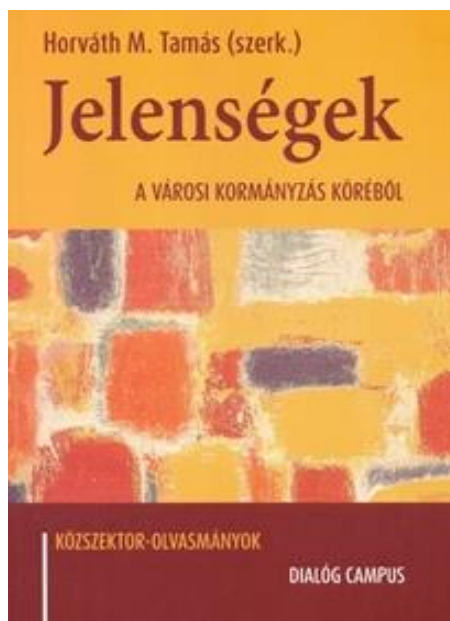


## VÁROSI KORMÁNYZÁS KÖZEPES VÁROSOKBAN ÉS VÁROSTÉRSÉGEKBE

Terít vagy háló? Az OTKA támogatásával megvalósuló *Városi kormányzás közepes városokban és várostérségekben* projekt keretében folyó kutatás a 21. század közigazgatásának ezen alapvető funkcionális kérdésére keresi a választ. Helyi közigazgatás nincs adminisztratív területbeosztás nélkül. A városi közfunkciók ellátásának és szervezésének keretei mégsem kötődnek kizárólag és szükségszerűen a közigazgatási határokhoz, illetve ezek által meghatározott földrajzi térhez.

A kutatás alapvető elméleti megközelítése szerint a szokásos községi és városi önkormányzat egy határok között lefedett területet és ott gyakorolt közösségi feladatok ellátásának együttesét jelenti. A városi kormányzás ehhez képest funkcionális; a társadalmilag közös feladatok ellátásának olyan megoldásait, gyakorlatait is feltételezi, amelyek nincsenek tekintettel az adott település vagy térség közigazgatási besorolására.

Az ezredforduló óta különösen jellemző, hogy számos, a "szokásos" megközelítés alapján addig egyértelműnek tekintett lehatárolás válik relatívá. Újonnan érvényesülő folyamatok kerülnek előtérbe, ahol a közfunkciók ellátásában, illetve a helyi, területi közszektor-igazgatásban állami, magán és közösségi szereplők egyaránt részt vesznek. Kapcsolatrendszereik már eltérnek a településföldrajzi vagy közigazgatási értelemben vett városok, körzetek keretei által jellemezhető viszonyoktól – tágabb és intézményileg kevésbé kötött együttműködési formákat; községi, térségi



dimenziót felülíró, új típusú hálózatokat eredményezve. Az OTKA projekt keretében végzett kutatás ennek a jelenségnek a leírását, értelmezését és közigazgatási következményeinek elemzését célozza, elsősorban a (hagyományos értelemben vett) helyi önkormányzati rendszerre gyakorolt hatásokra fókuszálva.

A városi kormányzás keretei nem tekinthetők stabilnak; kiterjedő vagy éppen szűkülő, állandó mozgásban lévő folyamatok tárulnak föl. A kutatás első szakaszának eredményeit tartalmazó, 2013-ban megjelent *Jelenségek* című kötet [Horváth M. Tamás (szerk.): *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2013] a városi kormányzás dinamikus jelenségeiről szól. A nem szokványos értelemben vett hálózatosság új vagy sokszor éppen csak újraértelmezett formáiból szemezgetnek a könyv tematikusan összefüggő tanulmányai. Képet kaphatunk többek között a multinacionális vállalatok és az önkormányzati holdingok közüzemi szolgáltató szerepéről, az

egyházak által végzett számos közfeladat-ellátási tevékenységről, a globális hatásokról; konkrét esettanulmányt olvashatunk Hajdúböszörményről. Az alapul fekvő kutatómunkát egyetemközi csapat végezte, amelybe hallgatók és kezdő szakemberek, doktori hallgatók egyaránt bekapcsolódtak.

A feltárt jelenségekből levonható tanulságok több szempontból is érdekesek. Egyrészt hozzájárulhatnak a helyi közfeladatok szervezése terén aktuális kihívások azonosításához, illetve a reális, működőképes megoldások, "jó gyakorlatok" megtalálásához, megismeréséhez. Másrészt alapját képezhetik a városi kormányzás jelenségeit más országokban vizsgáló kutatókkal, szakértőkkel való együttműködésnek, tapasztalatcserének is. A kötet ugyanakkor nem kizárólag a közigazgatás, illetve az egyes közfunkciók akadémiai és gyakorlati szakemberi számára tanulságos. Szélesebb körű érdeklődésre is számot tarthat, mivel az itt elemzett kérdések elsősorban a polgárokat, egy-egy település lakosságát érintik. A különböző példák annak tudatosulását erősíthetik, hogy a polgár

nemcsak jogosultja, illetve piaci fogyasztója a közös javaknak és szolgáltatásoknak, hanem egyben cselekvő részes is lehet a felhasználásban – és nem csupán választói, „állampolgári” szerepkörben.

Az átfogó kutatás további, elsősorban empirikus vizsgálódáson alapuló részének fókuszpontjába – a városi vezetők mellett – kifejezetten ez utóbbi szereplői kör került. Az empirikus elemzés alapul fekvő elgondolása szerint a városi kormányzás kötetlen, hálózatos formái – habár nem fednek le térben meghatározható közigazgatási egységet – különböző formákban együtt élnek a hierarchikus, merevebb hivatalszervezési struktúrákkal is. Ezen alapkoncepciójába illeszkedően a helyi közfeladat ellátás területén elsősorban a hálózatosság és a hierarchia érvényesülését vizsgálta a Kutatócsoport a 2013–2015 években lefolytatott kérdőíves felmérésekben.

Lakossági felmérés két fordulóban készült: először 2013 őszén, majd 2015 februárjában. A felmérés elméleti megalapozását részben a *Jelenségek* kötet tanulmányai szolgáltatták. Az adatfelvétel kérdőív alapján történt, a felmérést – melynek öt területét a köznevelés, a helyi közszolgáltatások, a településfejlődés és finanszírozás, a korrupció, valamint a politikai aktivitás képezték - megbízott közvélemény-kutató cég végezte. A kérdések elsősorban arra irányultak, hogy a lakosság körében mennyire elfogadott a most épülő központosított és erősebb állami befolyásra épülő helyi közszolgáltatási rendszer és az ennek megfelelő korlátozott helyi önkormányzati felfogás. Ezzel

párhuzamosan arra is kerestük a választ, hogy hálózatos logikának megfeleltethető piaci alapú megoldások működőképességét hogyan látja a lakosság, egyáltalán mennyire érzékelhetők a helyi közszolgáltatások fogyasztói számára a rendszerszerű változások. A válaszok alapján nem csupán a szűkebb szakmai közösség számára releváns, hanem ennél jóval szélesebb kört érdeklő következtetéseket fogalmazhatunk meg. Megtudhatjuk többek között, hogy az állampolgárok a helyi önállóságot kiemelkedő értéknek tartják az önkormányzati finanszírozást tekintetében; illetve egyetértés

van abban, hogy a közüzemi díjak csökkentése a szolgáltatási színvonal romlásához fog vezetni; képet alkothatunk továbbá az egyházak közszolgáltató szerepének lakossági megítéléséről. Az eredményeket átfogóan egy gyorslemez összegzi [szerző: Péteri Gábor, 2015 február].

<b>Az egyházi oktatási és szociális intézményátadás elsődleges okai a lakossági felmérés eredményei alapján</b>			
	2013	2015	változás
nem tudja	6,0	8,6%	2,6%
nincs pénze az önkormányzatnak	52,1	41,2%	-10,9%
csökkent az állami támogatás	28,1	34,5%	6,4%
nő az ellátás színvonala	9,3	12,0%	2,7%
az emberek szeretnék, hogy átadják	4,5	3,8%	-0,8%

*Forrás: Péteri Gábor: Gyorsjelentés a lakossági felmérés eredményeiről, 2015*

Az empirikus kutatások másik ágán a kutatócsoport 2013–2014 fordulóján polgármestereket kérdezett meg. A véleményfelmérést szintén megbízott közvélemény-kutató cég végezte strukturált, kérdőíves interjúk útján, saját kérdezőbiztos hálózatával. A kérdések egy része a gazdasági kapcsolati formák alakulására, valamint a kormányzás városi társadalmi kapcsolataira irányult (ez utóbbi körben kontrollcsoportot is alkalmaztunk a járási hivatalvezetők személyében). A kutatócsoport továbbá arra kereste a választ, hogy a 2010 után beálló új alkotmányos berendezkedésnek és a központosító politikának milyen hatása van a helyi önkormányzatiságra. Ennek során a polgármestereket arról kérdeztük meg, hogy miként értékelik az alapvető közszolgáltatások (közoktatás, közművek) területén lezajlott változásokat; hogyan látják a városfejlődés feltételeinek alakulását, illetve a települési-területi önállóság értékeinek továbbélési lehetőségeit a finanszírozás, költségvetési gazdálkodás területén; mennyire elfogadott körökben a helyi közszolgáltatások piacosítása. A kutatás eredményeinek összegzése két résztanulmány útján történt meg: Horváth M. Tamás: [Magszabva. Városi kormányzás másutt és itthon.](#) [*Tér és Társadalom*, 2015, 2. szám, 43–66. o.] című tanulmányában; valamint Péteri Gábor: [Helyi autonómia. Felejtük el?](#) [*Új Magyar Közigazgatás*, 2015, 1. szám, 11–22. o.] című írásában. A további eredményeket a 2015-ben megjelent [Magasfeszültség](#) [Horváth M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2013] című kötet összegzi.

A válaszok és a tanulmányok alapján lényeges, széleskörű érdeklődésre számot tartó következtetéseket fogalmazhatunk meg az önkormányzatok és a hálózatosság eszközeinek tekinthető új típusú gazdasági szervezetek magyarországi viszonyáról; az állami szerep, központi kormányzati beavatkozások városi dimenzióban, helyi politika terén érzékelhető hatásairól; az állampolgári akarat megjelenésének eszközeiről és intenzitásáról a helyi közügyekben való döntés során. Összességében megállapítható, hogy a hálózatosság érdemben jelen van a magyar városok körében, de a megjelenése sajátos. Az új típusú gazdálkodási szervezetek közül 2010 után a közzállalatok alakításának tendenciája erősödött meg jelentősen. Olyan formában viszont, amely miatt a közzállalati körre egyre kevésbé mondható, hogy a klasszikus hálózatosság terepe. Sokkal inkább az állami irányítás egyik hangsúlyos és a kormánypolitika erőterében álló eszközévé vált. A többi hálózatossá formára ugyanakkor a kormányzati beavatkozás nem gyakorol ekkora hatást. A 2010-es évek közepének Magyarországon tehát kétféle, nem a szigorúan vett területbeosztáson alapuló struktúra él egymás mellett: a modern városi hálózatosság (networking) és az állami irányítás kibővített hierarchiája.



Forrás: HMT: Megszabva. Városi kormányzás másutt és itthon (*Tér és Társadalom*, 2015/2. szám. 59. o.)

A konkrét, számokban mérhető eredményeken túl a felmérések jelentőségét egyrészt az adja, hogy a két (lakossági) mintavétel lehetőséget nyújt az időbeli változások vizsgálatára. Másrészt a megkérdezett alanyok eltérő körére tekintettel a vezetők és lakosság véleménye közötti eltérések elemzéséből lényeges következtetések nyerhetők. A felmérési eredmények nemzetközi kontextusban való elhelyezését segítette, hogy a kormányzás puhább formáinak a közösségi-társadalmi kapcsolatok vizsgálatára irányuló részében (a városvezetők megkérdezésénél) referenciaként Heinelt et al.: *From Government to Governance at the Local Level: Some Considerations Based on Data Surveys with Mayors and Chief Executive Officers* című 2006-os publikációja és az alapjául szolgáló, 2003-ban lefolytatott felmérés feldolgozása szolgált. A magyarországi felmérés e báziskutatás keretében vizsgáltakéval azonos kérdéseket tett fel az adatfelvétel során. (A felmérések eredményeinek összehasonlításából nyert következtetéseket a *Magasfeszültség* című kötet tartalmazza.)

A kutatási projekt eredményei alapján vajon milyen következtetéseket fogalmazhatunk meg a városi kormányzási folyamatok alakulására, illetve várható jelenségekre nézve? Kifejezetten a magyarországi viszonyokra tekintve a városi polgármesterek véleménye alapján látható, hogy a helyi autonómia és a települési önkormányzati önállóság továbbra is fontos számukra. A csökkenő feladatok és kisebb mozgástér ellenére is megmaradtak tehát a helyi önkormányzatiság alapértékai. A helyi autonómia megőrzésének érdekében a városi vezetők elsősorban az új szabályok között érvényesíthető új megoldásokat, a helyi szintű alkalmazkodás lehetőségeit keresik.