DEBRECENI EGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
4028 DEBRECEN, KASSAI ÚT 26. | POSTACÍM: 4010 DEBRECEN, PF. 81.
HONLAP: HTTP://JOG.UNIDEB.HU/

MTA-DE KÖZSZOLGÁLTATÁSI KUTATÓCSOPORT
E-MAIL: KOZSZOLG.KUT@LAW.UNIDEB.HU; FAX: 52/512-700/ 77119

MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport

Területi közszolgáltatások szabályozásai
(Rendszerezés és alkalmazási alapok)

KUTATÁSI TERV ÉS HIPOTÉZIS
8. VÁLTOZAT

Debrecen–Budapest, 2015. március 10.

Területi közszolgáltatások szabályozásai
(Rendszerezés és alkalmazási alapok)

Tartalomjegyzék

1. KUTATÁSI TERV 3
1.1 A kutatási probléma 3
1.3 A kutatás tárgya 5
1.4 Fő kutatási területek 6
1.5 A kutatás módszerei 6
1.6 A kutatás közvetlen eredményei 7
1.7 Főbb résztémák és ütemezés 7
1.8 Az eredmények alkalmazhatósága 8

2. A KUTATÁS FELÉPÍTÉSE 9
2.2 A hipotézis 10
2.2 Szempontok 11
2.3 Közszolgáltatás-csoportok 14

3. KUTATÁSI TERV A 2012. ÉVRE 19
3.1 Részletes funkcionális koncepcióalkotás 19
3.2 Összehasonlító modellek ágazatcsoportok szerint 20
3.3 Tematikus változáselemzések 21

4. KUTATÁSI TERV A 2013. ÉVRE 24

5. KUTATÁSI TERV A 2014. ÉVRE 25

MELLÉKLET 31

1. KUTATÁSI TERV

Az Európai Unióhoz 2004-ben csatlakozott *kelet-közép-európai országokban* a közösségi szolgáltatások ellátásával kapcsolatos feladatok biztosítására egyrészt a rendszerváltások, másfelől a különböző harmonizációs elvárások voltak nagy hatással. Hamar kiderült, hogy a területiség mint tagállam „alatti" szint és nézőpont ugyanúgy univerzális a különböző szintű közösségek kapcsolataiban, elosztási viszonyaiban, mint az integráció szintje. A kettejük közötti hálózatos viszonylat a kormányközi együttműködés pragmatikus kiegészítője, illetve sok tekintetben alternatívája.

1.1 A kutatási probléma

Helyi megnyilvánulásuk alapján a politika és vizsgálataiban a tudomány maga sokáig a helyi önkormányzatok kérdéseként kezelte a közszolgáltatások rendszerszerű biztosítását. Vagyis leegyszerűsítve, a kérdésre a települési és megyei szintek közigazgatási területbeosztására épülő jelenségként közelített. Holott nyilvánvaló, hogy a közszolgáltatások jelentős része a nagy elosztórendszereken alapul (oktatás, egészségügyi rendszer, szociális ellátás, öregkori ellátások), mások pedig hálózatos struktúrákat (energia-szolgáltatás, víz- és közcsatorna-ellátás, hulladék-gazdálkodás stb.) vagy új típusú networköket (városhálózatok, klaszterek, policentrikus régiók) alkotnak, amelyek egyidejűleg versenygazdasági közegben működnek. Vagyis településhez, illetve közigazgatási szinthez rendelve szükségképpen csak egy-egy metszetük tárulhat föl az értelmezés és értékelés számára.

A területiség a közfeladatok ellátása tekintetében ma már nyitottságot jelent a különböző társadalmi szektorok (köz-, magán-, harmadik szektor) között, flexibilitást a határok tekintetében és pólusokra épülő hálózatosságot a homogén lefedettséggel szemben. Az önkormányzatok települési, megyei intézményei, de még térségi együttműködései vagy regionális szerveződései csak részei, szereplői ennek, nem pedig egyedüli vagy önmagukban meghatározó letéteményesei.

Kelet-Közép-Európában a területi közszolgáltatások társadalmi szervezésének struktúrája többféle hatás alapján alakult. Egyrészt a fejlődés viszonylag *mintakövető*. Az önkormányzati rendszert magát, szintúgy a feladatellátás kialakítását az újabban csatlakozó országok között mindenképpen hasonlóság jellemezte a nyugati fejlődési modell iránt való erőteljes elkötelezettség formájában. Ez kifejeződött mindjárt az önkormányzati rendszer politikai átvételében. A helyhatósági változások az alkotmányos berendezkedés alakulásához szorosan kötve jöttek létre 1990 körül. Másrészt a közfeladat-ellátási rendszerek alakulására nagy hatással volt a *versenygazdaságra áttérés* folyamata. Sokáig a korábbi kizárólagos állami tulajdon átalakulása és a privatizáció gyakorolt befolyást a közfeladatok szervezésének megoldásaira. Ugyanakkor az európai integrációhoz való csatlakozás folyamata a hagyományos közszektor minél több szegmensét célozta megnyitni a piaci verseny előtt. Ezt a körülményt utóbb az uniós tagságok ténye nyugtázta. Előbb azonban a kilencvenes évek fejlődési folyamatában a különböző kormányközi és nemzetközi közigazgatást támogató

programok (Phare, USAID, British Know How Fund, Világbank-programok, Soros Alapítvány OSI, az EU ISPA és SAPARD támogatásai) igyekeztek ösztönözni és nyomatékosítani a közszektorbeli modellkövetés feltételeit és lehetőségeit. A területi közfeladatok átalakulások harmadik viszonyítási pontja a politikai rendszerváltást követő gazdasági visszaesés mélypontja a 90-es évtizedben. A rendszerváltó országok ugyanis a nagyszabású gazdaságiszerkezet-átalakulás, valamint társadalmi változás hatására súlyos *termelési válságokon* mentek keresztül, amelyek még a legenyhébb esetben is meghaladták az 1929-ben kitört nagy gazdasági világválság sokkját a GDP csökkenését illetően. A transzformációs visszaesésnek jelentős külső okai is voltak. A mi térségünket ugyanakkor még mindig elhatárolja a többi, volt keletei blokkhoz tartozótól, hogy legalább nem kellett hosszabb ideig tartó és mély háborús konfliktusokkal szembenézni a folyamat idején. Itt az átalakulás folyamata többnyire egységes volt. A rendszerváltás társadalmi, gazdasági-pénzügyi és kormányzati folyamata egy hullámban érte el a helyi viszonyokat.

A központi és helyi-területi kormányzati változásokhoz képest a gazdasági átalakulás, és ehhez kapcsolódóan a közszektor versenygazdasági alakítása, valamint a piaci elégtelenségek kezelése már ellentmondásosabbnak bizonyult. Az elsődlegesen területi hatásaiban értelmezhető lakossági és telephelyhez kötött közszolgáltatások nagyobb rendszereinek egyenként külön „története" van. Ezek nem jellemezhetőek egyenes vonalú fejlődéssel. Egymással birkózó tendenciák és irányzatok harcolnak egymással, országonként és korszakonként, eltérő kiindulópontokkal, más és más hangsúlyok kiemelése mellett. Elég csak Magyarországon a közoktatási, a kórházi vagy a vezetékesgáz-szolgáltatás szervezési változásaira, a lakásrendszer fejleményeire, a kapcsolódó ár- vagy szociális védőhálóval összefüggő politikák alakulására utalni. Ráadásul, mindeközben a „mintakövetett" uniós politikák éppenséggel szintén nem feltétlenül töretlen módon és egy irányban haladtak előre. A mi térségünk fő problémája ebben a tárgyban az, hogy a versenygazdaság kiterjesztése a piaci elégtelenségek által érintett, közszolgáltatási területeken, korábban egyoldalúan államosított ágazatokban mechanikus államtalanítás után következhetett csak. Tehát sokszor egy eléggé kiüresített, felkészületlen környezetben, ami aztán éppenséggel az újabb piaci kudarcok tényleges kialakulásához vezetett. Meglehet, az ezzel kapcsolatos reális kockázatokat (pl. új típusú monopóliumok kialakulása, klientelizmus) a politikai szféra időnként alulbecsülte, míg a közvélemény pedig a valósnál is súlyosabbnak ítélte.

Ennek a térségünkben aktuális gazdálkodási és társadalomszervezési problémának a szakmai tudásanyaga eléggé letisztult mára, rendszerezésre vár. Sok szerteágazó terület fejlődési modelljeit és eszközrendszeri változatait célszerű a közösségi területi szolgáltatásszervezés „ernyője" alatt egységesen modellezni. Ennek alapján majd jobban követhetők és értelmezhetők lesznek a változások, valamint az eddig inkább szétszórtnak tekintett jelenségek közötti összefüggések. Mindez praktikusan többek között a különböző szintű kormányzati, de különösen az annál komplexebb, társadalmilag összetettebb kormányzási tevékenységek megalapozásában, illetve az arra való megfelelő szakmai felkészítés során kamatozik majd a gyakorlatban.

1.2 A kutatás probléma fókuszálása és lehatárolása

Az a kutatási kérdés, hogy a közösségi feladatok ellátását milyen szinteken és mennyiben szervezik, hogyan oldják meg, akár földrajzi tértől függetlenül mindenütt és a modernkori civilizáció történeti időszakain átívelően minden változási állapotban érdekes lenne. Számunkra azonban a problémakörnek van gyújtópontja és akörül „kulmináló" környezete.

Az 1990 körüli globális kapitalizmus és vele összefüggésben a rendszerváltások kora után a 2007–2008. évi ingatlanhitelezési és bankválság látszik olyan fordulópontnak, amelyik alapjaiban újraértékeli a kormányzati szerepek jelentőségét, a beavatkozások irányait, sőt alighanem a társadalmi célelérések eszközeire tartósan meghatározó hatásai érvényesülnek.

Minden nagy világválság gazdasági és társadalmi körülményekhez mélyen kötött. A mi kutatásunk a hatásterületek közül az állami szerepek kormányzati eszközrendszerét vizsgálja, kifejezetten a közfeladatok ellátásának formái oldaláról. Időben az 1970-es évek végéig megyünk vissza. Ekkor születtek meg az első komplex válaszok a jóléti állam válságára. Ettől kezdve kerültek a működő államszocializmusok egy végül kikerülhetetlennek bizonyuló önfelélő pályára. Onnantól kezdve az ezredvég nagy kihívása a neoliberalizmus, neokonzervativizmus szárnyalása volt ugyan, hogy majd avval kapcsolatosan a kérdések és kételyek halmozódása következzen ismét. Úgy tűnik, a 2000-es első évtized végére megérettek az újabb megoldások, maguk is így vagy úgy irányzatokat alkotva, stratégiákat szülve, ágazat- sőt nagypolitikává érve.

A neoliberalizmus kormányzati szerveződési leképeződéseként az új menedzserializmus mozgalomként szárnyalását (New Public Management) és fokozatos megszelídüléseit már több évtizede taglalja a szakirodalom, értelmezi az oktatás és hatásait ellenhatásait éli a gyakorlat. Most talán olyan fordulóponthoz értünk, amikor ez az eddigi ellentétpár immár egy további szinten próbál feloldódni, mikor is a korábbi kategóriák már nem feltétlenül tudják leírni a keletkezett helyzeteket, új feszültségeket.

A kormányzati szintek szerepét és kapcsolatrendszerét a közfeladatok ellátásában amolyan – ma már sokszor megszépítőnek tűnő – illúzió övezte sokáig, mikor is gazdaságossága mérhetőségét, nagyságrendje társadalom javára történő csökkenését maradandóan súlyos ellentmondások nélkül feloldhatónak vélték. A helyi önkormányzati reformok rendszerré álltak össze a fejlett világban, s velük versenyre keltek az átalakuló országok, átvéve sokszor a legmodernebb megoldásokat a fejlett régiókból. De az államok fölötti szint is nagyra törően fejlődött, különösen ami az Európai Unió bővülését, integrációs szintjeinek pluralizmusát illeti. Mindezt nem tartották összeütközőnek a legfontosabb piacgazdasági és társadalmi tőkék szabad áramlásával. Az új válságig viszonylag kevés volt a kétely, noha a baljós jelek, visszatekintve persze, már világosan fokról-fokra bontakoztak ki.

Mindez Európára és a fejlett kapitalizmusra igaz. A globális gazdaság és integrációk más pólusainak hatása azonban nagyon jelentős. A kutatatás ezekre az összefüggésekre szisztematikusan nem terjed ki. A nemzetközi térben tehát az európai és a más fejlett országokat érintő integrációkon túl nem terjeszkedünk.

1.3 A kutatás tárgya

A kutatócsoport a közszolgáltatások azon széles körét rendszerezi, amelyek valamilyen szinten *területi* szervezésben kerülnek ellátásra. Lényegében a kifejezetten központi kormányzati közhatalmi feladatokon (pl. honvédelem, külügyek) kívül a többi más közjószág biztosításának rendszerét. A fő területek a hálózatos infrastruktúra, a közüzemi szolgáltatások, az közoktatás, az egészségügyi ellátás és a kapcsolódó biztosítási rendszer, a szociális ellátás, a terület- és településrendezés és -fejlesztés, valamint a hatósági igazgatás mint szolgáltatás és a közrendészet különböző ágai. A rendszerezés metszetét a különböző *közpolitikai célú*

szabályozási eszközök adják. Vizsgáljuk a jogi, pénzügyi, szervezési-működési, település- és területpolitikai, valamint európai politikák által kifejtett hatásokat, azok egymásra gyakorolt befolyását. Újdonság, hogy az önkormányzati rendszert jogi értelemben nem tekintjük határoló jelenségnek, azaz nem a kötelező és szabadon ellátható törvényi tételezéseket vesszük alapul. Ezzel szemben a területi feladatok valóságos komplexitásából indulunk ki, figyelemmel a közszektor szerepvállalásának állami, közösségi vagy magán szférában való megnyilvánulási formájára, annak kiterjedésére.

Előzetes hipotézisünk szerint 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. Látnunk kell tehát a szabályozási formák különböző modelljeit, amelyek egymásra hatásából adott időben és helyen a rendelkezésre álló közösségi döntési változatok (területi szakpolitikák) meghatározhatók.

1.4 Fő kutatási területek

Az alábbiak szerint a következő kutatási ágakra tagolható a projekt:

a) A területi közszolgáltatások jellemző normatív szabályozási tárgyai és azok rendszer-kötöttsége
b) Közpénzügyi szabályozók terület- és településpolitikai, valamint gazdaságpolitikai szerepe
c) Finanszírozási rendszerek
d) Területszervezési eszközök hatása a közösségi feladatok ellátásban
e) Az Európai Unió politikái az általános érdekű gazdasági és a nem gazdasági szolgáltatások körében; kapcsolódó politikák
f) Hatósági igazgatási szolgáltatások, rendészet szervezése helyi-területi szinten – összefüggés szabályozáspolitikákkal

1.5 A kutatás módszerei

A kutatás először is *analitikus*. Összehasonlító ismeretek és az európai minták alapján a különböző közszektor-területeken tisztázzuk a fogyasztói igények kielégítésének rendszerét jellemző meghatározó szabályozási tárgyakat, a jogi, közpénzügyi, szervezési (intézményi és menedzsment), település-és területpolitikai, valamint uniós politikák dimenziójában. Majd megállapítjuk a főbb modelleket és a történetileg is meghatározott dilemmákat. A különböző szolgáltatási területek és szabályozási eszközök alkalmazási gyakorlatában megkísérelünk összefüggéseket találni. Ez bizonnyal megvan a területi kormányzati szinteken, miképpen az uniós szakpolitikák is alkotnak egy időben változó, korántsem nem ellentmondások nélküli rendszert.

A kutatás másik szálon a gyakorlatot feltérképező, empirikus. Egy térségből kiindulva

(nagyobb hazai város és kapcsolatrendszere a feladatellátás szempontjából vagy egységes térség) komplex, minden területi közösségi funkció ellátását fölleltározó, eszközrendszereit föltáró *ténymegállapító tanulmánysorozatot* készítünk. Abból a szempontból, hogy az adott szintű kormányzási befolyásolásnak milyen eszközei vannak, nem korlátozva ezt a klasszikus igazgatási feladatokra és hatáskörökre. Tehát gyakorlatilag úgy, ahogy egy tapasztalt vezető vagy elkötelezett közösség láthatja a lokalitás problémáit átfogó (!) értelemben Minden meghatározó szabályozási tárgy befolyásolási kereteinek a „végére járva", tisztázni igyekszünk a kormányzati, uniós szabályozási összefüggéseket minden eszközfajta tekintetében, és azok egymással való összefüggéseire kiterjedően.

1.6 A kutatás közvetlen eredményei

1. Tényfeltárás. Eddigi kutatásaink és gyakorlati tapasztalataink alapján ismerjük a területi közfeladat-ellátás rendszerének fő csomópontjait, a jellemzően elkülöníthető fő területek modern szabályozási dilemmáit és kötöttségeit. Célunk, hogy ezeket egy komplex eset példáján keresztül föltárjuk, leírjuk és bemutassuk. Olyan fajta áttekintés egységes szemlélet alapján eddig még kevéssé történt meg, amelyik nem az állami területbeosztáshoz kötött, ugyanakkor figyelemmel van a közszektor kelet-közép-európai sajátosságaira a szolgáltatásszervezés minden fő típusát illetően. A munka e szakaszának eredményeként *ténymegállapító tanulmányok sorozata* születik.

2. Rendszeralkotás. Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás (1942) című klasszikus könyve annak idején a szervezet és a struktúra pozitivista leírását és elemzését adta az akkor modern amerikai tudományos menedzsment alapján. Most a szolgáltatások sokirányú területi szintű közösségi szervezése kapcsán látszik időszerűnek valamiféle hasonló szintézis megteremtése. Részletes elméleti alapvetésből kiindulva, nemzetközi összehasonlításon keresztül határozzuk meg és jellemezzük a mi térségünk rendszerjellemzőit. *Rendszerező kötet* készül.

3. *Kézikönyv*. A rendszertani munka és a tényfeltárás alapján elkészítjük a közszolgáltatások szervezésének kézikönyvét. Az aktuális magyar szabályozást, a vonatkozó európai normákkal hasznos és áttekinthető formába rendezzük. A vizsgált tényfeltáró eset anyagai gyakorlati példákként, illusztrációként szolgálnak a szakember-olvasó vagy érdeklődő hallgatók számára. A kutatás lezárulása után a kézikönyv aztán később is megismételhető, átvezetendő a továbbiakban fölmerülő újabb szakpolitikai kérdéseket és más szabályozási változásokat.

4. Publikációk hazai és idegen nyelvű szakfolyóiratokban. Elsősorban olyan közleményeket akarunk megjelentetni, amelyek a *kelet-közép-európai* rendszerváltó országok közfeladat-szervezési gyakorlatának sajátos konfliktusait igyekeznek megvilágítani a nemzetközi szakmai olvasóközönség számára.

1.7 Főbb résztémák és ütemezés

1. szakasz (2012–13): Teoretikus alapvetések áttekintése. Rendszerezés: 10 fő szabályozáspolitikai területen (közüzemi szolgáltatások – ideértve a hálózatos infrastruktúrát és a településügyi szolgáltatásokat – szervezése, a közoktatás, a felsőoktatás, az egészségügy és –biztosítás, a település- és területrendezés (-fejlesztés), a szociális ellátó rendszer, a rendészet, a közművelődés a tömegközlekedés, az államigazgatási hatósági szolgáltatások) vizsgálódunk. Mindegyiket 6 nagy szabályozáspolitikai eszközrendszer (jogi-normatív,

pénzügyi szabályozási, területszervezési, település- és területpolitikai, EU politikái, hatósági igazgatási) mentén rendszerezzük a közszolgáltatások területi biztosítása jellemző tárgyai szempontjából. A hazai szabályozást összehasonlító kontextusban vizsgáljuk. A kiinduláshoz szükséges hátteret az eddigi kutatási tapasztalatok biztosítják.

2. szakasz (2014–15): Empirikus tényfeltáró tanulmányok. Egy magyarországi (nagy-)város és városi térség teljes közszolgáltatási kapcsolatrendszerének feltérképezése, beleértve a közvetett hálózatos viszonyait is. Az egyes feladattípusok sajátos struktúrában egyenként kell tisztázni a különböző kormányzati szintek szerepeit. Ezeken túlmenően tételes összefüggéseket és különbségeket keresünk a hazai és az európai viszonyok között. A tényfeltárás közvetlen terepe az önkormányzati, közintézményi szféra, az állami és önkormányzati vagyon működtetése, valamint a közhasznú nonprofit szervezetek köre.

3. szakasz (2015–2016): A gyakorlati feltáró munka tapasztalatai alapján elvégezzük a szükséges korrekciókat az elméleti anyagon, illetve továbbfejlesztjük a koncepciókat, ahol szükséges. A pontosított rendszerezés és az empirikus tanulmányok feldolgozásai alapján elméleti hátterű kézikönyv készül a területi közszolgáltatások akkor aktuális szabályozásairól. Egyben ez alapul szolgál a későbbiekben további aktualizálásokhoz. A hatályos szabályanyagok elméleti és összehasonlító összefüggésben, tematizálva lesznek bemutatva, „okos” feldolgozás formájában. Az eseteket mintaként használjuk a különböző regulációs fejezetekhez. Az egyes területeken és eszközrendszerek problémacentrikus összegzésére törekszünk.

1.8 Az eredmények alkalmazhatósága

A program jellemzően alapkutatási célú. Az itt kimunkálandó szintetizálás és rendszeralkotás a kormányzási cselekvés eszközrendszere tanulmányozásához nyújthat új elméleti kereteket és témacentrikus fogódzókat. A kutatási eredmények egyben a különböző szintű kormányzati tevékenységek megalapozásához járulnak hozzá.

Ezen túlmenően az elkészült kötetek hasznosíthatók a graduális képzések felsőbb szintjein, a posztgraduális oktatásban (PhD-képzés több területen, alapozó anyagként), valamint a felnőtt továbbképzésben, közigazgatási és közszolgálati vezetőképzésben. Az eredmények a későbbiekben tananyagok részeiként megjelenhetnek.

2. A KUTATÁS FELÉPÍTÉSE

A kutatási állítás kiinduló feltételeként a 2010-es évek nyugat- és közép-európai társadalmainak, államainak helyi-területi szintű fejlődési folyamatait tekintjük a közösségi feladatok ellátásának szervezése szempontjából.

2.1 Jellemző előfeltételek

A kutatás lehatárolása (1.2 pont) keretében írtakból következően az új évezred első évtizedének végéhez képest végezhető el. Egyetlen kezdő pillanatot nehéz lenne meghatározni. Jelképesen és az egyszerűség kedvéért ez azonban lehetne a 2008 szeptemberi ingatlanhitelezési válság időszaka. Miért is? Mert ekkor vált nyilvánvalóvá az állami szerepek, támogatások elveinek és gyakorlatának módosulási szükséglete.

Tudományos körökben a vita azóta is tart, hogy új paradigma manifesztálódásának vagyunk ennek kapcsán azóta tanúi, avagy a válságok során szokásos beavatkozási hullám tetőzik mint mindig. Mindenesetre a közszektor területi megnyilvánulásai alapvetően érintettek ebben a folyamatban.

Jól látható innen nézve, hogy a szerepek eltolódása nem egyik pillanatról a másikra történt. A bankválság, majd az azóta és napjainkban is várható további lényeges világgazdasági sokkok drámai végkifejlet állomásai. A konfliktusok érlelődése azonban az ezredforduló után néhány évvel már előrehaladott stádiumban volt. A versenygazdaság határait nem pusztán az államok maguk, hanem a kormányzati cselekvéseket ösztönző erőteljes érdekeltségek törekedtek megvonni.

Ez a környezet a közfeladatok ellátása területi vonzatú megnyilvánulásaira mélyen kihatott és kihat. Nem egyszerűen az önkormányzatok lehetséges eladósodásáról van szó, mint a folyamat magától értetődő eleméről, hanem a globális piacokon tárgyi érintettség alapján részes szegmensekről. Az energiaszolgáltatások, a víz- és csatornarendszerek üzemeltetése, a helyi és távolsági tömegközlekedés nagyrendszerű működtetése, a települési és térségi hulladékgazdálkodás, az egészségügy biztosítói és ellátásszervezési formái és így tovább – mind szembesültek az állami, az integrációs és az „állam” mögötti gazdasági érdekeltségek prioritásai átalakulásával. Aminek megnyilvánulásai jóval korábban már megjelentek, pont az általunk vizsgált területeken. Ilyen volt például az Európai Unió számos ágazatpolitikájában a liberalizáció megtorpanása, a privatizáció kritikus tömegének elérése után az érintett versenygazdasági ágazatok alakításának befékezése.

Feltesszük, ez nem ideológiai-politikai, hanem gazdasági érdektől vezérelve történt 2005–6-tól kezdődően. Ezért az állami (ideértve a helyi önkormányzatokat is) megnyilvánulások kiterjedése nem egyszerűen a bankválság szülötte. Emlékezetes, hogy a közszolgáltatási területeket érintő regulációs szerepek ekkor már rendre válságban voltak. Ebben az értelemben a pénzügyi felügyeletek és az ehhez kapcsolódó kormányzati funkciók alakaulása csak egy epizód a több más fontos ilyen között.

2.2 A hipotézis

A kutatás kiinduló hipotézise az, hogy a fejlett világban a közszektor területi szervezési keretei és tartalmai átalakulóban vannak. A közhatalommal fölruházott (ún. helyi) önkormányzat szerepe relativizálódik. Történik mindez folyamatszerűen több értelemben is.

Egyrészt hangsúlyossá válnak területi szinten is *az állami megoldások és szerepek más, nem decentralizációs formái*. Közülük említhető a vagyonnal, közjavakkal való gazdálkodás jogainak gyakorlása a magánjog, illetve a társasági jog keretei között; a biztosítási rendszerek közösségi szolgáltatási funkciókra való kiterjesztése; a közhasznúság társadalmi jelentőségének elismerése; a tradicionális közösségek feladatátvállaló képességének ösztönzése.

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 önigazgatási megoldásaival. Hasonlóképpen, a decentralizációt új megvilágításba helyezik a globálisan szerveződő gazdaság hálózatos kapcsolódásai, amelyek minden tekintetben átívelnek a hagyományos helyi illetékességi területen éppúgy, mint a helyi hatáskörökön.

Harmadrészt, az európai integráció önkormányzatokhoz való viszonyának perspektíváit korábban szerették a regionalizmus összefüggésében felfogni, de ma már ez a területi decentralizációs logika nem egyeduralkodó. A nagytérségek fejlesztési potenciáljai kétségkívül átnyúlhattak, kapcsolatokba épültek a tagállami határokon átívelően, ezáltal a kormányközi kapcsolatokkal szemben az integráció egyik szintjét képezték vagy képezhették volna. Ha nem is kizárólagos megoldásként, de az önkormányzati vagy a föderális szerepek formáit a nyolcvanas-kilencvenes években mintha kódolták volna a fejlődésbe. A közfeladat-ellátás területi piacai azonban ennél és a vártnál összetettebben alakultak. Ehhez képest pedig az uniós politikák prioritásai is hullámzóan változtak. Az *állam gazdasági értelemben vett semlegessége iránti igény területi szinten is gyengült*, és a regionális politika irányai és eszközei is többirányúak lettek. Persze elsősorban válságok hatására történt mindez. Úgy azonban, hogy azzal hatással voltak az önkormányzati és az önkormányzattal szembeni semlegességi viszonyra.

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. Valahogy úgy, mint az önkormányzati fejlődés nagy korszakaiban, de decentralizációs értelemben kétséget kizáróan más előjellel. Valójában Európában új paradigma van kibontakozóban

Célunk az, hogy ennek az új paradigmának a tartalmait feltárjuk és értelmezzük. Tisztázzuk továbbá azokat a peremfeltételeket, amelyek mellett társadalmilag eredményes kimenetekkel számolhatunk. Ezek egyikének vagy másiknak, netán többnek is a hiányában pedig minden bizonnyal hibás kimeneteket találunk majd empirikus vizsgálódásunk (későbbi) szakaszában.

2.2 Szempontok

A fő kutatási területek adják megközelítésünk szerkezeti alapjait. A fenti hipotézist természetesen nem tesztelhetjük egyszerűen közjogi vagy államszervezési oldalról. Több tudományterület komplexen alkalmazandó módszertani bázisára van szükségünk. Együtt ezeket úgy tudjuk alkalmazni, ha különböző funkcionális szempontokat határozunk meg.

(Közigazgatás-szervezési funkció) A közszolgáltatások területi szervezése a különböző gazdasági szektorok körébe eső tevékenységek társadalmi és közösségi igazgatási koordinációját igényli. Egy-egy komplex feladatkör ellátását jellemzően nem egyetlen fajta megoldással biztosítják. A sokféleséghez ráadásul az egyes formákon belül különböző kombinációjú együttműködések tartoznak.

Régen az állam területi szerepvállalását az önkormányzatok vagy a központi alárendeltségű dekoncentrált szervezés formái szerint különböztették meg. A huszadik század utolsó negyedében a helyi szerepek ellátásának piaci keretek közötti ösztönzését részesítették előnyben, ahol csak lehetett. Utóbb a kormányzat helyébe állított kormányzás jegyében hangsúlyt kaptak a csak a gazdasági szektorok közötti munkamegosztással leírható területi megoldások, például társadalmi biztosítási rendszerek, kamarai szabályozások a szokásos köztestületi körön kívül, közösségi védelmi és rendészeti formák. Érdekesek az állami szervezésű, de nem országos hatókörűen ellátott feladatok megoldásának tartalmai. Külön kategóriát képeznek azok a feladatfajták, amelyek esetében az állami megoldások reneszánszának lehetünk tanúi. Vannak továbbá olyan országok, amelyek kifejezett államosítással (de minimum központi „kormányzatosítással”) rukkolnak elő területi szinteken is.

Mindegyik típusra igaz, hogy a nemzetközi gyakorlatban, továbbá a történeti fejlődés során sokszor felbukkanó és tartósan működő modelleket találhatunk mintaként és előzmény gyanánt. Azonban az elemzések és témaválasztások között nem föltétlenül ezeket fókuszálták. Valószínűleg a mai kérdések megválaszolásához a megközelítés új súlypontjait célszerű meghatározni és előtérbe állítani.

A közszolgáltatások területi szervezése körében a közigazgatási funkció újabb szerepeit és megváltozott helyét keressük. Kérdés az is, hogy milyen tartalmakat, lényegi kapcsolódásokat jelentenek a felelősségi körök átrendeződései. A területi szempontból lényeges ágazatpolitikai feladatcsoportok tekintetében eltérő jellegzetességeket találhatunk. A megközelítés terepe nem csupán a normatív jogalkotás, hanem abból adódóan a szervezeti és szervezési kertetek és folyamatok alakulása, hatásmechanizmusainak feltárása.

(Vagyonhasznosítási és -gazdálkodási funkció) A közszolgáltatások területi szervezésének lényeges oldala az államháztartás vagyoni eszközei fölötti rendelkezési jogok gyakorlásának módja, pénzügyi és számviteli jellemzése. A kormányzati szerepeknek az előbbi szempont szerinti újraértelmezése kihat a tulajdonlás és rendelkezés tartalmának alakulására.

Régebben az állami, illetve az önkormányzati vagyont általánosítóan tulajdoni egészként fogták föl. Egyebek mellett annak mértéke, kiterjedése szerint beszéltek szociális vagy éppen

liberális kormányzati szerepvállalásról. Manapság Nyugat-Európában a gazdasági társaságok gazdálkodási és működési logikájában beépítve jelennek meg a tulajdonosi szemlélet kérdései, legalábbis a közüzemi szektorban. Ez összhangban áll az utóbbi évtizedekben itt is lezajlott globalizációs folyamatokkal.

A vagyoni eszközökkel való különböző, nemcsak helyi önkormányzati formák által történő, valamint változatos módokon megvalósuló rendelkezések más feladatcsoportok esetében is megújulnak. Ilyenek a szociális feladatok a lakásgazdálkodás és más ingatlangazdálkodás körében. A város- és térségfejlesztésen keresztül pedig a humánszolgáltatások nyújtásának kereteit is nagymértékben a különböző, részben közösségi javak hasznosítása révén és a korábbitól eltérő formákban valósítják meg.

Ebből a nézőpontból a feladatellátás megoldásainak alakítása sokkal rugalmasabb, mint a hagyományos igazgatási hatáskörtelepítés logikája szerint azt feltételezni lehetne.

Külön téma azon országok kormányzati politikájának elemzése, amelyek kifejezetten a központi befolyás kiterjesztése érdekében vonnak magukhoz vagyoni rendelkezési jogot. Nem kétséges, hogy az ilyen központosításnak is megvan a maga gazdasági és belső döntési mechanizmusa, amelyik azonban éppenséggel nem intézményesült.

(Költségvetési finanszírozási funkció) A jóléti államok korszakától a decentralizált feladatokat a kormányzati szintek közötti financiális kapcsolatok rendszerében biztosították. A pénzügyi föderalizmus logikája össze tudta egyeztetni a makrogazdasági szabályozásokat a döntési szintek önállóságának megtartásával. Fő üzenete szerint a kormányzati feladatellátásnak van a piacgazdasággal mindenben összeegyeztethető rendszere és rendje. Ez a mechanizmus egyben a költségvetési korlátozások időszakában is képes volt a különböző általánosa választott testületek mozgásterének biztosítására (fiskális föderalizmus).

Azonban a közfeladatok területi finanszírozása is sokcsatornás. Az önkormányzati szabályozás, illetve a piacgazdaság szerepeire orientált ún. alternatív szolgáltatásszervezési formák nem fedik le e kör teljes változatosságát. A nem helyi önkormányzati elvű területi rendszerekről, valamint az államigazgatás körébe vont, nem közhatalmi feladatok pénzügyi tervezési és döntési folyamatairól, azoknak kapcsolódásairól korántsem tudunk annyit az szolgáltatássszervezés szükségképpen integrált szerkezetei összefüggésében, mint amennyit kellene.

Az Európai Unió költségvetési politikái eszközrendszere jelentős részben épül a szintek közötti pénzügyi kapcsolatok logikájára. Különösen igaz ez a regionális politika forrásszabályozására. Kifejtésre érdemes az az összefüggés, hogy mennyiben észlelhető elmozdulás a tagállam „alatti” szintektől, amilyen a régió, a helyi önkormányzat más területi alanyok vagy formációk irányába. Ilyenek például a térségi vállalkozások, közvetlenül a helyi közösségek, a különböző összetételű networkök stb.

(Térségszervezés és -rendezés) Az Európai Unió területi politikáiban újabb változási irány bontakozik ki az új évezred első évtizedétől. Az erős regionalizmus szemlélete már nem egyeduralkodó. Az új fejlesztéspolitikák a területi dimenzióból inkább a policentrikus városhálózatokat, a kiegyensúlyozottságra törekvő város–vidék kapcsolatokat és a hozzáférhetőség biztosítását állítják előtérbe. A regionalitáshoz képest innen tehát a térbeli

lefedettség homogenitása hiányzik. Márpedig, ha közigazgatás-szervezési oldalról nézzük, akkor így az egységes illetékességi terület híján a helyi és területi önkormányzati joghatóság szerepei is átértékelődnek.

A régiók motorjai az önkormányzatok együttműködései, valamint a projektmenedzselő ügynökségek. Ezzel szemben áll újabban a minden szintű kormányzatok, valamint a gazdasági és társadalmi erőforrásokkal bíró csoportok irányában való „akcionalizmus" politikája. Az új Területi Agenda ezzel már az egész kohéziós politika kereteit feszegeti. Ezért a helyi szerepek is ebben az irányban változnak.

A kelet-közép-európai országok a területszervezést jobbára alkotmányos aktusnak tekintették sokáig. Majd az önkormányzatiság importálása adott új lökést az erős legitimáció megadásával. Az adaptációval kapcsolatos illúziók mára elszálltak. A reális fejlődés folyamataiban viszont előtérbe kerülnek a helyhatóságokon és választott testületeiken kívüli erőcsoportok társadalmi, üzleti és közösségi értelemben egyaránt. Érdekes, hogy közülük területi szinten is nem egy központi vagy más kormányzati szintű kedvezményezés címzettje.

A területi és települési tervezés formái különbözőképpen reagálnak a közfeladatok ellátásának követelményeire. Viszonyuk más komplex tervezésekhez, a stratégiai döntéshozatalhoz, a különböző közigazgatásszervezési, sőt államszervezési szintekhez. Ugyanakkor a mai tendencia éppen nem a dolgok képzelt „rendbetétele" felé halad, hanem inkább a reálisan cselekvésre alkalmas területeken az alkalmazás komplexitását és kormányzati szinteken való átívelését hangsúlyozzák. Témánk szempontjából éppen ezért indokolt ebből a funkcionális szempontból a fő területi közfeladat-ellátási csoportok tételes elemzése.

Mindezek tükrében érdemes rátekintenünk a magyarországi államigazgatási területbeosztás alakulására. A kormányhivatalokhoz, járásokhoz, központi szinthez kerülő közszolgáltatás-szervezési, valamint államigazgatási feladatok ellátásának formális és szociológiai folyamatai megismerést, mély elemzést, valamint a nemzetközi környezetben való megalapozott elhelyezést igényelnek.

(Európai uniós politikák) Az Európai Unió politikáinak jó része foglalkozik a közszolgáltatásoknak a versenyszabadsággal való összeegyezetésével. Az európai terminológia szerint a kutatás témájának nem elsősorban ez, hanem az általános gazdasági és nem gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmi köre felel meg. Itt a tagállamok szabadsága viszonylag széleskörű, miközben bizonyos elveket, kritériumokat az uniós jogrend, európai bírósági döntések, mindezek értelmezései határozottan kicövekeltek.

Meg kell azonban jegyezni, hogy az uniós politikák a tágabb értelemben vett közszolgáltatási körben egyáltalán nem egyenes vonalúak. Jelentős viták, és ebből következően fordulatos szabályozási eredmények adódtak az utóbbi jó másfél évtizedben. A viszonylag vontatott hatálybalépési folyamatok viszont pár éve egyértelműen elértek a gyakorlatba.

Szükség van tehát arra, hogy az európai politikák oldaláról elemezzük a főbb területi közszolgáltatási csoportok tartalmainak alakulását. Nem kevésbé érdekesek az ezekre adott tagállami válaszok. Közöttük adott esetben extrém kimenetelűeket is találunk. Kérdés valóban, hogy a tagállami felelősség keretei és határai mik. Hogyan áll az implementáció és a célszerűség kapcsolata az egyes feladatcsoportok szervezési és szabályozási kérdéseinek szintjén?

2.3 Közszolgáltatás-csoportok

A különböző funkciók szerint a területi közszolgáltatások főbb feladatcsoportjait elemezzük. Területi a szervezés, ha van/lehet jellemzően ilyen szintje. De nem kritérium a mi szempontunkból, hogy egyáltalán ne legyenek központi hatáskörök. Ez amúgy is életidegen kikötés lenne.

A csoportképzés alapja a helyi önkormányzatok költségvetési kiadási szerkezete főcsoportok szerint. A súlyozás a költségvetés jellemző nagyságrend szerint első helyezettjeit követi. Ez persze nem jelenti azt, hogy a közkiadások mind az önkormányzati körben jelentkeznek, továbbá egyáltalán a feladatok államháztartási körből finanszírozásának mértékét. A tapasztalat szerint azonban az alábbi csoportképzéssel közelítünk a szolgáltatásszervezési szempontból jellemző területi közfeladatok ténylegesen jellemző és nagyságrendileg is meghatározó mértékű köréhez.

A következő feladatcsoportok keretében vizsgálódunk:

- közüzemi szolgáltatások (hálózatos szolgáltatások, ideértve a vezetékes ivóvíz- és közcsatorna-szolgáltatást, az elektromos árammal, vezetékes gázzal, távhővel való ellátást, valamint az egyéb városüzemeltetési szolgáltatásokat, közte a temetkezést és a köz- és zöldterületek fenntartását),

- közoktatási és közművelődési szolgáltatások,

- egészségügyi és egészségbiztosítási szolgáltatások,

- település- és területrendezési, valamint település- és területfejlesztési feladatok térségi összefüggésű szolgáltatásszervezési hatásai,

- szociális szolgáltatások (személyhez fűződő, pénzbeli és természetbeni szolgáltatások, szociális lakásgazdálkodás),

- nem központi szervezésű rendészet (önkormányzati rendészet, polgári védelem, polgárőrség, magán rendfenntartás és biztonsági szolgálatok közkapcsolatai), hatósági felügyeletek,

- közművelődési és más nem személyes szolgáltatást nyújtó intézményi szolgáltatások,

- felsőoktatás mint területi kihatású szolgáltatási feladatellátás,

- helyi és távolsági tömegközlekedés, helyi közlekedésszervezés,

- hatósági (államigazgatási) szolgáltatások szervezése dekoncentrált szinten.

1. táblázat

Közszolgáltatások területi szervezésének szabályozásai

(Tematikus rendszer a nemzetközi és hazai folyamatok jellemzésére és elemzésére[1])

FUNKCIÓK A – F →			–	Közigazgatás-szervezési A	Vagyon-gazdálkodási B	Költségvetési finanszírozási C	Áttekintő ágazatpolitikai D	Európai Unió politikái E	Komplex téma-funkciók (F)
Funkcionális koncepciók →				A_0	B_0	C_0	D_0	E_0	
KÖZSZOLGÁLTATÁSI ÁGAZATCSOPORTOK I – (VI.) ↓			*Ágazatcsoportok összehasonlító modelljei ↓*	–	–	–	–	–	–
Közüzemi		I.	0/I.	A/I.	B/I.	C/I.	D/I.	E/I.	F/I.
	1.víz		0/I/1	A/I/1	B/I/1	C/I/1	D/I/1	E/I/1	
	2. hulladék		0/I/2	A/I/2	B/I/2	C/I/2	D/I/2	E/I/2	
	3. energia		0/I/3	A/I/3	B/I/3	C/I/3	D/I/3	E/I/3	
	4. városüz.		0/I/4	A/I/4	B/I/4	C/I/4	D/I/4	E/I/4	
Közoktatási II.			0/II.	A/II.	B/II.	C/II.	D/II.	E/II.	F/II.
Egészségügyi és egészségbiztosítási III.			0/III.	A/III.	B/III.	C/III.	D/III.	E/III.	F/III.
Szociális IV.			0/IV.	A/IV.	B/IV.	C/IV.	D/IV.	E/IV.	F/IV.
Rendészeti V.			0/V.	A/V.	B/V.	C/V.	D/V.	E/V.	F/V.
Település- és térségfejlesztési VI.			0/VI.	A/VI.	B/VI.	C/VI.	D/VI.	E/VI.	F/VI.
Közműv. és nem szemé-lyes szolg. ny. intézm. VII.			0/VII.	A/VII.	B/VII.	C/VII.	D/VII.	E/VII.	F/VII.
Felsőoktatás mint helyi szolgáltatásszervezés VIII.			0/VIII.	A/VIII.	B/VIII.	C/VIII.	D/VIII.	E/VIII.	F/VIII.
Helyi és táv. tömegközl, helyi közl. szerv. IX.			0/IX.	A/IX.	B/IX.	C/IX.	D/IX.	E/IX.	F/IX.
Hatósági (államigazgatási) szolgáltatások X.			0/X.	A/X.	B/X.	C/X.	D/X.	E/X.	F/X.

[1] A résztémák jelzése: a funkciók betűjele/ágazatcsoportok római számos jelzete. Pl. igazgatási feladatok (A) a közüzemi szolgáltatásokkal (I) kapcsolatosan = A/I. Részletesen l. majd a 2. táblázatban!

Az egyes nagy közszolgáltatáscsoportok (I–X.) körein belül kerülnek részletezésre a területileg is ellátható közfeladatok és azok szervezésének kapcsolatrendszerei. A kutatás során mindegyik témakör esetében sor kerül az összes célszerű diszciplináris vagy kiemelt szemléleti megközelítési mód (A–E) alkalmazására.

A megközelítések komplexen lesznek alkalmazva (F) bizonyos kiemelt témák esetében, amelyek összetettsége, jelentősege, aktualitása különösen alkalmas a közszolgáltatási feladatok területi szervezése körüli változások, feszültségek, fejlődési állomások és irányok bemutatására és elemzésére.

Ugyancsak megindul a munka a funkcionálisan komplex témák esetében. Ez utóbbiak egy-egy ágazatcsoporthoz kötődnek, de összetett megközelítésmód szerint kerülnek vizsgálatra. Amolyan *fókuszpontok* a kutatás egésze szempontjából. Ilyen témák induláskor az alábbiak:

- PPP konstrukciók tapasztalatainak elemzése (különböző ágazatcsoportokban: F/I–II.)
- Egyházak és nonprofit szervezetek közszolgáltatási tevékenységének keretei (F/II., F/IV.)
- Egészségbiztosítási, illetve egészségügyi ellátási rendszerek területi kérdései
- Közbeszerzési rendszer és alkalmazási gyakorlat alakulása a területi közfeladatok ellátása körében (F/I., F/VI.)
- Kormányzati szintek feladatainak megoszlása a személyhez fűződő szociális ellátások körében (F/IV.)
- Szociális funkciók szervezése a helyi költségvetési és vagyongazdálkodási funkciók összefüggésében (F/IV., továbbá: B/IV., C/IV.)

E komplex témák köre a továbbiakban mérsékelten bővülhet.

Az egyes funkciókhoz és ágazatcsoportokhoz hozzárendelhető alaptémákat tételesen a *2. táblázat* mátrixa mutatja. Az első évben (2012) a funkciók szerinti koncepcióalkotásra és annak összehasonlító megalapozására kerül sor, bizonyos ágazatcsoportokat példaként használva.

A további résztémák kidolgozására a kutatás további éveiben kerül sor. A cél az, hogy a mátrix teljesen ki legyen dolgozva. Természetesen a résztémák köre és tartalma a munka során szintén változhatnak. Körük bővülhet az újabb felismerések, illetve a gyakorlat alakulása függvényében.

2. táblázat

A közszolgáltatások területi szervezésének főbb szabályozási területei

(Tematikus rendszer főbb résztémái)

A/I. Közüzemi szolgáltatások igazgatása	B/I. Közüzemi vagyonnal gazdálkodás	C/I. Közüzemi szolgáltatások díjpolitikái	D/I. Városüzemeltetési politikák	E/I. Az EU közüzemi politikái
A/II. Oktatási és közművelődési szolgáltatások igazgatása	B/II. Oktatási és közművelődési intézmények gazdálkodása	C/II. Közoktatás finanszírozása	D/II. Helyi közoktatás-politikák	E/II. Egységes kimeneti követelmények és területi kapcsolatok a közoktatásban
A/III. Egészségügyi közszolgáltatások igazgatása	B/III. Egészségügyi intézmények gazdálkodása	C/III. Egészségügyi ellátás finanszírozása	D/III. Egészségügyi területi ellátásszervezés	E/III. Egészségbiztosítási és ellátási rendszerek fenntarthatósága
A/IV. Szociális közszolgáltatások igazgatása	B/IV. Szociális intézmények gazdálkodása	C/IV. Szociális ellátások finanszírozása	D/IV. Szociális ellátások várospolitikái	E/IV. Szociális ellátórendszerek fenntarthatósága
A/V. Rendészeti szolgáltatások igazgatása	B/V. Rendészeti szervek gazdálkodása	C/V. Rendészet finanszírozása	D/V. Rendészeti szolgálatok területi szervezése	E/V. Civil kapcsolatok a rendészet körében
A/VI. Település—és térségfejlesztés igazgatása	B/VI. Települési vagyongazdálkodás	C/VI. Fejlesztéspolitika forrásai	D/VI. Közfeladatok ellátásának térbeli tervezése	E/VI. EU regionális politika forrásai

2. táblázat (folytatás)

A közszolgáltatások területi szervezésének főbb szabályozási területei

(Tematikus rendszer résztémái)

A/VII. Közműv. és más intézm. szolgáltatások igazgatása	B/VII. Közműv. és más intézm. vagyonnal gazdálkodás	C/VII. Közműv. és más intézm. szolgáltatások finanszírozása	D/VII. Intézményi szolg. szerv. politikák kifejeződésének helye és módja	E/VII. Uniós politikák metszetei a közművelődésre vonatkozóan
A/VIII. Felsőoktatási szolgáltatások igazgatása	B/VIII. Felsőoktatási intézmények gazdálkodása	C/VIII. Felsőoktatás finanszírozása	D/VIII. Felsőoktatási intézmények pólus-szerepe	E/VIII. Bolognai folyamat területi és pólusos hatásai a felsőtatásra
A/IX. Közlekedési közszolgáltatások igazgatása	B/IX. Közlekedés-gazdaság területi hatásmechanizmusai	C/IX. Közlekedés finanszírozása, díjpolitika	D/IX. Közlekedési hálózatok szervezésének térbelisége	E/IX. EU közlekedéspolitika különböző területeinek hatása a szolgáltatásszervezésre
A/X. Hatósági szolgáltatások igazgatása	B/X. Járási hivatalok működési feltételei, vagyoni mozgások	C/X. Dekoncentrált feladatok ellátásának költségvetési finanszírozása	D/X. Államigazgatási feladatellátási centrumok területi kapcsolatai	E/X. Hivatalszervezés minőségbiztosítási követelményei, garanciái

3. KUTATÁSI TERV A 2012. ÉVRE

A kutatás időtartama 5 év. A költségvetési keretet évenként biztosítják az Országgyűlés által az éves költségvetési törvényben meghatározottak függvényében. Az éves programok ezért célszerű, ha önmagukban is egységet alkotnak.

2012-ben az előbbiekben vázolt fő funkciók és ágazatcsoportok szerint részletes koncepcióalkotás következik, valamint ezzel összefüggésben nemzetközi összehasonlító vizsgálatokat végzünk. A koncepcionálás alapvetően funkciók szerint történik; továbbá egyes ágazatcsoportok szerint is lesz részletesebb koncepcionálás. Ez utóbbiak ágazatcsoport-politikai alapvetések lesznek kidolgozott hipotézisek formájában.

3.1 Részletes funkcionális koncepcióalkotás

A részletes koncepcióalkotás analítikus tanulmányok útján történik, amelyeknek a témái igazodnak az *1. táblázat* funkcionális felosztásához. Ezek (A–E) a következők:

ad A) Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei a közfeladatellátások körében *igazgatásszervezési* szempontból

ad B) Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei a közfeladatellátások körében *vagyongazdálkodási* szempontból

ad C) Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei a közfeladatellátások körében *költségvetési* finanszírozási szempontból

ad D) Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei a közfeladatellátások körében áttekintő *ágazatpolitikai* szempontból

ad E) Területi közszolgáltatások szabályozási modellkérdései a közfeladatellátások körében az *Európai Unió politikái* szempontjából

A funkcionális koncepcionálás során hipotézisek megfogalmazására, valamint a funkcionális szempontok ágazatközi érvényesítésére teszünk kísérletet. Az előzetes feltevés az, hogy az egyes funkcióterületeken vannak lényeges változások az utóbbi évtizedben. A kelet-közép-európai országok rendszerváltását követő első időszakhoz (90-es évek) képest az első 2000-es évtized derekától egészen biztosan jelentkeztek az addig követett nemzetközi fejlődési úton és a globális gazdasági és politikai mintakövetesben változások, ellentmondások, sőt válságok. Ezek a folyamatok hatással voltak és vannak a közfeladatok ellátásának minden kormányzati szintjére, valamint azoknak egymásra épülésére. A részletes koncepcionálás során arra keressük a választ, hogy az országos alatti szintek mindegyikén, valamint az elemi helyi egységek szintjén hogyan jelentkeznek e jelenségek és milyen társadalmi hatásokra vezetnek.

A részletes funkcionális koncepciók kiegészítik és pontosítják a kutatás általános hipotéziseit.

A kifejtések alapját rendszertani vagy folyamatszerű koncepcionális sémák alkotják. Ezek segítenek a továbbiakban a különböző szakterületű megközelítések alkalmazásában az egyes ágazatcsoportok elemzése során rendre.

EZEK A TANULMÁNYOK ELKÉSZÜLTEK 2012 JÚNIUSÁRA.

3.2 Összehasonlító modellek ágazatcsoportok szerint

A területi közfeladat-ellátás különböző köreire a munka második szakaszában (2012. második félévében) hipotéziseket fogalmazunk meg. Oly módon, hogy nemzetközi összehasonlítás útján jellemző modelleket próbálunk meghatározni.

Ágazatcsoportok (az *1. táblázat* jelzései mentén I–X. sorok) szerint nem feltétlenül minden területre készülnek részletes hipotézisek. Ebben a tekintetben a szükséges alapállításokat több ponton a részletes funkcionális koncepciókból nyerjük. Előzetes kiindulásunk szerint különösen az alábbiakra készül modellezés, alapvetően az európai gyakorlatokat alapul véve:

ad II) Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei a közoktatási közfeladatellátás körében

ad III) Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei az egészségügyi közfeladatellátások körében

ad IV) Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei a szociális közfeladatellátás körében

ad V) Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei a rendészeti közfeladatellátás körében

ad VII) Területi közszolgáltatások szabályozási modelljei a közművelődési és más nem személyhez kötött szolgáltatást nyújtó intézményi közfeladatellátások körében

ad X) A hatósági (államigazgatási) szolgáltatások területi szabályozási formái

A közüzemi körben (ad I) részterületenként készülnek csoporttanulmányok a következő tagolás alapul vételével: a víz (ivóvíz, csatorna, szennyvíz-elhelezés és –tisztítás), a hulladék (gyűjtés és elhelyezés-feldolgozás), az energia (elektromos áram, vezetékes gáz, távhő szolgáltatása, közvilágítás), valamint a településgazdálkodás (közterület-, zöldterület-fenntartás, közútkezelés, köztemető-fenntartás, kéményseprés) vonatkozásában. Az ágazatcsoport-koncepciók jellemzően nemzetközi összehasonlítások. A 2012. év további soron lévő feladata a nemzetközi összehasonlító megalapozás. Az egyes koncepcióalkotási témakörökben (az előbbi 3.1 és 3.2 pontban szereplők körében) nem egyszerűen országleíró összefoglalások halmazára van szükség, hanem rendszerező elemzésre. Ennek fő elemei a következők:

- Alapmodellek az európai (a fejlett nyugati) világban a polgári fejlődés folyamatában. Ezek a továbbiakban a témakör értelmezése során relációs pontokat jelentenek.
- A modellek elhatárolásának különböző szempontjai, közülük egy vagy több lehet. Ilyen különösen, hogy mi a közfeladatok kiterjedése az adott körben, azaz mi a közszolgáltatási tartalom. Ennek eltérései alapot adhatnak tipizálásra. Ehhez képest a helyi önkormányzati decentralizáció léte, illetve helye és szerepe számunkra

mértékadó változó.

- A modellek egymásra hatása. Befolyás az Európai Unió kapcsolódó politikái kialakulására és változásaira. A kelet-közép-európai országok fejlődésre gyakorolt hatások a viszonyítási modellekhez képest való elhelyezésen keresztül.

- A modellek aktuális fejlődési állapota. Az aktuális állapotot a kétezres első évtized közepétől, illetve 2007–8. évi ingatlanhitelezési válságtól datálhatjuk. Ilyen vagy olyan okból, kb. ekkortól az uniós politikák közül többen irányváltás következett be. Milyen hatással látszik érvényesülni ez a közeg a kelet-közép-európai és más később integrálódó országokra nézve?

Az összehasonlító modellek képzésének alapja ugyanakkor lehet a történeti tradíció. De mindenképpen szükséges a továbbvezetés. Vagyis onnan nézzük a modellek alkalmazhatóságát, hogy annak van-e valamilyen relevanciája az alkalmazandó tagolásnak a koncepciókban körvonalazott állításaink szempontjából.

A modellek relatív viszonyítási pontokként kellenek. Nem szükséges ágazatcsoportok között egységesítenünk őket, hacsak nem adja magát kifejezetten ilyen összefüggés. Abból indulhatunk ki, hogy az érintett társadalmi elosztási szakrendszereknek megvan a maguk sajátos fejlődése, változási mintái. Nem akarunk tehát abszolút, minden ágazatpolitikára érvényes besorolást alkotni. Egyszerűen majd a hazai változások értelmezéséhez szükség van minden területen viszonyítási pontokra. A modellek szerepe itt ez, a térségi országok fejlődési állásának elhelyezésén és az uniós politikák alakulásának és hatásainak megítélésén túl – mely értelmezésekre a kutatás későbbi szakaszaiban még sokszor visszatérünk majd.

A tanulmányokban alkalmazott módszerek különösen a következők lehetnek: (a) európai nemzetközi összehasonlítás rendszerezés alapján; (b) esettanulmányok a leginkább különböző esetek módszere alapján. Az utóbbi alkalmazásakor kevés, de karakteres és jellemzően különböző ország vagy országcsoport részletesebb elemzése alapján áll össze a működő rendszerek skálája, azok lényeges mozgatórugói alapján.

Az összehasonlítás célja, hogy „kikacsintson” a mintakövető, fejletlenebb országok útjára és lehetőségeire, köztük Magyarországéra. Utóbbi mélyebb elemzése azonban a további szakaszban kezdődik meg.

Tanulmányok terjedelme: kb. 1,5 szerzői ív
Határidők:

- a tanulmányok vázlatai (1,5–2 oldal) elkészítésére: 2012. augusztus 15.
- a tanulmányok elkészítésére: 2012. október 31.

EZEK A TANULMÁNYOK ELKÉSZÜLTEK 2012–13 FOLYAMÁN.

3.3 Tematikus változáselemzések

A rendszerező munkák mellett a területi közszolgáltatások szervezésének egyes kijelölt fókuszpontjait (az 1. táblázat szerinti F/I–VI.) a nemzetközi és hazai változások folyamatában vizsgálják tanulmányok. Ezek a feldolgozások a maguk összetett példáján keresztül mutatják be a koncepcionális megközelítések érvényesülését, illetve azok korlátait.

Részletes felépítésüket külön terv tartalmazza.

A 2012. év programelemeienek (az iménti 3.1–3.4 alpontok) együttes önállóan is értelmezhető célja egy koncepcionáló és nemzetközi összehasonlító kötet publikálása a területi közszolgáltatások szervezési folyamatai alakulásáról a mai világban. A program rendjébe illeszkedő, egységes kutatási munka papíralapú változata 2013-ban lát napvilágot. Az eddigi munka eredményeképpen egy válogatott kötetet adunk ki a területi közszolgáltatások szabályozási műfajairól és jellemző csoportjaiban az újonnan alakuló állami szerepekről.

A kötet:

Horváth M. Tamás (szerk.) (2013) *Kilengések. Közszolgáltatási változások.* Budapest: Dialóg Campus

Egyben egy sorozatot is alapítunk, Közszektor-olvasmányok címmel. Ebben terveink szerint munkáink éves válogatását adjuk ki a továbbiakban.

A 2013-ban megjelent könyv tematikáját elhelyezve a kutatás teljes hálójában nagy vonalakban a 3. táblázat színezéssel mutatja. A mű a kormányzati szerepek paradigmaváltozásának tartalmát feszegeti a közfeladat-ellátás megoldása köreiben. Ez több annál, mint egyszerűen különálló tanulmányokból szerkesztett kötet, komplex kutatócsoporti munka. A színezéssel jelzett rész e kötetben még nincs teljesen lefedve, egyes tanulmányok ebből a csoportból a következő kötetben szerepelnek majd.

3. táblázat

Közszolgáltatások területi szervezésének szabályozásai – 2013. eleji tanulmánykötet (Kilengések) merítési témakörei[2]

FUNKCIÓK A – F →	–	Közigazgatás-szervezési A	Vagyon-gazdálkodási B	Költségvetési finanszírozási C	Áttekintő ágazatpolitikai D	Európai Unió politikái E	Komplex téma-funkciók (F)
Funkcionális koncepciók →		A_0	B_0	C_0	D_0	E_0	
KÖZSZOLGÁLTATÁSI ÁGAZATCSOPORTOK I – (VI.) ↓	*Ágazatcsoportok összehasonlító modelljei ↓*	–	–	–	–	–	–
Közüzemi I.	0/I.	A/I.	B/I.	C/I.	D/I.	E/I.	F/I.
Közoktatási II.	0/II.	A/II.	B/II.	C/II.	D/II.	E/II.	F/II.
Egészségügyi és egészségbiztosítási III.	0/III.	A/III.	B/III.	C/III.	D/III.	E/III.	F/III.
Szociális IV.	0/IV.	A/IV.	B/IV.	C/IV.	D/IV.	E/IV.	F/IV.
Rendészeti V.	0/V.	A/V.	B/V.	C/V.	D/V.	E/V.	F/V.
Település- és térségfejlesztési VI.	0/VI.	A/VI.	B/VI.	C/VI.	D/VI.	E/VI.	F/VI.
Közműv. és nem szemé-lyes szolg. ny. intézm. VII.	0/VII.	A/VII.	B/VII.	C/VII.	D/VII.	E/VII.	F/VII.
Felsőoktatás mint helyi szolgáltatásszervezés VIII.	0/VIII.	A/VIII.	B/VIII.	C/VIII.	D/VIII.	E/VIII.	F/VIII.
Helyi és táv. tömegközl, helyi közl. szerv. IX.	0/IX.	A/IX.	B/IX.	C/IX.	D/IX.	E/IX.	F/IX.
Hatósági (államigazgatási) szolgáltatások X.	0/X.	A/X.	B/X.	C/X.	D/X.	E/X.	F/X.

[2] kiemeléssel, szaggatott jelzéssel ellátott kiemelés mutatja a szélesebb merítési kört

4. KUTATÁSI TERV A 2013. ÉVRE

A funkcionális koncepcionálás (1. [analitikus] szakasz) és az ágazatcsoportok szerinti nemzetközi modellalkotás (2/a [összehasonlító esettanulmányi vagy összehasonlító típusalkotó] szakasz) *után*, főleg a 2013. évben folyó munka „longitudinális" vizsgálat, immár egyes problémakörök szerint a magyarországi szabályozási kérdésekre fókuszál majd (3. [longitudinális] szakasz). De ekkor is a kiindulópont az lesz, miként helyezhetjük el az egyes konkrét kérdésköröket az európai és a kelet-közép-európai jellemző folyamatok között.

a) A vizsgálandó problémaköröket a funkciók és az ágazatcsoportok szerinti ismérvek által meghatározott mátrix értéktartalmú pontjai alkotják – miként azt az előbbi 2. táblázat mutatja. 2013-ban párhuzamosan folyik még a 2. szakasz is (2/b [összehasonlító típusalkotó] szakasz). Egyidejűleg indul a későbbi empirikus munkák előkészítése és előtanulmányok a 3. szakaszra (2/c [empirikus előkészítő és mintatanulmányi] szakasz).

A 2013. évi tartalmi munka törzsét a 3. szakasz adja. Az ekkor készülő résztanulmányok döntően a 2016. évben megjelentetni tervezett rendszerező kötet fejezeteit alapozzák meg. A kötet előzetes címe: *Közszolgáltatások szervezéstana*. A modern polgári társadalom közüzemi, jóléti és közszolgálati feladatainak társadalom-szervezési sajátosságait tekinti át gazdasági, szolgáltatási, ágazatpolitikai szempontokból.

Az egyes fejezetekhez készül egy módszertani szempontból mintatanulmány. A végső rendszerező kötet tervezett tartalmát a 4. táblázat színezéssel mutatja.

Megkezdjük az empirikus munka előkészítését, amelyet 2014-ben vagy 2015-ben bonyolítunk le.

b) A longitudinális elemző szakaszban a jövőbeli „enciklopédikus" kötetre tekintettel a tematikákat és a terjedelemmel való gazdálkodást össze kell hangolnunk. Ezek a tanulmányok a téma súlyától függően 1–1,5 ív szerzői ív terjedelműek. Tartalmuk a következő pontokból áll:

- rövid bevezetés: ellátásszervezési modell-alapok pl. szociális ellátó nagyrendszer modelljei;

- rendszerek (visszatekintve, illetve reagálva a koncepcionáló modellekre, l. az 1. szakaszt!), pl. szociális igazgatás helyi-területi rendszereinek helye, a helyi önkormányzati megoldás helye és súlya, az erre vonatkozó típusok elhatárolása;

- részletesebb tárgyi összehasonlítás (visszatekintve, illetve reagálva a nemzetközi összehasonlító modellekre, l. a 2. szakaszt!), megoldások tipizálása, illetve jellemző adatsorok útján, pl. az egyes önkormányzati megoldási formák elterjedtsége és megoszlása szempontjából;

- a magyar megoldás leírása, ami az egész tanulmány max. 40 %-a, nagyobb részt a kb. 1985–2010 közötti időszak folyamatának tagolása; csak kisebb részben (kb. harmada ennek az alpontnak) a 2010 utáni időszakról, szintén folyamatba helyezve.

Összességében azonban e majdani fejezetek nem leíróak, hanem önálló koncepciót kifejtőek. Ezek üzenete természetesen eltér témák és szerzői álláspontok szerint. Ebben a tekintetben nem kell egységesnek lenni. Valahogy úgy, ahogy egy enciklopédia nagyobb témáit szokták kifejteni – szerzői műként.

Különösen érdemi kérdés a 2010-től kezdődő fejlemények elemzése. Ezt mindenképpen jó lenne folyamatba helyezni. A szükséghez és a gyors változásokhoz képest a vonatkozó részek utóbb kiegészítésre, korrigálásra kerülnek. Nem célszerű azonban túlságosan bő, de csak napi érvényességű „narratívára" beállnunk. Nemzetközi és hazai értelemben egyaránt a folyamatszerűségen vagy annak feszültségein legyen a hangsúly.

A szerkezet konkrét témapontokra való adaptálását, a tartalmi vonalvezetés egyedi kimenetelét előzetesen a tanulmány-vázlatok kialakítása és egyeztetése során tudjuk meghatározni.

Erre a szakaszra készült a következő „mintadarab", amelyet kutatóink ilyenként megkapnak:

Hoffman István (2013) A szociális területi közszolgáltatások igazgatása – nemzetközi kitekintéssel, a magyar szabályozás tükrében. Debrecen: MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport. Kézirat, 28 old.

Ez a 4. táblázat szerinti A/IV. pontnak felel meg. Érzékeltetésként: ugyanezen a soron szintén elkészült a C/IV. pontnak megfelelő alapanyag „A szociális területi közszolgáltatások finanszírozása – nemzetközi kitekintéssel, a magyar szabályozás tükrében" címmel, ugyancsak Hoffman István munkája.

c) Elkezdjük előkészíteni az empirikus szakaszt. Egyelőre bizonyos körvonalakat tudunk tisztázni, továbbá a helyszínkeresés és időpont kijelölése kritériumainak meghatározása van soron.

d) Tervezzük további éves kötet megjelentetését. Növeljük folyóiratokban való publikációink számát, a projekt meghivatkozása mellett. Az elkészült tanulmányok hivatkozhatók, a projekten belül is természetesen a szerzői jogok tiszteletben tartásával. Az irodalom-megjelölés a mű publikáció szempontjából való állapotát tükrözze (kézirat, megjelenés alatt stb.).

A TANULMÁNYOK ELKÉSZÜLTEK 2013-BAN; A B) PONT ALATTIAK TOVÁBBI RÉSZE KÉSZÜL 2014-BEN IS; MEGJELENT A KILENGÉSEK CÍMŰ TEMATIKUS TANULMÁNYKÖTET; HAJDÚBÖSZÖRMÉNY VÁROSBAN A TÉNYMEGÁLLAPÍTÓ TANULMÁNYOKRA IRÁNYULÓ EMPIRIKUS KUTATÓCSOPORTI MUNKA ELŐKÉSZÍTÉSE MEGTÖRTÉNT.

5. KUTATÁSI TERV A 2014. ÉVRE

Az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport 2014. év fő kutatási célkitűzései a következők:

(a) *Külön utak* című tanulmánykötet megjelentetése,
(b) enciklopédikus feldolgozás analitikus, ún. cellatanulmányai kidolgozásának folytatása,

(c) felmérési eredmények feldolgozása,
(d) Hajdúböszörmény városban terepmunkán alapuló ténymegállapító tanulmányok készítése.

a) A 2012-13. évben folytatott nemzetközi összehasonlítások alapján egy tematikus tanulmánykötet összeállítására kerül sor. A területi közfeladat-ellátás különböző köreire a nemzetközi összehasonlítás útján jellemző modelleket határoztunk meg. Az előzetes kiindulás szerint a modellezést az alábbi területeken különösen az európai gyakorlatokat alapul véve végezzük.

Az összehasonlító-rendszerező munkák fő elemei a következők:

- Alapmodellek meghatározása az európai (a fejlett nyugati) világban a polgári fejlődés folyamatában. Ezek a továbbiakban a témakör értelmezése során relációs pontokat jelentenek.
- A modellek elhatárolásának különböző szempontjai, közülük egy vagy több lehet. Ilyen különösen, hogy mi a közfeladatok kiterjedése az adott körben, azaz mi a közszolgáltatási tartalom. Ennek eltérései alapot adhatnak tipizálásra. Ehhez képest a helyi önkormányzati decentralizáció léte, illetve helye és szerepe mértékadó változó.
- A modellek egymásra hatása. Befolyás az Európai Unió kapcsolódó politikáinak kialakulására és változásaira. A kelet-közép-európai országok fejlődésére gyakorolt hatások a viszonyítási modellekhez képest való elhelyezésen keresztül.
- A modellek aktuális fejlődési állapota. Az aktuális állapotot a kétezres első évtized közepétől, illetve 2007–8. évi ingatlanhitelezési válságtól datálhatjuk. Ilyen vagy olyan okból, kb. ekkortól az uniós politikák közül több területén irányváltás következett be. Milyen hatással látszik érvényesülni ez a közeg a kelet-közép-európai és más később integrálódó országokra nézve?

b) A funkcionális koncepcionálás és az ágazatcsoportok szerinti nemzetközi modellalkotás után, a 2014. évben folytatjuk az ágazatcsoportonkénti „longitudinális” vizsgálatot. Ebben a hazai szabályozási kérdések is jobban előtérbe kerülnek. A kiindulópont ekkor az lesz, miként helyezhetjük el az egyes konkrét témákat az európai és a kelet-közép-európai jellemző folyamatok között. Központi kérdés a közszektor és az állam szerepeinek változása, annak követése és magyarázata a szolgáltatások ágazati sajátosságaira figyelemmel lévő módon. Az e körben készülő résztanulmányok döntően a később megjelentetni tervezett átfogóan rendszerező kötet fejezeteit alkotják. A kötet előzetes címe: *Közszolgáltatások szervezéstana*. A modern polgári társadalom közüzemi, jóléti és közszolgálati feladatainak társadalom-szervezési sajátosságait tekinti át gazdasági, szolgáltatási, ágazatpolitikai szempontokból. A vizsgálatok tartalma a következő pontokból áll:

- ellátásszervezési modell-alapok áttekintése ágazatcsoportok szerint, pl. szociális ellátó nagyrendszer modelljeinek meghatározása;
- a helyi önkormányzati megoldás helye és súlya, az erre vonatkozó típusok elhatárolása;
- részletesebb tárgyi összehasonlítás, megoldások tipizálása, illetve jellemző adatsorok útján, pl. az egyes önkormányzati megoldási formák elterjedtsége és megoszlása szempontjából;
- a magyar megoldás leírása, és elhelyezése a modellek között; nagyobb részt a kb. 1985–2010 közötti időszak folyamatának tagolása; kisebb részben, de lényegi jelentőséggel a 2010 utáni időszakról szólóan, folyamatba helyezve.

c) 2013. végén készítettünk egy kisebb lakossági elégedettségvizsgálatot a

közszolgáltatásokkal való ellátottság változásai értékelése vonatkozásában. Más felméréssel összevetésben ennek eredményeit tanulmányban feldolgozzuk.

d) A kutatási tervben szereplő empirikus munka alapvetően 2014-ben folyik. Egy közepes magyar városban a közszolgáltatások szervezési változatainak és változásainak áttekintésére kerül sor. A munka döntő részben 2014-ben zajlik. Résztanulmányok készülnek módszertani alapokról és előzményekről. Empirikus esetmunkákat és tematikus feldolgozásokat is indítunk előzetesen a rendszerező felmérés előkészítése érdekében. A választás Hajdúböszörményre esett. Ténymegállapító tanulmányokkal alátámasztott, modern szolgáltatásszervezési és – igazgatási „szociográfia" készül.

2014-BEN MEGJELENT A KÜLÖN UTAK CÍMŰ TEMATIKUS TANULMÁNYKÖTET A NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSOKBÓL, TARTALMAZVA HAZAI ELEMZÉSEKET IS. UGYANCSAK MEGJELT A „GYŰRŰK ÉS SUGARAK. MIT NYÚJT EGY MAGYAR VÁROS" CÍMŰ EMPIRIKUS KÖNYV, EGY MAGYAR VÁROSI ESET FÖLDOLGOZÁSÁVAL.

6. KUTATÁSI TERV A 2015. ÉVRE

Az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport 2015. évi fő kutatási célkitűzései a következők:

(a) enciklopédikus feldolgozás analitikus, ún. cellatanulmányai kidolgozásának befejezése,
(b) rendszerezés,
(c) nemzetközi projektekben részvétel
(d) az eredmények bővített körű elterjesztése

a) A kutatás összefoglaló terméke egy rendszerező kötet lesz, amelyik általános és alkalmazott elméletet tartalmaz szakterületenként. A munka szakemberek, szakpolitikusok kézikönyve lesz – minden érintett végzettségű szakember számára. Egyúttal a képzések széles spektrumában is alkalmazhatóak lesznek megfelelő részeit, valamint az alapjául szolgáló szemlélet maga.

Az enciklopédikus kötet munkacíme: *Mai közfeladat-ellátási viszonyok. Ágazati területi közszolgáltatások szervezése és politikái.*

Az év feladata a hiányzó cellatanulmányok (kb. 25 %) kidolgozása

b) Egyidejűleg megkezdődik az anyag rendszerezése és egységesítése, a következő szempontoknak a kutatási ciklustervben foglaltaknak megfelelően. történő érvényesítése útján:

(*Strukturáltság*) A kötet tematikus és fókuszált cellatanulmányai egységesen a következő módon strukturáltak:

- tartalmazzák a konkrét ellátásszervezési nemzetközi modell-alapokat ágazat és elemzési fókusz-szempontok szerint, pl. szociális ellátó nagyrendszer modelljeinek igazgatási vagy finanszírozási oldalról való meghatározása;
- a helyi önkormányzati megoldás helye és súlya, az erre vonatkozó típusok

elhatárolása;
- részletesebb tárgyi összehasonlítás, megoldások tipizálása, illetve jellemző adatsorok útján, pl. az egyes önkormányzati megoldási formák elterjedtsége és megoszlása szempontjából;
- a magyar megoldás leírása, és elhelyezése a modellek között; nagyobb részt a kb. 1985–2010 közötti időszak folyamatának tagolása; majd lényegi jelentőséggel a 2010 utáni időszakról szólóan, folyamatba helyezve.

(*Tematikák*) A következő 12 tematikus területi vonzatú feladatcsoport vizsgálatának eredményeit rendszerezzük:
- víziközmű-szolgáltatások
- hulladékgazdálkodási közszolgáltatás
- lakossági energiaszolgáltatás
- komplex városüzemeltetés
- közoktatási közszolgáltatás
- egészségügyi helyi közszolgáltatás
- szociális közszolgáltatások
- rendészeti közszolgáltatások
- település- és területrendezési, valamint település- és területfejlesztési feladatok térségi összefüggésű szolgáltatásszervezési hatásai,
- felsőoktatás mint területi kihatású szolgáltatási feladatellátási összefüggései,
- helyi és helyközi közösségi közlekedés szervezése,
- államigazgatási hatósági szolgáltatások szervezése dekoncentrált szinten.

(*Fókuszáltság*) A tematikus elemzés egységesen a következő fókuszált megközelítéseket alkalmazza.
- Közigazgatás-szervezési funkció: a közszolgáltatások területi szervezése körében a közigazgatási funkció újabb szerepeit és megváltozott helyét keressük.

- Erőforrás-felhasználási és vagyongazdálkodási funkció: Régebben az állami, illetve az önkormányzati vagyont általánosítóan tulajdoni egészként fogták föl. Ma már az állami szerepek különböző tartalmai á llnak az érdeklődés előterében a piacgazdaság viszonyai közepette.

- Költségvetési finanszírozási funkció: Az Európai Unió költségvetési politikái eszközrendszere jelentős részben épül a szintek közötti pénzügyi kapcsolatok logikájára.

- Ágazat-politikák szemléletei: A kormányzatok különböző szinteken preferenciákat határoznak meg. Ezek azonban térben, időben változóak. Az utóbbi idők fő szakpolitikai irányait és azok eszközrendszeri vonzatait leltározzuk.

- Európai uniós politikák: Az Európai Unió politikáinak jó része foglalkozik a közszolgáltatásoknak a versenyszabadsággal való összeegyezetésével, az ún. általános gazdasági és nem gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmi körével.

c) Nemzetközi projektekben való részvétel: COST [COST Action Local Public Sector Reforms (LocRef) WG I External (Post-)NPM Reforms (2013–16)], V4 együttműködési program, amelynek keretében az adórendszerek szabályozási szerepeinek változását vizsgáljuk a térség országaiban összehasonlító szemlélettel.

d) Az eredmények bővített körű elterjesztése egyrészt ráépül az eddigi szokásos formákra. Továbbra is tartunk könyvbemutatókat, szervezünk vitaüléseket, követjük a szakirodalmi visszajelzések különböző formáit.

Mindezen túlmenően a fogadó szakmai közönség elérésének különböző formáit alakítjuk ki. Ilyenek a következők:

- 2014-ben részletesen feldolgozott esetünk, Hajdúböszörmény város önkormányzata tevékenységeinek szakmai támogatása (különösen szolgáltatásszervezési pályázatok elérése, adatbázis működtetése útján);

- az eredmények terjesztésének szélesítése (Jegyző és Közigazgatásban állandó felület, külföldi projektek: COST, NISPAcee; Rádió Orient; szakmai könyvbemutatók);

- az oktatási felhasználás lehetőségeinek vizsgálata (graduális képzésekben, posztgraduális kurzusokban, különböző profilú PhD- és LLM képzésekben);

- informatikai és pénzügyi eszközrendszeri alkalmazások megvalósítása a téma szabályozási tartalmai összefüggésében;

- honlap működtetése (az eddigi bővítése);

- új kutatócsoporti tematikus blog indítása;

- javaslatok tematizálásának előkészítése.

Bár a projekt elsődlegesen alapkutatási jellegű, az alkalmazások lehetőségeinek építésére is gondot kell fordítani. Ennek jegyében az eredmények gyakorlati hasznosítása, ennek megfelelő előkészítése is előtérben álló feladat.

Debrecen–Budapest, 2015. március 10.

Horváth M. Tamás DSc
egyetemi tanár
kutatócsoport-vezető

4. táblázat

Közszolgáltatások területi szervezésének szabályozásai
(Rendszerező kötet szerkezetének kiemelésével)

FUNKCIÓK A – F →			–	Közigazgatás-szervezési A	Vagyon-gazdálkodási B	Finanszírozási C	Áttekintő ágazatpolitikai D	Európai Unió politikái E	Komplex téma-funkciók (F)
Funkcionális koncepciók →				A_0	B_0	C_0	D_0	E_0	
KÖZSZOLGÁLTATÁSI ÁGAZATCSOPORTOK I – (VI.) ↓			*Ágazatcsoportok összehasonlító modelljei ↓*	–	–	–	–	–	–
Közüzemi		I.	0/I.	A/I.	B/I.	C/I.	D/I.	E/I.	F/I.
	1.víz		0/I/1	A/I/1	B/I/1	C/I/1	D/I/1	E/I/1	
	2. hulladék		0/I/2	A/I/2	B/I/2	C/I/2	D/I/2	E/I/2	
	3. energia		0/I/3	A/I/3	B/I/3	C/I/3	D/I/3	E/I/3	
	4. városüz.		0/I/4	A/I/4	B/I/4	C/I/4	D/I/4	E/I/4	
Közoktatási II.			0/II.	A/II.	B/II.	C/II.	D/II.	E/II.	F/II.
Egészségügyi és egészségbiztosítási III.			0/III.	A/III.	B/III.	C/III.	D/III.	E/III.	F/III.
Szociális IV.			0/IV.	A/IV.	B/IV.	C/IV.	D/IV.	E/IV.	F/IV.
Rendészeti V.			0/V.	A/V.	B/V.	C/V.	D/V.	E/V.	F/V.
Település- és térség-fejlesztési / rendezési VI.			0/VI.	A/VI.	B/VI.	C/VI.	D/VI.	E/VI.	F/VI.
Közműv. és nem szemé-lyes szolg. ny. intézm. VII.			0/VII.	A/VII.	B/VII.	C/VII.	D/VII.	E/VII.	F/VII.
Felsőoktatás mint helyi szolgáltatásszervezés VIII.			0/VIII.	A/VIII.	B/VIII.	C/VIII.	D/VIII.	E/VIII.	F/VIII.
Helyi és táv. tömegközl, helyi közl. szerv. IX.			0/IX.	A/IX.	B/IX.	C/IX.	D/IX.	E/IX.	F/IX.
Hatósági (államigazgatási) szolgáltatások X.			0/X.	A/X.	B/X.	C/X.	D/X.	E/X.	F/X.

1. MELLÉKLET

MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport

Területi közszolgáltatások szabályozásai, 2012–16

Ténymegállapító tanulmányok Hajdúböszörményben, 2014–15

ALPROJEKT

Debrecen, 2014. január 20.

A helyi önkormányzatok szerepeinek változása – egyes funkciók szerint

A Hajdúböszörmény város közszolgáltatás-szervezésében az utóbbi évtizedben bekövetkezett változások vizsgálata, valamint a jelenlegi állapot helyzetfeltárása illeszkedik az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport Területi közszolgáltatások szervezése című ötéves nagyprojektje keretei közé.

A kutatócsoport a közszolgáltatások azon széles körét rendszerezi, amelyek valamilyen szinten területi szervezésben kerülnek ellátásra. A fő területek a hálózatos infrastruktúra, a közüzemi szolgáltatások, az közoktatás, az egészségügyi ellátás és a kapcsolódó biztosítási rendszer, a szociális ellátás, a terület- és településrendezés és -fejlesztés, valamint a hatósági igazgatás mint szolgáltatás és a közrendészet különböző ágai. A rendszerezés metszetét a különböző közpolitikai célú szabályozási eszközök adják. Vizsgáljuk a jogi, pénzügyi, szervezési-működési, település- és területpolitikai, valamint európai politikák által kifejtett hatásokat, azok egymásra gyakorolt befolyását. Újdonság, hogy az önkormányzati rendszert jogi értelemben nem tekintjük határoló jelenségnek, azaz nem a kötelező és szabadon ellátható törvényi tételezéseket vesszük alapul. Ezzel szemben a területi feladatok valóságos komplexitásából indulunk ki, figyelemmel a közszektor szerepvállalásának állami, közösségi vagy magán szférában való megnyilvánulási formájára, annak kiterjedésére.

A projekt *hipotézise* szerint a közösségi feladatellátás rendszerében 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 piaci és kormányzati kockázatok csökkentése, illetve megelőzése érdekében.[3]

Kutatási programunk szerint ezt a jelenséget egy komplex eset példáján keresztül is föltárjuk, leírjuk és bemutatjuk. Olyan fajta áttekintést, egységes szemlélet alapján, eddig még nem sokat végeztek, amelyik nem az állami területbeosztáshoz kötött, ugyanakkor figyelemmel van a közszektor kelet-közép-európai sajátosságaira a területi szolgáltatásszervezés minden fő típusát illetően. A leírás és a megértés, valamint a tágabb szakmai közönségnek való bemutatás érdekében *ténymegállapító tanulmánysorozatot* készítünk.

Az esetelemzés színtere: Hajdúböszörmény város.

A kutatás tárgya: a város közszolgáltatásokkal való ellátottsága szervezési viszonyainak változása.

A tárgy vizsgálatának viszonyítási pontja: a városi önkormányzat helyének, szerepének és

[3] A projekt leírása: Területi közszolgáltatások szabályozása (Rendszerezés és alkalmazási alapok). Kutatási terv és hipotézis. 6. bővített változat. Debrecen–Budapest, 2013. 26 o.; rövidített publikált változat in: Horváth M. Tamás (szerk) (2013) *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 9–25. old.

szerepfelfogásának alakulása a tágabb társadalmi, gazdasági stb. közegben.

A kutatás időállapota: alapvetően 2014 és a megelőző kb. 6–8 év (a szükséghez képest további összefoglaló visszatekintéssel)

1. Az alprojekt keretei

Az alprojekt alapszakaszból és későbbi döntésen alapuló opcionális szakaszból áll. Az alapszakasz célja egy *igazgatási „szociográfia”* készítése a helyi közfunkciók legszélesebb körének ellátásáról, annak változási folyamatáról. Nagy kapacitásigényű, aggregált feladatcsoportok (közoktatás, alap- és középfokú oktatás, közvállalati gazdálkodás, lakóhelyi szociális jelenségek kezelése stb.) kerülnek leírásra és feldolgozásra. Tekintet nélkül arra, hogy formálisan mi minősül belőlük önkormányzati feladatnak.

Az alapszakaszt a munkacsoportban közösen értékelve juthatunk arra a következtetésre, hogy folytatjuk a munkát. Ebben az esetben kiegészítőleg még sajátos (azaz területi relevanciájú) *szolgáltatásszervezési statisztikákat* is csatolunk, a szükséges adatbázisok meghatározásával. Általában olyanokat, amelyek elérése nem szokványos, de tartalmaik ma már jelentősen javíthatják a döntéshozóknak a társadalmi problémákra való rálátását. Ilyenek lehetnek célzott szerkezetű ingatlankataszterek, országos rangsorokban való elhelyezkedések, ellátórendszerekben elhelyezkedés és eltolódások stb.

Az alapszakasz megvalósítására munkacsoportot hozunk létre egyetemi, kutatói és böszörményi gyakorló szakemberek részvételével. A szakemberek között a helyi közfeladat-ellátás fő területeit felosztjuk, és az egyes témakörökben készülnek tanulmányok. Többen a munkát folyamatos tanácsadással és szakértéssel segítik. A böszörményi kollégákkal dr. Lévai Antal segítségével tartjuk a kapcsolatot. A projekt munkatársait a kar részéről dr. Bartha Ildikó koordinálja.

A munkaszakaszok ütemezése a következők szerint alakul 2014–15 folyamán, oly módon, hogy az alapszakasz végén áttekintjük a működés addigi tapasztalatait.

Alapszakasz

2014. február–március hó folyamán: anyaggyűjtés,
2014. április 30-ig: hajdúböszörményi tématanulmányok készülnek,
2014. május folyamán: a tématanulmányok megvitatása
2014 végére: esettanulmányi kötet

Kiegészítő szakasz (opcionális)

2014. szeptembertől: megalapozás
2014. novembertől: adattárak feltárása
2015. február: adatfeldolgozás, rendszerezés
2015. tavasz: tanulmánykötet kiegészítése adattárral

A munka során készülő „termékek” típusai és meghatározása a következőképpen alakul. Végeredményben egy szakmai értelemben véve olvasmányos, tematikus tanulmánygyűjteményt és hozzá egy alkalmi adatállomány áttekintésre alkalmas gyűjteményét tervezzük.

Termékek:

a) az alapszakasz szakértői munka termékei:
   - tanulmányok

- keretes írások (bokszok) jellemző példákról
- javaslattétel a kiegészítő szakasz elérhető adatállományára

b) a kiegészítő szakasz termékei:
- tematikus és jellemző adattáblák
- ha elérhető: eredeti adatállományok

Az alapszakasz termékleírásai:

- A tanulmányok terjedelme általában 1 szerzői ív (40 ezer karakter szóközökkel). A minta-formátumot megadjuk leírás és minta-fájl formájában. A tanulmány tartalmazzon táblázatos vagy ábrás rendszerezést.
- A keretes írások rendeltetése az, hogy egy-egy általánosítható témajelenség példái legyenek. Felhasználásra kerülnek az egész projekt összegző kötetében is, mint jellemző példák. Egy tanulmányhoz 1–2 keretes írás legyen hozzárendelve. Egyenként max. 1 oldal terjedelemben, a tanulmány terjedelmén kívül.
- A javaslat belső használatra készülő rövid jelentés (fél oldal) a továbbiakban feltárható és beépíthető adatállományról, illetve adatbázisról vagy feldolgozott információkról (a kiegészítő szakasz megvalósíthatóságáról a vizsgált funkciókörben)

2. Az alapszakasz kutatási szinopszisa

A közszolgáltatások szervezésében a fejlett országokban a múlt század utolsó évtizedeiben kiterjedten alkalmazták az alternatív szolgáltatásszervezési formákat.[4] Később ezek a megoldások elkezdték szétfeszíteni a helyi önkormányzatok kereteit.[5] A kétezres évek első évtizedére pedig az urbanizációs funkciók kormányzási formái minden, a tagállami kormányzati szinten is átívelő, mozgásban lévő hálózatokat, egyenetlenül iteratív közös struktúrákat alkotnak.[6] Magyarországon erre a folyamatra rakódtak rá a 2010. évtől kezdődő közigazgatási szervezeti és finanszírozási változások, melyek során az önkormányzati szerepek csökkentek és átalakultak a helyi közszolgáltatások szervezése körében.

Az előzetes vizsgálatok alapján látható, hogy Hajdúböszörmény város pár ciklus óta átmegy egy ilyen folyamaton. Az összes helyi funkció, beleértve a munkahely-teremtést, a gazdaság állapotát különböző kihívásokat teremt a szakágazati politikák érvényesítésének gyakorlatában. A születő válaszok sokfélék. Eredmények és nehézségek egyaránt vannak a legtöbb nagy közfeladat-ellátási területen.

A városvezetés az adott keretek között széles értelemben fogja föl a szerepét. Okkal adódik a kérdés, hol vannak a játék terei. Hiszen, mint tudjuk, a helyi önkormányzatok formális jogi funkciói éppen szűkültek az újabb szabályozások révén.

A vázolt gondolatmenetbe jól illeszthetően, Hajdúböszörményben a közfeladatok ellátásának egyes nagy területeire nézve, rendelkezünk olyan tanulmányokkal[7], amelyek számunkra jó

[4] Péteri Gábor (2000) Alternatív szolgáltatásszervezés. In: Nemec, J.–Wright, G.: *Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*. Budapest: Aula, 434–465. old.

[5] Horváth M. Tamás (2007) Magunkon kívül. A helyi kormányzási szerepek súlypontjának áttolódása a formális intézményrendszerek határain túlra. In: Horváth M. T.: *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Budapest: MKI, 69–119. old.

[6] T. M. Horváth (2009) City-Region as 'Marble Cake': Methods of Governance Across Any Framework. *The URBACT Tribune*, Nov. pp. 31–33

[7] Lévai Antal (2013) Alternatív szolgáltatásszervezési módok alkalmazása (Hajdúböszörmény példáján). In: Horváth M. T.: *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*. Budapest: Dialóg Campus, 119–136. old.; Mező Barna

példaként megalapozzák a viszonyrendszerek mai összetettségét és alakulásban lévő változásának formáit.

Alapvetően az alábbi feladat-csoportok képezik tájékozódásunk és elemzésünk tárgyát:

- a közoktatás,
- az egészségügyi ellátás,
- a szociális helyzet kezelése,
- a kulturális feladatok kezelése,
- közüzemi és kommunális szolgáltatások befolyásolása,
- a közrendészet alkalmazása,
- a költségvetési gazdálkodás,
- a hatósági igazgatási szolgáltatások működése,
- az egyházak közszolgáltatásban betöltött szerepe,
- a felsőoktatás térbeli viszonyrendszere.

A feladatcsoportok funkcionális alakulásának vizsgálatát az 1. táblázat szerinti munkamegosztással tervezzük.

(2013) Párhuzamos társadalmak – szegregációs és integrációs folyamatok Hajdúböszörményben. PhD disszertáció, Debreceni Egyetem, Gazdálkodástudományi és Vidékfejlesztési Kar, 56–78. old.

1. táblázat

Elemzési területek

Hajdúböszörmény város közszolgáltatás-szervezési formáinak változásairól

tárgy	***forma***	***mennyiség (szerzői ív)***	***hat. i.***
Társasági átalakulások áttekintése	tanulmány	1,5 ív	III. 31.
Szociális feladatellátás elemzése (segélyek, támogatások, természetbeni ellátások), adatelemzésekkel	tanulmány	1 ív	III. 31.
Szegregációs problémák és kezelési eszközök elemzése (ingatlanállomány területi eloszlása, állapotfelmérésből származó elemzés)	tanulmány	1,5 ív	III. 31.
Egészségügyi ellátás szervezése: a különböző szintű ellátások elérhetőségi kérdései térben, a minőségi ellátást illetően, finanszírozási feltételek számbavételével	tanulmány	1 ív	IV. 15.
Hatósági szolgáltatások változása Hajdúböszörményben: Erőforrások (tárgyi, személyi, IT) és kimenetek (mért mutatók) alakulása	tanulmány	1 ív	IV. 15.
Kulturális közfeladatok szervezésének alakulása Hajdúböszörményben (változáselemzés: források, eszközök, megoldások)	tanulmány	1 ív	IV. 15.
Közrendészeti szolgáltatások alakulása		1 ív	
Általános koncepció; Közüzemi szolgáltatások, vállalatok	tanulmány	1 + 1 ív	I. 27. III.31

tárgy	*forma*	*mennyiség (szerzői ív)*	*hat. i.*
Alap- és középfokú oktatás; Költségvetési finanszírozás	tanulmány	1 + 1 ív	IV. 15.
Felsőoktatás a helyi térben	tanulmány	1 ív	IV. 15.
Egyházak által ellátott közszolgáltatások	tanulmány	1 ív	IV. 30.
Feladatellátás a testületi működésen keresztül	tanulmány	1 ív	III. 31.

Az újonnan írott tanulmányok ajánlott tartalma (felépítése) a következő. Először az adott közszolgáltatás, feladatellátás szervezésének, nyújtásának *alakulását* kell körvonalazni. Ezt követően az átfogóbb térségek-terek, kormányzati szintek kapcsolatrendszerét kötöttségeket és *illeszkedéseket* tárjuk föl a mindennapi szolgáltatás-fogyasztás közösségi összefüggéseiben.

1. keretes írás

A tanulmányok tartalma és szerkezete

I. A közszolgáltatások, közfeladatok megszervezésének alakulása:

(a) előzmények, kb. 2007-től (ha szükséges, a mélyebb megértéshez szükséges előzmények feldolgozáson és értelmezésen alapuló összefoglalása);

(b) mai helyzethez vezető változás folyamatszerűen.

Ez a rész feldolgozott és értelmező bemutatás. Nem leíró csupán.

II. A feladatellátás kötöttsége-illeszkedése a *leginkább* jellemző tágabb társadalmi közeghez:
- földrajzi térséghez

vagy
- gazdasági/társadalmi térhez

vagy
- kormányzati szinthez (területi, központi)

vagy
- európai térhez (EU).

Ez a rész megállapító és levezetésen alapuló elemzés, amelyik a helyi viszonyok új, a települési intézményeken kívülre kapcsolódó „helyét” keresi. Nem szubjektív értékelés csupán.

Az I–II. részben benne foglaltatnak:
- Értelmező ábrák, adatok feldogozva táblázatban (lehetőleg a szövegben elhelyezhető módon, mintázattal[1])

Az I–II. részhez csatolva:
- Keretes írások: érdekességet rejtő, rendszerező alapinformációk, amelyek a kifejtés hátteréül szolgálnak (1 v. 2 db., egyenként ½-1 oldal terjedelemben max.), ha a szövegben is elhelyezhető, a hely megjelölésével.

A kifejtés arányai a téma kifejtése által megkövetelt szükségesség szerint alakulnak. Kiindulásul azonban „ökölszabályként” javasolható: az I. rész kb. az anyag kétharmada, a II. rész kb. egyharmada.

3. Munkamenet

A)
- A terepmunka ideje: 2014. február – március
- Előzetes vázlatok (dokumentumok és a téma előzetes helyszíni áttekintése alapján): 2014. február 10.
- Koncepcionális vázlat (a készítendő tanulmány gondolatmenetéről): 2014. március 15.
- Tanulmány-írás: 2014. április 1. fele
- Határidős anyagok: esettanulmány, keretes írás(-ok); javaslat az adatállománnyal bővítésre az esetleges második szakasz során

B)
- A tanulmányok rendszerezése: 2014. április 2. fele
- A tanulmányok együttes vitája a kutatócsoportban, döntés a közzététel módjáról (2014. május eleje)
- Szöveges szerkesztés: 2014. május
- Kiadói tárgyalások: 2014. május
- Előzetes kiadási terv (opcionális!): 2014. szeptember 15. [Másodlagos terv: 2015. január 30.]

4. Munkaszervezés a terepmunka során

Alprojekt szakmai koordinátora:
Bartha Ildikó (bartha.ildiko@law.unideb.hu)
DE ÁJK

Vezető kapcsolattartó:
Lévai Antal (levai.antal@hajduboszormeny.hu)
Hajdúböszörmény Város Önkormányzata, Polgármesteri Hivatal

Szervezés:
Andrási Tünde (andrasi.tunde@law.unideb.hu)
DE ÁJK

A terepmunka során Bartha Ildikó koordinálja a városban történő megkereséseket az átfedések kiküszöbölése érdekében. Ő gondoskodik a közös érdeklődésre számot tartó anyagok (elérhetőségének) köröztetéséről a projekten belül. A szükséges adatbankot ugyancsak Bartha Ildikó szervezi szükség szerint a projekt további munkatársa(i) segítségével.

Debrecen, 2014. február 20.

Horváth M. Tamás DSc
egyetemi tanár
kutatócsoport-vezető

2. MELLÉKLET

A cellatanulmányok szerkezete

A cellatanulmányok 1 szerzői ívnél nem hosszabbak (40e karakter szóközökkel, lábjegyzetekkel, irodalomjegyzékkel együtt). Tartalmuk a következő pontokból áll:

- rövid bevezetés: ellátásszervezési modell-alapok (kb. 5e karakter)
- rendszerek (visszatekintve, illetve reagálva a koncepcionáló modellekre, l. az 1. szakaszt!) (kb. 5e karakter)
- részletesebb tárgyi összehasonlítás (visszatekintve, illetve reagálva a nemzetközi összehasonlító modellekre, l. a 2. szakaszt!), megoldások tipizálása, illetve jellemző adatsorok útján (kb. 15e karakter)
- a magyar megoldás leírása, ami az egész tanulmány max. 40 %-a (kb. 15e karakter), nagyobb részt a kb. 1985–2010 közötti időszak folyamatának tagolása; csak kisebb részben (kb. harmada ennek az alpontnak) a 2010 utáni időszakról, szintén folyamatba helyezve.

Összességében e fejezetek nem leíróak, hanem önálló koncepciót kifejtőek.

Különösen érdemi kérdés a 2010-től kezdődő fejlemények elemzése. Ezt mindenképpen jó lenne folyamatba helyezni. A szükséghez és a gyors változásokhoz képest a vonatkozó részek utóbb kiegészítésre, korrigálásra kerülnek. Nem célszerű azonban túlságosan bő, de csak napi érvényességű „narratívára” beállnunk. Nemzetközi és hazai értelemben egyaránt a folyamatszerűségen vagy annak feszültségein legyen a hangsúly.