

Könyvszemle

Mit nyújt ma egy magyar város?

A fenti kérdés a *Gyűrűk és sugarak* kötet alcímeként fogalmazódott meg Horváth M. Tamás és Bartha Ildikó szerkesztőkben, miközben „cseppben a tenger” módszerrel vizsgálták a magyar települések átalakulófélben lévő közigazgatási feladatellátási és közszolgáltatási kereteit – mégpedig Hajdúböszörmény városa esetén keresztül. (A kutatást a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának közös MTA–DE Közzolgáltatási Kutatócsoportja végezte a *Helyi közzolgáltatások szabályozásai* című nagyobb projekt [2012–2016] keretében. A kötet lezárása után a kutatás folytatólagosan karbantartott adatbankja elérhető az interneten, felhasználónév, jelszó és elérhetőség igényelhető a kutatócsoporttól.) A könyv egy hosszú kutatómunka negyedik állomása, amelyben immár az említett gyökeresnek tűnő változások következményeit igyekeztek a tanulmánykötet szerzői „ténymegállapító célzatú” esettanulmányok sorával bemutatni (egészen pontosan tizenhat elemzést tartalmaz a kötet). Az alábbiakban igyekszem rekonstruálni a könyv által felszínre hozott legfontosabb eredményeket, megállapításokat, különös tekintettel a települési önkormányzatok közzolgáltatás-szervezési kereteiben lezajlott változásokra, valamint előljáróban szeretném kiegészíteni ezeket egy – a témához szorosan kapcsolódó – elmélet-történeti kitekintéssel is.

A könyv címe a hajdúvárosoknak a településföldrajz által jól ismert sugaras-gyűrűs szerkezetére utal, és a kötet ennek a struktúrának megfelelően három nagy fejezetbe szervezi a város működését analizáló írásokat. Ahogyan Hajdúböszörmény főteréről, a központtól elindulunk kifelé a városból, a girbe-gurba utcácskák, „kitérők” során át gyakran futhatunk zsákutcákba, „zugokba”, s az utcák labirintusából kijutva a város egybefüggő belterületéhez közvetlenül már nem tartozó régi tanyaközpontok és betelepült zártkertek közé kerülünk, úgy bomlik ki az olvasó előtt a részben a helyi viszonyok, ám mindenekelőtt a külső hatások által determinált közzolgáltatások és szolgáltatásszervezési módok helyi rendszere. Az első fejezet, mely a *Vállalati körök* címet viseli, a közzolgáltatások biztosításában kulcsfontosságú gazdasági-pénzügyi vonatkozások változását az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok megjelenésén, illetve az ezeket integráló ernyőszervezet (holding) kialakításán keresztül tárgyalja. Ennek kapcsán feltétlenül szükséges egy kitérőt tennünk a közzolgáltatások szervezésének közelmúltja felé. Míg a rendszerváltás után még a *racionális állam weberi modellje* mentén működött a magyar közigazgatás és közfeladat-ellátás rendszere, addig az ezredforduló környékére a menedzserszemlélet és az alternatív szolgáltatás-szervezési módok beszívárogtak az állami és az önkormányzati szférába, bár ezek nem társultak az átláthatóság, a nyitottság és az elszámoltathatóság kri-

tériumaival. A neoliberalizmus gazdaságfilozófija által támogatott új közmenedzsment (NPM – *New Public Management*) akkor fejtette ki leginkább a hatását Magyarországon, amikor annak hulláma már az „élenjáró” nyugat-európai és angolszász országokban elakadt, sőt visszahúzódóban volt, s a teoretikusok egy része már meghaladott, „poszt”-irányzatként aposztrofálta. Mindenesetre ez a szemlélet az államot kevésbé hatékony szereplőnek tekintette a piaccal szemben, ezért az állami finanszírozás csökkentését és a magántőke bevonását proponálta, valamint a vállalkozói attitűdöket kívánta meghonosítani a közszolgáltatások megszervezése terén. Így az állam számos végrehajtó kompetenciát ruházott át magáncégekre, amelyekről az állandóan szűkülő források miatt költséghatékonyságot várt; ez a várakozás azonban mind a mai napig nem igazolódott meggyőzően. Egy sor állami és önkormányzati szolgáltatást piaci módon szerveztek meg, és egyszerre kérték számon rajtuk a költségek csökkentését és a hatékonyság növelését. Ugyanakkor azonban szinte csak olyan területek vagy részterületek privatizálására vagy kiszervezésére került sor, amelyeket jó haszonnal lehet működtetni, így az államnak olyan területeken maradtak meg a kötelezettségei, amelyek kevésbé voltak vonzóak a piac számára. A privatizáció elsődleges következményeként az állami és önkormányzati közszolgáltatások körének állandó csökkenésével párhuzamosan a magánszféra szereplői igyekeztek kisajátítani a fizetőképes keresletet szolgáltatásaik számára. Az állami szféra által el látottak így azok lettek, akik a magánszféra szolgáltatásait nem voltak képesek megfizetni. A fő gond az, hogy ekként az állami szolgáltatások színvonala folyamatosan csökkent, és annak javítására alig maradt remény, lévén e

szolgáltatások igénybevevői azok a legszegényebb rétegek voltak, amelyek nem jutottak megfelelő politikai képviselőhöz, és így nem tudtak megfelelő nyomást gyakorolni a döntéshozókra. A szolgáltatást végző magáncégek képviselői jóval aktívabbnak bizonyultak, és jóval hatékonyabb eszközökkel rendelkeztek az érdekvérvényesítés terén, mint az említett állampolgárok, akiknek így joggal lehetett az az érzésük, hogy a politikai döntéseket a fejük fölött, egészen pontosan egy demokratikus díszlet mögött hozzák meg, amelynek ők maguk egyszerű legitimálói, rosszabb esetben pusztán ornamensei lehettek csupán. A széles felelősség alapján adott külső felhatalmazások és megbízások kellő kontroll nélküliek maradtak, s így óhatatlanul összekeveredtek a közösségi és a magándöntések. A fentebb jelzett demokratikus deficit mellett ekként megjelent a korrupció is. Míg Nyugat-Európában már a kilencvenes évek közepén-végén felerősödtek az NPM-reformok által okozott károkkal kapcsolatos kritikák, addig ez Magyarországon majd tíz esztendő t váratott magára. A nyugati országokban már jóval a 2008. évi ingatlanhitelezési és bankválság megelőzően bekövetkezett mind a menedzszerizmusban, mind pedig a közszolgáltatások megszervezése terén a *neotechnokrata* fordulat. A *digitális korszak kormányzásának* (DEG – *Digital-era Governance*) is nevezett szakaszt kevésbé jellemzi a vállalkozói szellem uralma, mint inkább az individualista, piaci jellegű menedzseri felelősségi körök, az átláthatóság, az elszámoltathatóság, a fokozott állami ellenőrzés, illetve a szakértők politikában való felbukkanása és befolyásuk folyamatos növekedése. Hazánkban ez az irányzat az utóbbi négy-öt esztendőben nyert teret, mindemellett a magyar viszonyokat sokkal inkább egy hibrid berendezkedés jellemzi.

Nos, visszatérve a témánkhoz, a Hajdúböszörményi Vagyonkezelő Zrt. irányítása mellett 2012 elején létrejött holding („törzsház-konzern”) kebelébe nyolc 100%-ig önkormányzati tulajdonú céget apportáltak. Ezek a cégek az átszervezések révén alkalmassá váltak a projektszemléletű működésre, a pályázati lehetőségek kiaknázására és az új önkormányzati befektetések feltételeinek megteremtésére, vagyis ilyen módon sikerült a cégformában rejlő gazdasági és pénzügyi előnyöket kihasználni. Ekképp a helyi szintű közszolgáltatások ellátása három intézményi konstrukcióban történik: a.) részben vagy egészben önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok útján (ezek 2006 előtt önálló költségvetési intézményként működtek), és ezeket a társaságokat egyesítette ernyőszervezetként a vagyonkezelő cég 2012-től. Ezen holding hatáskörébe kerültek a korábban kistérségi integrációba szervezett feladatkörök is (hulladékgyűjtés, víziközmű-szolgáltatás); b.) helyi/települési költségvetési szerveken keresztül (egyprofilú, általános profilú és összevont szervek); c. állami/központi költségvetési szervek segítségével (megyei kormányhivatal, járási hivatal, KLIK). A humán közszolgáltatások hierarchiájának csúcán álló kulturális szolgáltatásokat 2007 szeptember óta alapvetően a Szabadhajdú Nonprofit Kft. látja el, amely kilenc üzletággal működik. Emellett egy igen aktív civil szektor és egy marginálisan jelenlévő magánszektor jellemzi ezt a szolgáltatási ágazatot. A kultúra vonatkozásában a három említett aktorcsoporthatásosan birkózik meg a településszervezet egyenlenségeinek kezelésével. A konvergáló folyamatok az egészségügyi ellátások terén is megjelentek az utóbbi évtizedekben, s e téren az önkormányzatok súlyának növekedését hozták magukkal. A kilencvenes évek

funkcionális privatizációja nyomán előállt helyzettel küszködve, mostanság a feladatellátásra is elégtelen OEP-finanszírozás mellett az önkormányzatok anyagi kondíciói határolják be, hogy mennyi pénzt tudnak az ellátások fenntartására fordítani. A többféle ellátással bíró települések, mint Hajdúböszörmény is, arra törekkenek, hogy a rendelkezésre álló adottságok és lehetőségek mentén integrálják, centralizálják és municipalizálják ezeket a közszolgáltatásokat. A helyi önkormányzati pénzügyek vitele és a gazdálkodás terén – akárcsak a humán szolgáltatások esetében – az elmúlt négy-öt évben általánossá vált a kiábrándulás a piaci megoldásokból, közvetlenebb az állami részvétel, megnőtt a központi politikai függés és az adminisztratív elszámoltathatóság jelentősége. Elsősorban a köznevelés rendszerének és finanszírozásának átrendezésével, recentralizációjával Hajdúböszörmény éves bevételei majd kétharmadukkal (egészen pontosan 62%-kal) csökkentek 2011 és 2014 között. Az így lecsökkent költségvetés, a zsuporodó helyi autonómia és pénzügyi-gazdálkodási önállóság – amint azt fentebb láthattuk – más eszközök alkalmazására kényszeríti az önkormányzatokat. A *Kifordulók* címet viselő második fejezet az intézményi szociális szolgáltatásokat, a szegregációs problémákat és azok kezelését, a területi kezében maradt feladatellátást, valamint a hatósági szolgáltatások helyzetének átalakulásán túl az oktatási rendszer recentralizációjának hatásait és a Debreceni Egyetem hajdúböszörményi karának a helyi feladatellátásba való bekapcsolódását mutatja be. A köznevelés országos rendszerének központosítása része annak a politikai programnak, amely a közszektorban újfajta elszámoltatási viszonyokat kíván teremteni. Célja a rendszer hatékony működtetése, a minőség egysége-

sítése, a felzárkóztatás és a gazdasági-társadalmi fejlődést támogató szakképzés kialakítása. Eszközei: az állami működtetésbe vétel (KLIK, tankerületek), a kiadások visszafogása (szektorálisan a GDP arányában történt ráfordítás a 2010-es 3,6%-ról 2013-ban 2,3%-ra csökkent), a pedagógus életpályamodell bevezetése (központi bérfinanszírozással és bérrendezéssel), a duális képzés alkalmazása a szakképzésben. Valószínűsíthető azonban, hogy a fenti célokat egyáltalán nem vagy csak részben éri el az oktatási kormányzat. Az egyetemi kar bevonása a helyi feladatok ellátásába csak részben sikerült. Kulturális és köznevelési téren olajozott az együttműködés, az emberi erőforrás-fejlesztés, a romák felzárkóztatása tekintetében is vannak eredmények, ám a kar városi kormányzásba való bekapcsolódása és a közös pályázati projektek megvalósítása kapcsán némi hiányérzetünk támadhat. A harmadik fejezetből – *Nyalábok és sugok* –

az egyházak, a civil szervezetek közszolgáltatásokban betöltött szerepéről, a köztemetők üzemeltetéséről, a közrend-közbiztonság helyzetéről és a lokális gyermekvédelmi hálóról kaphatunk részletes és pontos képet.

Az olvasó számára úgy tűnik tehát, hogy a helyi közszolgáltatás-szervezés rendjét erőteljesen megváltoztató folyamatokat vizslató – az egyetemi oktatók, a kutatók és a gyakorlati szakemberek által elvégzett – empirikus kutatás arra jutott, hogy az önkormányzati feladatelvonás, az igazgatási szintek közötti felelősségmegosztás új rendszerében – ha nehezen is –, Hajdúböszörmény megtalálta a maga *modus vivendijét*. (Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó szerkesztők: *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város? Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2014, 344 p.*)

Pénzes Ferenc
egyetemi adjunktus,

Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Krízis és növekedés az Európai Unióban

A második világháború után – igaz, mélyre zuhant bázisról – tartósan gyors növekedést mutatott fel kontinensünk politikai értelemben vett nyugati fele, megtámogatva a Marshall-tervben rendelkezésre bocsátott pénzügyi erőforrásokkal; ez volt a német, francia, olasz gazdasági csoda korszaka. Ekkor még a szovjet érdekszférába bevont országok is gyors újjáépítési növekedést produkáltak, de a kelet-európai gazdasági modell hamar elérte teljesítőképessége valódi határait, míg a gazdasági integrációt felépítő nyugati demokráciák az újjáépítési szakasz lezárultával is gyors fejlődésre lettek képesek. Ez azonban a múlt: az utóbbi években az immár kibővült Európai Unióban gyengélkedik a növekedés. Ám *Hal-*

mai Péternek az Akadémiai Kiadónál 2014-ben kiadott könyvének címével ellentétben az Európai Unió nincs krízisben, azaz folytathatatlan rendkívüli helyzetben. Nem is ez a mű központi témája, hanem az a fejlemény, hogy az európai integráció országainak többségében mélyre esett a gazdaság *természetes*, avagy *potenciális* növekedési képessége.

A potenciális kibocsátás és annak növekedése a makrogazdasági értelemben fenntartható, tehát inflációt nem gerjesztő és a munkanélküliségi rátát annak természetes mértékén megtartó hipotetikus pályára vonatkozik. Mint ilyen, eltér a tényleges GDP-szinttől és annak aktuális változásától, vagyis minden pillanatban kisebb-nagyobb rés áll fent az aktuális kibocsátási szint és a számított potenciális szint között (*output gap*). A tényleges növekedési adatok mögött ugyanis mindig