

MTA-DE Közzolgáltatási Kutatócsoport

Területi közzolgáltatások 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 Közzolgáltatási 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.¹

Kutatási programunk szerint ezt a jelenséget egy komplex eset példáján keresztül is föl tárjuk, leírjuk és bemutatjuk. Olyan fajta áttekintést, egységes szemlélet alapján, eddig még

¹ 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. Közzolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 9–25. old.

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 tanulmány sorozatot* 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 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:
 - o tanulmányok
 - o keretes írások (boksok) jellemző példákról
 - o javaslattevél a kiegészítő szakasz elérhető adatállományára
- b) a kiegészítő szakasz termékei:
 - o tematikus és jellemző adattáblák
 - o ha elérhető: eredeti adatállományok

Az alapszakasz termékleírásai:

- o 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.

- o 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.
- o 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.² Később ezek a megoldások elkezdtek szétfeszíteni a helyi önkormányzatok kereteit.³ 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.⁴ 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

² Péteri Gábor (2000) Alternatív szolgáltatásszervezés. In: Nemec, J.–Wright, G.: *Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*. Budapest: Aula, 434–465. old.

³ 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.

⁴ T. M. Horváth (2009) City-Region as 'Marble Cake': Methods of Governance Across Any Framework. *The URBACT Tribune*, Nov. pp. 31–33

ellátásának egyes nagy területeire nézve, rendelkezünk olyan tanulmányokkal⁵, amelyek számunkra jó 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.

⁵ 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 (2013) Párhuzamos társadalmak – szegregációs és integrációs folyamatok Hajdúböszörményben. PhD disszertáció, Debreceni Egyetem, Gazdálkodástudományi és Vidékfejlesztési Kar, 56–78. old.

Elemzési területek**Hajdúböszörmény város közszolgáltatás-szervezési formáinak változásairól**

<i>név</i>	<i>tárgy</i>	<i>forma</i>	<i>menyiség (szerzői év)</i>	<i>hat. i.</i>	<i>„vezér- gondolat”</i>
Lévai Antal	Társasági átalakulások áttekintése	tanulmány	1,5 év	III. 31.	✓
Bertalan Imre	Szociális feladatellátás elemzése (segélyek, támogatások, természetbeni ellátások), adatelemzésekkel	tanulmány	1 év	III. 31.	?
Mező Barna	Szegregációs problémák és kezelési eszközök elemzése (ingatlanállomány területi eloszlása, állapotfelmérésből származó elemzés)	tanulmány	1,5 év	III. 31.	✓
x [+1 fő, később meghatározva]					
[konzultáns]					
Fónai Mihály	Egészségügyi ellátás szervezése: a különböző szintű ellátások elérhetőségi kérdései térben, a minőségi ellátást illetően, finanszírozási feltételek számbavételével	tanulmány	1 év	IV. 15.	?
Veszprémi Betti	Hatósági szolgáltatások változása Hajdúböszörményben: Erőforrások (tárgyi, személyi, IT) és kimenetek (mért mutatók) alakulása	tanulmány	1 év	IV. 15.	?
Nagy Emilia	Kulturális közfeladatok szervezésének alakulása Hajdúböszörményben (változáselemzés: források, eszközök, megoldások)	tanulmány	1 év	IV. 15.	?
(?) Madai S.	? [Közrendészeti szolgáltatások alakulása]		1 év		?

<i>név</i>	<i>tárgy</i>	<i>forma</i>	<i>menyiség (szerzői év)</i>	<i>hat. i.</i>	<i>„vezér- gondolat”</i>
Horváth M. Tamás	Általános koncepció; Közüzemai szolgáltatások, vállalatok	tanulmány	1 + 1 ív	I. 27. III.31	?
Péteri Gábor	Alap- és középfokú oktatás; Költségvetési finanszírozás	tanulmány	1 + 1 ív	IV. 15.	?
Bartha Ildikó	Felsőoktatás a helyi térben	tanulmány	1 ív	IV. 15.	?
Szilágyi Bernadett	Egyházak által ellátott közszolgáltatások	tanulmány	1 ív	IV. 30.	?
Bordás Péter	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 feldolgozva táblázatban (lehetőleg a szövegben elhelyezhető módon, mintázattal¹)

Az I–II. részhez csatolva:

- Keretes írások: érdekességet rejtő, rendszerező alapinformációk, amelyek a kifejtés háttéréül 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)

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

B)

- o A tanulmányok rendszerezése: 2014. április 2. fele
- o A tanulmányok együttes vitája a kutatócsoportban, döntés a közzététel módjáról (2014. május eleje)
- o Szöveges szerkesztés: 2014. május
- o Kiadói tárgyalások: 2014. május
- o 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 (andrasitunde@law.unideb.hu)

DE ÁJK

A terepmunka során Bartha Ildikó koordinálja a városban történő megkereséseket az

átfedések kiküszöbölése érdekében. Ő gondoskodik a közös érdeklődésre számottartó anyagok (elérhetőségének) köröztetéséről a projekten belül.

E munka sikere érdekében az általa megadott módon kérjük, mindenki adja meg neki az általa folytatott konzultációk adatait, illetve segítsen a nemcsak általa felhasználható vagy felhasználandó anyagok, információk csoporton belüli közkinccsé tételében. 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