

MINTAKERESŐK

Észrevételek a magyar közszolgáltatási rendszerek átalakulásához

Sólyom Péter

(egyetemi adjunktus, DE ÁJK)

ÖSSZEFOGLALÓ

Ebben a tanulmányban a szerző a *Kilengések* című kötet által felvetett kérdéseket vizsgálja. A könyv központi kérdése: miképpen alakultak az állami szerepek a közfeladatok ellátásában a 2007-2008-as ingatlanhitelezési és bankválság után? Melyek azok a szabályozási modellek, amelyek között a jóléti közfeladat-ellátás még működik és működtethető?

A könyv szerzői szerint a magyar önkormányzati rendszer már a gazdasági válság előtt válságban volt, a privatizáció piaci kudarcainak, de különösen a politikai zsákmányszerzést lehetővé tevő szabályozási kudarcok miatt. Ezt a válságban lévő rendszert hozta mozgásba a 2007-2008. évi ingatlanhitelezési és bankválság, és az erre reagáló európai szabályozás, de később ezt a mozgást a politikai hatalom koncentrációjára irányuló törekvések is erősen meghatározták.

Kulcsszavak: közszolgáltatás ■ költségvetés ■ közvagyon ■ önkormányzatok ■ közmenedzsment ■ centralizáció ■ visszaállamosítás ■ demokratikus deficit

„Kétségtelenül igaz volt [...], hogy a magyar közigazgatásnak a legroszabb, legkevésbé szakszerű, legkevésbé hivatászerű, legönkényesebb, legkevésbé felelős és legkevésbé demokratikus szellemű ágazata éppen az volt, melyet a leghangsúlyozottabban önkormányzati alapon láttak el, a vármegyei közigazgatás. [...] Ennek az elmaradt közigazgatásnak a szakbírállói néha egészen határozott dzsentrillenés és úr-ellenes hangokat is megütöttek, ideáljuk azonban, melynek nevében kritikát gyakoroltak, legtöbb esetben nem a széles tömegekre támaszkodó demokrácia volt, hanem a 19. században a centralizált napóleoni hivatalnok-állam, a két világháború között pedig az eredményes és szakszerű tekintélyállam.”*

A közszolgáltatások szervezeti keretei újra mozgásba lendültek. A Horváth M. Tamás által szerkesztett *Kilengések* című kötet ezt a mozgást igyekszik alaposan megvizsgálni. A könyv annak a hosszú munkának az első állomása, amely a

* Bibó István: A magyar közigazgatási reform problémái. In: Bibó István: *Különbség*, Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, Budapest, 1990, 69-70.

változások okait és következményeit kísérli meg feltárni és felmérni. Általános értelemben a szerzők azokat a kérdéseket feszegetik, hogy miképpen alakultak az állami szerepek a közfeladatok ellátásában a 2007–2008-as ingatlanhitelezési és bankválság után, melyek azok a szabályozási keretek, amelyek között a jóléti közfeladat-ellátás még egyáltalán működik és működtethető.*

A következőkben arra törekszem, hogy a helyi közszolgáltatás különböző dimenzióira tekintettel rekonstruáljam a kötet legfontosabb állításait a közszolgáltatások megszervezésének hazai tendenciájáról. A rekonstrukciót követően pedig néhány óvatos kritikai megjegyzéssel igyekszem hozzájárulni a kötet által megfogalmazott és felvetett problémák továbbgondolásához.

ELŐZMÉNYEK

A közszolgáltatások szervezéséhez kapcsolódó szabályozási tér mozgásáról jól érzékelhető képek alkothatunk, ha a most megjelent kötetből kiolvasható folyamatokat a 2007-ben – szintén Horváth M. Tamás – szerkesztésében megjelent *Piacok a főtéren* című tanulmánykötet megállapításaival vetjük egybe. Ez a könyv arról a tendenciáról tudósított, hogy a posztdemokratikus viszonyok között a közfeladatok ellátása egyre inkább a kormányzaton kívül került (Horváth M., 2007: 70.), a globalizáció társadalmi hatásai, a képviseleti demokrácia hanyatlása, a közélet ésszerűségi deficitjei, a pártszövetségek „rózsák háborúja”, mind ebbe az irányba hatottak. A 2007-ben publikált kutatás következtetése az volt, hogy az önkormányzati funkciócentrum jobb, de inkább rosszabb kimeneteken keresztül lényegében már a kétezres évek közepére elszivárgott. Igaz, hogy a menedzser szemlélet hatékonyságra érzékeny technikai elkezdtek beszivárogni a szolgáltatásszervezésbe, de ezek a pozitív változások nem kapcsolódtak össze a nyitottság, az átláthatóság és az elszámoltathatóság szempontjaival. „A széles felelősség alapján adott külső megbízások, felhatalmazások, értékesítések, fejlesztési rendelkezések kellő kontroll nélküliek. Az érdekelt ségelvű ügynökségi modell jogosultjainak nem szabadna egyszerre közösségi rendelkezési jogok letéteményeseinek is lenniük. A menedzseri érdekelt ség és a közösségi döntési szempont összekeveredése társadalmilag elementárisan célszerűtlen. [...] A menedzserelvű fejlődést a tisztázatlan feltételrendszer végletesen lerontja, végeredményben ellenkező hatást váltva ki, amit az önkormányzat által való reprezentációtól a társadalmi környezet joggal vár-

* A könyv a Horváth M. Tamás által vezetett és a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara keretei között folyó *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című alapkutatás első, a konceptuális kérdéseket körbejáró kötete, kérdésfeltevései a jóléti közszolgáltatások helyi-területi rendszereinek problémáira fókuszálnak.

hatna el. [...] [A] rendszer [...] megrekedt a fejlődésben. Nem is nagyon látszik esély a kátyuból való kikölkentésre, legalábbis belátható időn belül semmiképpen sem. Az intézményrendszer, amit annak jogi-alkotmányos modellje testesít meg, eljárási okból reformálhatatlan. Ezért kövületté vált máris, és immár akadályt képez a nem formális erőkkkel való kapcsolati hálók érdemben való felhasználása előtt, továbbá a helyi kormányzás új alapokon nyugvó komplexitása elérésének útjában.” (Horváth M., 2007: 115.)

Azoknak a folyamatoknak a megértését tehát, amelyek a helyi közszolgáltatások megszervezésének a rendjét erőteljesen megváltoztatták, annak a belátására kell építeni, hogy a helyi közszolgáltatások megszervezésének a struktúrája – nem függetlenül a politikai rendszer általános állapotától – válságban, zsákutcában volt az ingatlan- és bankválság előtt is. Ahogyan az a fenti idézetből is kiderül, ez a válság részben a privatizáció piaci kudarcaira is visszavezethető, de még inkább azokra a szabályozási kudarcokra, amelyek lehetővé tették a közszolgáltatási szektorban a választott képviselők széleskörű zsákmanyszerzését. Ez, a szerepeit veszített önkormányzati rendszer találkozott a gazdasági válsággal, és a pártszövetségek közötti küzdelem radikalizálódásával. Azt, hogy a hazai közszolgáltatási szektor végül mégis mozgásba lendült, Horváth M. Tamás a kutatási koncepciójában (Horváth M., 2013a) a privatizáció piaci kudarcaira a 2007–2008. évi ingatlanhitelezési és bankválságra reagáló kormányzati politikára vezeti vissza. A *Kilengések* kötet szerzői közül azonban többen (pl. Szigeti, 2013: 280.) felvetik, hogy a közpolitikai koncepciók közötti választásokat nemcsak a közjó valamilyen elképzelései mozgatják, hanem a politikai hatalom megtartására és koncentrációjára irányuló törekvések is meghatározzák.

Fontos hangsúlyozni, hogy a kötetben olvasható tanulmányokból nem az következik, hogy ezek a körülmények determinálták volna azt a szabályozási környezetet, ami ma Magyarországon formálódni látszik. (Lásd például az ezekhez a hatásokhoz hozzájáruló európai uniós szabályozás változásait is, illetve a kötetben csak utalásszerűen felmerülő gazdasági érdekcsoportok törekvéseit.) Kicsit megelőlegezve a kötetből kiolvasható következtetéseket, talán azt lehet állítani, hogy a mai magyar erőteljes központosító gyakorlatra elsősorban a globális gazdasági válság, a terhes lokális intézményes örökség, és a politikai küzdelem sajátos radikalizmusa volt nagy hatással.

A könyv alapjául szolgáló kutatásnak azonban nem csupán az a célkitűzése, hogy a magyar közszolgáltatási szektor szerkezetváltását feltárja és megvizsgálja, hanem az európai jóléti államok válságkezelő gyakorlataira is odafigyel. Ezek alapján a közszolgáltatások nyújtásának általános lehetőség feltételei állnak a kutatás fókuszában. Ezen általános célokra tekintettel vizsgálja a kutatás a hálózatos infrastruktúra, a közüzemi szolgáltatások, az közoktatás, az egészségügyi ellátás és a kapcsolódó biztosítási rendszer, a szociális ellátás,

a terület- és településrendezés és településfejlesztés, valamint a hatósági igazgatás mint szolgáltatás és a közrendészet különböző ágait. Ezeket a folyamatokat a kutatás öt különböző szempont szerint vizsgálja: (1) közigazgatási-szervezési funkció, (2) vagyonhasznosítási és -gazdálkodási funkció, (3) költségvetési finanszírozási funkció, (4) térség-szervezés és -rendezés, (5) végül mindezekkel összefüggésben vizsgálja a kutatás az európai uniós politikák alakulásának a folyamatait.

A kutatás előzetes, általános hipotézise a fenti diagnózisokkal is szoros összefüggésben abból indul ki, hogy „a közösségi feladatellátás rendszerébe korábban a piaci megoldásokra jellemző eszközök átvezetését favorizálták, bízván az erőforrások hatékonyabb és társadalmilag eredményesebb felhasználásában. Újabban azonban e formáknak az erősebb, ámde – jó esetben – nem hagyományosan bürokratikus közösségi kontrolljait is keresik, a különböző kormányzási és piaci kockázatok csökkentése, illetve megelőzése érdekében.” (Horváth M., 2013a: 6.)

A kutatás hipotézise ezeknek a változásoknak három jó megkülönböztethető, párhuzamosan futó tendenciájával számol (Horváth M., 2013b: 19.). (1) Egyrészt hangsúlyossá válnak területi szinten is *az állami megoldások és szerepek más, nem decentralizációs formái*. (2) Másrészt a helyi önkormányzatiság elvét egyre jelentősebb mértékben kiegészítik olyan *komplementer szempontok a közfeladatok ellátásának területi megszervezésében*, mint a területi szervezés államigazgatási formái, kombinálva az önfinanszírozás és intézményi önállóság öngazgatási megoldásaival. (3) Harmadrészt, az európai integráció önkormányzatokhoz való viszonyának perspektíváit korábban szerették a regionalizmus összefüggésében felfogni, de ma már ez a területi decentralizációs logika nem egyeduralgó.

Horváth M. Tamás azonban azt is hangsúlyozza, hogy „ezeket a folyamatokat ugyanakkor nem lehet a decentralizáció–centralizáció fogalmaival jelölt skálán értelmezni! A helyi önkormányzatok szerepének változása nem feltétlenül a központosítást erősíti. Lehet ez is egy kimenet, de a legfejlettebb országokra nem feltétlenül ez jellemző. Mondhatjuk, új értelmet nyernek a területi szerepek a közszektor feladatai megoldása összefüggésében. Ez a közös vonás, noha a modellkövetés útjai jelentősen elválnak egymástól. [...] Valójában Európában új paradigma van kibontakozóban.” (Horváth M., 2013b: 19.) A több éves kutatás egyik alapvető célja, hogy ennek az új paradigmának a tartalmait feltárja és értelmezze.

A következőkben nem arra a töreksem, hogy ennek az új paradigmának a lehetséges nyomait végigkövessem, hanem inkább a könyv sokirányú kutatási törekvései közül a közszolgáltatási intézményrendszer magyarországi változásainak értelmezésére fókuszálok, és igyekszem a változások legfőbb jellemzőit csokorba szedni.

AZ ÚJRAKÖZPONTOSÍTÁS KÉRDŐJELEI

Központosított költségvetési politika

Azt, hogy a helyi önkormányzatiság átértékelődik, szerepe és jelentősége csökken, jól kifejezik a költségvetési politikában bekövetkező változások is. Péteri Gábor szerint már a hetvenes évek olajválsága óta folyik a „piaci és a közszektor hagyományos értékeire épülő megoldások új egyensúlyának keresése.” (Péteri, 2013: 29.). Álláspontja szerint a kormányzati szektor eladósodása (Muraközy, 2012: 107–130, 239–257, 290–300.), és a piaci szolgáltatás-szervezési megoldásokkal szembeni kritika egy hosszabb ideje zajló folyamat része. Péteri úgy véli, hogy a decentralizáció és a piacosító reformokkal szembeni kritikák első sorban arra hívták fel a figyelmet, hogy erős szabályozó szervezet hiányában a piacosított közszolgáltatási szektorok az intézményi irányításhoz kapcsolódó, korrupcióval fertőzött közegeket hoznak létre, másrészt a piacosító reformokkal egyidejűleg működő hagyományos, hierarchizált igazgatási formák jelenléte a közszolgáltatásban csökkentik a reformok eredményességét. De Péteri azt is hangsúlyozza azonban, hogy ezeknek a kudarcoknak a dacára „az új közmenedzsment alapértékei” már beépültek, az eredményesség, a hatékonyság és a fogyasztói visszajelzések figyelembe vétele a közszolgáltatások mozgatórugója, a kiszámíthatóság, a részvétel és az elszámoltathatóság szempontjai a közszolgáltatási rendszerek részeivé váltak (Péteri, 2013: 37.).

Péteri tanulmányában arra hívja fel a figyelmet, hogy átalakulóban vannak a saját bevételeknek a rendszerei, megnőtt a közvetett adók szerepe, a vállalkozásokat és a személyi jövedelmet közvetlenül terhelő adók mértéke csökken, a helyi iparúzési jellegű adókat fokozatosan kivezetik a rendszerből, és változások figyelhetők meg a használati díjak rendszerében is. A piacosító reformok idején a cél az volt, hogy olyan használati díjakat állapítsanak meg, amelyek teljes mértékben fedezik a szolgáltatások költségét. Ennek kiszámítása azonban meglehetősen vitatott volt. A piacosító reformok visszafordulása, a kizárólagos önkormányzati tulajdonba kerülés, és a visszaállamosítás a korábbi díjpolitikát jelentősen átalakíthatja. A saját források növelésének harmadik forrása a hitelfelvétel helyzete is átalakulóban van, a közszektor általános eladósodottsága miatt a helyi szintű hitelek felvételét is korlátozzák (Péteri – 2013, 38–39.).

Összességében tehát megállapítható, hogy a költségvetési szintek közötti újraelosztást tekintve csökken az átengedett adóbevételek súlya a feladatokhoz kötött állami támogatásokkal szemben. Ez elsősorban azzal magyarázható, hogy így könnyebben érvényesíthető a központi költségvetés befolyása (Péteri, 2013: 40–41.).

Péteri megállapításai szerint „Magyarországon kiépült [...] az önállóságot értéknek tekintő, a helyi mozgásteret eredményesen használó önkormányza-

ti gyakorlat. Az új közmenedzsment értékei már beépültek a helyi közszolgáltatási rendszerbe. De ugyanakkor az alulfinanszírozottság, az utóbbi évek csökkenő költségvetési forrásai miatt nem tudatosultak a decentralizált rendszer előnyei. Talán ezért is nyílik lehetőség most az egészségügy, a közoktatás, a szociális ellátás és a közüzemi szolgáltatások terén ilyen mértékű központosításra. A központi függés addig lesz elfogadott, amíg az önkormányzatok ezen keresztül többletforrásokra számíthatnak. Erre azonban a közeljövőben kevés az esély, hiszen az alacsony gazdasági növekedés és az adósságteher ezt nem teszi lehetővé. Így viszont a helyi döntéshozók hamarosan szembesülni fognak a központosítás korlátozó hatásaival és az ezzel járó igazgatási-működési többletterhekkel.” (Péteri, 2013: 47–48.).

Vagyongazdálkodás – „kézen közön”

A közszolgáltatási rendszer átalakulásának egy mély és alapvető problémája, hogy a központosított költségvetési politikához egy államosító vagyonpolitika kapcsolódik. Ehhez kapcsolódva Hegedűs József és Tönkö Andrea tanulmányából (Hegedűs–Tönkö, 2013: 53–78.) ezen írás keretei között elsősorban a privatizáció dilemmáit érdemes kiemelni, hiszen a helyi közvagyonnak való gazdálkodás alapkérdéseit érinti. A szerzők is amellet foglalnak állást, Voszka Éva tanulmányára hivatkozva, hogy számít, ki a tulajdonos. Voszka amellet érvel, hogy dacára annak, hogy a privatizáció számos piaci kudarcra járt, a magántulajdonos megbízhatóbb és jobb gazda az államnál, a profitszerzési cél egy kiszámíthatóbb gazdálkodást eredményez, míg az állami tulajdonlás esetén a tulajdonosi célok átláthatatlanok, a magáncélok és a közcélok közötti viszonyok rendszerint rendezetlenek, a közvetlen politikai befolyás általában a könnyebben beazonosítható, rejtett, magánjellegű célokat követi a megbízók (politikai közösség) nehezen beazonosítható érdekeivel szemben (Voszka, 2005: 19–20.). Ezeknek is köszönhetően az állami cégek ritkán tudnak a piaci racionalitásnak megfelelően működni.

Ezzel párhuzamos Horváth M. Tamás egy, a kutatáshoz kapcsolódó korábbi tanulmányában kifejtett gondolatmenete is: a helyi közvagyon nem boldogít. Ha a helyi közvagyon az önkormányzati feladatellátási képesség eszközeinek tekintjük, akkor a vagyon lényege a vagyongazdálkodás és a fejlesztéspolitikai érvényesítése (Horváth M, 2011: 78.). A vagyongazdálkodás viszont egy közpolitikát feltételez, meghatározott eljárások révén megvalósuló, közjóra irányuló közösségi döntéseket. A magyarországi helyi közvagyonnal való gazdálkodás legfőbb problémája Horváth M. szerint, hogy akármilyen változatosak is a vagyongazdálkodás szervezeti formái, azok „nem szükségképpen hiteles közösségi döntések kifejeződési formái. Kevés a rendszerszerű biztosíték arra, hogy a közvagyonnal való sáfárkodás eredményei biztosan nem magánzsebekbe jutnak. Márpedig enélkül az amúgy szabadon választható in-

tézmények, technikai változatok gazdasága mit sem ér.” (Horváth M., 2011: 84–85.).

Horváth M. értékelése szerint, az új önkormányzati törvény ezt a korábban is jelentkező demokratikus deficitet nemhogy nem kezelte, hanem tovább súlyosbította. Álláspontja szerint, ha a vagyongazdálkodási döntések eredményességi szempontja nem válik el a megoldások technikai formáitól, akkor ezzel egybecsúsznak a közösségi és a vállalkozói-befektetői érdekeltségek is, teret engedve a kontrollálhatatlan magán motivációnak, végeredményben a korrupció lehetőségének. Ebben az esetben, a megfelelő közösségi garanciák hiányában az önkormányzat vagyongazdálkodási önállóságának legitimitása erősen kérdésessé válik (Horváth M., 2011: 85.). A pártatlansági szabályok elégtelensége, a közbeszerzés alkalmazhatatlan túlszabályozottsága a korrupció melegágyai, ezek a szabályozási kudarcok sajnos rendszer szinten kapcsolódnak a politikai rendszer válsággócáihoz, különösen a pártfinanszírozás kritikus problémáihoz (Horváth M., 2011: 89.). A centralizált kohéziós támogatási rendszer és a gazdaságfejlesztési döntéseket meghatározó új mechanizmusok tovább rontottak a helyzeten. Ilyen feltételek között a közvagyon bizonyosan nem tudja a közjót szolgálni (Horváth M., 2011: 90.).

Az államigazgatási megye igazgat

A költségvetési központosítás és a visszaállamosítás nem hagyta érintetlenül a területszervezés eddigi gyakorlatát sem. A kétezres évek végén még úgy tűnt, hogy a középszintű önkormányzás vezető szerepéért folyó küzdelemben a megyei önkormányzatok és a kormányzat regionalizálási törekvéseinek a feszültségei lesznek a meghatározóak (Pálné, 2008: 192–195.). Mára a viszonyok alapvetően megváltoztak, a nem túl sikeres regionalizációs törekvéseket elfojtották, a megyei önkormányzatokat kiüresítették, a középszintű kormányzás meghatározó szereplőivé pedig a dekoncentrált államigazgatási szervek váltak. Ahogyan arra Szigeti Ernő elemzése is felhívja a figyelmet, a „modern állami közigazgatás dekoncentrált területi szervei rendszerének kiépülése Magyarországon csak a XIX. század utolsó harmadában ment végbe. A dualizmus időszakában a vármegyerendszer korszerűsítése, a törvényhatóságok helyzetének rendezése mellett fokozatosan kialakult a dekoncentrált ágazati államigazgatás területi rendszere is, annak érdekében, hogy az állam szerepvállalását igénylő feladatok végrehajtása az ország minden térségében egységesen biztosítható legyen. [...] A második világháborút követően a tanácsrendszer kialakításával a megyei tanácsok váltak a »demokratikus centralizmus« követelményei szerint felépített területi közigazgatás meghatározó szereplőivé.

A területi államigazgatás szervei többségében a megyei tanácsok végrehajtó bizottságai szakigazgatási szerveiként vagy háttérintézményeiként, illetve szakigazgatási szerveikként működtek. A központi államigazgatási szervek közvetlen alárendeltségében működő önálló területi államigazgatási szerve-

zetrendszerek száma a korábbiakhoz képest jelentősen csökkent.” (Szigeti, 2013: 270.)

Az egyik legnagyobb változás 1990 után az volt, mutat rá Szigeti, hogy „az önkormányzati közigazgatásban a korábbiaktól eltérően nem a megye, hanem a település vált meghatározó szereplővé. [...] A középszintű területi közigazgatást korábban integráló megyei tanácsok által ellátott államigazgatási feladatok többsége – a jórészt megyei illetékességű – dekoncentrált területi szervekhez került. Mindezek nyomán nem csupán kiszélesedett az állam, a kormányzat dekoncentrált terület szervezetrendszer, hanem nőtt a területi közigazgatásban betöltött szerepköre is. Egységes jogi szabályozás hiányában az ágazati minisztériumok lényegében saját belátásuk szerint alakították dekoncentrált területi szervezetrendszereiket, azok területi struktúráját. Ennek következtében a területi államigazgatásban egy meglehetősen dezintegrált rendszer jött létre, esetenként egymást részben átfedő feladat- és hatáskörökkel. [...] A dekoncentrált területi államigazgatás lényegében ágazatonként, sőt szervezetrendszerenként eltérő szervezeti és területi struktúrában működött.” (Szigeti, 2013: 270.)

A másik alapvető probléma a magyar önkormányzati rendszer egyik régi rákfeneje: a települési önkormányzatok több mint felének, de inkább háromnegyedének mérete, gazdasági és szellemi teljesítőképessége kicsi, míg a feladat- és hatásköre viszonylag nagy (Szigeti, 2013: 284.). Ezeknek a méretgazdaságossági problémáknak a kezelése nem történt meg sem az 1990-es, sem az új, 2011-es törvények kapcsán. E problémák megoldására – hangsúlyozza Szigeti – az új önkormányzati törvény is az önkormányzati közigazgatáson kívüli megoldásokat alkalmaz, a területi államigazgatást kívánja megerősíteni: a megyei önkormányzatok korábban sem jelentős feladatköreit kiüresítik, ezzel szemben a megyei kormányhivatalok feladat- és hatáskörét kiszélesítik, ehhez kapcsolódóan létrehozták a járási szintű területi államigazgatást, a közszolgáltatások egyes intézményrendszereit pedig „államosították” (Szigeti, 2013: 284.). „Az önkormányzati megye helyett az államigazgatási megye megerősítésére került sor.” (Szigeti, 2013: 287.)

Szigeti azonban felhívja a figyelmet arra is, hogy a közigazgatás ilyen erőteljes területi átalakítása nem magyarázható kizárólag az elhúzódozó pénzügyi-gazdasági válsággal és annak társadalmi kihatásaival. „A közigazgatás, a közszolgáltatások terén végbement és várhatóan folytatódó centralizáció és újraállamosítás nem csupán a területi közigazgatás, a területi közszolgáltatások hatékonyságának növelésére irányul, hanem a »centrális erőter« hatalomkoncentráló politikai céljait is szolgálja.” (Szigeti, 2013: 280.)

Ezzel összefüggésben érdemes Kökényesi József észrevételét felidézni, aki arra emlékeztet a tanulmányában, hogy „[a] magyar közigazgatás XX. századi fejlődéstörténetében jól kimutatható, hogy a nagy közigazgatási átrendeződések a politikai és társadalmi rendszerváltásokkal, illetve a politikai rendsze-

reken belüli modellváltásokkal szinkronban mentek végbe. A tartalmi és szervezeti változások makro kereteként írható le, hogy a rendszerváltásokat követően a közigazgatás minden alkalommal – a centralizáció erőteljes megjelenítésével párhuzamosan (pl. a kettős alárendeltség a tanácsrendszerben, a járási igazgatási szint dominanciája a települések fölött, a tervutasításos rendszer működtetése a közigazgatásban is) a legkisebb települések szintjéig kiépült.” (Kökényesi, 2013: 255.)

Ehhez a történelmi tapasztalathoz azonban Kökényesi szerint az is hozzátartozik, hogy a rendszerek politikai-társadalmi megszilárdulása után pedig rendre bekövetkezik a helyi igazgatás koncentrációja (pl. községegyesítések, közös tanácsok létrehozása) a centralizáció egyidejű gyengülése mellett. A kötet címét is értelmezve végül arra hívja fel a figyelmet, hogy a „közigazgatási inga” mozgatórugója az a politikai stratégia, amely a változó politikai, társadalmi, gazdasági rendszer gyors, hatékony beépülését, beépítését célozza meg a társadalom minden szövetébe (Kökényesi, 2013: 256.).

Uniók politikák – nem szándékolt hatások

Ez eddigi diagnózisok szerint a közszolgáltatási rendszer alakulásának kilengéseit egyfelől a gazdasági válságra adott kormányzati válaszok, a terhes intézményes örökség, és egyre hangsúlyosabban a „centrális erőter” kialakításának politikai igényei határozzák meg. De nagyon leegyszerűsített maradna a kép, ha ezzel a diagnózissal megelégednénk. A kötet szerzői ugyanis azt is hangsúlyozzák, hogy a „központosítási törekvések” és a „piaci verseny felfüggesztésének a lehetőségei” az európai szabályozás változásaival is összefüggésbe hozhatóak, a közszolgáltatások megszervezésére a folyamatosan alakuló és változó európai uniós szabályozások és politikák is hatással voltak.

A közszolgáltatásokkal kapcsolatos európai szabályozás alakulása nem mutat egyenes fejlődési ívet. A kilencvenes évek liberalizációs politikája hozta felszínre a különböző tagállami rendszerek közötti érdekkonfliktusokat. A szereplők fokozatosan belátták, hogy az uniós versenyszempontokat csak nagy körültekintéssel lehet előrevinni. Az Európai Bíróság esetjogában lecsapódó konfliktusokban végül az *Altmark-ügyben* hozott döntés hozott áttörést. 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 (Varju, 2013: 129.). Az ítélet fő pontjai ma már a szabályozások elvi alapját alkotják.

Varju Márton és Előházi Zsófia jelen kötetben szereplő tanulmányai részletesen bemutatják, hogy az erre az esetjogra épülő szabályokból egy olyan szabályozási keret rajzolódik ki, amely egyfelől széles mérlegelési lehetőséget hagy a tagállamok számára a közszolgáltatások megszervezésében, másfelől azonban a tagállamok által kialakított rendszereket, a tagállami szinten tett döntéseket ellenőrzésnek veti alá (Varju, 2013: 104-105.).

Az uniós ellenőrzés a piaci verseny és a közszolgáltatási értékek egyenlő jelentőségén alapul. Ahogy Varju kifejti, „ebben a rendszerben az uniós szabályozási keret elsősorban a tagállami fellépés arányosságát és ezzel igazolhatóságát követeli meg. Ennek lényege, hogy az Unió alapvető céljaiként megjelölt piaci integráció és piaci verseny csak a közszolgáltatásnak minősülő feladat ellátásához szükséges mértékben korlátozható. [...] Az uniós alapszerződéseket és a Bizottság közpolitikai dokumentumait áttekintve kitűnik, hogy a közszolgáltatások az Unió által is tiszteletben tartott és védett európai társadalmi modell alapjait jelentik. A közszolgáltatási értékek az Unió közös értékrendjének részét képezik. [A] különböző modelleket összekapcsolja annak elismerése, hogy a társadalmi és gazdasági kohézió elérése tekintetében a közszolgáltatások pótolhatatlan szerepet töltenek be. A közszolgáltatások társadalmi nélkülözhetetlenségéből következik az az elvárás, a tagállamok számára lehetőség, hogy ezen szolgáltatások a piaci integráció és verseny védelmére hivatott szabályoktól védve álljanak rendelkezésünkre, és a tagállamok olyan, a piaci versenyben általában rendelkezésre nem álló eszközöket is igénybe vehessenek, amelyek biztosíthatják, hogy ezen szolgáltatások piaci kudarc vagy a piac hiánya esetén is elérhetőek legyenek az állampolgárok számára.” (Varju, 2013: 105–106.) Az Unióban tehát a piaci verseny és a közszolgáltatások védelme egyenlő alkotmányos jelentőséggel bír.

Az európai szabályozás közelmúltbeli változásai jól észrevehetően hatást gyakoroltak a közbeszerzési törvény módosításaira, különösen annak „házon belüli” beszerzésre vonatkozó szabályaira. Ahogyan ez Előházi Zsófia tanulmányából is kiderül, a közbeszerzési törvény a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alóli kivételként kezeli a „házon belüli” beszerzést, így versenyeztetési eljárás nélkül közvetlenül szerződés köthető az önkormányzati gazdasági társasággal, ha az alábbiakban ismertetett kritériumok fennállnak: (a) Önkormányzati és az egyedüli tulajdonában lévő gazdálkodó szervezet köt egymással szerződést. (b) A gazdálkodó szervezet felett az önkormányzatnak – tekintettel a közfeladat, illetve a közszolgáltatás ellátásával vagy ellátásának megszervezésével összefüggő feladatára – az ügyvezetési jellegű

feladatok ellátását illetően teljes körű ellenőrzési jogokkal kell rendelkeznie. (c) Az önkormányzat képes a gazdálkodó szervezet stratégiai céljainak és fontos döntéseinek alapvető befolyásolására. (d) A szerződés kötést követően a gazdálkodó szervezet adott üzleti évben elért árbevételének legalább 80%-a az önkormányzattal kötendő szerződések teljesítéséből származik (Előházi, 2013: 179.).

A fentiekből nem következik, hogy a közszolgáltatási rendszer kialakítása a nemzeti együttműködés rendszerében az európai szabályozás egyfajta „vég-rehajtása” volna. Inkább arra érdemes felhívni a figyelmet, hogy az európai szabályozásban *van* mozgástér. Kérdés azonban, hogy a magyar kormányzat ezt a mozgástérrel a közjó és az uniós alapelvek megvalósítása érdekében használja-e ki, vagy inkább a saját klientúraépítő, hatalmi-politikai szempontjait érvényesíti. A kötet ezen pontján jöttek volna jól azok a szociológiai jellegű elemzések, amelyek a különböző közszolgáltatási piacokon ki tudják mutatni a domináns érdekérvényesítő csoportokat.

KÖZSZOLGÁLTATÁS SZERVEZÉS – EGY ÁGAZATI PÉLDA

Eddig elsősorban arra koncentráltam, hogy a kötet megállapításait egy olyan, többé-kevésbé koherens elbeszélés elemeiként tüntessem fel, amelyek a közszolgáltatási rendszer közelmúltbeli magyar változásainak általános tendenciáit értelmezik. A könyvben azonban olyan tanulmányok is vannak, amelyek a kutatás általános célkitűzéseinek és módszertani elképzeléseinek a mintáiként is leírhatók. Hoffmann István tanulmánya az egészségügyi szolgáltatás megszervezésének a modelljeiről, mindenképpen ilyennek tekinthető. Jól demonstrálja, hogy a különböző szabályozási modellek felvázolása és elemzése miképpen szolgálhat a magyar gyakorlat értelmezésének az alapjául.

Hoffmann az egészségügyi ellátórendszer decentralizált és centralizált változatát különbözteti meg. Ezek modellek nem statikusak, állandóan mozgásban vannak. Az egészségügy decentralizált ellátórendszer-modelljét például az önkormányzati rendszer oldaláról, elsősorban a mérhető hatékonyság aspektusából érték kihívások. Elsősorban a települési hatáskörbe tartozó alapszolgáltatások körében jelentek meg változtatási igények, a települések teherbíró képességével összefüggésben. [...] A települések radikális összevonásával, a települések mérsékelt összevonásával, kötelező társulások kialakításával, önkéntes társulások alakításának ösztönzésével, valamint a területi önkormányzati felelősség megerősítésével összefüggésben jelentek meg reformtörekvések (Hoffmann, 2013: 209.).

A centralizált egészségügyi ellátórendszereket is számos kihívás érte. Igaz, hogy az egységes, az államigazgatás általi ellátásszervezés megakadályozhat-

ja a szolgáltatási rendszer elaprózódását és töredezetté válását, azonban ez a rendszer jóval rugalmatlanabb, mint a decentralizáltak, amely jelentős részben a központosított modellből fakadó, az információk nehezebb áramlását eredményező struktúrákkal függ össze. Éppen ezért a centralizált modellel összefüggő kihívások jelentős részben a rendszer rugalmatlanságával függttek össze.

Míg általában a centralizált modell körébe tartozó államokban a reformok a túlzott központosítottság oldását szolgálták, és piaci szemléletű, magánjogias megoldásokkal a verseny kialakítását tűzték ki célul, illetve a közjogias reformok keretében a döntéshozatali rendszer decentralizációjára törekedtek (Hoffmann, 2013: 204.), addig a fenti tendenciákkal szemben a 2011/2012-es magyar reformok során Európa egyik erősen decentralizált rendszerét egy osztrák mintájú, az alapellátásokat és egyes járóbeteg szakellátásokat a települések ellátási felelősségében hagyó, ám a fekvőbeteg szakellátásokat és a járóbeteg szakellátások többségét az államigazgatás ellátási felelősségébe átadó modellt alakítottak ki (Hoffmann, 2013, 205.). Ez a váltás nehezen igazolható, nagyon valószínű, hogy az egészségügyi szolgáltatás magyar modellje rövidesen újra válságkezelésre szorul, de ezúttal a centralizált rendszer sebeit kell begyógyítani.

A DEMOKRATIKUS KÖRNYEZET RELEVANCIÁJA

A kétezres évek során a helyi közszolgáltatások rendszereiről szóló vitáknak volt egy olyan összefüggése, amely nemcsak a helyi önkormányzati gyakorlatok demokratikus deficitjeit tematizálta, hanem a demokratikus eszményekkel kapcsolatos termékeny véleménykülönbségek kifejtésére is alkalmat teremtett. Ezekben a vitákban az uralkodó felfogásnak az ún. felhatalmazási elmélet számított, amely szerint a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre a „szuverén állam akaratából következik” (Pálné, 2008: 48.), és a kontinentális, illetve az angolszász államok közötti különbség csak a felhatalmazás szélessége között van. A felhatalmazási elmélet kizárólagosságát a demokratikus legitimitáció igazolására az ún. pluralista elméletek igyekeztek megtörni, amelyek a nemzetállami kereteken „kifelé”, „lefelé”, és „fölfelé” elmozgó közszolgáltatási feladatok ellátásának az igazolására törekedtek, és nem a felhatalmazó közösségre visszavezethető megszakíthatatlan láncolat feletti örökösben látták a demokratikus legitimitáció garanciáját, hanem a szolgáltatás érintettjeinek az önkormányzó rendszereit keresték, és álláspontjuk szerint ezt az érintettséget nem a politikai közösséghez tartozás alapozhatja meg, hanem akár bizonyos fogyasztói pozíciók is. A pluralista elméletek a társadalmi részvétel különböző formáit tüntetik ki a formál-jogi pozíciókkal szemben. A demokratikus követelmények nem kizárólag a felhatalmazás forrására fókuszálnak, hanem az

intézményes működés alapelveire is, így válnak kiemelkedően fontossá a közszolgáltatások során a nyitottság, átláthatóság, számonkérhetőség, állampolgár-közelség elvei (Horváth M., 2007: 72–84.). Kérdés lehet, hogy ezek az elvek mennyiben tekinthetők a jelenlegi szabályozás vezérelveinek, mennyiben deklaratívak, mennyiben normatívak. Az 1990-ben létrehozott önkormányzati rendszer bírálatában kulcsszerepe volt ezeknek a szempontoknak (Horváth M., 2007: 114–115.), kicsit meglepő és tanulságos, hogy a 2011-es közszolgáltatási struktúra értékelésekor ezek a szempontok már nem kapnak különösebb hangsúlyt.

A konceptuális előfeltevések mozgása – corporate governance jelentősége

A könyv és a kutatás egy fontos módszertani kiindulópontja, hogy a közszolgáltatások megszervezésének változásait vizsgálva hangsúlyosan a *szabályozási technikákra* fókuszál, amelyek között a jognak kétségkívül jelentős szerepe van, de ezzel együtt is csupán egyike azoknak, amelyek a közszolgáltatások megszervezését meghatározhatják. Ez a módszertani kiindulópont kapcsolódik Horváth M. Tamás azon tudományos programjához, amely a közigazgatás közmenedzsment szemléletű újraértelmezéséhez kívánt hozzájárulni (Horváth M., 2005.).

Azok az elméletörténeti előfeltevések, amelyek a közszolgáltatások elmozgását az államszervezeti rendszertől leírhatóvá tették, a korábbi kötetekben részletesen ki lettek tárgyalva (Horváth M., 2002: 22–72; Horváth M., 2005: 25–90; Horváth M., 2007: 69–84.), ezek a fejtegetések a jelen kötetben már érthető módon nem kaptak különösebb jelentőséget. A kötet bevezetőjének van azonban egy elméleti szempontból igen izgalmas utalása a *corporate governance* diskurzusra, mint egy olyan új, ígéretes elméleti kezdeményezésre, amely a válság utáni gondolkodásnak inspiráló közege lehet. Ennél érdemes egy kicsit elidőznünk, mert ez az utalás korántsem magától értetődő. Különösen azért, mert nálunk a *corporate governance* problémáját többnyire az átláthatóság elvére szűkítik, amelyben a csalárd gazdasági, társasági működés ellenszerét látják, és a szabályozás módja jelenti az igazi kérdést (lásd Kecskés, 2011). Ebben az összefüggésben azonban másról van szó. Egyfelől a gazdasági válság hatására kitapintható egy tendencia a társasági jog átalakulásában, amely ezekben a piaczgazdaság viszonyaira hangolt korporatív szerződési viszonyokban egyre nagyobb hangsúlyt enged az igazgatási összefüggésben értelmezhető kérdések szempontjainak (Horváth M., 2013c 12–15.). S ennek az is lehet a következménye, hogy a kizárólagos állami vagy önkormányzati tulajdonú társaságok esetén a versenykorlátozás bizonyos formái elfogadhatóvá váltak. A magyar szabályozás azonban ebbe a tendenciába nem igazán illik bele. Az új magyar szabályozás a közszolgáltatások szervezését alapvetően a piaci verseny alól kivont monopolhelyzetű, kizárólag állami tulajdonú társaságokkal bonyo-

lítja, hatósági díj és árszabályozás mellett. Ez mégsem tekinthető államosításnak, mert a szabályozás megőrizte a társasági jogi kereteket. A szabályozás alapvető hiányossága azonban, hogy ennek a sajátos „köztulajdonlásnak” a szerződési kereteit nem vezette át következetesen a társasági jogi szabályokon. Nem teremtette meg a felelős társaságirányítás feltételeit ezen köztulajdonú közszolgáltató társaságok számára (Horváth M. 2013c, 15.). Így a jelentős átalakulások dacára nem látható semmi komoly szándék és biztosíték arra, hogy a közvagyon privát célokra használása, és a politikai klientúra szürkezonái számára való gyümölcsöztetése megakadályozható.

A *corporate governance* diskurzusa tehát azért lehet jelentős, mert képes lehet azokat a szabályozási mintákat felmutatni, amelyek a piacgazdasági feltételek között lehetővé tehetik a köztulajdonosi érdekek érvényesítését a társaságok működése során. Ezeknek a szabályozási mintáknak a beépítése a magyar közszolgáltatási rendszer számára alapvető jelentőségű lenne.

ÖSSZEGZÉS

A kötet áttekintése után érdemes összefoglalni, hogy mire jutottunk. A kötetből ezen írás keretében kiolvasott és vitára bocsátott állításokat három csoportba lehet osztani. Érdemes megkülönböztetni (1) a módszertani tanulságokat, (2) a közszolgáltatások intézményes kereteinek átalakulásával kapcsolatos általános megállapításokat, (3) és a magyar közszolgáltatási rendszer változásainak csokorba gyűjtött jellemzőit.

(1) A közszolgáltatási rendszerek egy sajátos tárgyterületet képeznek, amelyek átívelnek a tudományterületeken, és vizsgálatuk több tudományterület együttműködését igényli, amelyek együttműködése során a jogtudomány, a közgazdaságtan, a politikatudomány és a szociológia – egymással nem mindig illeszkedő – nézőpontjait összehangolva, lehet csak érvényes állításokat tenni. Ezért van jelentősége annak, hogy a költségvetési politikát és a közvagyonnal kapcsolatos gyakorlatokat mellé helyezzük a területszervezés igazgatási tendenciának és a társasági jog intézményei problémáinak. Ezeknek az eltérő szabályozási logikát követő területeknek az összeolvasásából a közszolgáltatási rendszerek változásainak egy több dimenziós képe alakítható ki. Ez a kép azonban csak akkor lehet hiteles, ha úgy alkotjuk meg, hogy közben tisztában vagyunk a különböző tudományterületek sajátos, egymástól különböző kérdésfelvetéseivel.

(2) Nagyon fontos belátás, hogy a közszolgáltatási rendszerek átalakításának nincs olyan sajátos logikája, amelynek fényében a különböző szabályozási rendszerek megítélhetők lehetnének. A közszolgáltatási rendszerek értékelése alapvetően azokra a politikai összefüggésekre van utalva, amelyek a politikai intézményrendszerek működését is meghatározzák. Európában a

politikai intézmények működését és azok szabályozási rendszereit alapvetően a közjónak egy olyan értelmezése mozgatja, amelyet a szabadság, a jólét és a szolidaritás elvei töltenek meg tartalommal. A különböző szabályozási rendszereket akkor lehet kudarcosnak ítélni, zsákutcának tekinteni, ha a közjónak az így körülhatárolható értelmét nincs esélyük megvalósítani, és a közjavakat rendszerszerűen a politikai hatalomért küzdő és abból hasznot húzó kevesek magánérdekeinek szolgáltatják ki. A különböző közszolgáltatási rendszerek hatékonyságáról és működőképességének értékeléséről csak abban az összefüggésben van értelme beszélni, ha ezek a jellemzők tartósan kapcsolódhatnak a közjóra törekvés egy elismerésre méltó jelentéséhez. Nem lehet attól eltekinteni, hogy itt egy az önkormányzás elvén működő politikai közösség jóléte a tét.

(3) Az új magyar közszolgáltatási rendszernek a *Kilengések* kötetből kiolvasható jellemzői: a központosított költségvetési politika, az átláthatóságot nélkülöző köz- és magánérdekeket összeroszni engedő közvagyron szabályozás, a „centrális erőter” igényei szerint kialakított területigazgatás, a piaci elvet kiiktató díjszabályozások, nem azt sejtetik, hogy a rendszer alakítói megtalálták volna a magyar közszolgáltatási rendszer – fenti, normatív értelemben vett – válságából kivezető új mintázatát. Ez tovább növeli a kötet által dokumentált kutatás nehezen kétségbevonható jelentőségét.

IRODALOM

- Előházi Zsófia (2013): „Házon belüli” beszerzés a helyi közüzemi és kommunális szolgáltatások szervezésében. In: Horváth M. Tamás (szerk.) *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Dialóg–Campus. 173–190.
- Hegedűs József–Tönkő Andrea (2013): A területi közszolgáltatások szabályozási modelljei vagyongazdálkodási szempontból. In: *Kilengések*. 53–78.
- Hoffmann István (2013): A területi közszolgáltatások európai szabályozási modelljei ez egészségügyben. In: *Kilengések*.
- Horváth M. Tamás (2002): *Helyi közszolgálat szervezése*. Dialóg–Campus.
- Horváth M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Dialóg–Campus.
- Horváth M. Tamás (2007): Magunkon kívül. In: Uő. (szerk.): *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. KSzK ROP.
- Horváth M. Tamás (2001): Nem boldogít. Az önkormányzati vagyron problémái. *Jogtudományi Közlemény*, 66 (2), 2011/2, 78–85.
- Horváth M. Tamás (2013a): *Területi közszolgáltatások szabályozásai. (Rendszerezés és alkalmazási alapok)* 6. Bővített kiadás, http://jog.unideb.hu/documents/kutatsi_hipotzis_verzi6_2013-02-27.pdf.
- Horváth M. Tamás (2013b): Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: *Kilengések*. 9–26.

- Horváth M. Tamás (2013c): Felelős társaságirányítás a közszektorban? *Gazdaság és Jog*, 2013/1, 12–15.
- Kecskés András (2011): Felelős társaságirányítás (Corporate governance). HVG-Orac.
- Kökényesi József (2013): A helyi közigazgatás szervezési tendenciái. In: *Kilengések*. 249–268.
- Muraközy László (2012): *Államok kora. Az európai modell*. Akadémiai Kiadó.
- Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg–Campus.
- Péteri Gábor (2013): Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya. Területi közszolgáltatások pénzügyi szabályozása. In: *Kilengések*. 29–52.
- Pump Judit (2013): Közszolgáltatási modellek a hulladékgazdálkodásban. In: *Kilengések*. 139–172.
- Szigeti Ernő (2013): A közigazgatás területi változásai. In: *Kilengések*. 269–290.
- Varju Márton (2013): A közszolgáltatások szabályozása az Európai Unióban. In: *Kilengések*. 103–138.
- Voszka Éva (2005): Állami tulajdonlás – elvi indokok és gyakorlati dilemmák. *Közgazdasági Szemle*, 52 (1), 1–23.