemeltetési Központ HOLDING Zrt.* Közszolgáltatási programja által végzett munkából származnak.

2035). A közszolgáltatás olyan feladatok ellátásának biztosítása, amelyek adott társadalmi és műszaki-technikai feltételek mellett meghatározott szintig közösségi szervezést igényelnek, és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják (Horváth M., 2002: 15). A közszolgáltatások szervezése körében az alapértelmezés¹³⁷ szerint idetartozó hálózatos közüzemi tevékenységeket ellátó gazdasági társaságok, szervezetek különböző szerződési (Horváth, 2011) és/vagy igazgatási viszonyok részesei. Ezek rendszere országonként más és más, ami jelentős mértékben függ az adott jogrendszer hagyományaitól, valamint az aktuális jogi környezet sajátosságaitól.

Az Európai Unió közszolgáltatási politikáját nem szokták külön nevesíteni. Valójában egy irányzatról van szó, amelyet a szabályozásokban érvényesített változtatások tartalmi fejeznek ki. A kilencvenes évek liberalizációs programjainak ellenhatásaképpen jelentek meg ezek a törekvések (Kende, 2006; Varju, 2013), melyeket határozott formában először az 1997. évi Amszterdami Szerződésben fogalmaztak meg. A tagországoknak kifejezetten ettől kezdve kellett beépíteniük jogrendszerükbe az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó közös szabályokat. Az érdekesség az volt, hogy közben a versenyt ezekre a területekre kiterjesztő és garanciális védelemmel biztosító liberalizációs programok is zajlottak. Olyannyira, hogy a 2000-ben elfogadott Lisszaboni Stratégia kifejezett gyorsításra (Kende–Szűcs, 2011: 261) szólított föl a gáz-, villamosáram-, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatok piacosítása irányában (Fulmini, 2006).

A közszolgáltatási célra nyújtott állami támogatások Európai Bizottság által való alapvető szabályozása irányelvi formában történik, amelyeket a tagállamok átültetnek saját jogrendszerükbe. Az alapszerződésekben foglaltaknak a jelenlegit megalapozó részletesebb szabályozása (a Bizottság 80/723/EGK irányelve) ebben a témakörben 1980-ra nyúlik vissza. Az ún. *közszolgáltatási csomag* részleteiben 2005-ben nyert formát. Újabb változatát 2011 végén fogadták el, és 2012 elején lépett hatályba, amely az addigi szellemben tovább pontosítja a rendelkezéseket.

A szabályozási csomag az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak az általuk nyújtott közszolgáltatásokért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra vonatkozik. Ez idő szerint a szabályozási csomag, amely az akkori EK-szerződés 86. cikk (2) bekezdésén, jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikk (2) bekezdésén alapul, a következő elemekből áll:

- a) A Bizottság 2012/C 8/02 közleménye értelmezi a szabályozásban használt alapvető fogalmakat, illetve az Európai Unió Bírósága által az *Altmark-ügy* kapcsán megállapított, versenyszabályok alkalmazásának korlátozását megengedő kereteket és feltételeket.
- b) A Bizottság 2006/111/EK irányelve (transzparencia irányelv) a tagállamok és a közzállalkozások közötti viszonyban a pénzügyi kapcsolatok átláthatóságát, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságát szabályozza.
- c) A Bizottság 2012/21/EU határozata azokat a feltételeket határozza meg, amelyek alapján az állami ellentételezések az egységes piaccal összeegyeztethetők, tehát nem kell külön bejelenteni a Bizottságnak.

¹³⁷ Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmi köréhez kapcsolódva ma már az általános nem gazdasági érdekű szolgáltatások terminológiája is használatos az Európai Unió megfelelő politikai körében.

- d) A Bizottság 2012/C 8/03 közleménye a bejelentésköteles állami támogatások Bizottság által való vizsgálatáról rendelkezik.
- e) Egyes fontos részletszabályok azonban közvetlen hatállyal bíró rendeletekbe kerültek, mint a meghatározott értékhatárt, ez idő szerint 200.000 eurót bármely három pénzügyi év vonatkozásában el nem érő (*de minimis*) támogatások témája, amelyek eszerint nem minősülnek állami támogatásnak (Bizottság közleménye, 2012/C 8/04). Egyes ágazatokra, illetve egyes közszolgáltatásokra külön, eltérő *de minimis* küszöböt határoznak meg rendeletekben.

A Bizottság által 2011–12. fordulóján elfogadott közszolgáltatási csomagban az addigi magas bejelentési küszöböt csökkentik (az éves 30 millió euróról 15 millió/év/közszolgáltatásra, ugyanakkor megszűnik a 100 millió eurós éves árbevételi korlát), pontosítják a bejelentett ellentételezések elbírálásának szempontjait. Bevezetnek egy új *de minimis* határt, ami 150 ezer euró/vállalkozás/pénzügyi év mértéket meg nem haladó közszolgáltatásért járó kompenzáció.

A közszolgáltatási csomag által meghatározott szabályrendszer irányait az új módosítás erősíti, lényegében azonos logika mentén viszi tovább. A szabályok jelentősége röviden az alábbiak szerint összegezhető:¹³⁸

- a) A transzparencia irányelv bővíti a számviteli szétválasztásra kötelezett vállalkozások körét.
- b) A határozat meghatározott alkalmazási feltételeket megállapítva számos területen, és továbbra is viszonylag magas küszöböt meghatározva sok támogatást mentesít a kontrollt jelentő, Bizottságnak történő bejelentési kötelezettség alól. A közüzemi szolgáltatások szempontjából releváns a küszöbök tervezett változása. Igaz, a hazai bejelentési kötelezettséget a Támogatásokat Vizsgáló Irodának (TVI-nek) az esetleges bizottsági bejelentés alóli mentesülés nem érinti.
- c) A Keretszabály részletesebb szabályokat határoz meg az elbírálásra vonatkozóan azokon a területeken, ahol szükséges a Bizottságnak történő bejelentés.

2. Közszolgáltatási szerződési rendszerek főbb európai modelljei

A közszolgáltatási szabályozásokkal kapcsolatos implementációs folyamat alakulása és tartalma ugyanakkor egyáltalán nem független a nemzeti jogtól. Erre a problémára viszonyítási pontokként az európai és némely más fejlett országbeli szolgáltatás-szervezési rendszerben az angolszász, a francia és a német típusú mintákat vehetjük alapul (Horváth M., 2002, 2005). A kitekintéshez háttérként és összefoglalásul több adatbázis szolgál (Dexia, 1999, 2004, 2008; CEEP, 2010).

2.1 A kiszervezés jellegzetességei az angolszász országokban

Az angolszász közszolgáltatási szervezési megoldás gyökerei a liberálkapitalizmus korszakából eredeztethetők. Amit a törvények a szabad verseny korszakának államára, és annak

¹³⁸ Jó tartalmi áttekintésként lásd: Bolf–Galamb, 2011.

részeként helyi önkormányzataira ráruháztak, nagyon hatékonyan elvégezték. Ide tartoztak a városi infrastruktúra kiépítésének és fenntartásának feladatai. Kifejezetten önkormányzati tulajdonú, erős közvállalatok látták el ezt a szerepet. A piacosításnak és a *kiszervezésnek* is az angolszász rendszer a hazája (Valentiny–Kiss, 2007: 237–239), azonban csak egy későbbi korszaktól, a 20. század hetvenes éveitől kezdve. Ekkor vált uralkodóvá a versenyeztetés követelménye a közszektor megrendeléseinek tekintetében, azaz a magántársaságok szabályozott versenye a közmegebízások elnyeréséért.

Az egyes közüzemi szektorokban viszonylag kevés számú nagyvállalat uralta a piacot. A neokonzervatívok fénykorában ezeket úgyszólván teljes körűen privatizálták. Kiépült ugyanakkor a szabályozó hatóságok rendszere, amelyek a gazdasági reguláció közérdekű szempontjait, afféle lényeges minimumokat szabályozták. Ez annál is inkább szükségszerű volt, mert az infrastrukturális területeken a piaci elégtelenségek súlya nagy. A tanulási folyamatnak az ő esetükben is volt jelentősége. Néhány „elkapkodott” magánosítás tranzakciós költségei akár egy-egy szektor¹³⁹ piactudáságilag célszerű fejlődését is félrevihették egy ideig.

A versenygazdaság kiterjesztése céljából a kötelező tendereztetés¹⁴⁰ szabálya alól nem mentesültek, és nem is lettek kivételként meghatározva a köztulajdonú társaságok. Mindamelllett a szerződések legnagyobb részt tisztán magánjogiak. Amennyiben a közszolgáltatási feladatot ellátó társaságban van önkormányzati részesedés, annak mértékétől függően tulajdonosként gyakorolnak befolyást, azonban jogilag megkülönböztetik a szabályozott (20% önkormányzati részesedés fölött), valamint a nem szabályozott társaságokat. Egyébként az ily módon állami tulajdonú társaságok száma viszonylag alacsony.

A közérdeket nem a részvényhányad növelésével, hanem másképpen juttatták érvényre: piactudásályozó regulációs hatóságok révén, amelyek bizonyos függetlenséggel rendelkeztek a kormányzatoktól. Az angolszász modell Nagy-Britannián kívül az Egyesült Államokban, valamint a Brit Nemzetközösség fejlett országaiban, Európában Skandináviában terjedt el.

Ami azonban a folyamatból adódó versenyelőnyt illeti, a kép ellentmondásos. Az európai piacok megnyitása e területeken a liberalizációs politikák megvalósításával valójában helyzetbe is hozta a fejlett kontinentális gazdaságok erős közüzemi szolgáltató monopóliumait. Ők immáron összeadva a tradíciókat a versenyhelyzetben való részvétel feltételeinek maradéktalan teljesítésével tőkeerős, biztos háttérrel rendelkező és felkészült szakmai befektetőknek bizonyultak.

A pragmatikus és piactudásági értelemben véve szerves fejlődés nem feltétlenül bírta az intézményrendszerek kifinomultsága iránti kihívásokat. Ebben a kontinentális rendszerek hagyományosan jobbak, mindig is nagyobb ráutaltságuk révén. Közülük a közszerződésekre, mint egy eszközcsoportra mindjárt igaznak látszik ez a megállapítás. A szerződési intézmények sajátos részletei nem az angolszász modellhez kötődnek alapvetően. Onnan inkább a közüzemi szektor gazdaság szabályozási, regulációs mechanizmusait és technikáit érdemes eltanulni. Tudván tudva azonban azt, hogy ott az intézmények működési környezete más, mint a kontinensen.

¹³⁹ Ilyen volt például a British Gas eladása az iparszerkezet előzetes megváltoztatása nélkül.

¹⁴⁰ Compulsory Competitive Tendering (CCT), mely rendszert egyébként 1999-ben eltörölték, mert nyilvánvalóan nem volt értelme az uniós szabályoknál szigorúbb elvet hatályban tartani.

2.2 A közfeladatok delegálása a francia államszervezési tradícióban

A francia rendszer lényege tradicionálisan – már a 19. század első felétől kezdve – a közszolgáltatási feladat ún. *delegálása* a magánszervezetekhez. A közüzemi szolgáltatásokat, különösen a hálózatosakat, közvetlenül jellemzően nagy monopolvállalatok nyújtották, amelyek hagyományosan magáncégek voltak. A közsféra védelme indokával az önkormányzati megbízásokat azonban a területi államigazgatás felügyelte a prefektusi rendszeren keresztül. A garanciális szempont érvényesítése két okból fontos: egyrészt a nagyvállalatok monopolpozíciója miatt, másrészt, mivel a települési önkormányzatok jelentős része kis kapacitású,¹⁴¹ a községek kiszolgáltatott helyzetbe kerültek volna a velük megállapodó nagy cégekkel szemben. A közszerződések kialakult jogi konstrukcióin keresztül a feladatellátás iránti közösségi felelősséget, és a tényleges ellátásnyújtás gazdasági tevékenységét sikeresen egyeztetették össze. A díjfizető mindig a fogyasztó, jellemzően költségvetési dotáció nélkül. A francia rendszer mintáját követi Belgium és jellemzően a dél-európai országok is.

A francia rendszerben a közszolgáltatási jogviszony kidolgozottsága és komplexitása az érdekes. A modell nem szűkül le a jogdogmatikára, ami a hosszú spontán fejlődés folyamatának köszönhető. Az anyagi felelősség megosztásának kérdése például középpontban áll. Az önkormányzat szerződéses pozíciója világosan kiderül abból, hogy kompenzációt kell fizetnie, ha egyoldalúan eláll a megállapodástól. Ez a kötelezettség persze a magánvállalkozóra is kiterjed. Ugyanez a helyzet a szolgáltatási kritériumok meghatározásakor, amikor a többletigények kielégítésének anyagi következményeit az önkormányzat viseli. A piaci szolgáltató sokszor hosszú távra köthet szerződést. Kapacitásait pedig nagyobb ellátási területre méretezheti. A monopolhelyzetek ellen mégis garanciákat próbáltak teremteni. Ilyen például már a szerződések pusztá léte is, valamint az, hogy azok határozott időre szólnak. Fontos a kontroll szerepe, amely ebben a rendszerben nem lehet pusztán piaci. Mégis a közigazgatási karakter nem jelent állami beavatkozást közgazdasági értelemben. Hiszen általában nincs állami támogatás, és semmiféle államosítás nem történik.

A közszolgáltatási feladatok ellátásának közigazgatási és bírói kontrollja nagyon tanulságos. Törvényességi ellenőrzést gyakorol a prefektus, továbbá maga a község. Ezen túlmenően a felek közigazgatási bírósághoz fordulhatnak. A versenytanács pedig a konkurencia harc tisztaságán hivatott őrködni. A közszolgáltatás ellátás megfelelő garanciáinak meglétéért maga a szolgáltató saját szervezetén belül is felelős. Végül a pénzügyi kontroll intézményeire kell utalni. Az egész szabályozás egyik központi témája az anyagi felelőségek mikéntje. Egyáltalán nem állítják szembe ezt a jogi megoldással, sőt azzal szigorúan összhangban rendezik.

Összevetve az angolszász és a francia minta fő jellegzetességeit, nem véletlen, hogy már a központi téma is különbözik. Az előbbinél a privatizáció fogalmi keretében minden az „állami”, másfelől a „piaci” fekete–fehér vagylagosságában kerül terítékre. Ezzel szemben a frankofon logikában a közszolgáltatási feladatok magánszervezetekre való delegálása

¹⁴¹ Franciaországban a forradalmi hagyományokon alapszik a község (commune), amely minden települési közösség alapvető joga, a legkisebbeké is. Ezért 36 ezer önkormányzati alapegység van, amelyek egyes funkciók szervezésén keresztül integrálódnak. Ilyenek a közüzemi szolgáltatások, melyek közül a hálózatosokat nagyvállalatok nyújtják. A megbízás alapja azonban a községekkel kötött hosszú távra szóló megállapodás.

magától értetődően az önállóságát megőrzött két szektor közötti kapcsolatrendszer mindenkori állapotát állítja középpontba. Ez a megközelítés az angolszász rendszerekre kevésbé jellemző. Ott mindig a két szféra közötti határvonal holléte a kulcskérdés. A másik fontos elem, hogy a közszektor szerepe nem jelent egyet az állami beavatkozással, legalábbis annak felelősség-átvállalásként való értelmezésében. Azaz, egészen más probléma az állami szerepkör kiterjesztése és a közfunkcióknak tekintett feladatok ellátását szolgáló eszközök államosítása, mint a közfeladatok biztosításába a magánszervezetek szerződészerű bevonása. Ezzel kapcsolatban láttuk, hogy dotációról fő szabály szerint nincsen szó. A fogyasztók által fizetett díjak fedezik a bekerülés költségeit. Az állam közigazgatási szerepkörének ilyen felvétele különösen azért lehet érdekes számunkra, mert egy a miénkhez hasonlóan széttagolt helyi-területi struktúra mellett az efféle külső kontrolok szerepe nem elhanyagolható. E tekintetben is különböző rendszerek alakulhatnak ki, miként azt a francia gyakorlat alakulása mutatja. A korábbi adminisztratív túlsúlyt később monopolelles megoldások, valamint más hatalmi ágak magasabban garantált felügyelete egészíti ki, illetve váltja fel, amilyen a bírói út vagy a számvevőszék hatáskörének kiszélesítése.

2.3 Az erős helyi közszektor keretei a német rendszerben

A német modellben a közüzemi forma, azaz a költségvetési üzem volt a tradicionális minta, mégpedig erős önkormányzati befolyás alatt. A *Stadtwerke* hagyományosan a helyi igazgatás munkaszervezete. A 20. század utolsó negyedében azonban emellett a szolgáltató magántársaságokban való helyi részesedések súlya is jelentőssé vált. A helyhatóságok ekkor a magánjog hatálya alatt álló tulajdonosi szerepükkel, sokszor többségi vagy kizárólagos pozíciójukkal sikeresen befolyásolták a közszolgáltatás-nyújtás alakulását. Az ún. *konzernként működő város* filozófiája a gazdaságosság mellett a közszolgáltatás politikai célkitűzések respektálása, egyúttal azok kötelező beárazása volt. A német rendszerekre inkább jellemzőek a többprofilú szolgáltató cégek vagy cégcsoportok. Már csak azért is, mert a különböző ágazatok tevékenységei között az önkormányzat tulajdonosi pozíciója a közös pont.

Az állam tulajdoni részesedéseinek menedzsmentje (Beteiligungsmangement) alapján a helyi közfeladatok ellátását a költségvetési üzemek mellett a polgári jog szabályozási körébe tartozó kft.-k és rt.-k végzik, amelyekben a helyhatóságoknak kisebbségi, többségi vagy éppenséggel 100%-os tulajdoni részesedésük van. Attól függően, hogy milyen fontosságot tulajdonítanak az illető feladat közösségi befolyásolásának, illetve milyen tulajdoni pozíciót képesek megszerezni ennek érdekében, szigorúan piaci szereplőként. Más körben használatos kifejezéssel talán portfólió-igazgatásról beszélhetünk, ami formailag fedi is a tevékenység mibenlétét. Azonban a német rendszerben ez elsősorban a közfeladatok magántársasági formában való ellátását jelenti, akár 100%-os részesedés mellett is (pl. a vízművek esetében, a csatornázási szolgáltatás üzemeltetését is ideértve).

A nagyobb városok portfóliója átfogja a közfeladat-ellátás különböző szféráit. Az önkormányzati tulajdoni viszonyok 100%-tól 1-2%-ig terjednek, nagyjából aszerint, hogy milyen mérvű érdekeltisége van, milyen befolyást akar fenntartani magának a képviselő-testület. Ennek megítélése ágazatonként és feladatonként különböző lehet. A tulajdonolt társaságok egyébként maguk is rendelkezhetnek további közfeladatokat ellátó vállalatokban részesedésekkel.

Az önkormányzat tulajdonosi befolyása a társasági jog szerint úgy érvényesül, hogy a társaságok vezető szerveiben, testületeiben részarányuknak megfelelő súllyal képviseltetik

magukat. A feladatellátási struktúra alakulására jellemző, hogy a tulajdonosi igazgatás a városokon kívül a járásokra mint súlypontokra helyeződik. Az utóbbiak a mindennapi gyakorlatban a községektől veszik át a közfeladatok menedzsmentjének egy részét.

Láthatóan csak az Európai Unió vonatkozó politikáinak hatására, vagyis az ebben a körben megalkotott szabályozások hatályba lépése után terjedt el nagyobb mértékben a közüzemek önkormányzati (rész)tulajdonú holdingokká alakítása. Innentől kezdve az addig rendszerszerű és minden tekintetben követendőnek tartott *keresztfinanszírozás* is akadályokba ütközött. A jelentős önkormányzati tulajdonosi befolyású, vegyes profilú közszolgáltató társaságokat ugyanakkor továbbra is a helyi kormányzati feladatellátás formáiként tartják számon (Lorrain, 2005: 241, 243). Németországban szövetségi szinten 2005-ben fogadtak el törvényt, majd ennek keretében tartományi jogalkotásra is sor került abból a célból, hogy a szektorban kiszélesítsék a magánosítás lehetőségét (CEEP, 2010: 153). A kilencvenes években megindult privatizációs folyamatok az évtized végére, illetve a kétezres évek első évtizedének közepére értek a kormányzati szintek tulajdonosi pozícióinak átalakításáig – azoknak a kereskedelmi, illetve (magán)jog hatálya alá helyezését. Ugyanez a helyzet a modellt szinte mindenben párhuzamosan követő Ausztria esetében.

A költségvetési üzemek társasággá alakítása magával vonja a szerződéses formák kiterjedését. Ameddig szorosan véve a közigazgatáson belüliek voltak e viszonyok, addig erre nem volt oly mértékben szükség. Viszont társasági forma mellett már inkább fontosak a kontraktusos megállapodások, még a tulajdonos részéről való megbízás esetén is, mivel az a közszférához tartozó jogalany. Mindezek azonban nem gyökereznek mélyen a német igazgatásszervezési tradícióban. A közigazgatási szerződések gyakorlata csak a 20. század utolsó negyedében kezdett kiterjedélyesedni (Harmathy, 1983: 98–101; Olajos, 2011).

A kormányzati szerepek érvényesítési formáinak az átalakulása a közszolgáltatási szerződések, mint eszközök alkalmazása körében most már jelentősen az európai szabályozások hatására történik. A hagyományos modell csak ilyen folyamat keretében alakulhatott át. A keresztfinanszírozásra épülő alapmodell eredeti formájában éppúgy az uniós követelményekbe ütközött, mint számos, a csatlakozásra ekkoriban felkészülő, illetve az európai integrációba éppen belépett ország esetében.

Ugyanakkor az Unió keretében való átalakulás esélyt is teremtett, különösen a német (valamint a francia) működési központú társaságoknak tevékenységük kiterjesztésére, diverzifikálására a kelet-közép-európai országokban. A kötelező átalakulás révén egyfelől maguk is képessé váltak a versenyre, másrésztben az új közüzemi közszolgáltatási piacok ugyanazon szabályok alapján megnyíltak előttük, immár mint versenyzők számára. Különösen arra az állapotra igaz ez, amikor a piacokon privatizáltak, azaz értékesítették a helyi kormányzati közüzemi (vállalati) részesedéseket. Ebben a szituációban jól érvényesülhetett az ezredforduló körül mindezen társaságoknak a közszolgáltatás-szervezési és közpolitikai gyakorlata, beleértve az adaptációs képességeiket is. Hiszen más, de hasonló irányba alakuló jogi környezetekhez kellett alkalmazkodniuk.¹⁴²

¹⁴² A német modell hagyományosan pragmatikus adaptációs képességét a szakirodalom általánosságban is kiemeli (Lorrain, 2005: 243), tulajdonképpen megelőlegezve az ezredforduló körüli, illetve azt közvetlenül követő folyamatokat.

2.4 A kontinentális modellfejlődés „csendes” hatásai

A közszolgáltatások szabályozásának folyamatára kapcsolódott rá az Európai Unió folyton változó közbeszerzési, és formálódó közszolgáltatási politikájának újabb fázisa. Az utóbbi kapcsán említendő, hogy a közüzemi politikának¹⁴³ egymással is küzdő szakaszai lettek, ami nagy hatással volt a szolgáltatások szervezési formáinak alakulására.

Az EU szintjén az 1997. évi Amszterdami Szerződésig egy azonos irányba húzó, liberalizációs politikát készítettek elő, illetve igyekeztek érvényesíteni. Ezt követően azonban a szektor kormányzati politikai, azaz közszektorra is orientáló szempontjai határozottabban előtérbe kerültek. Adott esetben ezek viszont már ellentétesek voltak a liberalizációs irányvonallal. Egyes értelmezések szerint (Kende–Szűcs, 2011:261) e törekvés főleg a francia és német érdekek érvényesítése által valósult meg. De felfoghatjuk úgy is, hogy a kormányzati szerepekkel, a közérdek kifejezésével kapcsolatos kontinentális logikák jutottak kompromisszumra egy számukra ugyan nem teljesen idegen, de azért történeti hagyományaiknál fogva tőlük távolabb eső angolszász modellel. Ennek az újabb keletű konszenzusnak azonban a közvetlen joghatásai csak később jelentkeztek az elhúzódó jogalkotási és hatályba lépési folyamatok miatt.

Mindezek következményeként a kormányzati érdekeltségű szektorokban kiterjedten érvényesültek az újabb hatások, az eredetileg célzott energiaágazaton túl is. Mégpedig azért, mert a kormányzati érdekeltségeket kifejező fogalmak (ilyenek az általános gazdasági érdekű szolgáltatások, kizárólagos jog adásának köre) értelmezési tartományát az EU csak lényeges elemeiben, de nem mindenre kiterjedően szabályozza. Azaz mozgásteret hagy a tagállamoknak. Értelemszerűen ennek kitöltése elsősorban a tágabb értelemben vett közszolgáltatások köréből történik, mindenekelőtt közvetlenül a közüzemi szektor különböző kormányzati érdekeltségű ágaiból. Így „képbe jön” az egyébként közvetlen uniós szakpolitikával nem érintett településüzemeltetési infrastrukturális szakterületek tágabb köre is.

Mindenesetre a kelet-közép-európai térségben a következő helyzet alakult ki a közüzemi szolgáltatások tekintetében. Az országoként és ágazatonként különböző előrehaladású piacnyitási folyamatokba beléptek a kormányzati szektor által a közérdeket kifejezni hivatott intézmények – éppen az uniós szabályok változásai hatására. Ilyenek különösen az állami ellentételezés megengedésével kapcsolatos rendelkezések, a kizárólagos jogok adását lehetővé tevő nemzeti és uniós szabályozás, valamint a közüzemi kör jó részét érintően a közbeszerzési szabályok alóli kivételek engedélyezése a közszolgáltató vállalkozások számára. A korábban (vagy egyszerűen csak jó időben történő) magánosítás nyomán kötött hosszú távú közszolgáltatási, szindikátusi és más jogi formájú megállapodások érvényességét ez a szabályozási fejlemény visszamenőlegesen nem érinthette. Így ezek a kontraktusok különös módon, de logikus következményképpen még inkább „bebetonozódtak”. Adott esetben a nemzetközi piac szakmai befektetői számára, egy-egy meghatározott nemzeti piacon keletkeztek hosszú távra védelmet biztosító, esetleg igen kedvező helyzeteket rögzítő lehetőségek.

A kilencvenes évek eleji nemzetközi liberalizációs várakozásokat jelentősen árnyalja a vonatkozó uniós szakpolitikák változása. Ugyancsak megfontolásra ad okot a különböző

¹⁴³ Az itt témába vágó városüzemeltetési politika szempontjából az energia- (villamosenergia- és földgáz-) politikának van különösen jelentősége.

nemzetközi érdekeltségek szerepe is, hiszen nem pusztán elvi vitákról van szó. Azok inkább csak következményei különböző ellentéteknek. Nem egyszerűen a változott szituáció hatott a térségre, hanem a változás különböző fázisainak akkor és ott egymásra tolódó következményei. Mivel a liberalizációs folyamat időközben zajlott, a közvetlen kormányzati szerepeket a korábbinál jobban artikuláló intézmények végeredményben kettős hatást váltottak ki. Egyrészt e szektorokban a meglehetősen gyors változások újabb szakasza nyílt meg, aminek a már helyzetbe került szolgáltatók maradtak kulcsszereplői. Másrészt ezen együttes hatások eredményeként a kormányzatok ágazatpolitikai mozgásterüket a rendszerváltások korábbi szakaszaihoz képest immár egészen másképpen határozzák meg.

3. A fordulat

a) Az uniós szabályozás eddigi története¹⁴⁴ korántsem volt egyenes vonalú fejlődés. Egyrészt kezdetben a francia ellenállás erős volt a közüzemi liberalizációs politikával szemben. Feltehetően abból az érdekből és hagyományból kiindulva, amelyik a közszolgáltatási körben a kormányzati megrendeléseket széles körűen, és az előbbieken vázolt meghatározott közigazgatási jogi tradíción keresztül alkalmazta. Másfelől a tagállami érdekek amúgy is erősen jelen voltak az egyeztetési folyamatokban. Ugyanakkor a kilencvenes években meghatározó nemzetközi liberalizációs politika részben követelte a világos rendezést, másrészt kiélezte a helyzetet. Nyilvánvalóvá vált ugyanis, hogy a közszolgáltatási területen tradicionálisan tartós kormányzati motivációk és ezt beárazó piaci érdekek vannak. Az uniós versenyszempontokat tehát korántsem lehetett ellentmondásmentesen előrevinni. A kilencvenes évektől több nagy ügyben döntésre jutottak az Európai Bíróságon, melynek hatására a konfliktusok nyilvánvalóvá váltak, mondhatni Európa-szerte, azaz lényegében egy időben mindegyik tagállamban. A rendezést az Európai Bíróság esetjoga a szabályozás szintjén is jelentősen ösztönözte.

Az *Altmark-ügyben*¹⁴⁵ hozott döntés jelentős befolyással volt a versenyszabályok és az általános érdekű szolgáltatások közösségi érdekű szempontjai összeegyeztetésének kísérletére. 2003-ban ezzel olyan eseti döntés született, amelyik valóban precedens értékű lett és további szabályozások kiindulópontjává vált. A bíróság ítéletében úgy határozott, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körében a vállalkozásoknak nyújtott ellentételezés akkor nem minősül tiltott állami támogatásnak, ha megfelel a következő négy feltételnek. (1) A kedvezményezett vállalat világosan meghatározott közérdekű feladatot lát el. (2) Az állami/önkormányzati támogatás mértékének meghatározására szolgáló paramétereket objektíven és világosan előre meghatározzák az érintettek. (3) A támogatás nem lehet nagyobb, mint ami szükséges a közszolgáltatási kötelezettség ellátásának körében felmerülő költségek részben vagy egészben történő fedezéséhez, beleszámítva a működés során szerzett bevételeket és az ésszerű nyereséget. (4) Amikor a közszolgáltatás ellátására a nyilvános eljárás mellőzésével választanak ki egy vállalkozást, a támogatás mértékét egy átlagos, közszolgáltatási kötelezettséget ellátó vállalkozás költségeinek elemzésével kell meghatározni.

¹⁴⁴ Lásd erről és v.ö. Varju, 2013!

¹⁴⁵ C-280/00 sz. *Altmark Trans GmbH* ügy [EBHT 2003, I-7747]

A precedens jelentős hatással volt az európai esetjogra. Témánk szempontjából nagyon fontos, hogy az ügy a közlekedési ágazat körébe tartozik, ahol az uniós szabályok mindig kivételesek voltak – tekintettel arra, hogy a közösségi közlekedés állami ellentételezése a fejlett országokban bevett gyakorlatként működött. Az esetjog azonban kiterjesztette az alkalmazást más hasonló közszolgáltatási területekre és az azokhoz szorosan kapcsolódó témakörökre, rögtön 2003-tól kezdődően. Erre ismert példa a Stadt Halle-ügy,¹⁴⁶ ahol a városi hulladékgyűjtés megszervezése volt vitatott, illetve a CADA-ügy,¹⁴⁷ amelyik a fejlesztésért kedvezményezett áramtermelők jogviszonyáról szólt. Korábbi eredetű kapcsolódás a Teckal döntés,¹⁴⁸ amelyik olyan – a közbeszerzési fogalmak szerinti – ajánlattevő státuszát értelmezi, amely önkormányzati tulajdonú volt.

b) Az Altmark-döntés értékelhető bírói bravúrnak, ha gyors alkalmazási elterjedését, majd jogalkotásban való hivatkozását és átvételét tekintjük. Egy másik olvasat azonban talá-lóbbnak tűnik. Eszerint kétségtelenül jelentős és fordulatot hozó fejlemény az EU politikáiban annak elismerése, hogy vannak a versenyjog alól lényegében kivett területek, amelyek kapcsán csak meghatározott mércékkel lehet a szolgáltató gazdasági tevékenységeket minősíteni. Az alkalmazott viszonyítások célja a korlátozások határainak megvonása. Csakhogy az „ésszerű nyereség” fogalma a fenti (3) kritériumban olyan gumielv, aminek értelmezése azóta is vita és állandó kibúvás alapja. Vagy például a (4) kritérium szerinti, más hasonló vállalkozásokkal való összemérés, azaz benchmark következetes alkalmazása elvileg igen érdekes eredményre vezet. Mert mi is történik akkor, ha a kedvezményezett ajánlattevő árai nem állják ki az összehasonlítás próbáját? Talán megkapja a megbízást más, nem kormányzati tulajdonú, vagy nem teljes körben azonos közmegebízótól megbízásokat teljesítő, tehát nem „házon belüli” vállalkozás? „No, azt azért már nem”, hiszen a közszolgáltatót illető kizárólagos jog, illetve további öt védő kritériumok miatt másnak nem adható a megbízás. Akkor pedig mit és miért is benchmarkolunk, ha előre tudjuk, hogy végül nem vehetjük komolyan? Innen nézve tehát a döntést „kínkeservükben” hozták a bírák. Azaz, mivel nem voltak világos jogi szabályok, sőt azok egymásnak ellentmondtak a versenyjogi alapok és a közszolgáltatói körben közérdekből alkalmazandó megengedő kivételek tekintetében, valahogy megpróbálták feloldani a konfliktust.

Még abszurdabb, hogy ezek után az uniós jogi szabályozás pontról-pontra beemelte, magáévá tette a kompromisszumos, azaz a világos szabályokat pótló mércéket! 2005-ben először áttételesen emelték be az egységes közszolgáltatási csomagba, majd 2011 végén szó szerint beépítették a megreformált normarendszerbe. A jogalkotó tehát nem oldotta föl az ellentmondást további szabályozással, hanem „ügy hagyta”...

Az ítélet fő pontjai ma már a szabályozások elvi alapját alkotják (lásd különösen a már említett 2012/21/EU bizottsági határozatot!), így egy meghatározott szakpolitika körében az európai fórumon keletkezett ellentmondást maradandóan tükrözik. Ha most nemcsak a jogi

¹⁴⁶ C-26/03 sz. Stadt Halle-ügy [EBHT 2005, I-00001]. Lásd erről: Hoffman, 2011: 29.

¹⁴⁷ Commission, 16 December 2003, State aid N 475/2003 Security of Supply Ireland (CADA). Lásd erről: Kende, 2006: 260.

¹⁴⁸ C-107/98 sz. Teckal-ügy [EBHT 1999, I-08121].

tükröződést, hanem magát az alapul fekvő gazdasági folyamatot is nézzük, akkor arra jutunk, hogy a privatizáció a közüzemi szektorban közös politikai prioritásként a (nyolcvanas–) kilencvenes években nagyjából egy időben indult a tagországokban. Ez a folyamat azonban a legtöbb fejlett országban is konfliktusokat szült a tradicionális tagállami közszolgáltatás-szervezési gyakorlatokon belül. Hiszen, mint láttuk, a német rendszerektől nem volt idegen az önkormányzati, illetve állami tulajdon és az ahhoz kapcsolódó házon belüli megbízási formák (lásd a költségvetési üzemeket). Ugyancsak megvoltak a hálózatos szolgáltatások nemzetközi kiterjedésű szerepei, amelyek sok tekintetben szintén hagyományosan alakultak ki, miként azt a francia nagyszolgáltatók múltja is mutatja. Az uniós liberalizációs politikák következtében a tagállamoknak – különböző kormányzati színtereiken szinte egyöntetűen – hagyományos struktúráik módosításába, átalakításába kellett kezdeniük. A közös politika hatása saját közfeladat-ellátási, -szervezési színvonaluktól függetlenül egységesen kihívásként érte őket. Jellemzően ekkortól, a kilencvenes évek derekától alakultak át a német típusú rendszerek közüzemi vállalatai kereskedelmi jogi társaságokká. Ugyancsak a francia rendszer köz–magán vállalatai ekkor kaptak modernebb szabályozási keretet és tartalmakat.

Éppen ekkor értek a privatizáció büvkörébe a kelet-közép-európai országok! Az átmeneti gazdaságokban megnyílt piacon megjelentek a tradicionálisan jó, de már átalakított (német, francia stb. tulajdoni háttérű) társaságok, hogy eredményesen váljanak szakmai befektetőkké. Ezt követően azonban, már az új évezredben, pozícióikat stabilizálva inkább a közüzemi szolgáltatások feltételeit mindig is meghatározó állammal való belső viszonyok rögzítésében lettek érdekelték, mintsem a verseny további kiterjesztésében. Mondhatni ennek lenyomata a kétezres évek első évtizedének közepétől egyértelmű ellen-liberalizációs politika jogi elemeinek lecövekélése a közszolgáltatások biztosítása körében. Az Altmark-döntés félmegoldásai bebetonozásának ez a mérvadó jelentősége.

c) A közszolgáltatási csomag által meghatározott, a tiltott állami támogatásoknak nem minősülő kormányzati ellentételezések mellett a szerződési szolgáltatások körében az ilyen jogviszonyok keletkezésének eljárásrendje is kötött, mégpedig a *közbeszerzések* általánostól eltérő, sajátos szabályozása folytán. Közszolgáltatói körben a közbeszerzési eljárás szabályai azonban nem vágnak teljesen egybe az általános gazdasági érdekű szolgáltatások közbeszerzési szabályaival. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak azok csak egy külön nevesített részhalmozát képezik. Az e változást híven követő új hazai közbeszerzési törvény szóhasználatában a közszolgáltatói szerződés tárgyául szolgáló *közszolgáltatói tevékenységek*¹⁴⁹ köre célzottabb, mint a tiltott állami támogatásnak nem minősülő kormányzati ellentételezések alkalmazási területe. Annyiban a szabályozás azonban hasonló műfajú, hogy

¹⁴⁹ A közbeszerzésekről szóló 2011: CVIII. törvény 114. § (2) bekezdése szerint közszolgáltató tevékenységnek az alábbiak minősülnek:

- ivóvíz, villamosenergia, gáz vagy hőenergia termelése, szállítása vagy elosztása terén közszolgáltatás nyújtása céljából működtetett helyhez kötött hálózatok rendelkezésre bocsátása vagy üzemeltetése; vagy ilyen hálózatok ivóvízzel, villamosenergiával, gázzal vagy hőenergiával történő ellátása;
- egy meghatározott földrajzi terület hasznosítása
- ba) kőolaj, gáz, szén vagy más tüzelőanyag feltárása, illetve kitermelése (bányászata) céljából vagy
- bb) reptülőtér, tengeri vagy belvízi kikötő vagy más kikötői létesítmények – légi, tengeri vagy belvízi fuvarozók, személyszállítók részére történő – rendelkezésre bocsátása céljából;

csak az uniós politikák szempontjából fontos tárgyakra koncentrálnak. Azaz koherenciát csak a tagállami belső joganyaggal összhangban lehet elvárni.

A közbeszerzési szabályozásban és ennél fogva a közbeszerzési politikában is van fordulat. A 92/50/EGK irányelv még egyértelműen a kötelező versenyeztetés elvi alapján állt. A jogi szabályozás azonban nem pontosította tovább az állami megrendelések versenyjoggal való összeegyeztethetőségének kérdéseit. Ezért az Európai Bíróság esetjoga vette át ezt a szerepet – a jogalkalmazás adott keretei között. Kialakult azon értelmezés, hogy a közszolgáltatások körében a 100%-ban állami, önkormányzati tulajdonú társaságok megrendelése, bizonyos feltételek teljesülése esetén mentesek a közbeszerzési kötelezettség alól. Hasonló a helyzet, ha az éves megrendelések döntő többsége (legalább 90%, később 80%) egy közmegrendelőtől származik. Végül a 2004/18/EK, majd legújabban a 2014/24/EU irányelv szabályozása már ezt a megengedőbb értelmezést követi! A továbbiakban a tagállami szabályozások tehát már ehhez az új szempontozáshoz igazodhattak, vagyis ahhoz, hogy az állam, önkormányzat tulajdonában álló társaságok esetében a versenyeztetés alól kivételt adnak.

Hasonló hatású, azaz felmentési tartalmú a kizárólagos jogok nyújtásának újabb, megengedő szabályozási gyakorlata. Erre a közbeszerzési és az általános gazdasági érdekelté-
gű szolgáltatásokra vonatkozó keretszabályok is kitérnek. Ezek szerint a kizárólagos jogot jogszabályban kell biztosítani állami feladatok ellátásához kapcsolódóan. Ezen esetekben a versenyeztetés okafogyottnak látszik. A kizárólagos jogot biztosító szabályozás – bizonyos feltételek mellett – a tagállam joghatóságába tartozik, beleértve annak jogalkotó önkormányzatait. Végeredményben tehát a közszolgáltatások ellátásáért felelősnek a saját elhatározásán is múlhat a versenytételek kiiktatása.

A közbeszerzések egyes közszolgáltatási tárgyaira vonatkozó legutóbbi irányelv¹⁵⁰ kerüli a közszolgáltatás (public service) vagy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás (services of general economic interest) fogalmát, és a közszférának történő szolgáltatás nyújtásáról (provide a service to the public) beszél, amire vonatkozólag a közszolgáltatói tevékenység folytatása minősül megfelelő elhatárolási alapnak. Az előző irányelv¹⁵¹ által használt fogalom még inkább szűkítő volt, amennyiben közelítő és közüzemi szerződésekről (public supply and works contracts) rendelkezett. Nyilván azonban nem véletlen a fogalomhasználat megváltoztatása.¹⁵² Ebben a körben az általános közbeszerzési szabályokat egyes esetekben nem kell alkalmazni. Ilyenek a koncesszióköteles tevékenységek, amelyek ki vannak vonva¹⁵³ a közbeszerzés – szigorúbb – rendezése alól. Vagy bizonyos értékhatár alatt felhatalmazást adnak a szabályok a közvetlen odaítélésre. Ha összevetjük egymással, a közbeszerzési po-

-
- közszolgáltatást nyújtó hálózatok rendelkezésre bocsátása, üzemeltetése, működtetése a vasúti, automatikus rendszerekkel, villamossal, trolibuszszal, autóbusszal vagy drótkötélpályán történő közlekedés terén;
 - postai szolgáltatás nyújtása, vagy postai szolgáltatástól eltérő szolgáltatás nyújtása, amennyiben ez utóbbi olyan szervezet nyújtja, amely postai szolgáltatást is nyújt.

¹⁵⁰ A vízügyi, az energiaipari, a közlekedési és a postai ágazatokban működő szervezetek közbeszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

¹⁵¹ A Tanács 92/13/EGK irányelve.

¹⁵² Egyébként abban a tekintetben is eltérő a szabályozás tárgya, hogy az előbbi még vonatkozott távközlésre, az utóbbi irányelv már nem, tekintve, hogy ott a liberalizáció megvalósultnak tekinthető.

¹⁵³ Lásd erről és v.ö.: Előházi, 2012: 18.

litika elemei azért összességében szigorúbbak, kevesebb kivételt engednek a tiltott állami támogatásnak nem minősülő kormányzati ellentételezések rendelkezéseihez képest. Azaz a verseny szabadságát garantáló generális szabályoktól való eltérés lehetősége itt csak szűkebb körre vonatkozik.

A 2004. évi lazítást követték az európai szakpolitikák. A közösségi közlekedésre vonatkozó esetjog kapcsán azonnal, annak szabályozására (Varju, 2012: 16–23) vonatkozóan 2007-re gyűrűzött be (Van de Velde, 2008: 82) a hatás. A hulladékgyűjtés terén is kimutatható ugyanez (Hoffman, 2011: 29).

A közbeszerzési szabályok imperatív jellege miatt talán kevésbé nyilvánvaló, hogy ezek értelme is csak a tagállami joganyagok és főleg joggyakorlatok egységes értelmezése keretében tud megvalósulni. Egészen másképp realizálódnak az intézmények és előírások az angolszász környezetben, ahol már az uniós szabályozás előtt, „saját szorgalomból” általánosan kötelező versenyeztetést írtak elő a közszektor megbízásaira, mint ott, ahol a közös politika unszolására kezdtek bele a nyilvános és kötött eljárások alkalmazásába. Mégis, ez az összefüggés itt talán nem annyira a jogból magából, mint inkább az adaptáció eredményességéből következik.

4. A fordulat megjelenése Magyarországon

A fordulatot különös módon azonnal követte a magyar szabályozás! A közszolgáltatókra vonatkozó különleges közbeszerzési szabályokat tartalmazó 2004/17/EK irányelvet, mely a korábbinál megengedőbb volt, gyorsan átültette a magyar közbeszerzési törvény 2005. évi módosítása.¹⁵⁴ Ekkortól a 100%-osan önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságoknak, ha nettó árbevételük legalább 90%-ban az adott önkormányzattól származott, nem kellett közbeszerzésen indulniuk a fölöttük teljeskörű irányítási és ellenőrzési jogokkal bíró önkormányzat megbízásának elnyeréséért. E rendelkezésnek a hulladékgyűjtés tekintetében már 2004 októberében megágyazott a hulladéktörvény módosítása.¹⁵⁵ A vízgazdálkodásban mindez úgy csapódott le az ágazati törvény 2006. évi módosításával,¹⁵⁶ hogy az állam kizárólagos tulajdonában vagy az önkormányzat törzsvagyonában lévő víziközmű működtetésének a joga csak 100%-os állami/önkormányzati részesedésű társaság számára vagy koncessziós szerződéssel csakis időlegesen lett átengedhető.¹⁵⁷ Itt részben a tulajdoni egység, részben a koncesszió kivétele okán¹⁵⁸ a közbeszerzés alóli mentesség szintén nyilvánvaló. Érdekes összefüggés, hogy a villamosenergia-szektorban pontosan éppen ekkor, 2005 végével szüntették meg az önálló rendszerirányító Mavir Zrt.-t,¹⁵⁹ és került az az állami Magyar Villamos Művek csoport tulajdonába (Vincze, 2008).

¹⁵⁴ 2005. évi XXIX. törvény.

¹⁵⁵ Pump, 2011: 53. A dolgozat részletesen kifejti és modellezi ennek akkori hatását a hulladékkezelési közszolgáltatás szervezésének magyarországi alakulására.

¹⁵⁶ 2006. évi CXXI. törvény.

¹⁵⁷ Kökényesi, 2012. Uő. fejti ki e rendelkezés akkori kikényszerítése elmaradásának hatásait.

¹⁵⁸ A közbeszerzés és a koncesszió össze nem férhetőségéről lásd Előházi, 2012: 38.

¹⁵⁹ Magyar Villamosenergia-ipari Átviteli Rendszerirányító Zrt.

Egyébként a már említett irányelvi változások más ágazatokra (pl. közösségi közlekedés) a hazai jogrendszerbe való jogalkotási implementáció nélkül is hatással lehetnek, mivel az irányelvekben foglalt kötelezettségeket az Európai Bíróság esetjoga is közvetíti, mint azt a közszolgáltatási csomag kapcsán láthattuk. A tagállami bíróságok joggyakorlatának pedig összhangban kell lenni az Európai Bíróság esetjogával. Sőt, adott esetben a tagállami joggyakorlat visszahathat a szabályozás továbbfejlesztésére. E tekintetben ez a jogalkalmazási-jogalkotási láncolat egyáltalán nem elvont, hiszen az érintett nagyvállalatok rendelkeznek olyan kapacitásokkal, amelyekkel az érdekeik szerinti szabályok érvényesülését elősegíthetik – határokon minden tekintetben átnyúlóan.

Ezeknek a szabályoknak a hazai jogrendszerbe történő implementálása bár megakasztotta a liberalizációs folyamatokat az érintett közszolgáltatási és közüzemi ágazatokban, viszont nem képezte gátját a már meglévő jogviszonyok érvényesülésének. Továbbá az átültetés keretében nem lett szabályozva, hogy az új rendelkezéseknek kifejezetten meg nem felelő viszonyokat hasonlóan kell-e alakítani, és ha igen, vajon hogyan és mikor. Megjegyzendő, Európában máshol is küzdöttek ezzel az ellentmondással. A közüzemi privatizáció tárgyi oldalán álló kelet-közép-európai országokban azonban értelemszerűen a nagyobb feszültség robbanásának is nagyobb volt az esélye.

E helyzetet fejelte meg a 2007–2008. évi válság, amely a globalizált piaci környezet nagy multinacionális társaságaival szembeni általános társadalmi szkepszist erősítette. A közszolgáltatások körében viszont legalább ekkora jelentőségű volt a nagyvállalati érdekeltségek változása. A liberalizáció és az újonnan csatlakozó országok privatizációja révén helyzetbe került szolgáltatók utóbb már inkább pozícióik stabilitása iránt lettek elkötelezettek. Vagyis a közmegrendeléseket, köztulajdonból való részesedést, kizárólagosságokat belülről nézve már nem utasították el úgy, miként a korlátozott piacok megnyitása időszakában tették. Ezen érdekeiket pedig képesek voltak a nyugati kormányok politikájában is megjeleníteni.

A magyarországi jogalkotás ezt a hullámot lovagolta meg 2011–12 folyamán. Mégpedig oly módon, hogy a meglévő állapotok radikális visszabontásáról immár szintügy rendelkezik. Ez a megnyilvánulás elemeiben nem példa nélküli ugyan, de a maga átfogó, minden közüzemi szolgáltatási ágazatra kiterjedő voltában azért merőben szokatlan az európai és más fejlett világbeli gyakorlatban. A közbeszerzések 2011. évi hazai újraszabályozása még csak követte az európai változásokat. A nemzeti vagyronról szóló törvény¹⁶⁰ viszont már messzemenően kiterjesztette az állam tulajdonosi helyzetéből fakadó kizárólagos jogosultságok rendszerét, végigvezetve annak következményeit, aminek egyebek mellett a közszolgáltatók a fő címzettjei. Majd a közüzemi ágazatok körében sorra folytatódott ennek az összefüggésnek a „deriválása”.

Az új közbeszerzési törvény messzemenően átvezeti az uniós irányelvekben történt változásokat. Egyben arra a szabályozási koncepcióra épül, hogy szükségtelen az európai rendelkezésekhez bármit is hozzátenni. A nemzeti vagyronról szóló törvény túlon túl ráépít arra a vázolt, a közös jogból újabb származó lehetőségre, hogy adott szolgáltatói szektor állami tulajdoni rendszerű átalakítása a közbeszerzés és pályáztatás alóli mentességhez is vezethet. Csakhogy a hazai szabályozás az állami tulajdon körét, valamint a kizárólagos jog lehetőségét a főszabály erejéig kiterjeszti – már csak kivételt hagyva a versenyeztetésnek.

¹⁶⁰ 2011. évi CXCVI. törvény.

A víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény¹⁶¹ aztán ennek szellemében kiterjedt vagyonrendezést, szolgáltatói integrációt és állami szolgáltatási monopolizációt valósít meg (Horváth-Péteri, 2013). A hulladékgazdálkodási törvény¹⁶² masszív állami kizárólagosságokat rögzít. A távhőszolgáltatásról szóló törvény módosítása¹⁶³ alapján a távhőtermelők és a -szolgáltatók közötti szerződési viszonyok helyett hatósági ármeghatározás került kialakításra. Majd tovább, a kéményseprő-ipari szolgáltatások törvényi szabályozása¹⁶⁴ is kiterjeszti az állami monopólium körét, és korlátozza a helyi díjmegállapítási jogkör terjedelmét.

5. Következtetések

A közszolgáltató vállalatok működésének szabályozása ma általános gazdaság- és társadalompolitikai vitatéma. Minden beavatkozás, amit a kormányok végeznek a fogyasztói díjakra, a tulajdoni szerkezetre, a külön közterhekre vonatkozóan – korlátozza a verseny szabadságát. Pedig korábban a liberalizációs programok oly árnyaltan igyekeztek lehatárolni és garantálni a speciális piacok érvényesítési körét és szerepét. Érdekes módon a mai korlátozásokat lehetővé tevő intézkedések jogcíme nem más, mint éppen az Európai Unió közszolgáltatásokkal kapcsolatos politikájának fordulata. A következményekre viszonylag szélsőséges példaként szolgál a magyarországi törvényalkotás 2010-től az állami vagyon és az egyes közüzemi ágazatok szabályozásával.

A magyar szabályozás 2010-től már nem egyszerűen utat enged az európai uniós fordulatnak, hiszen ezt korábban – fokozatosan bár – de igen gyorsan lekövette. Sokkal inkább ezen az úton „egyénilag” továbbhaladva, immár az állami felhatalmazást tekinti főszabályszerűnek, míg a versenyztetést kivételnek. Utóbbi mindamellettt úgy biztosítják, hogy a feladatgazdák (kiírók, önkormányzatok stb.) számára meglehetősen ellenérdekeltséget teremtenek a szabályozással.

E jogi változások viszonylag hosszas hatályba lépése közben és majdan azt követően sok értelmezési probléma lesz, elhúzódó jogviták keletkeznek. Az EU jogának való megfelelés lényeges pontokon megkérdőjelezhető. Mindazonáltal az európai politikák változása, ha nem is kitöltetlen felhatalmazást, de legalábbis lehetőséget adott egy határozott ellenpályán való indulásra. Az ehhez megnyert gazdasági és gazdaságpolitikai támogatottság legalábbis elgondolkodtató. Abban a tekintetben mindenképpen, hogy milyen alapfolyamatok, és abban mely érdekviszonyokon alapuló ellentmondások váltottak ki ennyire súlyos kontrahatásokat.

¹⁶¹ 2011. évi CCIX. törvény.

¹⁶² 2012. évi CLXXXV. törvény.

¹⁶³ A távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény módosítása a 2011. évi XXIX. és a 2011. évi CXXXVI. törvénnyel.

¹⁶⁴ 2012. évi XC. törvény.

Melléklet

Uniói jogszabályok, jogi dokumentumok jegyzéke¹⁶⁵

- A Bizottság 80/723/EGK irányelve (1980. június 25.) a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról HL L 195., 1980.7.29., 35–37. o.
- A Tanács 92/13/EGK irányelve (1992. február 25.) a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról HL L 76., 1992.3.23., 14–20. o.
- A Tanács 92/50/EGK irányelve (1992. június 18.) a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról HL 209., 1992.7.24., 1–24. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/17/EK irányelve (2004. március 31.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatokban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról HL L 134., 2004.4.30., 1–113. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról HL L 134., 2004.4.30., 114–240. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről HL 94., 2014.3.28., 65–242. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelve hatályon kívül helyezéséről HL L 94., 2015.3.28. 243- o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről HL L 94., 2015.3.28. 1-64. o.
- A Bizottság 2006/111/EK irányelve (2006. november 16.) a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról HL L 318., 2006.11.17., 17–25.o.
- A Bizottság 2012/21/EU határozata (2011. december 20.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról HL L 7., 2012.1.11., 3–10. o.
- C-107/98. sz. Teckal Srl kontra Comune di Viano, Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia ügyben hozott ítélet [EBHT 1999, I-08121]
- C-280/00 sz. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben hozott ítélet [EBHT 2003, I-7747]
- C-26/03. sz. Stadt Halle és RPL Recyclingpark Lochau GmbH kontra Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna ügyben hozott ítélet [EBHT 2005, I-00001]
- C(2003)4488final State aid N 475/2003 – Ireland (Public Service Obligation in respect of new electricity generation capacity for security of supply) Brussels, 16.12.2003.

¹⁶⁵ A fejezet gondolatmenet miatt nemcsak 2015-ben hatályos szabályok vannak föltüntetve, hanem mindazon anyag, amire hivatkozás történik a jogi változás folyamatában.

- A Bizottság 2012/C 8/02 közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról HL C8., 2012.01.11., 4–14. o.
- A Bizottság 2012/C 8/03 közleménye a közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály HL C8., 2012.01.11., 15–22. o.
- A Bizottság 2012/C 8/04 közleménye az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásáért biztosított csekély összegű támogatásokról szóló bizottsági rendelettervezet szövegének tartalmi elfogadásáról HL C8., 2012.01.11., 23. o.

II. fejezet

HELYI ÖNKORMÁNYZATI ÁTALAKULÁS MAGYARORSZÁGON¹⁶⁶

A magyar önkormányzati rendszer átalakulása egyetlen sarkalatos jogszabályból nem érhető meg. A nemzeti vagyronról szóló, és más további kétharmados törvények hatása jelentősebb, mint a helyhatóságok szervezeti viszonyait fókuszáló szabályozás. Valójában gazdasági érdekviszonyok meglehetősen tervezett transzformálása játszódik le a helyi-területi szintek közegében.

A helyi önkormányzatokra vonatkozó jelenkori magyar kétharmados változások több sarkalatos törvényen alapulnak. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényen (Mötv.¹⁶⁷) kívül különösképpen még a nemzeti vagyronról szóló törvényen (Nvt.¹⁶⁸), valamint a stabilitási törvényen¹⁶⁹.

1. Tartalmi változások

A sarkalatos törvények által generált legfontosabb változásokat két csoportba oszthatjuk. Vannak egyrészt a gazdasági és társadalmi értelemben „rendszersemleges” módosítások¹⁷⁰, másrészt a helyi struktúrák rendeltetését, azaz a közfeladatok ellátását is mélyebben érintő átalakítások. Az utóbbiak az alábbiak szerint foglalhatók össze.

a) A közüzemi szolgáltatási szféra jelentős átalakuláson ment keresztül. A Mötv.-ből ez csak a feladatmeghatározáson keresztül, valamint a vagyronra vonatkozó utalások révén észlelhető. Inkább eligazító az Nvt., amelyik a törzsvagyon újraszabályozásával, az átláthatóság tulajdoni minőséghez kötésével, a helyi önkormányzat és az állam egésze meghatározott gazdasági tevékenységei kizárólagosságának kimondásával, a versenyztetés és a koncessziókötés kötelezettsége alóli felmentésekkel teljesen új helyzetet teremtett. Az energia¹⁷¹-, a víz- és közcsatorna-ellátási, a hulladék- és a településgazdálkodási, közútfenntartási, valamint a helyi tömegközlekedési feladatok ellátásában az állami szerepvállalás meghatározóvá válik. A nemzeti vagyronra vonatkozó szabályok átfogó és szakágazonkénti (vízgazdálko-

¹⁶⁶ Készült az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoportban, kutatásvezető: Horváth M. Tamás.

¹⁶⁷ 2011: CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól

¹⁶⁸ 2011: CXCVI. tv. a nemzeti vagyronról

¹⁶⁹ 2011: CXCVI. tv. Magyarország gazdasági stabilitásáról

¹⁷⁰ Például: erős polgármesteri modell vagy a hivatalvezetés alapvető jogositványait a jegyzővel megosztó szervezési struktúra

¹⁷¹ Önkormányzati feladatellátási szempontból a távhőszolgáltatásnak, valamint a közvilágításról való gondoskodásnak van különösen jelentősége.

dási, hulladékgazdálkodási, energiaszolgáltatási stb.) újraszabályozásával valósult meg a folyamat. A feladatellátás összefüggésében az állami tulajdon lépésről-lépésre kiterjed. Oly módon is, hogy az önkormányzati szektorban maradó üzleti eredményt a fogyasztói díjak központi meghatározása¹⁷² révén szintűgy csökkentik. Egyelőre nyitott kérdés, hogy az állam közszektor-tulajdonosként, illetve államigazgatási irányítási minőségében fogja szerepét kiteljesíteni, avagy a fordulat végigvitele után a továbbiakban konszolidációs céllal újranítja (újraosztva) a szabályozott piacot.

b) A helyi önkormányzatok kötelező feladatainak köre Magyarországon látványosan csökkent, összefüggésben az állami nagy ellátórendszerek átalakításával. E lényeges változás a Möt. sarkalatos rendelkezései között úgy tükröződik, hogy nincs említés az oktatás, az egészségügy és más területi ellátást nyújtó intézmények fenntartási feladatairól. 2013. január 1-jétől az állam központilag szervezi az alap- és a középfokú oktatást, ami az önkormányzatok eddig legnagyobb kiadási csoportja. Ugyancsak elkerültek az egészségügyi szakellátó intézmények, azaz a kórházak, valamint az integrált járóbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézmények. Már 2012. január 1-jétől központi fenntartásba vették a megyei intézményeket, ami érintett a fentiekén kívül körből is számos nagyobb közművelődési intézményt: művelődési központokat, könyvtárakat, múzeumokat, levéltárakat.

A sarkalatos törvényi változás igazgatásracionálitási hatása egyetlen példával megvilágítható. Az iskolákat működtető Klebelsberg Intézményfenntartó Központ engedélyezett létszáma 2013. szeptember 30-án 129.429 fő volt.¹⁷³ E közel százharmincezes költségvetési intézményen belül sem az iskolák, sem a tankerületek önálló gazdálkodási jogkörrel nem rendelkeznek. Vezetőik önállóan nem képviselhetnek intézményt; jogköreiket, lévén csupán szervezeti egységek élén állnak, belső szabályzatok határozzák meg.

c) A középszint a településeknél is kevesebb esélyt kapott. A megyei önkormányzatokban a választott szervek megmaradtak ugyan, de érdemi hatáskörök nélkül. Ez utóbbi egyben érdekes fordulat, mivel korábban az 1990. évvel bevezetett rendszert sokan éppen a középszint elgyengítése miatt bírálták. A megyék feladatai átvételével a vagy az államra szállt. A központi költségvetés cserébe 2012 elején átvállalta a szinten keletkezett adósságokat.

A régió, bár nem volt önkormányzat, a területfejlesztési döntések kialakításának, megvalósításának és megvalósításának színtereként működött, korábban nem hagyományos igazgatási megoldások alkalmazása révén. A struktúra még megmaradt intézményeit fölszámolták, beleértve az önkormányzati befolyás delegálásra alapított formáit. A megyei területfejlesztés korábban elég szerencsétlenül duplikált fórumai szintén megszüntetésre kerültek. Így a megyei önkormányzatok szerepe e vonatkozáson keresztül is tovább csökkent.

2010-ben az új ciklus egyik első intézkedéssorozata a területi államigazgatási szervek átszervezése volt. A megyei közigazgatási hivatalok helyébe lépett kormányhivatalokba integrálták a dekoncentrált igazgatás szerveinek jelentős részét. Majd 2012-ben törvényt alkottak a fővárosi, megyei kormányhivatalok járási, fővárosi kerületi hivatalairól. Az utóbbiak jelentős hatásköröket vontak el a jegyzőtől, az addig önkormányzatok hivatali rendszeréhez

¹⁷² Ün. lakossági rezsicsökkentés

¹⁷³ <http://klik.gov.hu> (2014. 01. 17.)

köthető szervezetektől. Az átszervezés a közszolgálati alkalmazottak jelentős átcsoportosításával járt. Az önkormányzati köztisztviselők száma mintegy harmadával csökkent.

A területi államigazgatást tömbösítették. Négy nagy csoportról van szó, amelyből három erős szakigazgatásokat egybekapcsoló konglomerátum. Az integrált kormányhivatalokon kívül ilyen a velük egy nagyságrendet jelentő adó- és vámhatóság, valamint a Belügyminisztérium égisze alatt a rendészeti szervek összessége. Mellettük a maradékot döntően a különböző nem integrált zöldhatóságok alkotják.

A kormányhivatalok vezetőinek a szerepe és hatásköre kiterjedt, az igazgatási koncentráción túlmutató. Szembetűnő ezzel szemben a helyi önkormányzatok politikai integrációban betöltött szerepének gyengülése.

d) Az önkormányzatokon kívül a helyi kormányzás más alakzatainak feladatellátása képességét is szűkítették további sarkalatos törvényhozás útján. A közfeladatok ellátásában a társadalmi szerveződések pozíciója gyengült a közhasznú szervezetekre vonatkozó szabályozást fölvtáló civil szervezetekről szóló törvény¹⁷⁴ által. A támogatási mechanizmusok változása, valamint a feladatfinanszírozás előrevetítése nem kedvez az állami megoldásokhoz képest alternatív formák terjedésének. Az egyházak¹⁷⁵ által ellátott közfeladatokra nézve több összefüggésben is differenciálttá vált a szabályozás. Az alanyok és a tevékenységek tekintetében kimondottan és vállaltan elkötelezett az állami viszonyulás, vagyis nem elhatárolt és nem semleges.

2. Mivégre?

A változások célkeresztjét tehát több kétharmados szabályozás együtt rajzolja meg. A Möt. önmagában aligha. Majd minden intézményéről elmondható ugyanis, hogy valahol az Európai Unióban van arra is példa. Az összhatás tekintetében azonban ilyen korlátlanul megengedő állítást már nehezebb lenne megfogalmazni. A változtatások célja nyilván többretegű, aminek föltárásához különböző vizsgálati dimenziókat kellene egymással szembesíteni. Ilyenek lehetnek a következő párosításokon alapuló összevetések:

- jogalkotási, illetve általános kormányzati politikai célok szembesítése
- szervezési, illetve hatalompolitikai célok
- deklarált és nem deklarált célok
- szándékolt és nem szándékolt célok
- *normatív szabályozási, illetve gazdasági célok* összehasonlítása.

Tekintettel ennek a fejezetnek a közfeladat-telepítési fókuszáltságára, vegyük a fentiek közül az utóbbi kettőt! Hogyan fordították le költségvetési paraméterekre a Möt. preambulumban szereplő, az „államcélok megvalósításához” való hozzájárulást? 2010-hez képest két év után 29%-kal csökkent a helyi szinten ellátott feladatok pénzügyi súlya. 12,8%-ról

¹⁷⁴ 2011: CLXXV. tv. az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról

¹⁷⁵ 2011:CCVI. tv. a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról

2012-ben az önkormányzati kiadások nagysága a GDP-hez viszonyítva már csak 9,3% volt.¹⁷⁶ A csökkenés a nagy ellátórendszerek (iskolai közoktatás, intézményi egészségügyi ellátások) és más nagy feladatok (hatósági igazgatási szolgáltatás) a helyi szervektől való eltelepítéséből adódnak, de a folyamat nem állt meg. 2013. január 1-jével jelentkezett ugyanis az elvonások legnagyobb része. Mindez nálunk egyben a feladatoknak az önkormányzás tágabb köréből, más – elvileg – alkalmazható formái közül való kivételét is jelenti. Az ellátások szervezéséből a továbbiakban mindenfajta testületi kontroll, az érintettek bevonására alapuló más lehetséges ágazatpolitikai fórum hatáskörgyakorlása ki van zárva. Önmagában tehát a helyi önkormányzati szerep volumenének nagysága még nem jelent semmit az igazgatás minőségére vonatkozóan. Ha azonban egy közösségileg fontos közszolgáltatás-szervezési terület ágazatpolitikai (policy) döntései nélkülöznek minden más lehetséges társadalmi részvételt is, az – legalábbis a modern polgári demokráciákban – nem szokványos.

Költségvetési értelemben a Möt. a korábbi alulfinanszírozás hatásait próbálta levezetni az intézményrendszer egészének felforgatásával. A helyi önkormányzatok forráséhsége természetesen mindig igaz, mint általában mindenki másra a költségvetési szektorban. Ennek kezelése tekintetében a lokális szereplők különböző kapacitásokkal és képességekkel rendelkeznek. A fejlettebb térségek, a nagyobb települések, a jobban gazdálkodók több lehetőséggel és mozgástérrel bírnak, míg a válságövezetek, aprófalvas térségek települései kevesebbel. E szükségszerű egyenlőtlenségeket korábban a költségvetési szabályozási rendszer igyekezett kezelni. A jövőben ez a funkció jobbadán a központi elosztás dolga lesz. További fölmerülő kritika volt a korábbi rendszerrel szemben a túlköltekezés és az eladósodás. Válaszul jött az adósságkonszolidáció, de „cserébe” jelentősen csökkentették a helyi gazdasági önállóságot. Az 1990. évtől a finanszírozás alappilléreinek számító forrásszabályozásról (mikor is a bevételeken keresztül történik a költségvetési tervezés, és a felhasználási döntés végső soron a helyben választott testület mérlegelési körében marad) áttértek az ún. feladatfinanszírozásra, ami lényegét tekintve a kiadási döntési önállóságot tartalmilag célozta minél inkább behatárolni. Az önkormányzati adósságkonszolidáció több hullámban zajlott (1. táblázat). A kormányzat fokozatosan átvállalta a megyék, majd a kistelepülések, végül a nagyobbak, jellemzően a városok kötelezettségeit.

26. táblázat

Helyi önkormányzati adósságkonszolidáció (2012–2014)

Ütemek	Határnap (hónap szerint)	Önkormányzati célcsoport	Md. Ft.
I. ütem	2012. I.	megyei önkormányzatok	198
II. ütem	2012. XII.	5000 lakos alatti települések önkormányzatai	74
III. ütem	2013. VI.	5000 lakos fölötti települések önkormányzatai, 1. szakasz	610
IV. ütem	2014. II.	5000 lakos fölötti települések önkormányzatai, 2. szakasz	420
Összesen:			1302

Forrás: BM¹⁷⁷

¹⁷⁶ Horváth–Péteri–Vécsei, 2014

¹⁷⁷ Idézi: *Világ gazdaság*, 2013. 11. 28.

Az önkormányzati hitelállomány a konszolidáció előtt az önkormányzati alrendszer mintegy 40%-át tette ki. Ez a szint az államháztartás egésze eladósodottsági mértékének csak fele. Következésképpen a helyi alrendszer, mindenfajta kommunikációs kísérlet ellenében, korábban egyáltalán nem volt csődközeli állapotban. A hitelállomány minőségében voltak eltérések, melyek tartalmát csak egyenként lehet értelmesen vizsgálni. Erről pedig tudható, hogy a több mint két évtized alatt alig néhány helyhatóság került csak a működésképtelenség határára. Szinte mind kisközségi önkormányzat volt, amelyek különböző okokból, és nem mondható, hogy rendszerhiba okán kerültek ebbe az állapotba. Az egyedüli nagyobb település közismerten Esztergom város, amelyik azonban helyi politikai patthelyzet nyomán jutott tartós válságba. Nem jellemző és nem általános eset volt. Különbösen is, a konfliktusok felmerülésére korábban is ki voltak találva a problémakezelési mechanizmusok mind igazgatási-jogi, mind gazdálkodási értelemben.

Hasonló a helyzet az önhibáján kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok (ÖNHKI) támogatásával, amelynek szerepét egy szakmai hiba nyomán rendszeresen valós jelentőségén messze túlhangsúlyozták.¹⁷⁸ 2011-ben az összes önkormányzat fele volt ilyen, köztük ugyanilyen arányban a városok. Erre a célra 34 milliárd forintot¹⁷⁹ fordítottak. Csakhogy ez az önkormányzatok összes bevételeinek csak alig több mint egy százaléka! Az ÖNHKI-támogatás – nevével ellentétben – tehát nem általános mutató, hanem a több közül csupán egy pályázati eszköz, viszonylag kis kapacitással, amiből sem korábban, sem most nem vonható le általános következtetés a szektor egészére nézve. Igaz a jelzésértékűség, mivel a pályázat feltétele a működési költségvetés hiánya volt, tehát ennyi helyen ez a körülmény kétségkívül fennállt. Az érintett önkormányzatok nagy része azonban hiányát más forrásból fedezni tudta.

Mindenesetre a válság és a beavatkozás vélt szüksége okot, a „rendteremtés” könnyen elfogadtatható célt adott az átalakítás számára.

3. Minőségek

A válsághelyzet téves sugalmazása, az intervenció elkerülhetetlensége az átalakítás „bársonyosságát” volt hivatva szolgálni. A feladatok elvonása, a költségvetési volumen lecsökkentése indokolhatóbbnak tűnt a válságkezelés kényszerű szükségére hivatkozás mellett. Valójában ennek ürügyén, amolyan túlreagálással megszüntették a mindenért felelőssé tett, intézményes alapokra helyezett önállóságot a helyhatósági körben. Az ok tehát nem volt valóságos.

Az önkormányzati finanszírozásnak természetesen korábban is volt számos hibája. Közülük a területi egyenlőtlenségek kezelése végig nehézkes maradt. Az alulfinanszírozással szemben a rendszer nem volt igazán védve. A forrásszabályozási rendszernek a pénzügyi föderalizmusra épített, és a szintek közötti financiaális kapcsolatok struktúrája mentén szervezett mechanizmusának fölszámolása azonban államháztartási szempontból nehezen iga-

¹⁷⁸ L. erre pl. Domokos, 2012: 167.

¹⁷⁹ Az adatok forrása: GKM

zolható lépés.¹⁸⁰ A feltehető mögöttes célt nehéz lenne gazdasági vagy közpénzügyi indokkal alátámasztani.

Az új helyzet ezzel együtt is további, megoldásra váró kihívásokat tartogat. A helyi önállóságnak az intézményi garanciái gyengültek, a saját rendelkezésű források köre szűkült végletesen. Azonban ebből az következik, hogy valójában más fajta társadalompolitikai és irányítási integratív mechanizmusoknak kell előtérbe kerülniük. Mindezek működtetése során természetesen szükség lesz a szereplők kreativitására, és azt közös célokra is bőven kamatoztathatják. A biztosan kialakuló, más alapokon nyugvó rendező elveket és mechanizmusokat¹⁸¹ a gyakorlati tapasztalatok feltárása alapján végezhetjük majd el.

4. Döntéshozatal

A feladatellátás közösségi szervezése szempontjából, mint az eddigiekből kitűnhetett, aligha van olyan várakozás, hogy a szabályozás társadalmilag eredményes. Viszont ettől még, például hatalompolitikai megközelítésből nézve, a hatékonyság elvitathatatlanak tűnik.

Érdekes további kérdés a kétharmados törvények dinamikája. Több szempontból is érdemes erre figyelniük:

- az itt vizsgált sarkalatos törvények hatályba lépése hosszan elnyúlóan többszakaszos,
- a törvényeket többször, koncepciózusan módosították, akár még hatályba lépés előtt is,
- a különböző időállapotok szerinti hatályosulás hatásaira számítottan ráépülnek a módosított szabályozás elemei.

A fentiek között még azt is fel lehetne hozni, hogy a döntéselőkészítés során a szabályozások tervezetei szélesebb szakmai körök számára nem ismertek. Azért nem tüntetjük föl azonban ezt a körülményt, mert alighanem ennek a törvényhozási eljárásnak ez nem jelenségoldala, hanem immanens sajátossága.

A sarkalatos törvényekre épülő más fontos törvények aztán ugyanilyen jellegzetességgel bírnak. Különösen fontos kiemelni e jelenséget az önkormányzati feladatok ellátásának piacát alapvetően befolyásoló Nvt.-re épülő egyes közüzemi szolgáltatási ágazatok viszonyait átrendező jogszabályok esetében, amilyen a víziközmű-szolgáltatásokról szóló (Vksztv.¹⁸²) vagy a hulladékról szóló (Ht.¹⁸³) törvény. Íme, egy példa erre¹⁸⁴ a szóbanforgó jelenségre! A Vksztv.-t az Nvt.-vel együtt 2011. december 30-án fogadta el az Országgyűlés gyors tempójú általános törvényalkotási láztól fűtve. Rendkívüli állapotot idézett, hogy a Vksztv.-t jelentős részben másnapi, december 31. 23.00 (!) órai időponttal léptették hatályba, miközben a törvény más részeit január 1-jével. További hatályba lépési időpontok még e törvényben: 2013. július 1., és más későbbiek, melyek közül az utolsó 2016. december 31. Még a 2012.

¹⁸⁰ Horváth–Péteri–Vécsei, 2014a

¹⁸¹ V.ö. pl. a következővel: Vági, 1982

¹⁸² 2011. évi CCIX. tv. a víziközmű-szolgáltatásról

¹⁸³ 2012. évi CLXXXV. tv. a hulladékról

¹⁸⁴ Horváth–Péteri, 2013: 180. old.

júliusi határnappal azonban mind az Nvt., mind a Vksztv. jelentős módosításra került úgy, hogy több rendelkezés már egyáltalán nem lépett hatályba, illetve koncepcionális korrekciókat végeztek az akkor friss törvényeken.

Látható ebből, hogy az érdekegyeztetés és érdekütköztetés hatásai nagyon is kifejezőek – de ezeknek színterei a formális jogalkotási eljárás, valamint az alkotmányos intézmények írott jog szerinti működése alapján nem beazonosíthatók. A kiemelt, mert sarkalatos törvények esetében különösen figyelemreméltó, hogy szűkebb értelemben vett alkotmányjogi vizsgálattal aligha lehet elfogadtatási, valamint hatásmechanizmusaiuk lényegéhez közel kerülni.

5. Összhangok

Az önkormányzati szabályozás összhangjával kapcsolatosan több kérdés merül fel. Vizsgálni kell az alaptörvénnyel, a nemzetközi szabályozással való kapcsolatát, illetőleg a normaszöveg belső koherenciáját.

a) Az alaptörvény tényleg átértelmezte az „alapokat”. Míg korábban az alkotmány a helyi önkormányzás jogát a választópolgárok közösségét megillető jogként értelmezte, most csupán az önkormányzat kerül említésre, mint a közügyek intézésének és a közhatalom gyakorlásának formája. A kettő nem ugyanaz. Könnyű belátni, hogy az önkormányzás gyakorlásának csak egyik megjelenési formája, adott szervezeti formában megtestesülő alakzata a helyi önkormányzat. Ennek megfelelően változott a civil szervezetekről szóló, valamint az egyházak, felekezetek és vallási közösségekről szóló szabályozás, lényegesen befolyásolva más önkormányzásra, illetve nem állami közösségi tevékenységre hajlamos szerveződések feladatátvállalási lehetőségeit. A helyi önkormányzat felhatalmazásában az államon belül gyengébb, más nem állami szektorokhoz képest pedig erősebb, amennyiben feljűk az állami kizárólagosságok megjelenítójévé vált.

Ehhez az alaptörvényi logikához messzemenően illeszkednek a tárgyalt sarkalatos törvények. Igaz ugyan, hogy a Mőtv. preambulumban benne maradt egy olyan mondat, hogy az „Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát”, de ennek hatását, nyomát a szabályozásban már aligha lehet föllelni, tehát inkonzisztenciát nem okoz. Az alapvető rendelkezések között a 3. § (4) bekezdésben a „választópolgárok választott képviselőik útján és a helyi népszavazáson történő részvételükkel gyakorolják az önkormányzáshoz való közösségi jogaikat”, mintha civil kezdeményezéssel ez nem is volna lehetséges.

A Mőtv. preambulumbának másik otffejejtett töredéke szerint a „helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként” járulnak hozzá, beszédesen éppen az államcéllok megvalósításához. Itt azért legalább az helyes, hogy a helyi önkormányzat az állam része. (Különbén hogyan is lehetne az állam egy hatalmi ága?) A 10. § (3) bekezdése azonban erről már nem tud, ahol is a helyi önkormányzat „az állammal kötött külön megállapodás

alapján elláthat állami feladatokat”. Vajon az állam részeként lehet-e mást is ellátni, mint állami feladatokat?¹⁸⁵

Mindez viszont teljesen kvadrál az alaptörvényi fogalomhasználattal, amelyik pontosan ilyen következtelen, amikor az állam fejezetben, a 38. cikkben írja megkülönböztető módon, hogy az állam „és” a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. Végeredményben tehát az alaptörvénnyel való összhang teljes.

b) A helyi önkormányzatokat érintő szabályoknak az ország nemzetközi kötelezettségeivel való egybevetése összetettebb kérdés. Ha csak a Möt.-t vesszük, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával sok tételes ütközés nincsen. Vannak aggályos pontok ugyan a rendszerben, mint amilyen az alaptörvényi passzus, hogy a helyi önkormányzat rendeletalkotási mulasztásban megnyilvánuló kötelezettségszegésekor, a bíróság ezt kimondó döntésében megszabott határidő eredménytelen eltelte esetén, az államigazgatás szerve, a fővárosi és a megyei kormány megbízott alkothatja meg a hiányzó jogszabályt. Továbbá ehhez képest is problematikus, hogy mi van, ha a kezdeményezést az államigazgatás szervének nem akarózik megtennie. Például azért, mert az adott önkormányzati többséggel azonos párt képviselőiben tevékenykedik. Akkor hogyan jut az állampolgár hozzá az őt megillető védelemhez az alkotmánybírói hatalmi ág útján?

Összességében azonban inkább az Nvt., továbbá a stabilitási törvény, valamint az alaptörvényi kötődésű átmeneti rendelkezések önkormányzati vonzatú rendelkezései azok, amelyek nemzetközi beruházásvédelmi, valamint versenyszabályokba ütközhetnek. Ma már bizonytalan azonban, ha ezek ki is mondatnak egykoron, vajon érdemben reparálhatnak-e majd jogsértésekkel okozott károkat.

Fontos hozzátenni, hogy a nemzetközi szabályokkal való összhang tekintetében a jogalkotás előkészítettsége meglehetősen alaposágúnak tűnik. Nagyon is számot vetettek a lehetséges kockázatokkal. Közte az idő múlásából fakadó következményekkel. Másrészt az európai uniós szabályozásban is bekövetkezett az utóbbi szűk évtizedben egy csendes fordulat¹⁸⁶, mikor is a közszolgáltatások nyújtásának körében az állami ellentételezést és más beavatkozó szerepeket a versenyszabályokkal egyre inkább összeférhetőnek tartanak. Ráadásul a szóbanforgó témákban az uniós politikák is változáson mennek keresztül a korábbi liberalizációs programokhoz képest. Mindennek következtében önmagában a versenyszabályokra való hivatkozások a szabályozott ágazatok tekintetében még nem feltétlenül alapoznak meg ténylegesen érvényesíthető kritikákat.

c) A kétharmados szabályozások okozta „arculatváltás” a magyar önkormányzatok rendszerében egy kétségtől elválasztott politikai folyamat. Az a látszat keletkezik emiatt, hogy módosító javaslatokat „pozitív üzenettel” – ettől a körülménytől elvonatkoztatva aligha érdemes tenni. Még akkor is igaz ez, ha tudjuk, hogy valóban számos kihívás van a minket körülvevő világban, amire új válaszokat kell megfogalmazni, és a gyakorlat ezeket minden keretfeltétel mellett igyekszik eredeti módon megtalálni.

¹⁸⁵ Persze más lenne a megítélése a szövegnek, ha esetleg államigazgatási feladatokról lenne szó.

¹⁸⁶ Horváth, 2013

Hatodik rész

SZERVEZETI KIHATÁSOK

I. fejezet

Nemzetközi példák a változásokra¹⁸⁷

A közszektor szerepeinek kiterjedése a közüzemi szolgáltatások körében nem általános fejlődési tendencia, de van ilyen irány is Európában és a világban¹⁸⁸. Példákat ebből a szempontból kerestünk nemzetközi adatbázisokat (Water Remunicipalisation Tracker; Hall, 2012; CEEP, 2010; Dexia, 1999; Dexia, 2004) forrásul használva.

1. Kiválasztási szempontok

Az összehasonlítás szempontja az, hogy a városüzemeltetési szolgáltatásokat nyújtó társaságok *tulajdoni és vagyoni viszonyai* hogyan változnak napjainkban. Ezzel összefüggésben a vállalatcsoporti és -irányítási viszonyokat példákon keresztül tekintjük át. A vizsgálat kereteinek célszerűen pontos meghatározásához a következő fogalmi szűkítések alkalmazására van szükség:

a) A feladatellátás szempontjából itt a témalehatárolás elsősorban a működési viszonyokban bekövetkezett átalakulásokat jelenti. A beruházások és fejlesztések programjainak összehasonlításával nem foglalkoztunk.

b) Az Európai Unióhoz tartozó országok fővárosai, illetve hasonló nagyságrendű nagyvárosai városüzemeltetéssel foglalkozó vállalatai között végeztük az áttekintést. Figyelemmel kellett lenni a többprofilú társaságok mellett az egy adott (hálózatos vagy ellátási területet lefedő), ágazati közüzemi szolgáltatást nyújtó vállalatokra. Egyelőre kizártuk a nem európai példákat, holott vannak feltárt anyagok mind a fejlett országok köréből, mind a harmadik világból származóan.

Az alkalmazott áttekintés módja az, hogy az önkormányzati tulajdonlás formáinak alakulását, annak formáit igyekszünk azonosítani. A most következő esetek ezért szelektívek. A *szokásostól eltérő* példák kerültek kiválasztásra. Közülük az ismertebb európai uniós nagyvárosi helyek gyakorlatát összegzi, és próbálja tipizálni a gyűjtés.

¹⁸⁷ A tanulmány alapjául szolgáló áttekintés a BVK HOLDING Zrt. projektje keretében készült.

¹⁸⁸ V.ö.: Wollmann and Marcou, 2010 megállapításaival!

2. Párizs példája

2008 novemberben döntött Párizs Városi Tanácsa arról (Pigeon et al., 2012), hogy lejáratkor nem hosszabbítja meg a két hagyományos vízművállalat, a Veolia és a Suez szolgáltatási szerződését. Helyettük létrehozta saját vállalatoként az Eau de Paris-t, és saját közvetlen tulajdonosi felügyelete alatt működteti a közüzemi vízellátást.

A döntést kiváltó okok részben mélyen a múltban gyökereznek. Párizs sűrűn lakott része 2,2 millió lakosú, de a tágabb nagyváros-régió 10 milliós méretű. A hagyományos szolgáltatásokat a 19. század második felében alapították (más név alatt). A francia közszolgáltatási szerződési rendszer lényege szerint a feladat az önkormányzaté, amelyik az ellátás nyújtására köt sajátos köz–magán szerződést, akár monopól pozícióban lévő magántársaságokkal. A megállapodások fölött az állam a prefektus intézményén keresztül mindig is szabályozott kontrollt gyakorolt.

2.1 Privatizációs folyamat

A rendszer Párizs esetében 1984-ig volt változatlan – egyetlen kivételes elem mellett: a számlázást ugyanis már 1860 óta kiszervezték a Veolia elődjének (Compagnie Générale des Eaux). A fogyasztói adatbázist ennek folytán hagyományosan ez a cég birtokolta. 1984-ben azonban egyfajta fordulat következett be, mikor is Chirac polgármestersége idején újabb 25 éves szerződést kötöttek a hagyományos feladatokra, azonban korábbi lényeges önkormányzati funkciókat is magánkézbe adtak. A Veolia kapta szolgáltatási területként a Szajna jobb partját, a Suez pedig a bal parton lévő városrészt és térséget. Kétharmad–egyharmad arányú fogyasztói megosztást jelentett ez. A két társaság létrehozott egy közös vállalatot (GIE) a számlák kezelésére a Veolia adatbázisán.

1987-ben a vízkitermelési és ellenőrzési rendszer működtetésére egy további magánvállalatot alapítottak a szolgáltatók, a város és a beruházási bank. A SAGEP (Société Anonyme de Gestion des Eaux de Paris) azonban másfél évtized múltán a működés tapasztalatai alapján bírálatok középpontjába került, mivel a kontroll funkcióval a részvényesi érdekeltség mindenképpen összeütközőnek mutatkozott. A folyamat akkor még tovább is haladt, mert a vízminőségi ellenőrző szolgálatot a városról leválasztották, egy független köztestületet kelve belőle (Centre de Recherche et de Contrôle des Eaux de Paris – CRECEP).

A vázolt privatizációs folyamatra azért volt szükség, mert a hálózatműködés hatékonyságát mérő rendszervesztés magas maradt, azaz a gazdaságos fenntartás megoldatlannak bizonyult. A privatizáció hatására a hálózat állapota javult. A 2000-es évekre a rendszervesztés az induláskor 20% körüli értékről 5% alá csökkent. Ugyanakkor azonban a vízdíjak drasztikusan nőttek: 1985 és 2009 között 265%-kal, miközben az infláció 70,5% volt ugyanebben az időszakban. A mérték más francia nagyobb városokhoz képest is kiemelkedő volt. 1991–1997 között Párizsban 90%-os volt a növekmény, a 100 ezer fő fölötti francia városok 51,5%-ával szemben.

Ráadásul a város súlyos információhiányba került. Technikai értelemben elvesztette a kontrollt a hálózat műszaki állapota fölött. Csak az érdekelt szolgáltatók tulajdonosi érdekeltségébe tartozó társaságon keresztül nyerhetett betekintést. Másfelől a közvetlen pénzügyi-finanszírozási kontroll is akadályokba ütközött, tekintettel a működtetés teljes magánkézbe adására.

A szolgáltató vállalatok magas profitrátája és monopolhelyzete azt az érzetet keltette a fogyasztók és közvélemény körében, hogy az csakis a közérdek rovására valósulhatott meg.

2.2 Önkormányzati tulajdonba vétel

A szolgáltatás újraszervezése hosszú folyamat eredménye volt. Már 2001-től felvetette ezt az akkori szocialista főpolgármester (Bertrand Delanoë). Első lépésben a hivatalon belüli kontrollokat állították vissza. Majd megerősítettek a szakmai külső ellenőrzésért felelős SAGEP-et oly módon, hogy élére egy zöldpárti politikus-szakembert neveztek ki. Ezt követően 2003–2007 között egy kapacitásépítési korszak következett. A korábban leválasztott és kiszervezett funkciókat ismét a közszféra felügyelete alá terelték. Tárgyalásokat kezdtek továbbá a szolgáltatókkal, és igyekeztek azok információs monopóliumát megtörni.

Delanoë 2008. évi újraválasztása aztán megnyitotta az utat a cselekvés előtt. Ugyanabban az évben a város visszaszerezte a teljes tulajdonosi kontrollt a SAGEP felett. A hosszú távú szerződés közelgő lejáratára és a váltási szándéokra tekintettel létrehozták az Eau de Paris közzvállalatot, egy évvel korábban, mint ahogy a Veolia és a Suez szerződése lejárt volna.

A jobboldali ellenzék két képviselője bíróság előtt támadta meg a lépést az Európai Unió alapszerződéseire hivatkozással. A bíróság azonban elutasította a keresetet az önkormányzati szolgáltatásszervezés in-house megoldása megengedtségére hivatkozással.

2.3 Vállalatvezetési változások

Az átalakulás során nehéznek bizonyult az IT rendszerek átadása. A fogyasztói adatbázisok konvertálása a mérésre, számlázásra, a nyomon követésre vonatkozóan maradt egy magáncégnél. Az egyéb fogyasztói és technikai információkat viszont szerződés rendelkezése alapján adták át. Az IT eszközökhöz azonban a vállalatok ragaszkodtak, mert azt versenyképességük biztosítékának tekintették. Végül az Eau de Paris meg tudta szerezni e külső erőforrásokat, még az új szerződés hatályba lépése előtt.

A másik problémát a humán erőforrás kezelése okozta. Öt különböző szervezetet kellett újra- illetve részben egybeszervezni. A menedzsereket igyekeztek inkább nem megtartani, hanem külsőkkel leváltani. A dolgozókat három különböző szakszervezet tömörítette, amelyek nem voltak hajlandók egyesülni, dacára annak, hogy egyazon ágazati tömörüléshez tartoztak. Pedig ez azért is racionális lett volna részükről, mert azonos követelésekkel álltak elő. A folyamat tehát minden szinten számos feszültségforrást fejtett magában.

A pénzügyi menedzsmentnek a magáncégekre érvényes könyvelésről át kellett térnie a közszféra költségvetési rendszerére. A többi más eljárás, különösen a közbeszerzések alkalmazása nagyon lelassította a szokásos döntési folyamatokat, ami üzleti előnyként aligha értelmezhető. Mindez számos pénzügyi késedelemhez vezetett.

Végül szembe kellett nézni a városi apparátuson belüli ellenállással is. A leginkább érintett vízügyi és pénzügyi osztályok kifejezetten ellenezték az önkormányzati tulajdonba vételt. Olyannyira, hogy végig inkább akadályozni igyekeztek a folyamatot, mintsem elősegíteni azt. Egyszerűbbnek mutatkozott ezért külső tanácsadókat igénybe venni.

2.4 Eredmények

2010. január 1-jétől az önkormányzat tulajdonában álló Eau de Paris vette át a párizsi víz-ellátási rendszer működtetését.

a) A városi tanács új indikátorrendszert vezetett be, amelynek az volt a legnagyobb jelentősége, hogy így képesek lettek a döntéshozók mérni a teljesítményeket, és kommunikálni a fogyasztókkal, valamint a dolgozókkal megindokolandó a lefolyt változást. A főbb célok az alábbiak voltak: reális vízdíj, nagyobb átláthatóság, a fogyasztók részvétele a rendszer üzemeltetésében, valamint erős társadalmi és környezeti felelősségvállalás.

b) Pénzügyi megtakarításként értékelték a profit „internalizálását”, vagyis az osztalék megtartását, a működési költségek csökkentését, valamint a vízdíjak 8%-kal való leszorítását. Az utóbbi azonban egy politikai színezetű ígérettel társult, azaz a díjak nem növekednek az inflációnál nagyobb értékben 2015-g (a következő helyi választásokig). Mindezeket az eredményeket ellenpontozza, hogy néhány beruházást viszont elhalasztottak.

c) Biztatónak tekintik a jövőre nézve, hogy a vízminőség monitoringjára egy független központot hoztak létre. A vízbázis védelmére külön programot alapítottak az új vállalat támogatásával. Az is kiderült, hogy a 2008. évet követő tárgyalásoknak hatása volt a fenntartás színvonalának javulására. Ugyanakkor a hálózat elöregedése továbbra is megoldatlan problémaként van jelen.

d) Az átláthatóság növekedésének megnyilvánulásaként tartják számon a kommunikáció javulását, az internetes felületet is ideértve. Víztaókarékossági programokat hirdettek, a civil szervezetek fogyasztói szerepű bevonására törekedtek a közösségi döntéshozatali eljárásokban. Az utóbbiakat a civil kontrollokba is bevonták, például a számlázásra nézve. A munkavállalók szimpátiáját azonban az összevonással nem sikerült elnyerni, dacára annak, hogy a vízdíjak csökkentése régi követelésük volt.

3. Más nagyvárosi víziközmű-szolgáltatási példák

A korábban privatizált szolgáltatások újra önkormányzati befolyás alá kerülését illetően a víziközmű-vállalatok állnak az élen. Itt van a legtöbb és a legnagyobb érdekeltségeket érintő változás. Igaz ez a fejlett világ egészére, nemcsak Európára. Sőt, a harmadik világban is számos példát találunk, amelyeknek az üzenete azonban nyilvánvalóan egészen más.

A továbbiakban maradjunk az európai nagyvárosok körében, megjegyezve azonban, hogy a vizes szolgáltatási feladatok gazdái nemcsak városi, hanem területi, regionális önkormányzatok, más kormányzati szintek is lehetnek. A következő táblázat a fontosabb európai nagyvárosi eseteket foglalja egybe. A fővárosokon kívül a budapesti méretekhez hasonló nagyvárosok is figyelmet érdemelnek.

Hamburgban 2004-ben népszavazás utasította el a vízművek privatizációját. A célt erős civil összefogás és mozgalom támogatta. Két év múlva a városállami tartományi parlament törvényt hozott a víziközmű-szolgáltatások közösségi tulajdonban tartásáról. A német szövetségi törvényhozás egyébként lehetővé teszi a magán- és a köztulajdonlást is a kormányzati és önkormányzati, törvényben meghatározott alapfeladatok ellátása körében. A közszolgáltatások megszervezése körében az önkormányzatok felelőssége elsősorban az ellátás biztosítása módjának meghatározása.

**Önkormányzati tulajdonba visszakerülő vízi-közmű szolgáltatók
példái Európában**

Város	Ország	Önkormányzati visszavétel	Folyamatban lévő kampány a visszavételért
Toulouse	FR		√
Párizs	FR	√	
Grenoble	FR	√	
Bordeaux	FR		√
Lille	FR		√
Berlin	DE		√
Hamburg	DE	√	
Nápoly	IT	√	
Barcelona	ES		√

Forrás: Water Remunicipalisation Tracker

Érdekes ebben a folyamatban a vállalatok helyzete és szerepe. Tradicionálisan a költségvetési üzem (Stadtwerke) látta el a feladatot. Ekkor a német vízműszolgáltatók külföldi szerepe nem volt és nem is lehetett meghatározó. A gazdasági társasággá való átalakulásuk után ez a pozíció változott. Néhány közülük jelentős érdekeltségre tett szert, gyakran konzorciumok keretében, így a Vivendi Water (Berlin Wasser), RWE (Rheinisch-Westfälische Wasserwerk), E.ON (Gelsenwasser).

Olaszországban 2011-ben országos népszavazást tartottak a víziközmű-szolgáltatások privatizációjáról. *Nápoly* önkormányzata ennek hatására döntött úgy 2012-ben, hogy saját tulajdonú vállalatot hoz létre a feladat ellátása érdekében. Az ABC (Acqua Bene Comune) Napoli a közjog hatálya alatt álló, önálló jogállású, profitcélok nélküli társaság.

Eredetileg a vízművállalatok önkormányzati tulajdonban voltak, ami a díjakat illetően azonban nem jelentett semmilyen formában állami, illetve helyi támogatást. A központi szabályozás biztosította a vízbázis kitermelésének fenntarthatóságát, ún. optimális területi egységek meghatározásával, ami a vezetékes víz és a szennyvízkezelés szempontjából egyaránt alapvető működési és gazdálkodási keretül szolgált az ellátást nyújtó vállalatok számára.

2009-ben aztán kötelezően vállalkozási alapra helyezték a szolgáltatás nyújtását. Az önkormányzati hányadot a törvény kisebbségre szorította, kötelezővé téve a magántőke bevonását. Ugyancsak előírták a szektorban is a közbeszerzettség kötelezettségét. E viszonylag késői váltást az európai szabályok követésével indokolták. A törvény érvényesítését azonban a referendum megakadályozta. Az állampolgári mozgalmak érvelése az volt, hogy az uniós jog valójában nem zárja ki az önkormányzati direkt feladatellátást. Az megmaradt továbbra is egy lehetőségként, amit egy-egy településnek szíve-joga választani.

Grenoble (160 ezer lakosú a város, a térsége mintegy 700 ezer) esetében a váltást korrupciós botrány kényszerítette ki. 1989–2001 a vízellátást magáncégnek delegálták. A bíróság utólag jogerősen megállapította, hogy a polgármester jelentős értékű ajándékokat fogadott el, és támogatták a választási kampányát, mintegy 2,7 millió euró értékben. A közbeszerzési

értéket jelentősen túlárzták, a számításokat meghamisították. Az érintett cégnek a Suez volt az anyavállalata. Az eredetileg 25 évre kötött megállapodást a bíróság megsemmisítette, a vesztegetésben érintetteket elítélte. Ezek után az új városházi többség már az önkormányzati kézbe való visszavétel mellett tört lándzsát.

Nem volt egyszerű azonban a váltást keresztülvinni. A hosszadalmas eljárású bírósági döntést megelőzően a város előbb tulajdonrészét növelte, majd a vállalat vétőjogát szüntette meg a tulajdonosi döntések meghozatalában. Végül a vízellátás 2001 elejétől az önkormányzat fennhatósága alá került, a szennyvízkezelés pedig a régióhoz.

Grenoble története azért érdekes, mert később több szempontból példaként szolgált Párizs esetében, miként is lehet a szolgáltatásszervezés módján változtatni. Például az Eau de Paris saját informatikai rendszerét a Grenoble város példája alapján állították át a korábbi privatizált vállalati rendszerekből.

E viharos eset kapcsán megjegyzendő azonban, hogy a francia közellátás-ellátás ún. delegálási rendszerébe illeszthető a kormányzat által (magán)tulajdonolt társaság formája. Az is természetes, hogy ekkor a közszektor befolyása közvetlenebbé válik, mégpedig azért, mert a tulajdonosi befolyás eszközeivel is rendelkezni fog közhatalmi jogosítványai mellé. A két pozíciója azonban jogilag hagyományosan el van egymástól választva. Másfelől a magánvállalati és a közszektorú forma egymás mellett működik. Az átmenet egyikből a másikba a rendszer elemének tekinthető. A köztulajdonú forma tehát nem a szektornak magának az államosítása.

Berlin példája jól mutatja egy ilyen rendszerben a kétféle irányzat közötti harcot. A privatizációs folyamat 1995-ben indult. A berlini vízműveket (Berliener Wasserbetriebe, BWB) részlegesen privatizálták. Ugyanakkor egy máig ellentétes folyamat is hamarosan beindult. Ennek eredményeként jelenleg újra-önkormányzatosítás van folyamatban. Az első lépése a folyamatnak az volt, hogy a hagyományos német költségvetési üzemet (Stadtwerke) itt is átalakították gazdasági társasággá. Ezt követően 1999-ben 49.8%-os tulajdonrész eladtak a német RWE csoportnak és a Vivendinek (Veolia). Az eredmény elég tragikusra sikerült, különösen ami a profitot illeti. Különösen, ha összevetjük a megelőző időszakokkal, amikor az üzem nyereséges volt, működése kifejezetten sikeresnek számított.

2006-ban civil mozgalom (Berliner Wassertisch) szerveződött, a „vízhez való jog megvédése” érdekében. Népszavazást kezdeményeztek, amit a városi szenátus megtorpedózott. 2009-ben viszont az alkotmánybíróság megállapította, hogy ehhez nem lett volna joguk. A városnak sikerült a civil nyomással is érvelve visszavásárolnia az RWE tulajdoni hányadát 2012 októberében. A Veolia azonban birtokon belül maradt, ráadásul garantált profittal. A szerződés 30 évre szól eredetileg. Jelenleg vita folyik a megoldás módjáról. A város vissza akarja vásárolni a Veolia 25 százalékos részesedését.

A berlini huzavona egyik lényeges szála a szerződések titkossága. Az üzleti jogra hivatkozással a részletek nem nyilvánosak, így csak nagyon vontatottan derül rájuk fény. Ez a körülmény a civil mozgalmat minden időszakban nagyon felbőszítette, tekintettel a közpénzekre és a vízdíjszámlákra, amelyek mindenkit terhelnek. A modell érdekessége az, hogy a privatizációs szerződés nem járt le. Megkötését egyébként úgy tűnik, jogilag nem lehet megtámadni. Tehát egy érvényes szerződés megváltoztatása a küzdelem tárgya a politikai értelemben vett közérdekre, pontosabban közakaratra hivatkozással. Az utóbbit a referendumok fejezik ki legerőteljesebben.

4. Egyéb szolgáltatások példái

Más szolgáltatások esetében nem feltétlenül önkormányzati tulajdonú vállalatok, hanem a hivatal közvetlenül irányított munkaszervezetei vették át a szolgáltatói szerepet. A klasszikus házon belüli (in-house) megoldásnak nyitott utat az Európai Unió közbeszerzések alóli mentességi szabályozása előbb az általános gazdasági érdekű szolgáltatások, utóbb egy annál jóval tágabb, szinte korlátozatlanul bővíthető körre.

a) Köztisztasági szolgáltatások

A közterületek tisztántartását több európai városban (Hall, 2012) visszaszervezték, vagyis magántársaságoktól az önkormányzat közvetlen munkaszervezetének adták át a feladatot. Az alkalmazottak azonban rendre sztrájkba léptek, aminek Franciaországban nagy hagyománya van. Tekintettel a közüzemi szolgáltatások szüneteltetésében rejlő erős társadalmi hatást, ezeknek az akcióknak a jelentősége nem lebecsülendő.

Franciaországban Párizs döntött így 2008-ban két kerület esetében, ahol elvetették a kiszereződés gondolatát. Marseille kis híján követte a példát, mikor is a Veolia egyik leányvállalatát akarták lecserélni. A dolgozók sztrájkja, az önkormányzati frakciók vitái azonban végül oda vezettek, hogy szűk többséggel fenntartották a megállapodás érvényét.

Az Egyesült Királyságban egy felmérés szerint 140 tanácsból 80-ban visszavették a köztisztasági szolgáltatásokat – jellemzően a szerződés lejártá alkalmával. Az Egyesült Királyság valaha, a kilencvenes évek elején éppen a kötelező (!) kiszereződés rendszerét alakította ki. 2000-es évek elején innen visszaléptek, mert nem volt értelme az Európai Uniónál szigorúbb rendszert fenntartani. Az EU ugyanis a közbeszerzési rendszerben az értékhatárt el nem érő, továbbá más feltételeknek megfelelő ügyletek esetében már régóta engedményeket tett. Ehhez képest a kifejezetten önkormányzati kezelésbe vétel a közszolgáltatások esetében tovább lépés a korábbival ellentétes irányban. A közvetlen feladatellátás azt jelenti, hogy saját munkaszervezettel, és annak irányításával biztosítják a szolgáltatást. A köztisztaság finanszírozása közvetlenül az önkormányzati költségvetésből történik. A példák azt mutatják, hogy a dolgozók a közfoglalkoztatott státuszt nagyrészt inkább elégedetten fogadták, tekintettel különösen az ahhoz kapcsolódó jóléti juttatásokra (több szabadság, jobb betegellátási feltételek, előnyösebb nyugdíjbiztosítás stb.).

b) Energiaszolgáltatás

Németországban az energiaszektor (Hall, 2012: 10–13.), azon belül külön is a megújuló energia szolgáltatása (Hall et al., 2013) a közvetlen önkormányzati feladatellátás terepe. A hagyományos energiaellátás körében legjelentősebbként ilyen az elektromos energia szolgáltatása. Ez azonban kifejezetten a legutóbbi idők változása. 2007 és 2012. júniusa között több mint 60 közüzemi vállalatot (összes számuk 850) és több mint 190 elosztóhálózati koncessziót adtak vissza közkézbe. Az önkormányzatok körülbelül kétharmada tervezi visszavásárolni a települési villamosenergia-termelő és -elosztó rendszereket, beleértve a magántulajdonú részvényhányadokat.

Megjegyzendő, hogy az ismét népszerűvé váló köztulajdonú Stadtwerke azonban nem ugyanaz, mint privatizáció előtti elődje. Akkor ugyanis az önkormányzati költségvetésekbe erősen integrált költségvetési üzem volt. Társasággá alakításukat követően most azonban jellemzően maradnak is azok, éppen a tulajdoni hányad alakul 100 százalékra az önkor-

**Új és újra önkormányzati tulajdonba került vállalatok az energiaszektorban:
Németország, 2007–2012**

	Új önkorm. közművállalat	Újra önkormányzati vállalat	Újra önkormányzati elosztó hálózat	Közmű- vagyontárgyak helyi vagy regionális vétele
esetek száma	63	14	192	4
érték	–	>700 millió €		8200 millió €

Forrás: Hall, 2013: 10.

Az energiaprivatizáció ellen kampányokat és népszavazási kezdeményezéseket indítottak olyan nagyobb városokban, mint Hamburg, Stuttgart, Bielefeld, Bréma és Berlin. A közvélemény nagyon kritikus, különösen az áremelkedések miatt, amit a magántulajdonba adásból eredően a részvényesi érdekeltséggel hoznak egyértelmű összefüggésbe.

Van azonban egy másik oldali nyomás is. Azok után, hogy a német kormány bejelentette a nukleárisenergia-felhasználás kivezetését az ellátórendszerből, a nagy szolgáltatók profitabilitása csökkent, maguk is hajlamosak érdekeltségeik eladására. Baden-Württemberg tartományi kormánya visszavásárolta az EnBW-t 4,7 milliárd euróért a francia EDF-től; az E.ON eladta egy tartományi ügylet keretében olyan holdingját, amelyik sok városi üzemben való részesedést tartalmazott (2,9 milliárd EUR); Észak-Rajna-Vesztfáliában 6 község megvette a hatodik legnagyobb német energiatermelő társaságot, az Evonik-Steag-et 649 millió euróért.

A szövetségi és a tartományi törvényhozások szabályozásaikkal elősegítik ezt a folyamatot. A német energiaszektorban az 1999. évi liberalizáció óta az ún. nagy négyes, azaz az E.ON, RWE, Vattenfalland, EnBW túlon túl sok részesedést szerzett. Általánossá vált vélemény szerint emiatt továbbra sem lett működőképes verseny, sőt talán még kevésbé, mint annak előtte.

Végeredményben jelenleg a hálózati elosztás Németországban nagyobb részben önkormányzati, mint magántulajdonú. 2011-ben a helyi közvállalatok már a hálózatok több mint felét tulajdonolták: a villamos energia elosztását 57%-ban, a gázelosztó rendszert 52%-ban, a távhőellátást 50%-ban. Az energiatermelésben ez az arány jóval alacsonyabb.

Az önkormányzatok szerepe meghatározó a megújuló energiaforrások elosztásában. Ez köszönhető az európai uniós szabályozásnak is, amelyik ezek fejlesztését, fenntarthatóságát az egész energiaellátórendszer részévé teszi, összetett szabályozórendszeren keresztül.

Az energiaszektor átalakulását a németországi kormányzati energiapolitika és az EU-n kívül nagy mértékben befolyásolja a japán Fukusimában történt atombaleset. Egyrészt az energiaszektor összetételére, másrészt a tulajdoni szerkezet alakítására van ennek hatása. Az utóbbira úgy, hogy a kormányzati felelősség minden szinten elfogadottabbá vált környezetvédelmi és fenntarthatósági okokból. A közvélemény támogatását az ilyen megközelítés erősen bírja, már csak azért is, mert ugyanakkor az árak befolyásolásának lehetőségét látják a változások irányában.

5. Az átalakulások tényezői

A vizsgált esetkör természetesen nem jelent általános tendenciát. Mindenesetre azonban a kormányzati szerepvállalás tartalmának kiszélesedésére van példa számos. Közülük jó párról biztosan nem mondható, hogy marginális jelentőségűek lennének.

A korábban privatizált, vagy hagyományosan magántőkével működő közüzemi szolgáltató társaságok tevékenységével kapcsolatban különböző kritikákat fogalmaznak meg. Ilyenek különösen a következők¹⁸⁹:

- a piaci elégtelenségek a magánbefektetői érdekek és a közcélok közötti ellentmondások feloldatlanságából adódóan,
- magas költségek és alacsony hatékonyság,
- magas és növekvő árak (tartósan az infláció fölött),
- extraprofitok termelődése a közösségi döntések kihasználásával,
- új közösségi célok fölmerülése a közüzemi szolgáltatások tekintetében (nagyobb átláthatóság, a fenntartható környezetgazdálkodás szempontjai stb.),
- a közbeszerzés és a monitoring magas tranzakciós költségei,
- információs szakadékok,
- foglalkoztatási feszültségek mind a közszektor, mind a magánvállalatok oldalán (a bérből élők a szektorban érintett viszonylag nagy köre különböző módon érdekelt vagy ellenérdekelt bármilyen nagyobb átalakításban).

Válaszul a közszolgáltatások magánszervezésben működtetése körében felmerült feszültségekre a megoldási eljárásmodok következő típusai rajzolódtak ki az utóbbi években. A fenti példák alapján és a rendelkezésre álló egyéb információk mentén, a jellemzően alkalmazott problémakezelési formák az alábbiak szerint csoportosíthatók. Alátámasztásul további esetek is említésre kerülnek főleg a vizes, de más közszolgáltatások nyújtása köréből.

(Alapváltozat)

Az önkormányzati tulajdonú többprofilú holdingvállalat (pl. Frankfurtban: Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH, Bécsben: Wiener Stadtwerke Holding AG) a városi tulajdonban maradt vállalatok közös irányítási formája. A német rendszerekben a Stadtwerke átalakított formájú továbbélése és megújulása. Az átszervezés alapja a költségvetési üzem gazdasági társasággá alakítása, az EU közüzemi liberalizációs politikája hatására az ezredforduló körül. Franciaországban ez nem volt probléma a vegyes vállalatok hagyományos közszolgáltatási szektorban vitt szerepe miatt.

A német rendszeren alapuló holdingforma lényege nemcsak a vállalatirányítási formában van. A többféle profil összeszervezését átfogó stratégiai közpolitikai célokkal indokolják. Ilyen lehet a hosszú távú energiahatékonyság, vagy a közszolgáltatások fenntarthatósága. A sokszor kiemelt szinergiák jelentősége innen származik.

¹⁸⁹ L. és v.ö. Hall, 2012: 6–9. áttekintésével a jelenség okairól!

(A további változások fokozatai)

A változatok különböző fokozatait az alábbiak szerint írhatjuk le. Sematikus rajzukat a melléklet 1. ábrája mutatja. Valójában az egyes tényezők sokszor egymásra rakódnak (2. ábra). De ritka az, ha mindegyik együtt jelen van.

a) A magánszolgáltatók és részvényeseik érdekeltségeinek korlátozására a legkézenfekvőbb lehetőség *új közszolgáltatási szerződés kötése* a korábbi szerződés lejáratakor (pl. Párizs, Bordeaux, Rouen). A hosszú távra, mintegy 25 évre szóló, megállapodások átalakítása hosszas, több éves politikai és szakmai előkészítést igényel. A szerződő fél személyében történő változás forгатatókönyve is külön kidolgozásra kerül, aminek része az adatbázisok átvétele, az informatikai rendszerek átalakítása stb.

Van példa arra is, hogy a közszolgáltatási szerződés hosszabbításától való elállás felvetése elegendő nyomásnak bizonyul a következő megállapodás feltételeinek újratárgyalására (Nantes, Toulouse stb.). Az alku lényege ekkor a fennálló viszonyok fenntartása, de más keretek között. Az ilyen helyzetekben a politikai és üzleti érdekek kompromisszumai jelentik a megfelelő tárgyalási alapot.

A hosszútávú szerződések felbontására érvénytelenség miatt van jogi lehetőség. A hiba kijavítása céljából ekkor kényszer is az új szereplővel történő megállapodás, aki lehet immár önkormányzati tulajdonú cég (pl. Grenoble). Ilyen súlyos érvénytelenségi, sőt semmisségi ok, ha a szerződést korrupcióval kötötték, és ezt a bíróság jogerősen megállapította. Tekintettel a hosszú távra szóló elkötelezettségekre, a bírósági eljárások elhúzódása mellett is megfelelőképpen érvényre jutnak a jogi hatások.

Mindezek a módok a közszolgáltatási megállapodásokra vonatkozó szerződéskötési szabadság körébe tartoztak mindig is a polgári államokban. Miként társas vállalkozásokat, úgy a közszektor által tulajdonolt vállalatokat is megbízhattak, illetve elállhattak ettől a polgári jog keretei között.

b) A közszektor feladatellátást átvállaló megoldásaként az előbbtől eltérnek a *házon belüli, in-house* megoldások, amelyek jelentőségét az európai uniós szabályok alapozzák meg. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körében a kilencvenes években zajló liberalizációt követően, az ezredforduló után kezdett újra kialakulni a saját kézben tartott szolgáltatásnyújtás feltételrendszere. Jelentheti ez kizárólagos jog biztosítását a kormányzati tulajdonú vállalat számára, ha a megbízások túlnyomó része az adott közmegebízótól származik (pl. Hamburg).

Ma már olyan tendencia is erősödik, amelyik kifejezetten a korábbi önkormányzati tulajdonban való megtartás előnyei mellett szól (pl. München). A jogi forma azonban ilyenkor is megváltozott, mint erről már volt szó, Németországban, Ausztriában a korábbi klaszszikus költségvetési üzemek társasággá alakultak, ha ilyenként önkormányzati tulajdonban maradtak is.

c) A következő fokozat a köztulajdonlás megvalósítási formái között a *profitérdekeltség korlátozása*, esetleg kiiktatása. Az európai uniós példák alapján ez lehet az újabban reneszánszát élő közvetlen munkaszervezet. A kisebb önkormányzatok persze mindig is éltek ezzel a megoldással. Most azonban újraélednek példák nagyobb városokban is. A köztisztaság

biztosítására Párizs két kerülete, valamint London Islington kerülete választja jelenleg ezt a megoldást.

A magánprofitok elszabadulás elleni fék beépítésének további megoldása nonprofit társaság alapítása (pl. Nápoly). Hosszabb távra szóló hatásai azonban ennek a formának még nem ismereteseek.

d) Van példa a *szabályozási kényszerek* alkalmazására is annak érdekében, hogy a közérdek ne szenvedjen csorbát. Rendszerszerű megoldás erre Németországban született az energiaszektorban. A jogalapot európai uniós értékek jelentik, amilyen a transzparencia. Továbbá a környezettudatosság, fenntarthatóság lehet hivatkozási alap, ha olyan hosszú távra szóló ágazatpolitikai döntés van mögötte, amelyet a német kormány hozott az atomenergia felhasználásának teljes megszüntetéséről. A hatásai ennek a magánszolgáltatók profitki-látásaira nyilvánvalóan jelentősek, egyben a közszekort is helyzetbe hozzák a megújuló energiaforrások kitermelése elősegítése vagy akár biztosítása, illetve az ebből való közszol-gáltatások szervezése és nyújtása körében (pl. Észak-Rajna-Vesztfália).

A gazdasági működés szektorális feltételeinek tagállami megváltoztatására, például átalakulási kényszer előírására csak olyan példát találtunk eddig, ami a gazdasági válság-helyzetekhez kötődik közvetlenül. Görögországban például az adósságválság miatt elsza-baduló árak miatt a hálózatos közszolgáltatók tulajdoni szerkezetének átalakítására került sor, erőteljes állami beavatkozással.

A harmadik világban viszont nem ismeretlen a nagy nemzetközi szolgáltatók tekintetében a renacionalizáció. Így a kétezres évek folyamán többek között Buenos Airesben (a Suez elle-nében), Malajziában, Tanzániában találunk ilyen példát. Ennek a körnek a vizsgálatára jelen áttekintés nem terjedt ki. Nem vizsgáltuk a kelet-európai és közép-ázsiai országokat sem.

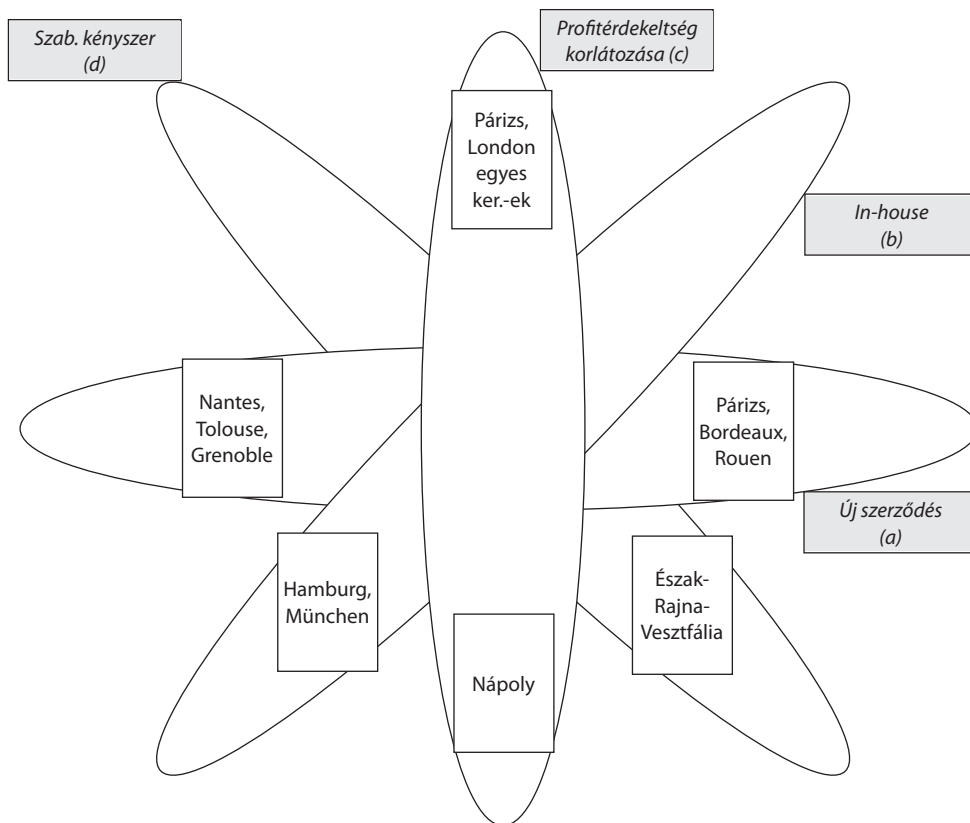
6. Következtetések

Stratégiai szempont lehet a közüzemi szolgáltatások körében a különböző szintű kormányzati szerepek érvényesítésének az eredményesebb biztosítása. A szóba jöhető példák azt mutatják, hogy ennek többféle tartalma is van, melyek elemei sokszor kapcsolódnak egymáshoz. Nem következik belőlük azonban, hogy a különböző funkciók korlátlanul egymásra rakódnak. Ellenkezőleg, mindegyiknek megvannak az alkalmazási feltételei, amelyek ha változnak, a szerepek sem bizonyulnak megmásíthatatlannak. Az egyes kormányzati beavatkozási for-mák gyakorlásával kapcsolatos garanciákat a fejlett országokban többnyire minden szinten biztosítják.

Melléklet (Áttekintő és magyarázó ábrák)

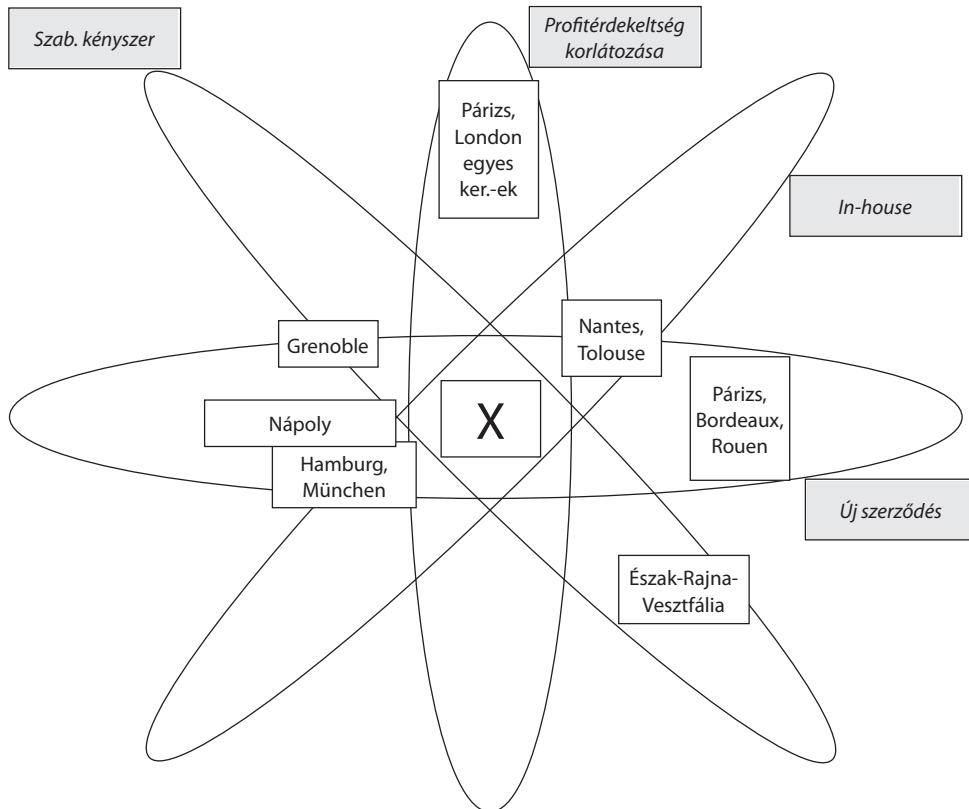
9. ábra

Jellemző kormányzati ráhatások módjai és példái a városüzemeltetési közszolgáltatásokban



Forrás: a szerző (HMT) szerk.

Kormányzati ráhatások többs megjelenése* az egyes példákban



Forrás: HMT szerk.

* **Megjegyzés:** Az ábra sematikusan mutatja, hogy adott eset egy jellemző mellett valójában más kormányzati eszköz(ök) alkalmazásának is kisebb-nagyobb mértékben terepe lehet. „X” ehhez képest egy olyan viszonyítási pontul szolgáló példa (tkp. némely magyarországi nagyvárosi eset), ahol minden kormányzati eszközt egyidejűleg alkalmaznak – nyilván nem függetlenül az országos szabályozások adta keretektől. Látható ugyanakkor, hogy a nemzetközi gyakorlat szerint a többs megoldásokban sem szoktak minden kormányzati eszközt egyidejűleg bevetni.

II. fejezet

A VÁLTOZÁSOK TARTALMA¹⁹⁰

Európában a városüzemeltetés (infrastrukturális szolgáltatások) biztosítása, a szektorban való gazdálkodás és vállalkozások tartalma sokszínű. Az utóbbi évtizedben a többi között van olyan irányzat, amelyik az állami, önkormányzati szerepeket a korábbinál jobban előtérbe helyezi.

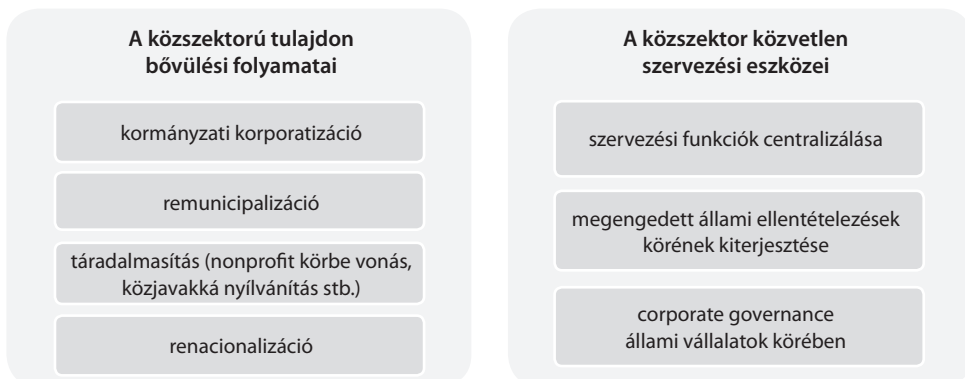
A városüzemeltetés tartalmát adó infrastrukturális, jellemzően közszolgáltatások irányai a tulajdonnal, vagy a szervezés alapvető módjával hozhatók összefüggésbe.

- (1) A közszektor különböző tulajdoni formáit előtérbe helyező jelenségek:
 - (a) önkormányzati vállalati tulajdon (önkormányzati korporatizáció) terjedése,
 - (b) visszavásárlás önkormányzati tulajdonba (remunicipalizáció),
 - (c) társadalmisítás (pl. nonprofit körbe vonás útján),
 - (d) állami tulajdonba vétel hatósági eszközöket is korlátozottan igénybe véve (nacionalizáció).
- (2) A közszektor közvetlen szervezési eszközeinek előtérbe kerülése:
 - (a) szervezet-szervezési funkciók önkormányzati centralizálása,
 - (b) a megengedett állami ellentételezések körének bővülése (az Altmark-követelmények kiterjesztése),
 - (c) az állami tulajdonú vállalkozások körében a felelős társaságirányítás követelményeinek előtérbe helyezése.

A fentieket a következő ábra segítségével tekinthetjük át célszerűen.

11. ábra

Közvállalati és közvállalkozási kört bővítő folyamatok Európában a gazdasági közszolgáltatások körében



¹⁹⁰ A közszektor tulajdoni formáinak és szervezési eszközeinek változásai Európában a közszolgáltatások körében

1. Közszektorú tulajdoni formák terjedése

A fejlett országokban a közszolgáltató társaságok közösségi tulajdonlásával kapcsolatban több új mozzanat figyelhető meg. Tovább pontosítva az előbbi csoportosítást, és megjegyezve, hogy ezek több szokásos megoldás működése mellett tűnnek fel, különösen a következők jelenségek határozhatók meg:

- (a) a kormányzati többségi tulajdonú vállalatok társasági működési rendjének finomodása-kiterjedése (kormányzati korporatizáció),
- (b) a magánosítás időszaka utáni önkormányzati tulajdonba való vétel (remunicipalizáció),
- (c) a víziközmű-szolgáltatások közérdekké és nonprofit alapúnak nyilvánítása (társadalmasítás).

Ezek a folyamatok túlmenően a globalizáció – szintén nem kizárólagos – jelensége a perifériákon:

- (d) a kifejezett újraállamosítás (renacionalizáció), valamint Oroszországban és a Független Államok Közösségében (FÁK) a magánmonopóliumok és az állami monopóliumok összefonódása.

a) A *kormányzati korporatizáció* alapját a kilencvenes években, a privatizáció hőskorában nem eladott közszolgáltató vállalatok alkotják. Elsősorban a német rendszerekben maradtak ilyenek. Az Európai Unió liberalizációs politikái miatt a tradicionális Stadtwerke (kölszvetési üzem) legkésőbb az ezredfordulóra átalakításra került gazdasági társasággá. Ez kötelező volt. Viszont eladni a köztulajdonú részesedéseket már nem mindig sikerült. Pontosabban voltak olyan tartományok, ahol ezt nem is nagyon siettették. Pár év múlva azonban kiderült, hogy nem ez volt az egyetlen lehetséges út. A kétezres évek első évtizedének közepére a felelős társaságirányítás kormányzati változatai kezdtek kialakulni. Vagyis a közösségi tulajdon modernizált formában stabilizálódott ott, ahol ilyenként korábbról megmaradt.

A társasági törvények változásaiba beágyazták a hasonló, de korántsem azonos folyamatot a felelős tulajdonlás általánosabb érvényű célkitűzéseiként. A gazdaságilag erős országok gyakorlatában határozottak voltak a hangsúlyok az irányítási, vállalatvezetési, illetve a leányvállalatok tekintetében érvényesülő uralmi viszonyok intézményi megoldásainak tisztázása érdekében. Ez egyben a közösségi döntések érvényesítésének és kontrolljának garanciájává lett a közérdekű feladatot ellátó társaságokra nézve.

A társaságok vezető testületeiben megjelenő önkormányzati képviselő, a legitim testület tulajdonosként való hatáskörnyakorlása egyben hangsúlyossá teszi az ágazatpolitikák érvényesítésének céljait a stratégiai döntéseken keresztül. Ugyanakkor az operatív irányítás önálló felelősségét hangsúlyozzák, háttérbe szorítva a választott testületek szokásos arcatalanságát. A vezetői elszámoltathatóságot el- és leválasztani törekedtek az ágazatpolitika meghatározásának folyamatától. Az önkormányzati korporatizáció keretében ezzel együtt vagy éppen ezért a tulajdonos vagyoni szempontjaként jelenik meg a helyi kormányzati érdek, de nem kizárólagosan anyagi vagy profitmaximalizációs motívumként. Ilyen szerep mutatkozik meg mindenekelőtt a közüzemi politika és díjkoncepció kialakításakor, melyeket a képviselőtestület határoz meg.

A német rendszerben a viszonylag sok önkormányzati tulajdonú vállalattal való stratégiai bánás igénye vetette föl az egységes – immár tulajdonosi – irányítás igényét. Erre az

igényre válasz a vállalatcsoporti forma, szintén közösségi tulajdonon alapulóan. A kiterjedt holdingforma lényege azonban nemcsak a vállalatirányítási formában van. A többféle profil összeszervezését átfogó stratégiai közpolitikai célokkal indokolják. A közüzemi és a városüzemeltetés szélesebb körében ilyen lehet például a hosszú távú energiahatékonyság, vagy a közszolgáltatások fenntarthatósága. Az ilyen irányok elég átfogóak, érintenek sok ágazati területet és persze érdeket is. A sokszor kiemelt szinergiák jelentősége éppen ebből származik.

Összességében a korporációs struktúra közszektorra való alkalmazása a tulajdonosi felelősség másfajta, a tradicionális közjogitól eltérő formáját biztosítja. Ezzel biztosítékokat építenek be a „köztulajdonolt” magánérdek ellenében is, hogy az ne tudjon priváttá válni. A megfelelő testületi kontroll egyúttal korlátozza a kormányzati monopóliumok esetleges „elszabadulását”. A nevesített vagyoni felelősség a társaság vezető szerveiben szintén garancia a testületi döntéshozatal szokásos „felelőtlenségével”, arctalanságával szemben.

b) A *remunicipalizáció* radikálisabb változás az önkormányzati korporatizációnál. Akkor kerül előtérbe, ha a valamilyen oknál fogva a helyi közösség nem volt elégedett a kilencvenes évek privatizációjának hatásaival. Például azért, mert folyamatosan az inflációnál magasabb mértékben emelkedtek az árak, és a szolgáltatás színvonalának alakulása ezt egyáltalán nem támasztotta alá. A szerződések – jellemzően 15 éves vagy hosszabb – lejáratát után ezért köztulajdonú vállalati formában gondolkoztak inkább. Esetleg szerződésszegés címén teremtetek okot a felmondásra. Nem általános jelenségről van szó a nyugati országokban, de mindenesetre számos példa adódott, köztük nagyvárosoké és fővárosoké is.

A remunicipalizációnak, mint láttuk¹⁹¹ az előző alfejezetben, több fokozata alakult ki, így

- lejáratkor új közszolgáltatási szerződés kötése önkormányzati tulajdonban álló féllel (insourcing),
- házon belüli, in-house megoldások választása,
- a befektetői profitérdekeltség korlátozása,
- szabályozási kényszerek a magánmonopóliumok ellenében.

c) Egyelőre csak a vízszolgáltatásra vonatkozóan a civil mozgalmak legújabb jelentős eredményekre jutottak. Elérték, hogy az EU koncessziós irányelvéből zárják ki a vizet mint természeti kincset, és nyilvánítsák ki az ahhoz való természetes jogot. Azaz a jövőben ne lehessen a szolgáltatást privatizálni. Egyes regionális önkormányzatok olyan szabályozásokat hoznak, amelyek a szolgáltatást nonprofitá nyilvánítják, és civil kontroll alá helyezik. Általában az állampolgári közösségi kezdeményezések nagy eredményének tekintik a fejleményeket. Fontos tehát, hogy nem az állam mér csapást, hanem a víziközmű-szolgáltatások közérdekké és nonprofit alapúnak nyilvánítása inkább *társadalmisítást* jelent.

d) A harmadik világban az előbbieken túl nem ismeretlen a nagy nemzetközi szolgáltatók tekintetében a *nacionalizáció* vagy *renacionalizáció*. Így a kétezres évek folyamán többek között Buenos Airesben (a Suez ellenében), Malajziában, Tanzániában találunk ilyen

¹⁹¹ L. és v.ö. a következőkkel: Hall, 2012; Pigeon et al., 2012; Water Remunicipalisation Tracker, <http://www.remunicipalisation.org>

példát. A Független Államok Közösségének több tagállamában a monolitikus állami hatalmak szintén reális eszközként tartják fenn ezt a beavatkozási lehetőséget. Az energiaszektorban kialakult a magánmonopóliumok és az állami monopóliumok sajátos összekapcsolódása, illetve keveredése.

A kormányzati tulajdonú társaságok ugyanakkor piacon való működési közegbe ágyazódnak, különösen, ha a világgazdasági térben is mozognak. A közszolgáltatási megállapodások léte ennek természetszerű feltétele marad. A mellérendelt szereplők közötti aktusok tartalma monopoljogok telepítése mellett azért szűkül a belső piacon. Még inkább akkor, ha a vagyoni rendelkezési jogok után a díjmegállapítás központi kormányzati jogkörbe kerül, illetve hatósági hatáskörök telepítése helyettesíti a tényleges piaci versenyfeltételeket.

2. A közszektor közvetlen szervezési eszközei előtérbe kerülése

A kormányzati és önkormányzati szervezetek közvetlen feladatellátása nemcsak tulajdoni, hanem szervezési eszközökkel szintén kiterjedtebbé vált a korábbiakhoz képest. Közben hatályban vannak a versenyszabályok is. Ebből az következik, hogy minden esetben meg kell találni a liberalizált piacokhoz való viszonyt, sajátosságokat igazoló hivatkozásokat, alkalmazott kivételes szabályokat. A következő összefüggésekről van szó:

- (a) önkormányzati szervezeti erőforrások kiaknázása egyes szervezési funkciók centralizációjával,
- (b) a megengedett állami ellentételezések körének bővülése (az Altmark-követelmények kiterjesztése),
- (c) az állami tulajdonú vállalkozások körében a felelős társaságirányítás követelményeinek előtérbe helyezése az átláthatóság magánszektorban való erősítésének követelményeit követő módon.

a) Az önkormányzati tulajdonú társaságok egyes vállalatszervezési funkciói hatékonyságnövelő céllal centralizálhatók. A közvállalati formájú SSC¹⁹²-k a beszerzések, a számvitel, a humán erőforrás menedzsment, a közös pénzgazdálkodás, az informatikai fejlesztések és működtetés stb. terén elterjedtek.

A szervezési funkciók centralizálását el kell határolni a már említett insourcingtól, mert az a szolgáltatásszervezés, nem pedig a vállalatszervezés kategóriája, amiért is a remunicipalizáció körébe soroltuk be. Ugyancsak különbségtételt érdemel az in-house köre, mert ott a közbeszerzés alóli mentesség esetein van a hangsúly.

A közvállalati SSC esetében, csakúgy mint a magán társaságcsoporthoz SSC-nél a hangsúly a szolgáltatási szinergiák kiaknázásán van. Ami annyit tesz, hogy az legálisan minősülhet olyanként, ami nem az ÁFA hatálya alá tartozó szolgáltatásnyújtás. Hasonlóképpen a közbeszerzési szabályok alá eső beszerzési kötelezettségnek sem tárgya.

¹⁹² Shared Service Center: egyes vállalati vagy vállalatcsoporthoz szolgáltatások (pl. informatika, ügyvitel, kommunikáció) belsőleg egységes, centralizált megszervezése hatékonysági okból.

A közszektorban alkalmazott SSC szervezeti formája nemcsak gazdasági társaság lehet, hanem közintézményi forma is. Azaz nemcsak a magánjog, hanem a közjog, illetve az államháztartás körébe (hatálya alá) is tartozhat.

b) Az Európai Unió rendelkezései szerint az ún. Altmark-kritériumok alkalmazása adott esetben további követelményeknek való megfelelés esetén a közszolgáltatások állami ellentételezése nem minősül tiltott állami támogatásnak, még ha a vállalkozás nem közbeszerzés útján lett is kiválasztva. Jogászok általában a szabályozás tartalmát elemzik. Most tekintsünk el ettől. Inkább az arra gyakorolt hatásokat nézzük! Kisebb részben a folyamatszerűséget, főleg azonban a szabályozás alakítására irányuló gazdasági érdekek kifejeződését.

A rendszer a 2012 elején elfogadott módosítással nyerte el mai formáját. Ekkor az *Almunia-csomag* biztosította az általános gazdasági (és nem gazdasági) érdekű szolgáltatások körében az állami szervezési megoldások kiterjedését, de egyben igyekszik a folyamatot korlátok között is tartani. Jelen elemzés szempontjából az a legfontosabb, hogy a közszolgáltatási csomag maga is a kormányzati közvetlen szerepvállalás bővülésének tényezője lett.

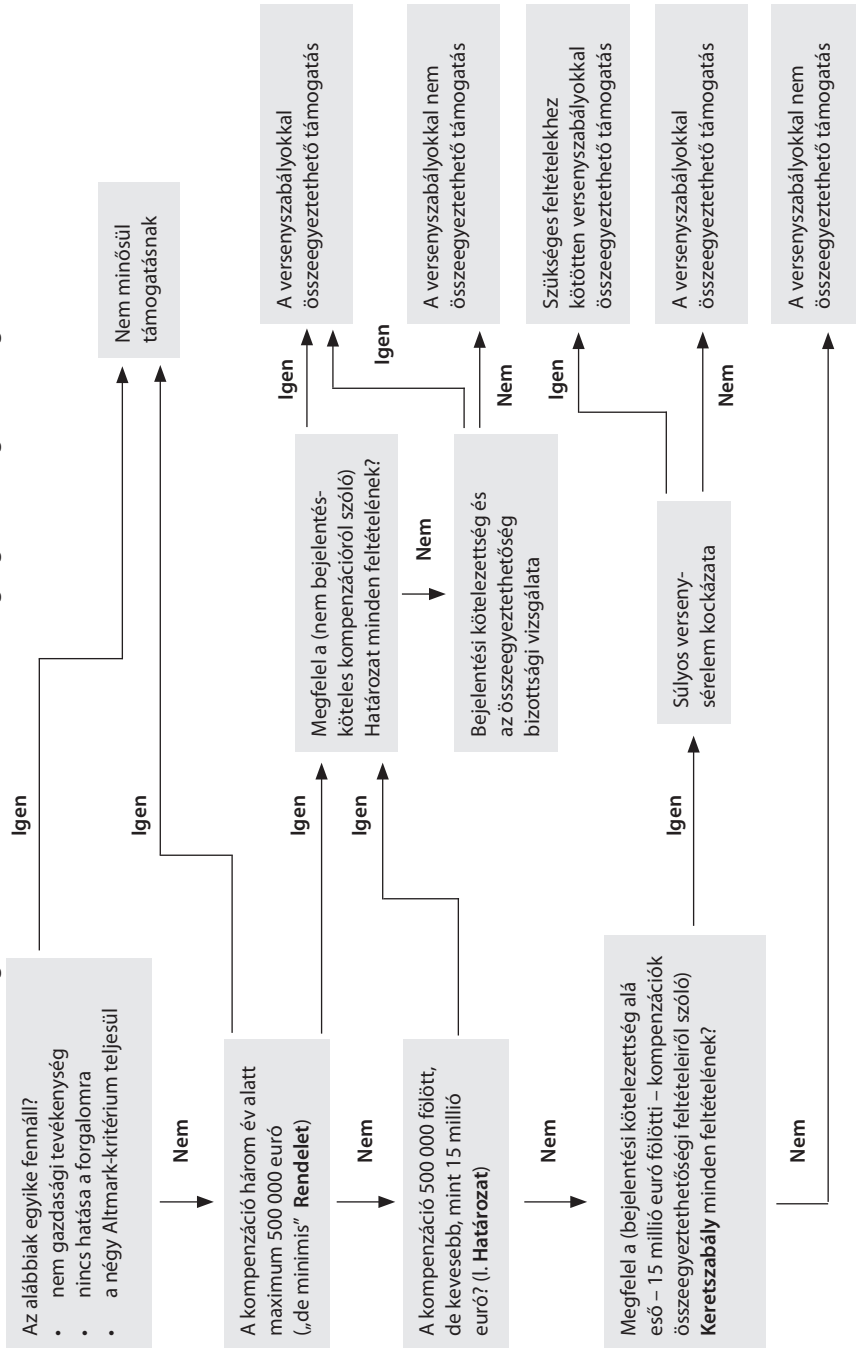
Az alábbi ábra jól mutatja a folyamat csatornázásának módját. A szabályanyag négy szintet különít el, amit az ábra baloldalán látható keresztvasak mutatnak. Az első szinten az Európai Bíróság Altmark-döntésének megfelelő feltételek fennállása esetén az állami ellentételezés kívül maradhat a versenyszabályoknak való megfelelés adminisztratív vizsgálatán. A második szint a de minimis kör (500 ezer EUR és az alatt), amelyik szintén kívül marad, de nem elvi okok miatt, hanem a nagyságrendre alapozott kivétel szabálya miatt. A harmadik körben (500 ezer EUR fölött, de 15 millió EUR vagy az alatt) többletfeltételeket határoznak meg, mivel az alapesetben, azaz az első szintnek megfelelő mentesítő feltételek nem állnak fenn; teljesülésük esetén az ellentételezés nem bejelentésköteles az Európai Bizottság előtt. Az első szintnek megfelelő mentesítő feltételek fennállásának hiányában, valamint 15 millió EUR értékhatár fölött az ügylet előzetesen bejelentendő a Bizottságnak, amelyik vizsgálat alapján dönt a versenyszabályokkal való összeegyeztethetőségről.

A 12. ábra által szemléltetett algoritmus szerint az összességében négy szint immár nem feszegeti, hanem egyértelműen tágítja, kitolja az állami ellentételezések megengedhetőségének határait. Az Almunia-csomag hatására a „jó” (megfelelő) nemzeti szabályozások keresése előtérbe került, amelyen több alapvető fogalom tartalommal megtöltése múlik. Például ilyen a közszolgáltatás, a kizárólagos jog köre, feladatok általános gazdasági érdekűséggel való felruházása. Ugyancsak kiterjed ezáltal a kormányzati szerepek ellátása újabb formáinak tárháza.

c) A felelős társaságirányítás követelményeinek megfogalmazása az állami körben szintén kifejeződése a közszektor szerepköre változásának. A kezdő lökést ehhez a magánvállalatokra vonatkozó etikai normák adták. Európában a felelős tulajdonlás felelevenítése és megújítása a német gazdasági jog talaján vált elsősorban lehetségessé. Az ezredforduló felé a német társasági jogba és joggyakorlatba¹⁹³ olyan elemeket, intézményeket ültettek, amelyek lehetővé tették a vagyonnal kapcsolatos közvetlen tulajdonosi-rendelkezési érdekesség megkülönböztetését a kizárólag részvényesi-részesedési érdekességtől. Magyar-

¹⁹³ Az alkalmazást kötelező üzleti „etikai” kódex foglalja magában: German Corporate Governance Code.

A közszolgáltatások állami ellentételezése megengedhetőségének vizsgálata



országon a Budapesti Értéktőzsde Felelős Társaságirányítási Ajánlása¹⁹⁴ fordította át ezt a követelményrendszert.

Az állami tulajdonú társaságokra vonatkozóan OECD-iránymutatás próbál standardokat föllállítani¹⁹⁵. Az újabb változat revízió alatt áll. A magánvállalatoknak szóló ajánlásoknál ezek kevésbé vezetés-centrikusak és kevésbé intézményorientáltak. Általánosabban, viszont jóval szélesebb összefüggési kört érintenek. Hasonló ugyanakkor a módszer: nem jogi szabályozásban, hanem követésre ösztönző orientációról van szó, amit a csatlakozók gazdasági érdekből, kooperatívan követnek.

3. Következtetések

A kormányzati szerepeknek az erősödése nem általános tendencia. Az egyes országokban bizonyos közszolgáltatási ágazatokban van elmozdulás, nem pedig általában. Másokban pedig egyáltalán nincs. Van elég hivatkozási alap, de nem globális változásról vagy paradigmaváltásról van szó.

a) A tárgyalt irányok közül az első csoport, azaz a közszektor tulajdoni formáinak előtérbe kerülése hivatkozási alapul szolgálhat, hogy más uniós országokban is vannak ilyen folyamatok. Bár ezek ott minden esetben fókuszáltak.

b) A második csoportba tartozó szervezési eszközök alkalmazására vállalatcsoporti körben is közvetlenül lehetőség van, illetve szükséges követelmény például az Altmark-kritériumok esetében.

c) Az önkormányzati tulajdonú holdingforma az egyik jelenség (önkormányzati korporatizáció) megjelenési formája. Ilyenként számos további irány (remunicipalizáció, nonprofit körbe kerülés, megengedett ellentételezés, felelős társaságirányítás) megnyilvánulásaival szembesül a gyakorlat a működés során. Ez a „mix” alakítható.

d) A vázolt intézményes megoldások az Európai Unió tagországainak gyakorlatában különböző közpolitikai célokat szolgálnak. A közszektor újabb formái ezeknek az irányoknak a várospolitikai megfogalmazása során eszközként működnek.

¹⁹⁴ http://bet.hu/topmenu/kibocsatok/tarsasagiranyitas/felelos_tars_ir.html?pagenum=2

¹⁹⁵ <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>

III. fejezet

VÁROSI TULAJDONOSI SZEREPEK ALAKULÁSA¹⁹⁶

Említettük, hogy a többségi vagy kizárólagos állami tulajdonú társasági formák működési sajátosságai iránt manapság nagyobb az érdeklődés. A világban azonban nem valamilyen magánvállalatokkal szembeni ellenkampányról van szó, hanem annak a felismeréséről, hogy a kormányzati tulajdoni formáknak tartósan helye van a többi üzleti konstrukció között. Stabilizálta pozícióját az egységes vállalatirányítási forma is a közszektorban. A német rendszeren alapuló kiterjedt holdingforma lényege azonban nemcsak a csoportformában önmagában van. A többféle profil összeszervezését átfogó stratégiai közpolitikai célokkal indokolják. Ilyen lehet a hosszú távú energiahatékonyság, vagy a közszolgáltatások fenntarthatósága. A sokszor kiemelt szinergiák jelentősége innen származik.

Az önkormányzati tulajdonú holding gyűjtőfogalom. Többféle gazdasági társasági típust takarhat. Közszolgáltatás-szervezési értelemben az állóeszközvagyon kezelése és az azokkal való gazdálkodás tevékenységeinek kerete tartozik ide, mikor is mindezeket szélesebb körben végzik, az eredményeik kölcsönös optimalizálására tekintettel.

1. Típusok

A városi közüzemi szolgáltatások nyújtása körében elterjedtek a többprofilú vállalatok. Eredendően azért, mert az üzemeltetés műszaki-technikai értelemben egységesként célszerűen szervezhető. Egyes rendszereknek sajátossága a különböző tevékenységi körök kormányzati vagy önkormányzati tulajdona alapján a szervezetirányítás egységesítése. A többprofilúság vállalatonként megjelenítése, majd tulajdonosi alapon csoportba való rendezése egy válasz az eredményesség javításának kihívására.

1. Az önkormányzati tulajdonú vállalatcsoportok működési sajátosságait többféleképpen csoportosíthatjuk.

- (a) Csoportszinten a közfeladatok átvételének szélessége szerint különbséget teszünk *vagyonkezelést*, illetve ezen kívül egyúttal *közszolgáltatást is nyújtó* vállalatcsoportok között.
- (b) Az irányítást végző tagvállalat általános szerepe szerint a *holding-konzern* és *törzsház-konzern* típusa választható el.
- (c) A tagvállalatok tevékenységébe való beavatkozás terjedelme alapján szokásosan *stratégiai*, illetve *operatív* központ működik.

¹⁹⁶ A tanulmány alapjául szolgáló áttekintés a BVK HOLDING Zrt. projektje keretében készült.

(d) Az irányító tagvállalat csoporton belüli tevékenysége tekintetében *irányító*, illetve a *belső szolgáltatást is nyújtó* konszernközpont típusa határozható el.

a) Az önkormányzat által átadott közfeladatok jellege szerint csoportszinten lehet szó csak a tulajdonosi jogok önálló gyakorlásáról, ami a vagyonkezelés szűkebb felfogásaként is megáll. Ehhez képest van tágabb értelmezésű gyakorlat. A vagyonkezeléssel összefüggésben közvetlenül közszolgáltatási feladatot is elláthatnak Ilyenkor további önálló szakágazati tevékenységi profilja van a vállalatnak.

b) A csoportszintű irányítás módja szerint beszélhetünk törzsház-konzernről, mikor az anyavállalat maga is nyújt szolgáltatásokat külső piaci partnereknek. Míg a holding-konzernben a jogilag önálló holding társaság csak a tagvállalatok irányításával foglalkozik. Az olyan anyavállalat, amelyiknek tevékenységi köre megtartásával, annak bővítésével adják át az irányítási jogokat, akár apportálás útján, jellemzően törzsház-konzernnek minősül. A holdingforma ekkor kifejezetten és kizárólagosan a vállalatcsoporti minőséghez kötődik.

c) A tagvállalatok tevékenységébe való beavatkozás mélysége szerint stratégiai, illetve operatív társaságirányítás között tesznek különbséget. Az előbbi a szigorú értelemben vett tulajdonosi döntések képviseletét, valamint a hatáskörök alapító okiratban való meghatározásának függvényében azok gyakorlását foglalja magában. Az operatív vállalatcsoporti irányítás a közvetlen tevékenységbefolyásolást és az ahhoz kapcsolódó felelősségátvállalást jelenti. A társaságok alapító okiratai és szabályzatai tételesen rögzítik a felelősségelhatárolás részleteit. Fontos szempont a szakterületi-szakmai döntési önállóság biztosítása a tagvállalatoknak.

d) További csoportosítás szerint a központ vállalatcsoporti szinten kizárólag irányít, illetve valóságos szolgáltatásokat nyújt. Egyes közös funkciókat ilyenkor maga alakít ki és működtet. Ez a helyzet például akkor, ha a fejlesztéseket, az informatikai rendszerek szervezését és más konszernszinten szervezhető funkcióit közvetlenül lát el

A csoportosításokat összefoglalva az alábbi táblázat mutatja.

29. táblázat

**Önkormányzati egységes irányítású vállalatcsoportok tipizálása
különböző jellemző szempontok szerint**

Az ellátott <i>feladatok</i> szélessége szerint csoportszinten	Az <i>irányítást</i> végző tagvállalat tevékenységi körének szélessége szerint	A tagvállalatok tevékenységébe való irányítási <i>beavatkozás</i> terjedelme szerint	Az irányítást végző tagvállalat <i>belső szerepe</i> szerint
vagyonkezelő	törzsház-konzern	stratégiai holding	csak irányító
közszolgáltató	holding-konzern	operatív holding	gazdasági szolgáltatást is nyújtó

Forrás: a szerző (HMT) szerkesztése

Az önkormányzati tulajdonú vállalatcsoportok tevékenységi köre közfeladat-ellátási szempontból sem homogén. Közszolgáltatásokat nyújtó tevékenységeik mellett gyakran más szolgáltatási, fejlesztési, illetve kifejezetten üzleti tevékenységeket is folytatnak.

2. Az egységes irányítású önkormányzati tulajdonú társaságok elterjedése a hazai környezetben kimutatható. A kiindulópont egyes külföldi gyakorlatokhoz köthető. Az önkormányzati tulajdonú társaságok igazgatása azután került főleg a német rendszerekben a szakpolitikai érdeklődés előterébe, hogy kezdtek az ezredforduló tájékától másképp tekinteni ezekre, mint a „még mindig nem sikerült őket privatizálni” akciók átmeneti maradványaira. Ettől kezdve keresték azokat a megoldásokat, amelyek a különböző profilú, 100 százalékosan köztulajdonú társaságokat a tulajdonos jogán, egységes portfólióként képesek igazgatni, azaz vállalati terminológia szerint irányítani. A folyamat Magyarországon is terjedni kezdett. Sokáig csak Debrecenben működött holding, aztán lassan növekedett a számuk. 2012-ben vidéken a 37 db. harmincezer lakosnál nagyobb lélekszámú városokból már 14-ben volt egységes irányítású önkormányzati vállalatcsoport (Békés, 2012). Budapesten a kerületek és a főváros szintjén különösen 2010-től a folyamat szintén kiterjedté vált. (A kerületekben azonban az egységesség átfogóbb profilú vállalatokba vonás útján valósult meg.)

Az egységes irányítású önkormányzati vállalatrendszer azt a várakozást fejezte ki, hogy ilyen módon a tulajdonosi és közszolgáltatási érdek jobban kifejezhető a várospolitika szolgáltatásban. Már a korábbi válság éveiben erősödött a hajlandóság eziránt, valószínűleg azért, mert az irányítási forma a városvezetéseknek jobban szabad kezet adott a közvetlen testületi kontrollhoz képest. Részben kifejeződött ez a vállalati eredmény fölötti rendelkezésben, ami költségvetésen kívüli források iránti megalapozott várakozásokat kelthetett.

2. Szakaszok

A holdingok és más önkormányzati tulajdonosi rendelkezési formák várospolitikai alkalmazási keretei gyorsan változnak. Magyarországon csak az utóbbi ciklustól számítva is a következő markáns szakaszokat különíthetjük el.

a) 2010-től úgy tűnt, az egységes vállalatirányítási formák a száz százalékos köztulajdonba kerülés útján biztos helyzeti előnyt jelentenek a helyi közszolgáltatási piacon. Erősítette ezt a folyamatot a nemzeti vagyonról szóló törvény elfogadása, majd a közszolgáltatási ágazati szabályozások átalakítása. Mindenekelőtt gyengült a formaválasztás szabadsága. A törvény erőteljes lökést adott az állami tulajdon kiterjesztéséhez a közüzemi szektorban. Megnyílt az út az átszervezések előtt, ami gyakran magában foglalta a külföldi tulajdonosoktól való visszavásárlást. A fordulat hatására a tulajdonos önkormányzatok osztalék iránti várakozása megalapozottnak tűnt. Lehetőséget kaptak továbbá a különböző városgazdálkodási tevékenységek ellátása tekintetében fölmerülő kapcsolatok, szinergiák költséghatékony kiaknázására.

Az országban az egységes irányításnak volt egy ugyanezen töről fakadó másik iránya, mely szintén torkollhatott a vállalatirányítás egységesítésébe. Költségvetési intézményeket (iskolákat, szociális létesítményeket és szolgáltatásokat, közművelődési szervezeteket, sport- és szabadidőközpontokat) profilonként sok városban összevontak. Eleinte csak

kifejezetten a pénzügyi megtakarítások okán. Majd még a kétezres első évtized közepén ezeket a jellemzően humán szolgáltatást nyújtó szervezeteket gyakran gazdasági társaságba szervezték. Őket aztán a szabályozási változások adta lehetőséggel élve közhasznú társaságokká alakították át. Az így immár az egészségügyi, a szociális, az oktatási vagy a sport és kulturális ágazatban is megjelenő közvállalatok szintén tárgyaivá váltak az önkormányzati társaságirányítási egységesítésnek.

Az itt említett két folyamat összekapcsolható. A korábban volt intézményi szolgáltatási oldalon felbukkant a szakmai és a fenntartói irányítás határozott elválasztása. A vállalatok esetében a 2010 utáni egységesülés pedig rámutatott az eredmény fölötti rendelkezés mozgásterének befolyásolhatóságára közhatalmi eszközökkel. Mindez helyi szinten sokat hozott volna a konyhára, ha a helyzet ezen a ponton stabilizálódik, azaz az önkormányzati tulajdonlás kiterjesztése után „újraigazítva” beáll a közszolgáltatási piac. Csakhogy 2012 után – az önkormányzati tapasztalatok birtokában – mindkét irány elérhető eredményeit erőteljesen magához karolta a központi kormányzat.

b) Látható a folyamatból, hogy a holdingok vagy kvázi holdingok esetében fölgyorsultak az események. Az önkormányzatok elvi helyzetbe hozásával egyidejűleg a kormányzati politika egyre inkább a közfeladat-ellátás közvetlen, központilag egységes kialakításának és szervezésének útját építi ki. 2012-től bevezetésre került a közműadó. Majd az egyre kiterjedő hatósági árszabályozás mellett belépett a szolgáltatási díjak központi csökkentése a kormány rezsicsökkentési politikája keretében. Ilyen módon a holdingok oszlatéktermelő képessége egyre inkább csökken.

Korábban a többprofilúság előnyeit oly módon is tágabb körben ki lehetett használni, hogy egyes tevékenységek veszteségét a csoporton belüli eredményből lehetett kompenzálni. A keresztfinanszírozás lehetőségei azonban beszűkültek. Az uniós szabályok e tekintetben szigorodtak. Időnként pedig a hazai rendezés még ehhez képest is korlátozóbb (pl. a hulladékgyűjtésben).

A tulajdonosi politika mellett a központi gazdálkodási szabályozási politika átvezetése az üzleti stratégiákba megtörtént úgy, hogy az utóbbi hatása egyre erőteljesebbé vált.

c) Az újabb szakaszt 2014-től az energiaszolgáltató és a hulladékkezelő társaságok közhasznúvá (nonprofit) alakítása, valamint e körben a szolgáltatók centralizációja nyitja meg. A városi vállalatcsoportok szempontjából egy profiltisztulás lezárulását eredményezheti ez a folyamat. A víziközmű- és a hulladékgyűjtési közszolgáltatók nagyobb méretű egységekbe szervezéséről az ágazati törvények már gondoskodtak. A többprofilú társaságok fejlődése ezzel új irányba fordulhat, fölerősítve vagy megerősítve működésükben egyes eddig talán kevésbé hangsúlyos vonásokat.

Ennek jellemzéséhez az egységes irányítást érdemes a vagyongazdálkodás szerepével és helyzetével összehasonlítani. Sokszor nem is lehet pontosan elhatárolni, mivel a holdingok is ezen a néven vannak jegyezve. Ha szűkebb értelemben vesszük, az ebbe a körbe tartozó önkormányzati társaságok csak stratégiai tulajdonosi tevékenységet végeznek. Más vagyongazdálkodók emellett ellátnak közvetlenül feladatokat a városüzemeltetés, építőipari tevékenységek stb. körében. Ha az utóbbi üzletágak kiterjednek, önálló divíziókká válnak a beruházások, ingatlagazdálkodás, közterületfenntartás, parkgondozás stb. területén.

Tudatosan épített rendszer esetében nem kizárt kifejezetten a közszolgáltatási feladatok szélesebb körének a társaság tevékenységei közé felvétele. Mint láttuk, ekkor humán szolgáltató feladatok (kulturális, sport- stb. szolgáltatások) is bekerülhetnek a megfelelő intézményátszervezések után. További növekedés, profiltisztítási szándék és nyilvánvalóan eredmény szempont alapján egyes üzletágakra önálló leányvállalatokat alapít a társaság, vagy maga az önkormányzat hoz létre új céget. A vagyongazdálkodási struktúra ilyen jellemző felfejlődése azonban nem feltétlenül járt mindenütt együtt az egységes vállalatirányítás rendszerével. Bizonyára azért, mert a vagyongazdálkodó bővítése maga is tudta az elérni kívánt előnyöket hozni. Kisebb településméret, vagy a közszolgáltatási felelősség korlátozott volta mellett ez a megoldás kellő rugalmasságot és elégséges mozgásteret biztosított a mindenkori városvezetésnek. Az egységes irányításnak ez az oldala továbbra is fejlődés alatt állhat.

A funkcionális ok mellett van egy felelősségi tényező a változásban. Az új polgári törvénykönyv hatályba lépésével a társasági vezető tisztségviselők, valamint vezető szervek felelőssége nagyobb és jobban nevesíthető, mint korábban. A városi közszolgáltató társaságok ezért a képviselőtestülethez képest is jobban számonkérhető szerepkört visznek az állóeszköz- és ingatlanvagyon hasznosítása, valamint a tevékenységi eredményesség szempontjából. Ennek a ténynek mindenképpen van érdemi gyakorlati jelentősége városvezetési oldalról is.

3. Szerepek

A helyi feladatok ellátását biztosító gazdálkodó szervezetek egységes irányítás alá vétele tehát egy régebb óta kibontakozó jelenség, amelyik az utóbbi ciklusban már kifejezetten nagy hangsúlyt kapott. A kormányzati törekvések azonban 2012-től új irányt szabtak a folyamat kimenetelével kapcsolatos várakozásoknak.

Először a közterhek megállapításának célzottsága juttatta egyértelműen kifejezésre ezt a törekvést. Majd a szabályozás egységessé vált a díjak megállapítására nézve. Így az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok felosztható eredményének nagysága, egyáltalán ennek a jelentősége fokozatosan csökkent. Egyes relációkban meg is szűnt az eredmény, sőt, kompenzációs igények keletkeznek. A közeljövőben a kormányzati politika iránya a következőket célozza: a közüzemi vállalatok nonprofitá átalakításának kötelezettségét, regionális és központi állami vállalatok kijelölését, államigazgatási feladatellátási központ(ok) felállítását. A központi kormányzat érdeklődését különösen kiváltó közüzemi körön kívül ugyanakkor biztosan marad egy, a szervezési megoldások megválasztására is kiterjedően helyi felelősségi körben maradó városüzemeltetési funkciócsoport.

Mindebből az egységes vállalatirányításra nézve több következtetés származik. Először is a vagyongazdálkodási tevékenység önmagához mért eredményessége egyre kevésbé értékelhető. Másfelől viszont az egységes irányítás megmaradó részében felértékelődhet a közvetlen felelősséggel ellátott tevékenységi kör, illetve a megbízás útján való feladatellátás terjedelme és jelentősége. Az olyan vállalatcsoportok esetében, ahol egy működő, közvetlenül szolgáltató társaság köré szervezik a többi (törzsház-konzern), ez nem jelent problémát. A klasszikus holdingokra nézve, amelyek csak irányítást végeznek, viszont különösen hasznos a működő formák tapasztalatainak számbavétele. Ideértve – vállalatcsoporthoz tartozásuktól függetlenül – a vagyongazdálkodó társaságokat is.

Aktuális kérdés, milyen többletfeladatok jelennek meg a szűkebb értelemben vett stratégiai szerepkörön túl. A tapasztalatok alapján ilyenek különösen:

- (a) az önkormányzati feladatellátással kapcsolatos koncepcionálós döntések szakmai előkészítése, illetve érvényesítése,
- (b) külső, közvetlenül ellátott szolgáltatások föl vállalása és azok nyújtása,
- (c) belső (a vállalatcsoport többi tagjától átvett) feladatok egységes szervezése.

a) *(Stratégiai szerep)* A holdingforma önkormányzati feladatellátással való kapcsolata szokásos a kialakítás alapjául vett külföldi rendszerekben. A vállalatcsoportnak a közüzemi és infrastrukturális politikák megfogalmazásában, majd érvényesítésében való szerepe ott azért magától értetődő, mert az egységes irányítású társasági forma létét nagyban ez a vonás igazolja a közvélemény előtt. Például az energiatakarékosságot, a klímavédelmet, a fenntarthatóságot vagy más általános, az erőforrások felhasználásával kapcsolatos társadalmi érdeket előtérbe állítva könnyen bizonyítható az egységes szemlélet érvényesítésének szükségessége az amúgy még oly különböző városüzemeltetési ágazatokban.

A város és a holding stratégiájának összhangja képes ezt kifejezésre juttatni a közüzemi szolgáltatások és azok társadalmi fenntarthatósága összefüggésére hivatkozással. A közös szempontokat, a szinergikus kapcsolat kihasználásának szükségét az egységes irányítás jól hangsúlyozza, és ez elfogadottságában is tükröződik. Annál is inkább, mert a túl drága magánvállalkozások korlátozása vagy lecserélése számos más országban éppen ezeket az egységesnek értelmezett közösségi szempontokat célozza a korábbinál jobban érvényre juttatni.

Magyarországon ennek a fajta stratégiai szemléletnek az átvétele és érvényesítése önmagában egyelőre kevésbé jellemző. Nyilvánvalóan a legnagyobb kapacitású fővárosban adódna erre leginkább kézenfekvő módon lehetőség – követve ezzel más hasonló nagyságrendű európai metropoliszok példáit. Más hazai, természetesen jóval kisebb városok gyakorlatában azért szintén található hasznosítható tapasztalat. Leginkább a pályázatokban vitt szerepekben találunk hasonló motívumokat.

A városi holdingoknak több esetben van kifejezetten a projekt támogatások elnyerését célzó menedzser szerepkörük. Annál is inkább, mert a pályázati pénzek egy része esetében a pályázó csak társaság, illetve vállalkozás lehet. A helyi célok elérését ezért az önkormányzattal való célszerű együttműködések keretében optimalizálják. A most induló hétéves uniós fejlesztési ciklus hazai szervezési rendjében az e szerep iránti szükséglet minden bizonnyal nagyobb lesz.

A pályázati források helyi szintű elérését az integrált település- (város-) fejlesztési stratégiák foglalják rendszerbe. A holdingok vállalatvezetése itt több értelemben is partner szokott lenni. Egyrészt részt vesznek a megfelelő kiírások kiválasztásában és „megcélzásában”, azaz a vezetés az elérésben tud segíteni. Másrészt pedig az önkormányzati stratégiai irányok elérésének közvetett szervezésében lehet fontos szerepük, azaz a célok és az erőforrás felhasználások optimalizálásában.

b) *(Külső szolgáltatás)* A vagyonekezelő társaságok tulajdonképpen a holdingok „alteregói”. Olyannyira, hogy utóbbiak egy része nevében is „vagyonekezelő”. Másrészt, ha vállalatcsoportot nem is alakítanak, egy társaságon belül is csírájában sokszor megvannak az ehhez a fajta feladatellátáshoz szükséges szervezési alapok és formák. Mégpedig azért,

mert a vagyonkezelő maga is az egységes irányítás igényének kifejeződése. A tulajdonos (közhatalmi szerv) átfogó, eredményességen és/vagy megtakarításon alapuló kontrollt akar gyakorolni feladatellátási profiljába tartozó szervezetei fölött. A vagyonkezelők profiljának vizsgálata tehát ugyanúgy mutatja azt a gazdálkodási, szervezési és tevékenységi kört, amelyiket a holdingnak a központi és irányítói funkciói átfognak vagy átfoghatnak. Közös jellemzője ezeknek, hogy közvetlenül ellátott gazdasági tevékenységek.

Közvetlen ellátású külső feladatok egyes városok holdingjai irányító központjai tapasztalatai áttekintése alapján, valamint a fővárosi kerületi önkormányzatok vagyonkezelő vagy általános közszolgáltató vállalatai számbavételével különösen a következők:

- az üzemeltetés körében (egy-egy kisebb volumenű ágazati feladatokra szólóan)
 - városüzemeltetés egyes feladatai,
 - közterületek fenntartása,
 - zöldterületek fenntartása;
- a vagyongazdálkodás körében (stratégiai és közvetlen rendelkezésű feladatokként)
 - ingatlanhasznosítás,
 - egyes beruházások,
 - projektek megvalósítása,
 - projektekben közreműködői szerep (az önkormányzat mint kedvezményezett szerepe mellett);
- a helyi önkormányzatnak megrendelésre feladatellátás körében
 - intézményi vagyon működtetése,
 - önkormányzati feladatok átvétele megbízással;
- más társaságoknak nyújtott szolgáltatások megrendelésre
 - bérszámfejtés,
 - tb-ügyintézés,
 - hr-feladatok,
 - könyvelés.

Az utóbbi csoportnak akkor van értelme, ha tagvállalatok tekintetében eleve működnek ilyen belső szolgáltatások. Az önkormányzatnak teljesített megrendelések alapja megbízás, szemben a rendelettel biztosított kizárólagos jogok gyakorlásának többségével. Ebbe a körbe tartozhatnak a projekt pályázatok kidolgozása, közszolgáltatási szerződések alapján a nyújtott szolgáltatások színvonalának (tehát nem a szerződés teljesítésének) ellenőrzése stb.

c) *(Belső funkciók átvállalása)* A holdingok a vállalatcsoporton belül egyes szolgáltatásokat nyújtanak. Ezeket szokták szinergikus kapcsolatoknak nevezni. Ilyen különösen a cash-pool rendszer, a közös pénzgazdálkodás, könyvelés, bérszámfejtés, tb-ügyintézés, hr-feladatok ellátása. A felsoroltaknál bonyolultabb, mert kevésbé standardizált a közös informatika, kontrolling, ügyfélszolgálat stb. kialakítása és működtetése – ezért ezekre a közszolgáltató vállalati körben kevesebb működő példa van. Mindenesetre ez a kör a jövőben tágítható.

A szinergiák értelmezése egy további szinten is fölvetődik. Ezek már nem annyira a vállalatcsoporti léthez kapcsolódnak, hanem inkább a külső gazdasági hatások belsővé tételéhez. A megfelelő méretű városüzemeltetési egység elvileg optimalizálja a ráfordításokat és a hasznokat. A tulajdonjog egységesítésével pedig az eredmények fölötti rendelkezés egy

kézbe kerül. A mai hazai helyzetben a problémát csak az okozza, hogy a különböző kormányzati szintek versengenek egymással e pozíció betöltéséért.

A másik nehézség az európai uniós szabályokból és azok aktuális értelmezéséből adódik. A versenyszabályok, mint említettük nem támogatják a keresztfinanszírozást. Ezzel a tulajdonosi stratégiai döntések mozgástere korlátozottá válik. A szinergiáknak tehát van egy vállalatszoport és egy közszolgáltatási megjelenése. Szűkített körben az előbbinek maradhat meg érdemben is a jelentősége az önkormányzati feladatellátással összefüggésben. A közszolgáltatásokkal kapcsolatos szerepeket inkább az előző alpontok (stratégiai közreműködés, külső feladatellátás) foglalják magukban.

Összefoglalva, a holdingok szerepeltolódásának lehetünk tanúi, melynek keretében azonban meghatározott körben pozícióik megmaradnak, és még ki is teljeshetnek a közeli jövőben.

IV. fejezet

OKOK A FORDULATRA

Európában és a fejlett világ más részein a változások lényege nem annyira a gyökeres fordulat, mint inkább a korábbi szemléleti kizárólagosság megtörése. Korábban, az 1970-es évek végétől több mint két évtizedig uralkodó volt az a felfogás, hogy a privatizáció, a kiszervezés és a partnerség egyre inkább terjed a közszektorban, és majd tartósan uralkodó lesz az államok közszektorainak felépítésében világszerte. Az efféle várakozással nem egybevágó megoldásokra csak időleges átmenetként tekintettek. A kétezres évek elejétől azonban az említettek mellett megerősödött az az irány is, amelyik az állami, azon belül helyi önkormányzati „magántulajdonosi” minőséget tartósan egy megoldási formának tekintette. Különösen a közvállalati formák újrafelfedezése vált látványossá. Hasonlóképpen a közszektoron belüli, nem közjogi együttműködési megoldások megint jobban kiterjedtek.

Mindez ráirányította a figyelmet a közszférában a vállalatelméletek alkalmazhatóságára, ideértve a vállalatcsoportok kérdéseit is. A mikroökonómia főbb vállalatelméletei közül (Chikán, 2014) néhány különösen alkalmazhatónak bizonyul a közszektor által tulajdonolt társaságok működésére vonatkoztatva.

A tranzakciós költségek elmélete (Coase, 1937) alapján a tulajdonjogok egyesítésével vagy a méretgazdaságosság logikáját követve a szokásosan tevékenységi ágazatok szerint nyújtott szolgáltatások közötti szinergiák előnyösen kihasználhatók. Így például a szokásosan a közutak kezeléséhez rendelt eszközállomány jelentős részben átfedésben van a rendszerint külön szervezett közterületfenntartással. Ésszerűen összekapcsolható a vízellátás és a szennyvízelvezetés, és így tovább.

A megbízó–ügynök elmélet (Jensen–Meckling, 1970) alapján a kormányzati tulajdonú társaságok esetében különösen élesen vetődik föl a köztisztviselői tulajdonos és a menedzserek közötti kapcsolat és kontroll intézményeinek hatékonysága. Az előzőekben vizsgált vállalat-szervezési megoldások alkalmazásának tétje rendre ez, mint láttuk például az önkormányzati korporatizáció esetében.

Külön ki kell emelni még a hálózatelméleteket mikroökonómiai nézőpontból (Hakanson–Snehota, 1989), és azok alkalmazhatóságát a közszektor társaságaira. A vállalatcsoportok városi vagy globális szolgáltatásszervezési kapcsolatai tulajdonosi szempontból vonzóak, tevékenységi oldalról pedig racionálisak lehetnek. Lényeges, hogy a működés kiterjedése nem feltétlenül a területi lefedettség homogenitására alapul, vagyis a hálózatosság jellemzői igencsak érvényesülnek. A hálózatosság sajátosságai a közüzemi szolgáltatásokban tevékenykedő magánvállalatokat is jellemzik. Példaként említhetjük, hogy egy nagy nemzetközi energiaszolgáltató cég leányvállalatai nem a vezetékhálózat egységessége alapján kapcsolódnak össze, hanem megszerzett ellátási jogosultságaik alapján.

Ez utóbbinak pedig azért van jelentősége, mert a mai világban a közszolgáltatások, különösen a közüzemi jellegűek a termelés és a termelő szolgáltatásokhoz hasonlóan jelentős mértékben globalizálódtak, azaz világméretűen szervezettek.

Azonban nemcsak az új esélyek, hanem a követő válsághelyzetek is ebből a körülményből adódtak. A 2008. évi ingatlanhitelezési és bankválság nyomán előtérbe kerültek a piaci liberalizáció mellett alkalmazott regulációs-szabályozó hatósági eszközrendszer korlátai. Egyidejűleg a korábbi integrációs törekvések megtorpantak, amit az Európai Unióban a korábban dédelgetett föderációs elképzelések ellenében előtérbe lépő más megoldások mutattak. Az Európai Unió Lisszaboni szerződése már ennek jegyében lépett hatályba 2009. december 1-én. Mindezeknek a makroszintű jelenségeknek a közüzemi szolgáltatások szervezésére nézve az lett a következménye, hogy – jobb híján – a tagállamok kormányai kontrollok alkalmazására és közérdekre hivatkozással bizonyos fékek alkalmazására több esélyt kaptak. Mégpedig akár egyes monopóliumokkal szemben – de nem feltétlenül magának a monopolizációnak a jelensége ellenében.

A szabályozatlan vállalatok szolgáltatásával szembeni kritikák a válság kapcsán erősödtek. Ahol nem megfelelően működtek a kontrollok, a díjak monoton növekedésbe kezdtek, amit a hosszú távra szóló szerződések miatt nem volt egyszerű korrigálni. A kollektív fellépés különböző formáinak tehát meglehettek a jó okai.

1. Feszültséget generáló okok

Rendszerezzük hát a közüzemi szektorban a kétezres évek elején kibontakozó feszültségeket kiváltó okokat annak érdekében, hogy az ezekre válaszul következő folyamatokat mélyebben megértsük!

a) A válsághatások jelenségei a közüzemi szektorban nemzetközi szinten az ágazati liberalizációs politikák érvényesülése után merültek föl. Ennek lényege az volt, hogy a piacnyitáshoz nélkülözhetetlen reguláció nem mindenütt és nem mindig volt elég erős, illetve hatásos. Ilyenkor a magánszolgáltatók fölötti kontroll hiánya a szokásosnál erősebb válságkilengésekkel fenyegetett. Ilyen volt például a kaliforniai áramkimaradás a hálózat-felújítás huzamos elmaradása miatt az ezredforduló körül. Hasonlóan emlékezetes példa a nápolyi szemétmizéria, amikor a szolgáltatás huzamos ideig szünetelt, és járványveszélyes helyzetet okozott. A modern kormányzati kudarcok körébe sorolható gazdaságsszabályozási elégtelenségekről beszélhetünk az ilyen és hasonló esetekben.

b) A monopóliumok érdekei és a globális szempontok sajátosan összekapcsolódtak. A liberalizáció ezekben a hagyományosan a piacgazdaság keretei között is kormányzati beavatkozásokkal érintett ágazatokban a nemzeti piacokra való belépés megnyitásának lehetővé tételének kötelezettségét jelentette. Az 1990-es évek folyamán az egységes piacok megteremtése érdekében erre nagyjából egyidőben került sor a fejlett és az Unióba folyamatosan belépő országok között. Hasonlóképpen volt ösztönző a nemcsak Európát magában foglaló gazdasági integrációk, mint az OECD, a Nemzetközi Valuta Alap, illetve a Világbank politikája. A piacnyitás azonban különböző helyzeteket teremtett az abban részes szereplők között, ami adott esetben egyenlőtlen lehetett. Sok múlott a kiinduló politikai és szerződési akarat érvényesítésének mikéntjén. Mindenesetre a globális piacon hódító vállalatláncok kellően egy súlycsoportú partnerei lehettek nagyvárosi önkormányzatoknak vagy akár kormányoknak is.

c) A háztartási energia árai és más hálózatos közszolgáltatások díjai tartósan elszakadhattak a (vásárlóerő-paritáson számított) nemzetközi átlagtól. Világgpiaci árak alapján összehasonlítva pedig a közüzemek nyeresége szintén relatíve kiemelkedően kedvező és stabil lehetett, de nem feltétlenül a piaci versenyben való helytállás, hanem szabályozási hibák következtében. Ilyenkor az utóbbiakból adódó kockázatokat, a hosszú távú megtérülés elvéből kiindulván prognosztizált feltételekkel nem a szükséges súllyal vették figyelembe. Magyarországon 2010-től rendre ezzel¹⁹⁷ érveltek a kormányzati erők, a 2008-tól kezdődő időre mutató és a cégek árképzését kritizálva. Ebből kiindulva folyt 2012–2014 között a kormányzat „rezsicsökkentési” politikája.

d) Az Európai Unió általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó politikájának alakulását már elemeztük. Most ehhez hozzátehetjük, hogy ez egyúttal egybevágott az integráció átfogó alakításának egyik erős irányzatával, amelyik az ún. szociális Európa megteremtését tűzi ki célul. Ebből a nézőpontból a kontrollált állami monopolhelyzetek megteremtésének egységes és koncepciózus közösségi célja van. Az ehhez az irányzathoz köthető lényeges közösségi jogi szabályozási változások sok tekintetben a korábbi liberalizációs politikák elhajlásai ellenében határozhatók meg.

e) A szektorálisan feszültséget gerjesztő kiváltó „jó okok” egy következő csoportját a Nyugat-Európában és a fejlődő országokban jelentkező civil ellenálláshoz köthetjük. A kötetünkben korábban említett remunicipalizációs törekvések számos formája és példája idesorolható. A legerősebb mozgalom „a vízhez való jog” követelését tűzte zászlajára azzal a céllal, hogy az ivóvizet vonják ki a piaci szolgáltatások köréből, és garantálják teljesen tiszta közjósággként való biztosítását – akárcsak az egészséges levegőét. A mozgalom el is érte, hogy az Európai Parlament társadalmi konzultáció eredményeként napirendjére vegye a témát. Ugyanakkor hangsúlyozottan nemcsak európai mozgalomról van szó. Figyelemmel a feszültségek halmozódásának lokális gócaira, valójában erős megmozdulások voltak a Távol Keleten és Dél-Amerika egyes nagyvárosaiban is.

f) Az alapul fekvő konfliktusok sorában kell említeni a liberalizáció magánszektor bevonó kezdeményezéséből eredeztethető, de adott esetben hibásan tételezett intézmények defektusait. Különösen a fejletlenebb európai országokban a korrupció terepeként a közüzemi szolgáltatások nyújtása a jelek szerint könnyebben előtérbe kerülhetett, éppen az ún. járadékvadászatra¹⁹⁸ való alkalmasság folytán. Ebben a vonatkozásban azonban, úgy tűnik, egyre inkább igazolhatóan a nemzetközi vállalatláncok érdekeltsége is potenciálisan megáll.

Összességében tehát a közüzemi szektorban a kétezres első évtizedekben poszt-neoliberalizációs feszültségpontok keletkeztek. Erre a helyzetre aztán különböző válaszok formálódtak ki gazdasági, kormányzati és társadalmi értelemben egyaránt.

¹⁹⁷ Az energiaárak alakulására, összehasonlítva a lakossági gázzal I. KSH-forrás alapján Népszabadság, 2015. február 02. sz. 5. old.; az áram magyarországi túlárazására összehasonlító adatok tükrében: <http://www.enkonzult.hu/Villamos-energia/aktualis-hirek.html>

¹⁹⁸ L. ennek egy „korai” kifejtésére: Tóth, 2010

2. Válaszreakciók

A közüzemi szektorral és a hálózatos szolgáltatásokkal kapcsolatos piacgazdasági feszültségekre az ezredforduló után többféle válasz született. Ezek részben intézményesek, részben meghatározott kormányzati technikák erősítésében állnak. Az eddigi elemzések után most lássuk együtt őket!

a) Az *insourcing* a korábbi kiszervezés (outsourcing) ellenében a belső szerződésekre épül. A vállalati gazdálkodás logikájából kiindulva a belső erőforrások felhasználásának optimalizálását állították előtérbe.¹⁹⁹ Nem tagadva egyúttal a piacgazdaság fontosságát a közszolgáltatási szektorban. Olyan logika mentén, miként a nagyvállalatok és a vállalatcsoportok szervezik magukat szorosan a verseny feltételei közepette. Van ennek kormányzati alapja is, mikor a helyi vagy területi hatóság szempontjából a kiszervezés megvalósításának költség-tényezői is érdemi számbavételt követelnek, és ezért a jogszerű belső megállapodásokkal komolyan számolnak.

b) A remunicipalizációt, azaz az önkormányzati kiszervezés megváltoztatását ismét belső szervezésre már említettük egy jelenségként. Igazából a *municipalizáció* (önkormányzatosítás) tartalmát is ki kell emelni, azaz a közösségi kontroll erősítését. Két arca van tehát a válasznak, és ezt a nemzetközi példák is mutatják. Az egyik magánjogi, mikor is – rendszerint társadalmi nyomásra – lecserélik a szerződésben magánszolgáltatói alanyt. Példákként erre láttuk a francia és német városok sorát. A másik megközelítés, amikor korrupciós és más okok miatt általában véve magának a közjogi, továbbá a kormányzati tulajdonlasi megoldásnak az ázsiója nő meg, amire különösen olasz példák mutatnak. Utóbbira példa az elemzett önkormányzati korporatizáció formáinak a hangsúlyozottabb alakzata.

c) Különösen a bankválság után a gazdasági *reguláció* eszközeit erősítették. Főleg a pénzügyi szektorban, de az energiaágazatok és más közműszolgáltatások sem maradtak érintetlenül. Az utóbbiak körében a szabályozással való kormányzati befolyásolás erőteljesebb lett. Még hozzá a minden léptékben, amibe különösképpen bele kell érteni az uniós és a nemzeti szinteket. Erősödtek a szakpolitikai meghatározások, amilyen az integráció keretében a megújuló energiaforrások támogatása. Míg ugyanerre tagállami szinten kiemelkedő példa a német atomenergia termelésének záros határidővel való megszüntetése a törvényhozás 2011. évi határozatával.²⁰⁰

d) Csakhogy ugyanennek a válasznak ellenhatásaként a *vállalati érdekcsoportok* is aktívabbak lettek. A kormányzati döntések mögött, akár az uniós szinteken is, erős kezdeményező és akaratervényesítő lobbik tevékenységét mutatják ki. Nehéz is lenne ezt tagadni, hiszen egyik vagy másik ágazatpolitikai preferencia elfogadása, avagy elvetése súlyos versenyelőnyöket, illetve -hátrányokat keletkeztet, ami biztosan nem hagyja hidegen a közvetlenül

¹⁹⁹ Már korán nemzetközi gyakorlatokat összegzett a tárgyban Drótos–Evers, 2007 részletes és dokumentált prezentációja.

²⁰⁰ L. erről részletesen: Fodor, 2014: 81–101.

érdekelte köröket. A közüzemi szféra érintettsége nem egyedüli a gazdaságban, de feltétlenül az egyik kiemelt célterület a közszféra által való befolyásolás oldaláról. Az idetartozó javak és szolgáltatások előállításának természete, abban a kormányzati szektor szerepe predesztinálja ezt a pozíciót.

e) A sorba tartozik a közszolgáltatások szervezési és újraelosztási *centralizációjának* válasza. Legradikálisabb változatát Európában Magyarországon valósították meg 2010-től. Mint láttuk, a jogszabályváltozásokkal alapvető tulajdoni átrendezést hajtottak végre a közmű-ágazatcsoportban. Ugyancsak megvalósult a szektorban megtermelt jövedelem nagyarányú átcsoportosítása. Több ágazatban lényegesen megváltozott az iparszerkezet. Végül a közműszolgáltatások az ún. szakpolitika témái közül a nagypolitikába is bekerültek, a 2014. évi választásokra is tekintettel előzőleg meghirdetett ún. lakossági rezsiszökkentési program révén.

A magyarországi kormányzati centralizáció tehát egy válaszlehetőség megragadása volt az előző alpontban összefoglalva többoldalúan megokolt, elsősorban gazdasági és érdekalapú feszültségekre. A központosítás fogalma több értelemben is megáll. Egyrészt gazdasági és gazdaságon kívüli kényszerek alkalmazása tekintetében. Az előbbire a szektort érintő különadók szolgáltatottak példát, az utóbbira pedig egyes külföldi cégek tulajdonrészeik eladása érdekében történő nyomás alá helyezése. Másrészt az önkormányzati decentralizáció felszámolása is megtörtént a feladatok jó részének elvonásával és a pénzügyi önállóság jelentős korlátozásával.

A folyamat több lépésben zajlott le. Közben az erőviszonyok fokozatosan alakultak át. A 2010. évi választások utáni kétharmados politikai fordulat, majd a nyomában következő és az előzőekben elemzett ágazati törvényalkotás a szektorban először még a helyi önkormányzatokat és a hazai piaci viszonyok korrekciójában érdekelt érdekcsoportokat hozta helyzetbe. A központi kormányzathoz hasonló politikai elkötelezettségű önkormányzati többség bízott abban, hogy tulajdonosi részesedéseivel új módon gazdálkodva további erőforrásokkal (társaságaik osztalékával) egyúttal megfelelő cselekvési mozgásteret hozhat létre.

2013 elejétől a rezsiszökkentési politika azonban ezt a mozgásteret csökkentette. Majd a vállalati szektor törvényhozási úton való átalakítása „trösztösítéssel” (a víziközmű-szolgáltatások és a hulladékgazdálkodás körében), továbbá a nonprofit jelleg célja elérésének kitérésével (hulladékos és energiaszolgáltatások), végül nemzeti intézmény felállításával (közműszolgáltató, kéményseprés) gyakorlatilag az újraelosztás kedvezményezettjét a központi szintben határozta meg.

A korábbi történések után ez elkerülhetetlen volt. Az önkormányzatok három nagy költségvetési feladata közül kettőt (a közoktatást és az egészségügyet) lényegében kivezettek. A forrásoldalt szűkítették, különösen a személyi jövedelemadó megosztásának megszüntetésével. Ebből okszerűen következett egyfelől a központi adósságrendezés – hiszen a jövőben a helyben képződő forrásokkal már nem számolhattak. Másfelől a tulajdonosi részesedések eredménytermelő részének elvonása, nehogy a forrásszűkítés államháztartáson kívüli eszközökkel legyen kompenzálható.

A nemzetközi szintre emelkedetten létező feszültségekre való centralizációs válasz azonban számottevő demokratikus deficittel járt. Ez az a tényező, amelyik e reakciót lényegileg megkülönbözteti a többi, azaz más országok és kormányzatok által választott megol-

dásoktól. A külföldi tulajdoni hányadok megszerzésének módja jogállami, az adóterhelések meghatározásának mikéntje versenygazdasági, a közbeszerzések körének korlátozása az állami támogatások jogszerűségi kérdéseinek sorát vetette föl – legalábbis az uniós közös jog kontextusában. Az ezen az alapon nyugvó alkotmányosságot ez minden bizonnyal sérti, ha a hazai alaptörvényt éppenséggel nem is.

Kérdés, megszüntethetők-e egyáltalán a deficitek. A jogi eljárások évek múlva zárulhatnak le, és akkor is a sérelmek reparációján túl az eredeti állapotok aligha kerülhetnek már helyreállításra. Még ha a természetes jogérzet szerint ez is lenne igazságos.

Gazdasági és társadalmi szempontból azonban a kulcskérdés éppen az, hogy az ilyesféle helyreállítás értelmetlen volna. Valójában az alapvető kérdés inkább az, hogy a vázolt válsággerjesztő tényleges kihívásokra: a szektorban különösen éles korrupciós kockázatokra, valamint a kellően kontrollt nélkülöző járadékokra – milyen fékek lehettek volna beépítve, és milyenek lehetnek majdan kialakítva. Csak erre megfelelően és ennek megfelelően kialakított, erős érdekalapú támogatottsággal biztosítható, hogy a később egyszer újragondolt rendszer – ne egy hasonló válságba torkolljon, mint amit egyszer már megelőzni és kezelni képtelennek bizonyult.

Irodalomjegyzék

- Agg Zoltán (2007) Esettanulmány a Veszprém Megyei Önkormányzat vagyongazdálkodásáról. In: Vigvári, szerk., 2007: 195–213.
- Ahmed, Etisham és Giorgio Brosio (eds.) (2006) *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Árva Zsuzsa (2014) A villamosenergia-szolgáltatás piaci viszonyai. MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport, Debrecen. Kézirat, 15 old.
- Atkinson, Anthony B. és Stiglitz, Joseph E. (1980) *Lectures on Public Economies*. London: McGRAW-HILL.
- Bailey, Stephen J. (1999) *Local Government Economics: Principles and Practice*. Houndmills: MACMILLAN.
- Bardhan, Pranab (2006) Decentralization and Development. In: Ahmed and Brosio, 2006: 201–223.
- Batina, Raymond G. and Toshihiro Ihuri, (2005) *Public Goods: Theories and Evidence*. Berlin: Springer.
- Batley, Richard és Stoker, Gerry (1991) (eds.) *Local Government in Europe: Trends and Developments*. Houndmills: Macmillan.
- Bauer, Hartmut (2014) The City of Potsdam: Between Privatisation and Remunicipalisation. Local Experiences and General Aspects. COST program. Kézirat, 25 old.
- Beluszky Pál (1982) Gazdasági körzetek—vonzáskörzetek—közigazgatás. In: Raft Miklós szerk. *A helyi-területi közigazgatás*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Beluszky Pál (2003) *Magyarország településföldrajza. Általános rész*. Budapest: Dialóg Campus.
- Békés Márton (2012) Az önkormányzati vállalatok egységes irányításának átfogó elemzése. BCE Gazdálkodástudományi Kar, Vezetéstudományi Intézet, szakdolgozat, Budapest.
- Bende-Szabó Gábor – Verebélyi Imre (2000) Szerk. A regionális önmányzatok megalakításának lehetőségei, feltételei és következményei. Kézirat. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- Bevir (2008): *Key Concepts in Governance*. Berkeley: University of California.
- Bibó István (1975) Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció. Budapest: MTA Igazgatástudományi Bizottsága.
- Bibó István (1986) *Válogatott tanulmányok*. Első kötet, 1935–1944. Budapest: Magvető.
- Bird, Richard M., Robert D. Ebel and Christine Wallich (1995) Fiscal Decentralization: From Command to Market. In: Bird and Wallich (eds.) *Decentralization of the Socialist State. Intergovernmental finance in Transition Economies*. Washington: The World Bank, 1–67 pp.
- BM (2006) Tizenöt év a magyar önkormányzati rendszer szolgálatában. Önkormányzati tükrő, 1990–2005. CD melléklet.
- Bolf-Galamb Zsófia (2011): A közszolgáltatási csomag reformja. In: *Állami Támogatások Joga*, XII. évf. 4. szám 3–17. old.
- Bordás Mária (1997) A közszolgáltatások és az állam. A közigazgatási felelősség határai és a magán-szféra részvételének formái, összehasonlító közigazgatási szempontból. PhD értekezés. Budapest. Kézirat.

- Bovaird, Tony and Löffler, Elke (2003a) (ed.) *Public Management and Governance*. London: Routledge.
- Brada, Josef C. (1996) Privatization Is Transition—Or Is It? *Journal of Economic Perspectives*, 2 (Vol. 10), pp 67–86.
- Bruss, Fritz and Markus Eller (2003) 'Efficiency and Federalism in the European Union: The Optimal Assignment of Policy Tasks to Different Levels of Government'. *Working Papers*, IEF Working Paper Nr. 50. [Wien: Research Institute for European Affairs]
- Buchanan, J.M. (1968) *The Demand and Supply of Public Goods*. Austin: Round McNally and Co.
- Bühner, R., Dobák T., Tari E (2002) *Vállalatcsoportok. Konzern szervezetek, holdingstruktúrák*. Budapest: Aula
- Capková, Sona (2000) Helyi kormányzati ügyek. In: Nemeč, Juraj és Wright, Glen (szerk.) *Közösségi pénzügyek*. Budapest: Aula, 469–501. old.
- Castells, Manuel (2004) ed. *The Network Society: A cross-cultural perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.
- CEEP (2010): *Mapping of the Public Services: Statistics, Organizations and Regulations*. European Commission 2010. www.ceep.eu (2013.01.11.)
- Chavez, Daniel (2014) An Exceptional Electricity Company in an Atypical Social Democracy: Costa Rica's ICE. In: McDonald, David (ed.) *Rethinking Corporatization and Public Services in the Global South*. London: Zed Books, pp. 31–61.
- Chikán Attila (2014) Hidak a közgazdaságtan és a gazdálkodástan között: A vállalatelméletek. *Magyar Tudomány*, 2014. évi 8. sz. 914–917.
- Citroni, G. (2010) Neither State Nor Market: Municipalities, Corporations and Municipal Corporatization in Water Services – Germany, France and Italy Compared. In: Wollmann–Marcou (eds.): *The Provision of Public Service in Europe: Between State, Local Government and Market*. Cheltenham: Edward Elgar, 191–216.
- Coase, Ronald H. (1937) The Nature of the Firm. *Economica*, IV, 13, 386–405.
- Coase, R. H. (1960) 'The Problem of Social Cost', *Journal of Law and Economics* 3: 1–44. [Magyarul: A társadalmi költség kérdése. In: A jog gazdasági elemzése (Válogatott tanulmányok). *Gazdasági-jogi tanulmányok II*. Budapest: Közgazdasági és Jogi, 202–243. old. Vál. és szerk.: Harmath Attila és Sajó András.
- Collinge, Chris and Srbljanin, Alan (2003) A Network Paradigm for Urban Governance? In: Robin Hambleton, Hunk V. Saritch and Murray Stewart (eds.) *Globalism and Local Democracy: Challenge and Change in Europe and North America*. Houndmills: Palgrave Macmillan, pp. 169–184.
- Council of Europe (1997) 'Local finance in Europe' *Local and Regional Authorities in Europe*, No. 61, Council of Europe. Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) on local finance in Europe. With the assistance of David King and Rémi Jequier. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Corruption (2007) *Corruption Risks In Hungary: National Integrity System Country Study*. Ed. by E. Kósa and N. Alexa. Budapest: Nyitott Könyvműhely.
- Cullis, John és Philip Jones (2003) *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Budapest: Aula.
- Dafflon, Bernard (2006) The Assignment of Functions to Decentralized Government: From Theory to Practice. In: Ahmad and Brosio, 2006: 271–305.
- Dahl, Robert A. and Tufte, Edward R. (1973) *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University.

- Davey, Ken és Péteri Gábor (1998) A helyi önkormányzati pénzügyi rendszer átalakítási lehetőségei. Nagykovács: Pontes.
- Davey, Ken, Horváth M. Tamás és Péteri Gábor (2000) Jelentés. In: Helyi önálló és önkormányzati feladatok. Tanulmányok. *Közigazgatás-fejlesztési füzetek 1.* Budapest: Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság.
- Dexia (1999): *Local Public Companies: In the Fifteen Countries of the European Union and in Norway.* Paris: Dexia.
- Dexia (2004): *Local Public Companies: In the 25 Countries of the European Union.* Paris: Dexia.
- Dexia (edition) (2006) 89 200 sub-national authorities in the European Union. Paris: Dexia.
- Dexia (2008) *Sub-National Governments in the European Union: Organisation, Responsibilities and Finance.* La Défense: DEXIA.
- Dexia – CEMR (2011) *Subnational Public Finance in the European Union.* Paris: Dexia
- Dietrich, Michael (2011): Corporate Governance in Germany. In: *Economic Studies and Analyses / Acta VSFS*, Vol. 5., No. 2., pp. 148–165.
- Domokos László (2012): Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál. Az Állami Számvevőszék ellenőrzésének tapasztalatai. *Pénzügyi Szemle*, LVIII. évf. 2. sz.
- Drótos György – Evers, Wulf (2007) *Restructuring in Local Authorities.* Budapest: Horváth & Partner Gmbh. Prezentáció, Belek/ Turkey, 2007. október 4. pp. 46
- Dunleavy, Patrick and O’Leary, Brendan (1987) *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy.* Houndmills: Macmillan.
- Előházi Zsófia (2012): A helyi közszolgáltatások szervezésének eljárásjoga. Készült a Területi közszolgáltatások szabályozásai c. MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport által folytatott kutatás 2012–16. keretében. Kézirat, 2012.
- ESPO Scientific Report II. (2006) *Applied Territorial Research: Building a Scientific Platform for Competitiveness and Cohesion.* Luxemburg: ESPON Programme. www.espon.eu
- EPEC (2011) Market Update. Review of the European PPP Market in 2011. European PPP Expertise Centre, Luxembourg, <http://www.eib.org/epec>
- Faragó László (1994) Regionális gazdaságfejlesztés „keresletoldali” stratégiák segítségével. *Comitatus*, 12. sz. 60–63. old.
- Flynn, Norman és Strehl, Franz (1996) szerk. *Public Sector Management in Europe.* London: Prentice Hall.
- Fodor László (2014) *Klímavédelem az energiatörvényben – szabályozási modellek Németországból.* Budapest: Wolters Kluwer.
- Fónai, Mihály (2012): Potential Impacts of Community Problems and Residential Needs on Local Politics. In: Bódi, Ferenc–Fábián, Gergely–Lawson, Thomas (eds): *Local Organisation of Social Services in Hungary.* Studies in Comparative Social Pedagogies and International Social Work and Social Policy. Vol. XXII. Bremen: Europäischer Hochschulverlag GmbH & Co. KG. pp. 78–103.
- Fulmini, Azelio (2006): Közvállalkozások és általános érdekű szolgáltatások. http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/market/rules/article_7197_hu.htm (2013.01.11.)
- Gajduschek György (2014) Government vs. Governance in Central and Eastern Europe from Pre-Weberianism to Neo-Weberianism? Subjective notes on the margin of a NISPAcees 22nd conference held in Budapest, 2014. Bratislava: NISPAcees. Forthcoming

- German Corporate Governance Code. Governmnet Commission, 2010. <http://www.corporate-governance-code.de/eng/kodex/6.html> (a 2010. évi utolsó módosításokkal egységes szöveg, 2012.04.27-ei letöltés)
- GOLD II (2010) United Cities and Local Governments: *Local Government Finance: The Challenge of the 21st Century.. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Goldsmith, Mike (1992) 'Local Governments' *Urban Studies*, Vol. 29, Nos. 3/4, pp. 393–410.
- Grossi, G. and Reinhard, C. (2007): Governance of Public-Private Corporations in the Provision of Local Utilities in the Italian Case. In: *International Public Management Review*. Vol. 8., No. 1. pp. 130–151.
- Grossi, G. and Reinhard, C. (2008): Municipal Corporatization in Germany and Italy. In: *Public Management Review*. Vol. 10., No. 5. pp. 597–617.
- Grossi, Giuseppe and Thomason, Anna (2011): Jointly Owned Companies as Instruments of Local Government: Comparative Evidence From the Swedish and Italian Water Sectors. In: *Policy Studies*. Vol. 32., No. 3. May, pp. 277–289.
- Hajdu Péter (2006) Önkormányzat feladatok ellátása önkormányzati tulajdonú, holding struktúrájú gazdasági társaság létrehozásával. *Magyar Közigazgatás*, LVI. évf. 11. sz.
- Hajdú Zoltán (2001) *Magyarország közigazgatási földrajza*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Hajnal György (1999) Teljesítmény-orientáció a közigazgatási reformokban. Nemzetközi tapasztalatok a második világháború utáni időszakban. *Magyar Közigazgatás*, XLIX. évf. 6., 7. és 8. sz.
- Hajnal György (2004) Igazgatási kultúra és *New Public Management* reformok egy összehasonlító esettanulmány tükrében. Ph.D. értekezés. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest, kézirat.
- Hakansson, Hakan (2010) *Határtalan hálózatok. Az üzleti kapcsolatok menedzsmentjének új szemlélete*. Budapest: Aliena Kiadó
- Hakansson, Hakan – Snehota, Hein (1989) No Business Is an Island. *Scandinavian Journal of Management*, 5, 3, 187–200.
- Hall, David (2012) Re-municipalising Municipal Services in Europe. Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), Business School, University of Greenwich, pp. 29, www.psiru.org;
- Hall, David et al. (2013) Renewable Energy Depends on the Public Not Private Sector, Greenwich: Public Services International Research Unit (PSIRU), Business School, University of Greenwich, pp. 7, www.psiru.org (2013. 07.07.)
- Hall, D., Lobina, E., Terhost, P. (2013) Re-municipalisation in the Early Twenty-first Century. Water in France and Energy in Germany. *International Review of Applied Economics*, Vol 27, No 2, 193–214.
- Hambleton, Robin (2003) The New City Management. In: Robin Hambleton, Hunk V. Savitch and Murray Stewart (eds.) *Globalism and Local Democracy: Challenge and Change in Europe and North America*. Houndmills: Palgrave Macmillan, pp. 147– 168.
- Harmathy Attila (1983): *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Haus, Michael, Hubert Heinelt and Murray Stewart (2005) eds. *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*. Abingdon: Routledge.
- Hegedüs, József (2004) Financing Local Public Services. In: *How to Improve Development on Local-level?* Budapest: Friedrich Ebert Stiftung, pp. 48–70.

- Hegedüs József–Tönkö Andrea (2007) Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában – A feltételes kötelezettségvállalás problémája. In: Vigvári, szerk., (2007): 67–94. old.
- Hegedüs József–Tönkö Andrea (2012) A víz- és csatornaszolgáltatás alternatív strukturális modelljei és ezek változási irányai Európában és a fejlett világban. MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport, Debrecen. Kézirat, 25 o.
- Heinelt, Hubert / Kerrouche, Éric and Egner, Björn [Heinelt et al.] (2006) From Government to Governance at the Local Level: Some Considerations Based on Data Surveys with Mayors and Chief Executive Officers. In: Hoffman-Martinot and Wollmann (eds.), 2006: 207–230.
- Hermann et al. (1999) (Herman, Z., T. M. Horváth, G. Péteri, G. Ungvári) *Allocation of Local Government Functions: Criteris and Conditions*. Washington DC: FDI.
- Herrigel, Gary (2007): A New Wave in the History of Corporate Governance. In: *Enterprise & Society*. Vol. 8., No. 3. Sept, pp. 475–488.
- Hesse, J. and Sharpe, L. J. (1991) ‘Conclusions’ in J. Hesse ed. *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hoffman István (2008) A kistérség helye a magyar közigazgatás rendszerében. PhD-disszertáció (Kézirat)
- Hoffman István (2011): Az (uniós jogi) színpalak mögött: a helyi önkormányzatok szerepe a hulladék-gazdálkodási közzolgáltatás megszervezésében. In: *Európai Jog*, 5. sz. 28–34. old.
- Hoffman-Martinot, Vincent and Wollmann, Hellmut (2006): State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence. Wiesbaden: VS Verlag für Socialwissenschaften.
- Homan, J., D. Howl, I. Tosics (2007) *URBACT METROGOV Final Report*. Birmingham: URBACT.
- Horváth Gyula (1997) Regionális politikai munkacsoport szektorelemzése. In: *EU-csatlakozásunk stratégiai kérdései*. Budapest: Integrációs Stratégiai Munkacsoport.
- Horváth Gyula (2001) *Európai regionális politika*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Horváth M. Tamás (1993) Towards the Enabling Authority in West and East: Hypothesis. In: T. M. Horváth ed. *Public Administration in Hungary*. Budapest: Hungarian Institute of Public Administration, pp. 130–147.
- Horváth M. Tamás (1997a) Közzolgáltatások magánszervezésben. Privatizáció a településeken. *Magyar Közigazgatás*, 1997. évi 4. és 5. sz.
- Horváth, Tamás M. (2000) ed. *Decentralization: Experiments and Reforms. Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Horváth M. Tamás (2002) *Helyi közzolgáltatások szervezése*. Budapest: Dialóg Campus.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2004) *A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- Horváth M. Tamás (2005a): *Közmenedzsment*. Budapest: Dialóg Campus.
- Horváth M. Tamás (2005b): MINTHA-KÖVETÉS. Globalizációs problémák az önkormányzati fejlődés példáján. *Nemzetközi Közigazgatási Szemle*, no. 2. pp. 2–19.
- Horváth M. Tamás (2005c) A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás*, március, LV. évf. 3. sz. 142–165. old
- Horváth M. Tamás (2006) A közmenedzsment mint diszciplína. *Jogtudományi Közlöny*, 2006. évi 10. sz.

- Horváth M. Tamás (2006b) Nincsen kas. A helyi önkormányzatok kapacitáskeretei pénzügyi szempontból. In: *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis VI*. Debrecen: Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 2006: 157–181. old.
- Horváth M. Tamás (2007) (szerk.) *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Budapest: KSzK.
- Horváth M. Tamás (2011): Közszolgáltatási rendszerek főbb európai modelljei. Budapest: BVK HOLDING. <http://www.bvkholding.hu/kozszolgáltatások/nemzetközi-hazai-gyakorlatok/> (2013.01.11.)
- Horváth M. Tamás (2013) Csendes fordulat. *Jogtudományi Közlöny*, LXVIII. évf. 4. sz. 173–182. old.
- Horváth M. Tamás–Péteri Gábor (2013a) Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.) *Verseny és szabályozás*, 2012. Budapest: MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 177–200. old.
- Horváth M. Tamás (2013) Elefánt... Állam a szerződési és társasági viszonyokban. In: Horváth M. T. (szerk.) *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*. Budapest: Dialóg Campus, 155–172. old.
- Horváth M. Tamás, Józsa Zoltán, Hoffman István (2013) Újraszabva. A városi kormányzás szöveve a kontinensen. In: Horváth M. Tamás (szerk.) *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*. Budapest: Dialóg Campus, 9–42.
- Horváth M. Tamás, Péteri Gábor, Vécsei Pál (2014) A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012. *Közgazdasági Szemle*, LXI. évf. 2. sz. 121–147. old.
- Horváth M. Tamás, Péteri Gábor, Vécsei Pál (2014b) Iskolapéllda a pénzügyi decentralizációról. A magyarországi helyi forrásszabályozási rendszer (1990–2012) esete. In: Horváth M. Tamás (szerk.) *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*. Budapest: Dialóg Campus.
- Howlett, Michael and Ramesh, M. (1995) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Don Mills: Oxford.
- Howlett, Michael (2011): *Designing Public Policies*. London: Routledge
- Hughes, Owen E. (1994) *Public Management & Administration: An Introduction*. New York: St. Martin's Press.
- Hughes, Owen E. (2003) *Public Administration and Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Illés Iván (2002) *Közép- és Délkelet-Európa az ezredfordulón. Átalakulás, integráció, régiók*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Illés Mária (2000) A közszolgáltató vállalatok gazdasági szabályozása. Aula, Budapest.
- Jenei György (2005) *Közigazgatási menedzsment*. Budapest: Századvég.
- Jensen, Michael C. – Meckling, William H. (1976) Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305–360.
- John, Peter (2001) *Local Governance in Western Europe*. London: SAGE.
- Johnson, David B. (1999) *Közösségi döntések elmélete*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Johnson, Davis B. (1991) *Public Choice: An Introduction To the New Political Economy*. Mountain View: Mayfield.
- Józsa Zoltán (2008) Trends and Developments: Local Governments in Western Europe. *International Journal of Public Administration*, vol. 2 pp. 12–14.
- Józsa Zoltán (2008) Reformer, útkereső, visszaeső vagy javíthatatlan (Felvetések és javaslatok az önkormányzati rendszer jövője kapcsán). *Közigazgatási Szemle*, 3–4. sz.
- Judge, D., Stoker, G. and Wolman, H. eds. (1995) *Theories of Urban Politics*. London: SAGE.

- Kandeva, Emilia (2001) ed. *Stabilization of Local Governments. Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Keating, M. (1995) 'Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice' in: D. Judge et al. eds., 1995: 117–134.
- Kende Tamás (2006): *Küzdelem és káosz a közszolgáltatási szektor állami támogatásával és finanszírozásával kapcsolatban Európában*. Doktori disszertáció. Budapest: ELTE.
- Kende Tamás–Szücs Tamás (szerk.) (2011) *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Complex, Budapest.
- Kickert, Walter J. M. (1999) *The Modern State and its Study: New Administrative Sciences in a Changing Europe and United States*. Cheltenham: Edward Elgar.
- King, Desmond (1995) 'From Urban Left to the New Right: Normative Theory and Local Government' in: Stewart and Stoker, 1995.
- King, D. (1984) *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. London: George Allen & Unwin.
- Kiss Béla (2008) *A helyi önkormányzatok költségvetési gazdálkodása*. Szakdolgozat, DE ÁJK (Kézirat).
- Koppányi Mihály, D. Wetzel, S. E. Dahrer (ed.) (2004) *Intergovernmental Finance in Hungary: A Decade of Experience, 1990–2000*. Budapest: The World Bank.
- Kovács Róbert és Vigvári András (2008) *Lehetséges-e az önkormányzati rendszer korszerűsítése a pénzügyi válság közepette?* Budapest: Helyi Observatórium. (Kézirat)
- Kovácsy Zsombor (2008) *Egészségügyi jog*. Budapest: Semmelweis Kiadó.
- Kökényesi József (1997) *Javaslat a településtügyi törvény szabályozási koncepciójára (Szakmai tervezet)* *Magyar Közigazgatás*, 5. sz. 268–277. old.
- Kökényesi József (2012) *A településtudomány új kihívásai*. Épületenergetikai Civil Akadémia, 2012. november 22-i konferencia-előadás írásos anyaga. Kézirat, 9 o.
- Lane, Jan-Erik (1995) *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: SAGE.
- Lengyel Imre–Deák Szabolcs (2002) *Klaszter: a helyi gazdaságfejlesztés egyik sikeres eszköze*. In: Buzás N.–Lengyel I. (szerk.) *Ipari parkok fejlődési lehetőségei: regionális gazdaságfejlesztés, innovációs folyamatok és klaszterek*. Szeged: SZTE GTK, 125–153. old.
- Lettrich Edit (2003) *Településhálózat, urbanizáció, közigazgatás*. Budapest: MTA Állam- és Jogtudományi Intézete.
- Lockwood, Ben (2006) *The Political Economy of Decentralization*. In: Ahmad and Brosio, 2006: 33–60.
- Lorrain, D. (2005) *Urban Capitalisms: European Models in Competition*. *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 29. No. 2. 231–267.
- Lőrincz Lajos (2005) *A hatékony állam*. *Magyar Közigazgatás*, LV. évf. 8. sz. 449–453. old.
- Madarász Tibor (1971) *Városigazgatás és urbanizáció*. Budapest: Közgazdasági és Jogi.
- Magyarázat (2011) *Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata 1–3*. Budapest: Complex.
- Magyary Zoltán — Kiss István (1939) *A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a Tatai járás közigazgatásáról*. Budapest: Magyar Közigazgatástudományi Intézet.
- Marcussen, Martin and Torfing, Jacob (2007) *Democratic Network Governance in Europe*. Basingsstoke: Palgrave Macmillan.
- Maurik, John van (2001) *Writers on Leadership*. London: Penguin Books.

- McMaster, James (1994) *Urban Financial Management: A Training Manual*. EDI Technical Materials. Washington, D. C.: The World Bank.
- METREX (2005) *The Network of European Regions and Areas*. www.eurometrex.org
- Mezei Cecília (2004) Önkormányzati gazdaságfejlesztési gyakorlat a hazai településeken. In: Pálné Kovács Ilona (szerk) *Versenyképesség és igazgatás. (Tanulmányok a versenyképesség igazgatási feltételeiről)*. Pécs: MTA RKK, 181–265 old.
- Mezei Cecília (2007) A helyi gazdaságfejlesztés elméleti háttéréről. In: Horváth szerk., 2007: 121–159. old.
- Mikesell, John L. (1991) *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*. Pacific Grove: Brooks/Cole.
- Musgrave, Richard A. és Musgrave, Peggy B. (1989) *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill.
- Molnár Miklós–Margaret M. Tabler (2000) Gondolatok a közigazgatási szerződésekről. Magyar Közigazgatás, L. évf. 10. sz.
- Mouritzen, Paul Erik (1989) ‘City Size and Citizens’ Satisfaction: Two Competing Theories Revisited’, *European Journal of Political Research*, vol. 17, pp. 661–688.
- Munteanu, Igor and Popa, Victor (2001) eds. *Developing New Rules in the Old Environment. Local Governments in Eastern Europe, in the Caucasus and Central Asia*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Musgrave, Richard A. (1959) *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave (1989) *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill.
- Nemec, Juraj (1999) ‘Economic and Social Basis for Government Actions’. In: *Nemec and Wright, 1999: 55–97*.
- Nemec, Juraj és Glen Wright (1999) (eds.) *Public Finance: Theory and Practice in the Central European Transition*. Bratislava: NISPACEE.
- Nemec, Juraj és Wright, Glen (2000) eds. *Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*. Budapest: Aula Kiadó.
- Newton, Kenneth (1992) ‘Is Small Really so Beautiful? Is Big Really so Ugly?’, *Political Studies*, Vol. 30, pp. 190–206.
- Norton, Alan (1991) Western European Local Government in Comparative Perspective. In: Batley, R. and Stoker, G. (szerk.) *Local Government in Europe: Trends and Developments*, pp. 21-40. Houndmills: Macmillan.
- Oates, Wallace E. (1972) *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace E. (1991) *Studies in Fiscal Federalism*. Aldershot: Edward Elgar.
- Tiebout, Charles M. (1956) “A Pure Theory of Local Expenditures”, *The Journal of Political Economy*, vol. LXIV Oct., no.5, pp. 416–424.
- Olajos István (2011): A közjogi szerződés mint a támogatásokkal kapcsolatos jogalkalmazások útja. In: Publicationes Universitatis Miskolcensis, *Sectio Jueirdica et Politica*. XXIX/2. 503–514. old.
- Olson, Mancur (1969) ‘The principle of „fiscal equivalence”: the division of responsibilities among different levels of government’ *American Economic Review*, 59, 479–487.
- Page, Edward C. and Goldsmith, Michael J. (1987) eds., *Central and Local Government Relations: A comparative analyses of West European unitary states*. London: SAGE.
- Painter, J. (1995) ‘Regulation Theory, Post-Fordism and Urban Politics’, in: Judge et al. eds., 1995: 276–295.

- Pálné Kovács Ilona (1999) *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Pálné Kovács Ilona (1999a) (szerk.) *Regionális reformok Európában*. Budapest: Timp Kft.
- Pálné Kovács Ilona (2008) Az új várospolitika kormányzási filozófiája. *Tér és Társadalom*, XXII. évf. 1. sz. 45–57. old.
- Pálné Kovács Ilona (2008a) *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest: Dialóg Campus.
- Pallai Katalin (szerk) (2003) *A Budapest-modell. Egy várospolitikai kísérlet*. Budapest: Nyílt Társadalom Intézet Alapítvány
- Perger Éva (2009) EU kohéziós támogatások felhasználásának intézményrendszere és a forrásfelhasználás hatékonysága, eredményessége. Budapest: ECOSTAT (kézirat).
- Péteri Gábor (1992) *Költségvetési szociológia*. Budapest: „Helyi demokrácia és újítások” Alapítvány.
- Péteri G. (2000) Alternatív szolgáltatásszervezés. In: Nemeč and Wright, 2000: 434–465.
- Péteri Gábor (2005) Önkormányzati forrásszabályozás: ideák és javaslatok. In: Vígvári András (szerk.) *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. Budapest: MKI–TÖOSZ, 115–124. old.
- Péteri Gábor (2006) Hogyan csináljunk közigazgatási reformot? Dániai tanulságok Magyarország számára. In: Vígvári András (szerk) *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság*. Budapest: MKI, 11–44. old.
- Péteri Gábor [2006]: Charging Local Government Services in Hungary. Kézirat.
- Péteri Gábor (2007) Nagyobb felelősség, átalakuló feladatok, új szerepek. Helyi közszolgáltatások és döntéshozatal változása a polgármesterek véleménye alapján (1991–2006). In: Horváth szerk., 2007: 19–68. old.
- Péteri Gábor (2012) Szeged Waterworks: successful privatization in a French way. Case study. Kézirat. GDN-OSI Project on “Varieties of Governance: Effective Public Service Delivery”. <http://www.gdnet.org>.
- Peters, Guy (1999) *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. London: Continuum.
- Petrik Ferenc (2005) A közigazgatási aktus alakváltozása, a közszerződés. *Magyar Közigazgatás*, LV. évf. 5. sz. 267–275. old.
- Phares, Donald (1972) Assignment of Functions: An Economic Framework. In: ACIR [Advisory Commission on Intergovernmental Relations] *Governmental Functions and Processes: Local and Areawide. Substate and the Federal System*. Volume IV. Washington DC: ACIR, pp. 119–140.
- Pickvance, Chris (1995) ‘Decentralization and Democracy in Eastern Europe: A Sceptical Approach’ *Conference paper on the Conference on Democratization and Decentralization: From Years of Local Transformation in Central and Eastern Europe, 2–6 August 1995, Cracow*, pp. 27.
- Pickvance, C. (1995a) ‘Marxists Theories of Urban Politics’, in: Judge et al. eds. 1995: 253–275.
- Pierre, Jon and Peters, B. Guy (2000) *Governance, Politics and the State*. Houndmills : MACMILLAN.
- Pigeon, M., McDonald, D. A., Hoedeman, O. and Kishimoto, S. (eds.): *Re-municipalisation: Putting Water Back into Public Hands*. 2012. Amsterdam, TNI (Transnational Institute)
- Pitti Zoltán (2005) Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja. In: Vígvári András (szerk.) *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. Budapest: MKI–TÖOSZ, 47–71. old.

- Pollitt, C. and Bouckaert, G.: *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press, 2000.
- Pump Judit (2011): *A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén*. PhD-értekezés. Budapest: ELTE.
- Pump Judit (2012): *Közszolgáltatási modellek a települési vízgazdálkodásban*. MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport, Debrecen. kézirat, 30 o.
- Pump Judit (2014) *A tulajdon és a helyi települési hulladékkezelési közszolgáltatás kapcsolata*. MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport, Debrecen. Kézirat, 42 old.
- Regulski, Jerzy (2003) *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*. Budapest: OSI/LGI.
- Samuelson, Paul A. és Nordhaus, William D. (1993) *Közgazdaságtan, I-III*. Budapest: Közgazdasági és Jogi (a ford. alapjául szolgáló – átdolgozott – kiadás: New York: McGraw-Hill Inc., 1985; első kiadás: 1948).
- Sárközy Tamás (2006) *Államszervezetünk potenciazavarai. A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai. Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására*. Budapest: HVG–ORAC.
- Savas, E. S. (1993) *Privatizáció. Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból?* Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Schneller István (2009) *Önkormányzati vagyon – gazdálkodás. Debreceni Disputa*, VII. évf. 9. sz. 38–41. old.
- Shafritz, Jay M. and Russel, E. W. (2000) *Introducing Public Administration*. New York: Longman.
- Shah, Anvar (1994) *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. Policy and Research Series, 23*. Washington: The World Bank.
- Somlyódy Péter (2008) *A városi térségek a közigazgatási struktúra és a „governance” keresztmetszetében. Tér és Társadalom*, XXII. évf. 1. sz. 24–43. old.
- Somlyódy Péter (2011) *Az agglomerációk jelentőségének változása az államszervezés és a városi kormányzás szempontjából. Tér és Társadalom*, XXV. évf. 3. sz. 27–59. old.
- Somlyódy Péter (2014) *Az állam megváltozott szerepe és a városfejlesztés viszonya. Tér és Társadalom*, XXVIII. évf. 2. sz. 31–44. old.
- Sorensen, Eva and Torfing, Jacob (2007) *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stevens, Joe B. (1993) *The Economics of Collective Choice*. Boulder: Westview.
- Stewart, John and Stoker, Gerry (1995) eds. *Local Government in the 1990s*. Houndmills: Macmillan.
- Stiglitz, Joseph E. (1988) *Economics of the Public Sector*. New York: Norton.
- Stoker, G. (1988) *The Politics of Local Government*. [second ed.: 1991] Houndmills: Macmillan.
- Stoker, Gerry (1991) 'Introduction: Trends in European Local Government', in Batley, R. és Stoker, G. szerk. *Local Government in Europe: Trends and Developments*. Basingstoke: Macmillan.
- Stoker, Gerry és Mossberger, Karen (1995) «The Post-Fordist Local State: The Dynamics of its Development» in: Stewart and Stoker, p. 218.
- Stoker, Gerry (1997) *Urban political science and the challenge of urban governance*. Paper to Conference at Ross Priory, 8–10 October 1997.
- Stoker, Gerry (1997a) „From New Right to New Labour: Tensions and Hopes in the Reform of British Local Government?”. Paper presented for International Seminar, Oslo, 12-13 December 1997.

- Stoker, Gerry (1997b) „Local Government in Britain after Thatcher” in: Lane, Jan Erik ed. *Public Sector Reform*. London: SAGE, pp. 225–234.
- Stoker, Gerry (1998a) From New Management to New Labour: Tensions and Hopes in the Reform of British Local Government. Paper for the Norwegian Research Council’s Workshop in Copenhagen, Denmark. 16 - 18 April, 1988, pp. 30.
- Stoker, G (2006): Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance? In: *American Review of Public Administration*. Vol. 36., No. 1. pp. 41–47.
- Stoker, G (2011): Was Local Governance Such a Good Idea? A Global Comparative Perspective. In: *Public Administration*. Vol. 89., No. 1. pp. 15–31.
- Stumpf István (2008) A „szuperkapitalizmus” válsága avagy erős állam és társadalmi kiegyezés. *Közigazgatási Szemle*, 3–4. sz. 16–23. old.
- Sullivan, H. and Skeltcher, C. (2002): Working Accross Boundaries. Basingstoke: Palgrave.
- Swianiewicz, Paweł (ed.) (2002) *Consolidation or fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest : OSI/LGI.
- Swianiewicz, Paweł (2003) Foundation of Fiscal Decentrization: Benchmarking Guide for Countries in Transition. *Discussion Papers, No. 26, Local Government and Public Service Reform Initiative*. Budapest: Open Society Institute.
- Szalai Ákos (2002) Fiskális föderalizmus. Áttekintés. *Közgazdasági Szemle*, XLIX. évf. május, 424–440. old.
- Szente Zoltán (2013) Draft report on the implementation of the principle of adequate financial resources for local authorities in the Council of Europe member states. Stassbourg: Council of Europe.
- Szigeti Ernő (2001) A közigazgatási térstruktúra regionalizálásának feltételei és alternatívái. In: Szigeti Ernő szerk. *Régió, közigazgatás, önkormányzat*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet, 119–144. old.
- Szilágyi János Ede (2014) A magyar víziközmű-szolgáltatók integrációja jogi nézőpontból. *Pro Futuro*, 1. sz. 144–162.
- Tér és Társadalom (2008) Városi kormányzás. (Tematikus szám) XXII. évf. 1. sz. szerk.: Pálné Kovács Ilona
- Tiebout, Charles M. (1956) „A Pure Theory of Local Expenditures”. *The Journal of Political Economy*, vol LXIV Oct., no. 5, pp. 416–424.
- Tiebout, Charles M. (1961) ’An economic theory of decentralization’ in NBER *Public Finance, Needs, Sources and Utilization*. Princeton: Princeton University.
- Tocqueville, Alexis de (1983) *A demokrácia Amerikában*. Budapest: Gondolat.
- Tosics Iván (2008) Nagyvárosi kormányzás: A város és környéke együttműködése. Külföldi példák és a hazai relevancia. *Tér és Társadalom*, XXII. évf. 1. sz. 3–25. old.
- Tóth István János (szerk) (2010) Kormányzati kudarcok, járadékvadászat és korrupciós kockázatok a magyar villamosenergia-szektorban. Budapest: BCE TK Szociológiai és Társadalompolitikai Intézet, Korrupciókutató Központ, Kézirat, 2010. január, 106 old.
- Transparency International (2007) *Corruption Risks in Hungary*. Budapest: Nyitott Könyvműhely.
- Ungvári Gábor–Koskovics Éva (2011): Áttekintés a magyar víziközmű-ágazatról. Megjelent: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás*, 2010. MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 305–328.
- URBACT II: www.urbact.eu
- Vági Gábor (1992) *Versengés a fejlesztési forrásokért*. Budapest: Közgazdasági és Jogi.

- Valentiny Pál (1992) Kik nyújtják a közszolgáltatást? A tömegközlekedés és a vízszolgáltatás privatizációjának és deregulációjának tapasztalatai Nyugat-Európában. *Közgazdasági Szemle* (XXXIX. évf.) 11. sz. 1018–1035. old.
- Valentiny Pál (2008): A hálózatos közszolgáltatások szabályozási reformjáról. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László (szerk.): *Verseny és szabályozás, 2007*. Budapest: MTA KRTK KTI, 231–251. old.
- Van de Velde, Didier (2008): A new regulation for the European public transport. In: *Research in Transportation Economics*, Vol. 22. pp. 78–84.
- Varga István (2005) Gondolatok az önkormányzatok vagyongazdálkodásának reformjáról. In: Vigvári, szerk., 2005: 91–114. old.
- Varga Júlia (1998) *Oktatás-gazdaságtan*. Budapest: Közgazdasági Szemle Alapítvány.
- Varga Sándor (2004) Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban. *Pénzügyi Szemle*, L. évf. 5. (480–501. old.) és 6. sz.(631–648. old.)
- Varju Márton (2012): A közüzemi ágazatok szabályozása az Európai Unióban. Szabályozási paradigmák a víz, a hulladék, a személyszállítás, a villamos energia és a földgáz ágazatokban a közüzemi közszolgáltatások területén. MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport, Debrecen, kézirat, 32 o.
- Varju Márton (2013): A közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban. In: Horváth M. Tamás (szerk.) *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus.
- Verebélyi Imre (1987) *A tanácsi önkormányzat*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Verebélyi Imre (2001) Önkormányzati modernizáció és rendszerváltás. *Magyar Közigazgatás*, 9–10. sz.
- Vigvári András (2002) *Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek*. Budapest: KJK-KERSZÖV.
- Vigvári András (2005) Forrásabszorpció és forrásszabályozás. In: Vigvári András (szerk.) *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. Budapest: MKI-TÖOSZ, 185–206. old.
- Vigvári András (2005) (szerk.) *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. Budapest: TÖOSZ.
- Vigvári András (2005) *Közpénzügyeink*. Budapest: KJK-KERSZÖV.
- Vigvári András (2006) Finanszírozási reform vs. feladattelepítés. Néhány szempont az önkormányzati rendszer reformjához. *Magyar Közigazgatás*, LVI. évf. 3–4. sz., 232–247. old.
- Vigvári András (2006a) „A leggyengébb láncszem.” A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének reformja. In: Vigvári András (szerk.) *Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a pénzügyi rendszer reformjához*. Budapest: Új Mandátum, 42–66. old.
- Vigvári András (2007) A vagyongazdálkodás kapcsolata az önkormányzati gazdálkodással, működéssel és finanszírozással. Kézirat. [Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet]
- Vigvári András (2007) (szerk.) *A családi ezüst*. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás köréből. Budapest: KSzK.
- Vigvári András (2008) Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom*, XXII. évf. 1. sz., 141–167. old.
- Vigvári András (2009) Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben. Állami Számvevőszék Kutató Intézete, Budapest (Kézirat).
- Vigvári András (2009a) Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, LVI. évf. 7–8. (július–augusztus) sz. 709–730. old.

- Vincze Péter (2008): Átalakuló szabályozás a villamosenergia-szolgáltatásban. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László (szerk.): *Verseny és szabályozás, 2007*. Budapest: MTA KRTK KTI, 303–323. old.
- Walsh, Kieron (1995) *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*. Houndmills: MACMILLAN.
- Water Remunicipalisation Tracker, 2014. <http://www.remunicipalisation.org>.
- Weimer David L. and Vining, Aidan R. (1999) *Policy Analysis: Concepts and Practice*. New Jersey: Prentice Hall.
- World Public (2005) Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance. *World Public Sector Report, 2005*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Wollman, Hellmut and Marcou, Gérard (eds.) (2010): *The Provision of Public Service in Europe: Between State, Local Government and Market*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ziegler, J. Nicholas (2000): Corporate Governance and Politics of Property Rights in Germany. In: *Politics & Society*. Vol. 28., No. 2. June, pp. 195–221.
- Zongor Gábor (2006) Hibás a mai rendszer. *ÖNKORKÉP*, jan.–febr. sz.
- Zupkó Gábor (2002) *Közigazgatási reformirányok az ezredfordulón*. Budapest: Századvég.

Fogalomtár a *Magasfeszültség*hez

Az alábbi jegyzék a könyvben használt legfontosabb fogalmak rövid meghatározását tartalmazza. Közülük a csillaggal(*) megjelöltek uniós terminológiák. Ezek értelmezései a hatályos alapszerződések kommentárjához (Magyarázat, 2011) köthetők, megjegyezve, hogy teljesen egzakt fogalmakat az uniós tételes jogban nem mindig találunk. A többi, külön nem jelölt meghatározás jogi és szervezési rendszertani jellegű fogalom. Ezek az e tanulmányban alkalmazott szókészlet környezetében nem meghatározott jogszabályokra vonatkoznak, inkább a szerző más munkáiban bevezetett meghatározásaira, illetve szakmai körben többé-kevésbé elfogadott tartalmakra vezethetők vissza. Mindazonáltal ez a „szabodon” szelektív fogalomtár akkor tesz jó szolgálatot, ha önmagában egy mai, a szerző által is képviselt, önálló szemléletet tükröz.

Állami ellentételezés* Az állam (önkormányzat) által megrendelt szolgáltatás ellenértékének nyújtása, ami nem minősül gazdasági előny átengedésének, tehát nem állami támogatás. (Jelentősége az általános gazdasági érdekű szolgáltatások biztosítása körében van.)²⁰¹

Állami támogatás* Állami támogatás az a gazdasági előny, amelynek eredményeként az ebben részesített vállalkozás „a piaci folyamatoktól függetlenné válik, és anélkül kerül versenyelőnybe, hogy azt a normális piaci versenymechanizmusok, azaz elsődlegesen a hatékonyságnövekedés indokolná”²⁰².

Általános gazdasági érdekű szolgáltatások* Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozások olyan tevékenysége-

ket végeznek, amelyekkel kapcsolatban egy tagállam különleges közszolgáltatási kötelezettségeket rótt rájuk általános közérdek alapján.²⁰³

Belső szerződés rendszere (insourcing) (Ön)kormányzati felelősségű közszolgáltatási feladatellátás, in-house szerződési konstrukciókon keresztül.

Delegált (köz-)feladatellátás A kormányzat a felelősségi körébe tartozó feladatok ellátását átadja nem állami szervezeteknek.

Felelős társaságirányítás (corporate governance) a társasági jog egyik, az ezredforduló utáni fejlődési iránya, amelyik a vállalati menedzsment tevékenysége fölötti tulajdonosi és átláthatósági kontrollok intézményeinek fejlesztését állítja előtérbe.

²⁰¹ L. és v.ö. Magyarázat, 2011: 2085–2090 oldalakkal!

²⁰² Magyarázat, 2011: 2023.

²⁰³ Magyarázat, 2011: 2035.

Fogyasztói szemlélet A közszolgáltatások közösségi (használói és területi döntéshozói) szempontjainak előtérbe állítása az ágazati igazgatási és költséggazdálkodási megközelítés hagyományos nézőpontjaihoz képest, azok mellett.

Hálózatosság Olyan társadalmi térbeli szervezési elv, amelyik nem a (homogén) területi lefedettségén alapul.

Hálózatossá kormányzás Olyan közigazgatási technikák rendszere, amelyek révén közvetett (vagyis nem irányítási alá-fölérendeltségi és nem is területi illetékességű igazgatási) befolyás valószínűsül meg.

Helyi közjavak Olyan közjavak, amelyek előállításában vagy biztosításában a kormányzati, illetve közszektorszerepet jellemzően a helyi önkormányzat (pl. közvilágítás) vagy helyi közösségek (pl. utcafrontok virágosítása) látják el.

Helyi közszolgáltatások A helyi közszolgáltatások olyan közszolgáltatások, amelyeket települések vagy más helyi-területi közigazgatási egységek keretei között, viszonylagos lehatároltság mellett szerveznek.

Infrastrukturális szektor elemei közfeladat-ellátás szempontjából Közlekedés (utak, hidak, városi közösségi közlekedés, vasút, légi közlekedés, vízi közlekedés), telekommunikáció (vezetékes, vezeték nélküli); energia (elektromos, vezetékes gáz, távfűtés), vízi közművek (egészséges ivóvíz, szennyvízelvezetés és -kezelés, árvízvédelmi művek); hulladékkezelés (települési szilárd hulladék gyűjtése, elhelyezése, feldolgozása, valamint folyékony hul-

ladék gyűjtése, elhelyezése, szennyvíziszap-kezelés, továbbá veszélyes hulladék gyűjtése és kezelése).

Infrastrukturális szektor települési (urbanizációs) elemei közfeladat-ellátás szempontjából Közlekedés (utak, hidak; városi közösségi közlekedés), telekommunikáció (vezetékes, vezeték nélküli), energia (elektromos, vezetékes gáz, távfűtés), vízi közművek (egészséges ivóvíz, szennyvízelvezetés és -kezelés), hulladékkezelés (települési szilárd hulladék gyűjtése, elhelyezése, feldolgozása; folyékony hulladék gyűjtése, elhelyezése, szennyvíziszap-kezelés).

In-house szervezés A partnerség kifejezett ellentéte, mikor a magánszektor bevonásával is ellátható közszolgáltatási tevékenységnek a közszektoron belüli megszervezését biztosítják.

Kiszervezés (outsourcing) Közfeladat-ellátása szerződéssel nem kormányzati, illetve nem kormányzati érdekeltégű szervezetek útján.

Kizárólagos vagy különleges jogok biztosítása* Kizárólagos jog akkor valószínűsül meg, amikor a tagállam adott vállalkozás számára biztosítja jogilag vagy ténylegesen, hogy egy vagy több releváns piacon a versenyt teljes mértékben megszüntesse, és azokon monopóliumot szerezzen. A különleges jog versenylőny biztosítása, amely ugyanakkor nem éri el a kizárólagosság szintjét.²⁰⁴

²⁰⁴ Magyarázat, 2011: 2024–2025.

Kompensáció Állami (meghatározott kormányzati szint részéről történő) ellentételezés.

Kormányzati (igazgatási) szintek A közigazgatás területi egységei, amelyek irányítási hierarchiába vagy közvetett szabályozási viszonyokba rendeződnek.

Költségvetési üzem Az önkormányzati (köz)szolgáltatási tevékenységet végző munkaszervezet klasszikus megoldása. Ma intézményes gazdálkodási formaként „nincs divatban” sem Magyarországon, sem az EU más tagországában. Viszont a kormányzati befolyás alatt álló munkaszervezeti formák bővülésével, e régi forma amolyan szélső pólusos viszonyítási pontként szolgál.

Közjavak, egyes javak Eredetileg a jóléti gazdaságtan fogalmai, amelyek a magán fogyasztású jószágokkal szemben mindenki számára korlátlanul rendelkezésre állnak, illetve (és/vagy) senki sem zárható ki fogyasztásukból. Az ilyen javak előállításában vagy biztosításában, a kormányszektornak (különböző szinteken), illetve a közszektorban meghatározott szerepe van piacgazdaság keretei között is.

Közfeladatok Közjavak rendelkezésre bocsátására és közszolgáltatások megszervezésére irányuló tevékenységek

Közszervezetek Mellérendeltségi viszonyban lévő felek közötti megállapodások, ahol legalább az egyik fél közigazgatási (államigazgatási vagy önkormányzati) szerv. Több típusa közül az egyik jellemző fajtáját a közszolgáltatási szerződések alkotják.

Közszolgáltatási szerződések A közszolgáltatási szerződések a felek mellérendeltségén alapuló olyan megállapodások, amelyek közszolgáltatások biztosítására, az ezzel kapcsolatos feladatok ellátására jönnek létre. A szerződés alanya legalább egyik oldalon közigazgatási szerv, amelyik a közfeladat ellátása biztosításának (megszervezésének) felelőse.

Közszolgáltatások Olyan feladatok ellátásának biztosítása, amelyek adott társadalmi és műszaki-technikai feltételek mellett meghatározott szintig közösségi szervezést igényelnek, és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják. (V.ö. az általános gazdasági érdekű szolgáltatások Európai Unió joga szerinti fogalmával!)

Közüzemi szolgáltatások Olyan közszolgáltatások, amelyeket a műszaki infrastrukturális ellátások körében, illetve azokkal összefüggésben biztosítanak. Egyrészt jelentős részben hálózati szolgáltatások, másrészt pedig egyedileg, sokszor rendszerben szervezett műszaki-technikai ellátások nyújtása közszükségletek kielégítése céljából. Ebben az utóbbi körben az infrastrukturális szektor jellemzően hálózatos elemein túlmenő közjavak és szolgáltatások biztosítása is szerepel, pl. közterületi zöldfelületek fenntartása, kéményseprő-ipari és tüzeléstechnikai szolgáltatások stb.

Közvállalkozások* A közvállalkozások olyan vállalkozások, amelyekre az állam, illetve annak közhatalmi szerve vagy az önkormányzatok közvetve

vagy közvetlenül meghatározó befolyást gyakorolhatnak²⁰⁵.

Közvetlen (köz)feladatellátás A kormányzat a felelősségi körébe tartozó feladatok ellátását a kormányzati szektoron belüli szervezeti, szervezési vagy tulajdonosi megoldással végzi.

Méretgazdaságosság Adott feladat célszerű ellátási területének kialakítási elve, a fajlagos költségek és hasznok optimalizálásának szem előtt tartásával.

Municipalizáció Önkormányzati decentralizáció.

Önkormányzati holding Az egységes városüzemeltetési és esetleg más feladatellátás olyan önkormányzati befolyás alatt álló formája, amelyik a vállalatcsoporti társasági igazgatás eszközeit használja föl a közigazgatás gazdaságilag hatékonyabb működése érdekében.

(Ön)kormányzati korporatizáció A különböző kormányzati szintű feladatok állami tulajdoni többségű, illetve tulajdoni többség nélkül is meghatározó állami befolyás alatt álló, gazdasági társaságok útján való ellátása.

Nacionalizáció Állami tulajdonba vétel közhatalmi eszközökkel. Megkülönböztetendő a kormányzati kivásárlástól, ami a magánjog keretei között megy végbe.

Partnerség (PPP: Public–Private Partnership) A kormányzat részéről a rábízott közfeladatok ellátásának részben – megbízás útján – magán erőforrások

bevonásával történő megoldási formáinak gyűjtő neve.

Privatizáció A kormányzat közfeladatellátási felelősségének csökkentése, a felelősség meghatározott részének a magánszektor részére történő átadása útján. (Ha a felelősségen túl a feladatellátáshoz szükséges vagyon is eladásra kerül, akkor a feladat végleg kikerül a közfeladatok köréből.)

Remunicipalizáció Közszolgáltatási feladat önkormányzati kézbe való visszavételének politikája, a magánvállalkozások korábbi feladatelvégzésre irányuló megbízásainak megszüntetése, visszavonása útján. (Kapcsolódik az in-house fogalmához, ami ebben az összefüggésben már inkább az ilyen szervezési megoldás módjára vonatkozik, és nem a szakpolitikai tartalomra.)

Települési infrastruktúra (szűkebb értelemben) A közüzemi szolgáltatások által működtetett települési közösségi műszaki-technikai állóeszközzállomány. Tágabb értelemben a humánszolgáltatások sajátlagos infrastruktúráját is idesorolják.

Szolgáltatási mutatók A közszolgáltatások nyújtásának költségalapú hatékonyság-mérésével szemben, illetve azt kiegészítve, a fogyasztók oldaláról való eredményességet előtérbe helyező jellemző paraméterek.

Városi szolgáltatások L. a városias közszolgáltatások fogalmaként!

Városias közszolgáltatások Az urbanizációhoz kötődő, jellemzően műszaki, hálózatos rendszerű, közüzemi infra-

²⁰⁵ Magyarázat, 2011: 2023. alapján

strukturális ellátások. (Tágabb értelemben a humán szolgáltatások települési szervezésű formái is idesorolhatók.)

Városüzemeltetési szolgáltatások A városüzemeltetési szolgáltatások települési, helyi, területi szinten szervezett

közüemi szolgáltatások. A szóösszetételben a „város”-előtag a városias-ságot, urbanizációs szintet fejezi ki, indifferens a község–város jogállás szerinti értelmezés szempontjából. Ennyiben azonos a településüzemeltetési szolgáltatások fogalmával.

Tárgymutató

A

agglomeráció 48
alapszintű önkormányzatok 39
államháztartási funkciók 7, 11, 81, 86, 87
állami ellentételezés 185, 198, 237
állami támogatás 185, 195, 269
államosítás 155, 179, 195, 234
allokáció 23, 81, 82, 83, 88, 90
általános gazdasági érdekű szolgáltatások
120, 185, 186, 191, 192, 198, 199,
201, 206, 207, 225, 228, 269, 271
Altmark-ügy 192, 199
átengedett bevételek 105

B

Belső szerződés rendszere (insourcing)
269
bevételi szerke 96

C

centralisták (vö: municipalisták) 50, 54
centralizáció 49, 51, 52, 74, 158, 173, 253,
169
corporate governance 125, 130, 131, 132,
269, 169, 233

D

decentralizáció 11, 18, 24, 29, 30, 31, 32,
57, 58, 63, 69, 74, 76, 77, 80, 81, 82,
83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 112,
155, 253, 266, 272
decentralizációs teoréma (W. Oates) 81
deficit-finanszírozás 84, 89
delegálás szerződéssel 132, 195, 153
delegált (köz)feladatellátás 269
demokratikus deficit 18, 253

díjszabás 166
duális politika tézise 64, 65

E

értékalapú ingatlanadó 102, 103
Európa Tanács önkormányzati chartája 95
externáliák 25, 30, 31, 37, 82, 83, 90, 91,
92, 99

F

feladatfinanszírozás 18, 95, 211
felelős társaságirányítás (corporate
governance) 269
felhalmozási és tőke jellegű bevételek 101
fogyasztói szemlélet 270
fogyasztóvédelem 89
forrásallokáció 25, 77
forrásszabályozás 18, 80, 89, 95, 112, 263,
266
forrásszerkezet 13, 84, 97, 98
föderatívországok önkormányzati
rendszere 24, 33, 41, 66

H

hálózatos kormányzás (network
governance) 71
hálózatosság 8, 90, 92, 125, 130, 133, 135,
137, 140, 148, 249
helyi közjavak 270
helyi közösségi gazdaságtani iskola 62
helyi közszolgáltatások 4, 11, 28, 100,
257, 270
holding-konzern 241, 242
holdingok (városi) 184, 197, 243, 244,
246, 247, 248
hozzáadott források 37

I

igazgatásszervezés 34, 38, 43, 48, 57
információs aszimmetria 85, 89
infrastrukturális szektor elemei
 közfeladat-ellátás szempontjából 270
infrastrukturális szektor települési
 (urbanizációs) elemei
 közfeladat-ellátás szempontjából 270
In-house szervezés 270
innovációs központok 136, 140
integrált (önkormányzati) rendszer 32, 33,
 34, 38, 159, 191, 210, 211, 225, 246
intermodális központok 140, 141
internalizálás (externálák internalizálása)
 83, 91, 92, 222
intézményfenntartó 154
iparüzési adó 99, 100, 102, 103, 111

J

járások 18, 41, 45, 46, 47, 142
jogosultsági alapon járó javak 29
jóléti állam válsága 61
jövedelem-újraelosztás 25

K

kapacitások 30, 32, 34, 38, 66, 70, 83, 91,
 97, 108, 110, 112, 38
kelet-közép-európai országok 76, 177, 201
kiszervezés (outsourcing) 252
kiszerezés 63, 64, 225, 252
kizárólagos vagy különleges jogok
 biztosítása 270
klaszterek 128, 136, 137, 140, 261, 141
klub-javak 23
kompenzáció 90, 193, 238
koncessziós szerződés 119
kontraktuális 152
kormányzati (igazgatási) szintek 271
kormányzati korporatizáció 233, 234, 272
korporatizáció 131, 233, 234, 239, 249,
 252, 272
kölségvetési ekvivalencia elve 81
kölségvetési hozzájárulások 26, 97, 106,
 110
kölségvetési politika 79, 95

kölségvetési támogatások 36, 108
kölségvetési üzem 152, 161, 196, 223,
 225, 227, 234
körzet 34, 42, 44, 83, 91
középszintű önkormányzatok 39
közfeladatok 7, 23, 24, 26, 27, 30, 32, 43,
 46, 57, 68, 79, 81, 82, 85, 86, 90, 109,
 112, 114, 117, 120, 161, 195, 196,
 197, 209, 211, 241, 242, 272
közhasznú 144, 145, 146, 151, 152, 154,
 211, 244
közjavak, vegyes javak 271
közmenedzsment 17, 70, 71, 161, 259
közműszolgáltató 90, 253
közösségi pénzügyek 256, 262
közösségi választások (public choice) 62
közpénzügyek 23, 26, 27, 63, 79, 256, 266
közpolitika 17, 70, 113
közüzemi szolgáltatások 8, 89, 100, 114,
 155, 165, 166, 170, 193, 195, 198,
 201, 219, 225, 227, 229, 241, 246,
 250, 251, 272, 273
közvagyon 102, 114, 115, 116, 117, 118,
 127
közvállalatok 136, 140, 194, 226, 244
közvállalkozások 192, 206, 271
közvetlen (köz)feladatellátás 272
közszerződések 157, 195
közszolgáltatási szerződések 152, 175,
 197, 247, 271
közszolgáltatások 4, 11, 13, 15, 16, 17, 18,
 23, 27, 28, 29, 30, 34, 38, 48, 62, 65,
 68, 79, 84, 86, 90, 92, 99, 100, 108,
 114, 115, 116, 117, 120, 152, 156,
 158, 159, 160, 165, 172, 177, 178,
 185, 186, 192, 198, 201, 202, 204,
 216, 222, 225, 227, 229, 233, 235,
 237, 238, 241, 249, 251, 253, 255,
 257, 259, 263, 266, 270, 271, 272
külső gazdasági hatások (externáliák) 82,
 90

L

„lábukkal szavaznak” (l. Tiebout-modell)
 31, 81

leadership-modellek 70
liberalizáció 5, 132, 167, 168, 171, 202,
204, 226, 250, 251

M

makroökonómiai stabilizáció 25
megyei jogú város 42, 46
megyék 18, 32, 41, 42, 44, 54, 55, 210,
212
méretgazdaságosság 13, 25, 34, 38, 41, 83,
86, 91, 92, 249
metropolisz 48, 129
mezőgazdasági termelőszövetkezetek 45
monopolizáció 157, 179, 182
municipalisták (vö: centralisták) 50, 54
municipalizáció 167, 233, 236, 252

N

nacionalizáció 229, 233, 235
neoinstitucionalizmus 17, 70
network governance 71
networking 72, 133, 141
New Public Management 71, 75, 258, 267

O

operatív holding 242
optimális kapacitások 24, 38
önkormányzati holding 184
önkormányzati korporatizáció 233, 234,
239, 249, 252

P

Partnerség (PPP: Public–Private
Partnership) 272
pénzügyi decentralizáció 80, 82, 83, 84,
85, 92
pénzügyi föderalizmus 76, 79, 80, 81, 82,
84, 85, 112
piacra lépés feltételeinek meghatározása
89
poszt-fordizmus 64
privatizáció 29, 64, 101, 113, 114, 152,
154, 155, 165, 166, 168, 172, 178,
180, 195, 201, 204, 220, 225, 234,
249

profitérdekeltség korlátozása 168, 228,
235
Public Choice 260, 261

R

redisztribúció 54, 82, 83, 86, 87
régioigazgatás 7, 55
regionális önkormányzatok 57, 168, 222,
235
regionalizmus 56, 57, 128
regulációs funkció 82, 84, 89
regulációs szerep 82
remunicipalizáció 167, 168, 233, 234, 235,
239
rendezett tanácsú városok 43
rendszerültő (országok) 49, 76, 77, 78,
92, 166, 168, 169, 177
részesedések 120, 130, 160, 161, 162, 177,
196, 253

S

saját bevételek 96, 99, 101, 111
saját folyó bevételek 100, 101
SSC (shared service centre) 236, 237
stabilizáció 25, 81, 86, 89
stratégiai holding 242
szabályozási teória (poszt-fordizmus) 64
szabályozó 33, 80, 84, 101, 108, 154, 159,
160, 172, 174, 181, 182, 183, 194,
250
széttagolt (önkormányzati) rendszer 32, 33
szinergiák 92, 227, 235, 236, 241, 243,
247, 249
szolgáltatási mutatók 272
szolgáltatásszervezés 24, 25, 26, 27, 28,
42, 54, 64, 66, 92, 221, 224, 236, 260,
263
szovjetforma 52
szubnacionális költségvetés 61

T

támogatások 26, 36, 38, 74, 97, 98, 103,
105, 106, 107, 108, 109, 110, 127,
128, 141, 185, 191, 192, 193, 254,
263

tanáctörvény 51, 52
települési infrastruktúra (szűkebb értelemben) 272
településüzemeltetés 261, 273
természetes monopóliumok 26, 82, 86, 89, 165
területi externáliák 31, 83, 91, 92
területi optimum 23
Tiebout-modell 23
T.O.M. modell 80, 81
törvényhatósági jogú városok 43
törzsház-konzern 241, 242, 245
tudásközpontok 136, 140
túlsordulási hatás (spillover hatás) 81, 83, 91

U

új közmenedzment (NPM: New Public Management) 71, 75, 258, 267
unitárius állam 43

V

vagyongazdálkodás 18, 30, 93, 101, 115, 121, 152, 155, 160, 247, 266
vármegyei (rendszer) 44, 45, 46, 50, 51, 54
városhálózat 46, 47
városias közszolgáltatások 272
városi gazdaságösztönzés 125, 127
városi kormányzás 2, 5, 8, 18, 125, 129, 130, 149, 260, 264
városi szolgáltatások 4, 171
városkörnyéki igazgatás 44, 45, 46
várossá nyilvánítás 47
várostérség 43, 125, 129
városüzemeltetési szolgáltatások 219, 273
versenyszabályozás 89, 173

W

weberi értelemben (kormányzás) 72

