

Városi kormányzás közepes városokban és várostérségekben

OTKA K101147 sz. projekt (2012. 03. 01 – 2015. 12. 31.)

Vezető kutató: Horváth M. Tamás

Szakmai beszámoló

A város és tágabb környezete közszektor-igazgatása állami, magán és közösségi szereplők részvételével folyik. Az ő kapcsolatrendszereik egyrészt tágabbak, másrészt puhábbak a településföldrajzi vagy közigazgatási értelemben vett városok, körzetek keretei által jellemezhető viszonyokhoz képest. Ugyanakkor széles skálán mozgó funkciókat ma már hálózatokban látnak el, amelyeket a szokásos települési és térségi társulásokkal egyszerűen már nem lehet leírni. A kutatás ennek a jelenségnek a feltárását, értelmezését és közigazgatási következményeinek elemzését célozza. A munka célja a hagyományos értelemben vett helyi önkormányzati rendszer alakulására gyakorolt hatások feltárása volt.

1. Rendszereztek az elméleti és fogalmi alapvetéseket, a kutatási téma rendszerjellemezőit. Elvégeztünk egy európai összehasonlítást, amely a városi kormányzás két európai modelljét vázolja fel. A kutatást hallgatók bevonásával folytattunk, melynek eredményeképpen tanulmányok, illetve különböző adatgyűjtések születtek.

(Elméleti keretek) A helyi önkormányzatokat szokásos megközelítés szerint az állami területbeosztáshoz kötik, hiszen a demokratikus legitimáció a helységekben és különböző szinteken választott testületek hatalmán alapul. A feladatok ellátása valójában viszont a városiasság különböző fokait feltételezi, tekintet nélkül adott település és környezete közigazgatási besorolásának milyenségére. Az állami területbeosztáshoz nem kötött városi(as) (ön)kormányzási formák mindig is kötetlenül „körbelengik” a merevebb hivatalsszervezési struktúrákat. Ezen városi kormányzási formák és tartalmak különböző gyökerű elméletcsoportokban fogalmazódnak meg az ezredforduló után. Mindegyikre igaz, hogy korábbi irányzatokra épülnek rá. A kutatás keretében a városi kormányzáshoz kapcsolódóan a következő elméleteket tekintettük át: hálózatos kormányzás elméletei, a helyi gazdaságfejlesztés (városi gazdaságösztönzés), léptékelmélet újabb felfogásai, illetve az ún.

corporate governance önkormányzati alkalmazásai. A hálózatos kormányzás elméletei több generációra tekintenek vissza, illetve több aspektusát kutatták eddig. Létezik olyan ága, amely a kormányzatot (government) meghaladó, túllépő kormányzás (governance) szerepét emeli ki, és a lazább, formátlan struktúrák szerepét hangsúlyozza az igazgatásban. A helyi kormányzásban megjelenő hálózatoság további lépcsőfokaként a városi, pontosabban városias kormányzást említhetjük, amely nemcsak átível a merev közigazgatási határokon, hanem teljesen elszakad a területiség települési csomópontjaitól és túllép akár a várostérségi vagy agglomerációs formákra is.

(Összehasonlító modellalkotás) A hálózatosodás formái a kontinentális rendszerekben is működnek. Az európai összehasonlítás keretén belül a munkatervben előirányzottak szerint két modellt vizsgáltunk meg, a francia típusú rendszereket és a német típusú rendszereket. A francia helyi igazgatást a történelmi hagyományok miatt alapvetően a szétagoltság és a kistelepülésszerű forma jellemzi a mai napig. A feladatok méretgazdaságos és hatékony ellátása miatt már az 1890-es évektől kezdve megjelenik a jogalkotó szándéka a településközi szervek kialakítására, a különböző együttműködési formák ösztönzésére. A francia modellben létrejöttek az önkormányzatok közötti igen változatos horizontális együttműködések, illetve a területbeosztástól független hálózatosodás formái is.

2. A következő empirikus felméréseket végeztük el:

a) *(Lakossági kérdőíves leképezés a városi kormányzás létező területeiről.)* A projekt munkatervében szerepelt egy lakossági kérdőíves felmérés, amit a kutatócsoport hazánk lakosságára vonatkozóan omnibusz adatfelvétel keretében, 1200 fős reprezentatív mintán végzett el. Az adatfelvétel kérdőív alapján történt, amelynek koncepcióját, tartalmát, hipotéziseit a kutatócsoport határozta meg. Az eredményeket kódolva, adatbázis-kezelő programban készült fájl formájában dokumentált a felméréssel megbízott közvéleménykutató. A statisztikai adatokat egy gyorslezés összefoglalja. A felmérés alapkonceptiója volt, hogy bemutassa a helyi közfeladat-ellátás területén a hálózatosodás és a hierarchia érvényesülését. A lakosság többsége szerint az utóbbi évek központosítása rontotta a köznevelés minőségét vagy legalábbis nem változtatta meg. Emellett az is látható, hogy nem vált olcsóbbá sem az ellátás. Az egyházi intézményeknek történő átadás mögött a lakosság szerint egyértelműen pusztán pénzügyi okok húzódnak meg. A közüzemi szolgáltatások átalakulásával kapcsolatosan a fogyasztók az alábbiak szerint vélekednek. A legkevésbé a hulladékgyűjtéssel, kéménysepréssel, tömegközlekedéssel vannak megelégedve. A privatizáció megítélését tekintve az látható, hogy az állampolgárok szerint a magánszolgáltatók jól és hatékonyan

működnek, az átlagos fogyasztó számára közömbös, hogy milyen módon szervezik meg az ellátásokat, csak annak eredménye és ára számít számukra. A közüzemi díjak csökkentésével kapcsolatosan egyetértés van abban, hogy végül is ez a szolgáltatási színvonal romlásához fog vezetni.

A településfejlődés tényezői közül a lakosság legfontosabbnak a jól megfogható anyagi feltételeket, illetve a biztonságot nyújtó és jól működő vezetést tartja. Az önkormányzati finanszírozást tekintve az állampolgárok a helyi önállóságot tartják kiemelkedő értéknek, amiben elismerik az állami támogatások igényét, ugyanakkor a forrásokról való helyben döntést preferálják. A korrupcióra rákérdezve a válaszokból kiderül, hogy a megkérdezettek elismerik az életben való előrejutásnak feltételül a fontos emberekkel való kapcsolattartást, tehát a jó cél érdekében történő rugalmasságot elfogadják. Ugyanakkor látszik, hogy a településeken jelen van a korrupció, leginkább a kivitelezők kiválasztásában, az ingatlanértékesítéseknél, valamint az igazgatási munka és a hivatali dolgozók felvétele során. A lakosság politikai aktivitása leginkább az egyházi és a szakszervezeti tagságban nyilvánul meg, az állampolgárok politikai pártokban való részvétele alacsony.

b) (Városi és hivatalvezetők véleményfelmérése kérdezőbiztossal történő személyes lekérdezés útján) 2013-ban igyekeztünk feltárni a magyarországi közszolgáltatási kormányzati viszonyok európai összefüggésű hatásait és ellenhatásait. Ezen tevékenység keretében került sor polgármesterek és járási hivatalok vezetőinek személyes megkereséssel történő interjú útján való véleményfelmérésére. A véleményfelmérést megbízás alapján közvéleménykutató cég végezte, saját kérdezőbiztosi hálózatával. A felmérés a közszolgáltatások ellátásnak változásaira és a városi kormányzás jelenségeire kérdezett rá. Külön témakört képezett a közoktatás változásainak megítélése, ezen feladat központi irányítás alá helyezésének megítélése, az egyházak részére történő átadások okainak vizsgálata. Szintén rákérdezett a felmérés az egészségügyi, közüzemi és kommunális szolgáltatások ellátásában megjelenő változásokra, valamint a hatósági igazgatás területén felálló rendszer működésében tapasztaltakra. A felmérés alapsokasága 346 város volt, köztük Budapest és a budapesti kerületek, összesen 369 mintavételi egység, Az alapsokaság járásokra vonatkozóan 175 járási hivatal mintavételen alapul, 200 városban és 150 járási székhelyen úgy, hogy a városok közül 100 egyben városi székhely is. A mintavétel a költségek optimalizálása érdekében irányított volt. Az alapsokaságra érvényes megoszlást utólagos korrekcióval, több szempontú súlyozással (településnagyság, régió, járási székhely) értük el. A válaszolók köre a polgármesterek vagy általános helyettesi feladatot ellátó alpolgármesterek, valamint a járási hivatalok vezetői. Őket a kutatócsoport által kiküldött személyes felkérőlevéllel érte el a

megbízott közvéleménykutató cég. A felmérés eredménye SPSS szociológiai adatbázis-kezelő programban készült fájl, valamint egy szöveges gorselemzés. A munkatervben a többcélú kistérségi társulások mintavételét irányoztuk elő, melyek helyett az időközben bekövetkezett jogszabályi változások miatt a járási hivatalok vezetőinek megkeresése vált indokolttá.

Az adatfelvétel során az egyik panelben a megbízott közvéleménykutató cég eddig nem tapasztalt nehézségekbe ütközött, amely következtében nemcsak lényegesen hosszabbra nyúlt a terepmunka a tervezettnél, hanem a válaszmegtagadás aránya is számottevően nagyobb volt a megszokottnál. A felkért 198 polgármester közül 109 válaszolt (az 55 százalékos válaszolási arány az ilyen jellegű kutatásoknál teljes mértékben elfogadható), de 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 véletlenszerűen 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. Ezen körülmények miatt az eredetileg tervezett mintavétel ebben a panelben csak részben teljesült.

3. Az eredmények összegzése, főbb publikációk.

a) *(Az eredmények résztanulmányok útján való összegzése)* A kutatás eredményeinek összegzése három fő tanulmány útján történt meg. Egyikük a városi kormányzás hálózatossá válásának nemzetközi alapmodelljeit analizálja: Horváth M. Tamás, Józsa Zoltán, Hoffman István: Újraszabva. A városi kormányzás szövete a kontinensen. In: HMT (szerk.) *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*. Budapest: Dialóg Campus, 2013: 9–42. old. A továbbiak a polgármesterekre és járási hivatalvezetőkkel folytatott felmérések eredményeinek és következtetéseinek összegzésére hivatottak. Ezek bibliográfiai adatai: Horváth M. Tamás: *Megszabva. Városi kormányzás másutt és itthon. Tér és Társadalom*, 2015. (29. évf.) évi 2. sz., 43–66. old.; Péteri Gábor: *Helyi autonómia. Felejtjük el?* In: *Új Magyar Közigazgatás*, 2015. (VIII. évf.) 2. sz. 11–22. old.

A kormányzás puhább formáinak a közösségi-társadalmi kapcsolatok vizsgálatára irányuló részében referenciaként Heinelt et al.: *From government to governance at the local level: Some considerations based on data surveys with mayors and chief executive officers* című 2006-os publikációja és az alapjául szolgáló felmérés feldolgozása szolgált. E tanulmány egy nemzetközi összehasonlító polgármesteri kérdőív németországi és franciaországi eredményeit hasonlítja össze, melynek témája a kormányzattól a kormányzás

felé mutató formák keresése és értékelése helyi szinten a polgármesterek és az önkormányzatok hivatali vezetőinek megkérdezése útján. A kutatócsoport a két felmérés eredményét össze tudta hasonlítani.

b) (*A kutatás eredményeinek publikálása kötetek formájában*) A kutatás során készült tanulmányokat válogatott és tematikus kötetekben is közzé tudtuk tenni. A szerkesztett mű bibliográfiai adatai: Horváth M. Tamás (szerk.): *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2013 (278 o.). Készült továbbá egy monográfia: Horváth M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest: Dialóg Campus (280 o.).

A *Jelenségek* című kötet a globális hatások vizsgálatára fókuszál. A vállalati, a szerződési vagy értékvilágbeli nemzetközi kérdések elemzésével a városias szolgáltatások biztosításának kormányzási kereteit vizsgálja. A továbbiakban az egyházak által ellátott közfeladatok szervezési és finanszírozási kérdéseivel foglalkozik a kötet. A tanulmányok az állami szerepeket és a nem hitéleti egyházi tevékenységek illeszkedésének módját elemzik. Nemzetközi környezetbe ágyazva fogalmazzák meg kérdéseiket, egyúttal az utóbbi időszak magyarországi változásainak térképét is több oldalról igyekeznek pontosabbá rajzolni, melyet a különböző egyházak saját szabályozási megoldásainak bemutatása is színesít (például a Magyar Katolikus Egyház, Magyarországi Református Egyház). A kötet szerzői között szerepeltek senior kutatók, doktoranduszok, gyakorlati szakemberek, illetve – válogatott munkáik alapján – még graduális tanulmányaikat folytató hallgatók is.

A *Magasfeszültség* című kötet a szolgáltatásszervezés térbeliségen túllépő hálózatos kérdéseit a közvállalati szervezés változásai irányában tágítja annak érdekében, hogy az újabb tendenciák mibenléte jobban meghatározható legyen. Az alapkutatási eredmények mellett ebben a kötetben az alkalmazás egyes elemei is megjelennek.

c) (*A kutatás eredményeinek becsatornázása nemzetközi projektbe és publikálás*) Több konferencia részvétel mellett a projekt eredményeit egy összehasonlításra alkalmas közegben is sikerült hasznosítani. A COST [European Cooperation and Science Technology] Action Local Public Sector Reforms (LocRef) “External (Post-)NPM Reforms” alprojektje keretében kiadás alatt van a következő könyvfejezeti publikáció: T. M. Horváth (2016) Changes to local public service delivery in Hungary. In: Wollmann, H., Kopric, I. and Marcou, G. (eds.) *Public and Social Services in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

4. Hasznosítás

A kutatás elsősorban alapkutatási eredményeket ért el. Új kutatási eredmény a közfeladatellátás kormányzati és vállalati formáinak összevetése, összekapcsolása teoretikus és empirikus alapokon.

Ez a megközelítés jól hasznosítható a felsőoktatási képzések több területén: jogi, közigazgatási, gazdasági, valamint közpolitikai képzésekben.

Gyakorlati eredményt a kutatás folyamata maga is hozott a módszerével. Meglett kutatók mellett fiatalok, különböző PhD kurzusok, szakok hallgatói, graduálisak is színvonalasan, nem pusztán formálisan publikációkig jutottak a projektvezetés által biztosított keretben és minőségkontroll mellett.

A közvállalati magánigazgatás témakörében a közpolitikai gyakorlat számára is adaptálható javaslatok fogalmazhatók meg a feltárt összefüggések és empirikus alapokon nyugvó elemzések mentén. Alkalmom nyílt a gyakorlati életben való alkalmazási lehetőségek tesztjére is egy közüzemi holdingközponti vállalat alkalmazott projektje keretében.

Budapest, 2016. január 20.

Horváth M. Tamás, DSc
vezető kutató