

A VÁROSIRÁNYÍTÁS KIHÍVÁSAI

LÁSZLÓ CSABA¹

Összefoglalás:

Jelen cikk a helyi szinten ellátandó közfeladatokkal kapcsolatos azon tendenciákat igyekszik bemutatni, melyek a piacositott helyi közüzemi szolgáltatásokkal kapcsolatos fenntarthatósági, hatékonysági és demokratikus problémákra keres megoldásokat. A helyzet kezelésére számos településen éltek a visszaszervezés lehetőségével, amely viszont alapvető intézményi változásokat kell, hogy hozzon városirányításban.

Kulcsszavak:

közszolgáltatás-szervezés, irányítás, közüzem, visszaszervezés.

Summary:

The objective of this paper is to give a brief overview of those international tendencies which aim to overcome the sustainability, efficiency and democratic deficits in the current schemes of public utility provision. As one remedy, many localities have chosen to remunicipalise certain services.

Keywords:

urban governance, remunicipalisation, local utilities.

A helyi szint jelentősége és megerősítésének fontossága

A modern gazdaságok termelési és társadalmi viszonyai által meghatározott termelési térben a globális versenyképesség megteremtése és fenntartása a leggyakrabban felbukkanó cél. A gazdaság társadalmi beágyazódottságát tekintve a versenyképesség gondozása nem korlátozódhat üzemgazdasági kérdésekre, abban valamennyi társadalmi szereplő felelősségének, lehetőségeinek és képességeinek újragondolása szükséges. Ez a felismerés természetesen nem új keletű: a vállalatok mindig is keresték a rugalmasságukat és pénzügyi teljesítményüket javító üzemgazdasági megoldásokat, de a nemzetgazdaságukért felelős államok is törekszenek a társadalmi technológia javítására a velük szemben támasztott elvárások és a rendelkezésükre álló eszközök (át)értékelésével. A gazdasági-társadalmi kapcsolatok minőségét természetesen a központi állam magatartása is nagyban befolyásolja, de álláspontunk szerint a szociális partnerek közötti koordináció kialakítása és feltöltése kapcsán elsőként a helyi szinten lehetséges, illetve szükséges a helyi közjót szolgáló irányítási rendszer kialakulásának elősegítése. A globalitás ellenpólusaként megerősítendő lokalitás mellett számtalan dimenzióban lehet érvelni, a regionális gazdaságtan a hasznosítandó helyi sajátosságok között ismeri el a fizikai közelséget, amely közösségbe kovácsolhatja az önkormányzatot, a helyi vállalatokat és a civil társadalmat (Lengyel – Rechnitzer, 2004), amely szintén csak helyi szinten jöhet létre és vállalhat érdekérvényesítő feladatokat.

A modern társadalomban meghatározó szerepet tölt be a különböző kormányzati szinteken működő állam, hiszen állami feladat a gazdasági növekedés és a társadalmi fejlődés elősegítését, a gazdasági szereplők viselkedésének szabályozását és nem utolsósorban a közszolgáltatások biztosítását szolgáló intézményrendszer működtetése. A válság miatt szűkülő költségvetési keretek, illetve a neoliberais politikák eredményeivel kapcsolatos kritikák miatt a legtöbb állam igyekszik a korábbi paradigma meghaladására, a tapasztalatok felhasználásával az új körülményekhez jobban illeszkedő struktúrát kialakítani, ami alapvetően érinti a helyi és a központi szint feladatkörét, illetve az itt alkalmazandó filozófiát és technikákat (ÁSZKUT 2009; Pollitt – Bouckaert, 2011). Jelen cikk a helyi szinten ellátandó közfeladatokkal kapcsolatos néhány tendenciát igyekszik bemutatni elsősorban a változásokat értékelő nemzetközi források alapján, míg az ezredforduló óta az állam által

¹ Főiskolai adjunktus, BGF Pénzügyi és Számviteli Kar; elérhetőség: laszlo.csaba@pszfb.bgf.hu.

konfliktuskonténernek (Ágh 2005) tekintett magyar önkormányzati rendszer gazdálkodásával, finanszírozásával és tervezési eszközeivel szembeni jogos kritikák, illetve az átláthatóbb és hatékonyabb gazdálkodási rendszer kialakítását sürgető tanulmányok (lásd pl. Vigvári 2009, 2011; Gajdusek 2012; Péteri 2012; Sisa 2012) áttekintését itt nem vállaljuk.

Trendek, kihívások

Az NPM doktrína a magánszektor módszereinek a közszektorra átültethetőségét hirdette és a folyamatok feletti hatékonyabb kontrollban, illetve a piac mint allokációs mechanizmus elsődlegességét és a kormányzat szerepváltását hirdette meg. Az ideológia, illetve az annak mentén meghirdetett és/vagy megvalósított közmenedzsment reformok értékelése visszatérő eleme minden a témát vizsgáló tanulmánynak. Az értékelésekből leszűrhető tanulságok:

- a helyi kontextus jelentősége: a szlogenek azonossága a különböző tradíciójú és gyakorlatú országokban teljesen eltérő megoldásokat eredményezett (Pollitt – Bouckaert 2011);
- az alaptételek gyakorlati alkalmazása nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket. A szűkebb régiókban kifejezetten károsnak bizonyult a piacosítás és az államtalanítás (László 2012). Még az olyan keménymagos NPM országok, mint Nagy Britannia, Ausztrália vagy Új Zéland is újragondolta a közszolgáltatással kapcsolatos közelítésmódját az eredmények tükrében (Warner, 2012). Dunleavy és társai (2006) a korábbi élenjáró országok esetében számos kulcstényező leállításáról, illetve visszafordításáról számol be, hasonló módon a privatizáció és a kiszervezések visszafordításának tendenciájáról és a vegyes szolgáltatásnyújtás terjedéséről ír Warner (2008, 2010). Hasonló módon Hall és mtsai (2012), McDonald (2012) és Horváth M. Tamás (2012) is a közszolgáltatások *visszaszervezésével*² és annak okaival foglalkozik;
- a feladat visszaszerzésével az önkormányzat a kényelmes szolgáltatásszervezői székből átül a feladatellátóéba. Ezzel a helyi gazdaság jelentős szelete feletti kontroll lehetőségét megkapja, de ezzel visszakapja azokat a gazdálkodási problémákat, melyektől a külső feladatellátással korábban megszabadult: a hagyományos költségvetési szemlélet és a politikai befolyásoltág lehetősége miatt alkalmatlan a feladat üzemgazdasági szemléletű érvényesítésére (pl. eredményesség, hatékonyság, gazdaságosság, finanszírozás, szolgáltatási minőség).

A helyi társadalommal kapcsolatban megfogalmazottak alapján a megoldás az önkormányzati irányítás (governance) kialakítása és továbbfejlesztése (Hohn – Neuer 2006), ami a New Public Service jegyében elősegíti a közös érdekek és értékek megfogalmazását, és a közjó érdekében szolgáltat (az NPM a polgár mint vevő szlogent hirdette, itt a polgár mint polgár [közösségi ember] szerepel (Denhardt – Denhardt 2000; Vigoda 2002). A közszolgáltatások terén is megmutatkozik ez a növekvő helyi szerepvállalása, ami megmutatkozhat a szolgáltatás kondícióinak újratárgyalásában is, de jelenthet strukturális átalakítást is, ami a közszféra közvetlen szolgáltatói szerepének visszaszerzését jelenti. Ennek lehetséges okai:

² A remunicipalization az vezetékes közművek (jellemzően víziközmű, de energiaszolgáltatók is érintettek több országban) irányításának „visszaszerzését” jelenti. A fogalom elsősorban a helyi állam pozíciószerzését jelenti, de számos esetben nemzetgazdasági szintet is elér. Az irányváltásra utalva használható még az „átfordítás”, illetve a kiszervezés ellenpárjaként a „visszaszervezés” fogalom is.

- Lejáró szerződések: Németországban és Franciaországban sok hosszútávú szerződés járt le, ami tervezhető átvételt jelent. De nem példa nélküli a szolgáltatási problémák miatt idő előtti szerződésbontás, ahol a kártérítés mellett a szolgáltatásnyújtást is meg kell szervezni.
- A privát szolgáltatókkal és teljesítményükkel kapcsolatos problémák is gyakoriak (elégedetlenség, ár), de akár tényleges gond is felmerült: London több PPP-s tömegközlekedési projektet mondott fel,³ de az Olimpa helyszínbiztosítása kapcsán is hasonló helyzet alakult ki – Magyarország kapcsán Pécs és Budapest vízszolgáltatása említhető.
- Hatékonyság és költségek: a visszaszervezés legfontosabb szempontja a házon belüli szolgáltatásnyújtással elérhető költségcsökkenés és hatékonyságjavulás – szemben az ellenkezőjével kapcsolatos közkeletű vélekedésekkel.
- A köz érdeke: a köz érdekének hatékonyabb képviselője, a szolgáltató irányítása-ellenőrzése jobban biztosítható, tehát a (pénzügyi, ökológiai és társadalmi) fenntarthatóságot jobban szolgálja.
- Tranzakciós költségek: a tendereztetés, a végrehajtás monitoringja sok esetben magasabb költségeket jelent, mint a saját intézményen keresztüli feladatellátás, ami felett az kontroll erősebb is.
- Tőkeköltség: sok esetben az önkormányzat tud a piacinál olcsóbb forrásokból beruházni, ezzel egy PPP kiváltható és refinanszírozható
- A szolgáltató nyeresége: a szolgáltatás fejlesztésére, az ár csökkentésére vagy adóterhelés csökkentésére fordítható (McDonald 2012; Hall 2012; Horváth 2012).

Németországban jelenleg is nagy számban van a helyi közmű (Stadtwerke) kezelésében az elektromos hálózat, illetve a szolgáltatás, összességében az energiaközmű fele helyi közüzemek irányítása alatt van, de a szerződések lejártával és létesítmények megvásárlásával az energiapiac további átalakulása várható. Több nagyvárosban népszavazási kezdeményezések indultak ezek „visszaszerzésére”.⁴ A megszorítások miatt más közszolgáltatásaikat átalakító települések sem privatizálnak, hanem nagy részük társulásban vagy közösségi irányításban gondolkodik, vagyis nem elsősorban üzleti jellegű célokat, hanem a közjával kapcsolatos kötelezettségeket tartja szem előtt, a helyi közigazgatás által irányítottan termel közösségi értéket. Franciaországban 2010 óta létezik az un. *societe publique locale* (SPL), ami kizárólagos önkormányzati tulajdonban van, és kizárólag a tulajdonos önkormányzatok számára nyújthat közüzemi feladatokat – ezeken keresztüli feladatellátás esetén a megbízó jogszerűen mentesül a kötelező tendereztetés alól. A víziközmű visszaszervezésének leglátványosabb európai példája a párizsi, ahol 2010-ben, a lejáró szerződést nem hosszabbították meg, amivel a város az első évben 35 millió eurót takarított meg, illetve 8%-os díjcsökkenést ért el, de a sikerek nyomán több francia város is tett, illetve tervez hasonló lépéseket (Hall et al. 2012).

³ „A Metronet képtelensége arra, hogy a hatékonyan vagy gazdaságosan üzemeltessen, bizonyítja, hogy a magánszektor látványos mértékben vallhat kudarcot [...] Álláspontunk szerint maga a modell hibás és valószínűleg rosszabb minőségű, mint a hagyományos közszektorbeli irányítás. Most, hogy a hatékonyság hiánya és a kudarc magánszektorbeli lehetősége ilyen egyértelműen bizonyításra került, teljesen biztosak lehetünk ebben a következtetésben. A közszektor bármilyen lehetséges gyengesége ellenére a megfelelő felügyelet és a megfelelő tartalmú kontroll valószínűleg nagyobb fajlagos értéket biztosít. Emlékeztetünk arra, hogy ha egy magáncég elbukik egy nagy közprojektet, akkor egyszerűen távozik és az adófizetők kényszerülnek arra, hogy a megmaradt darabokat összeszedjék.” idézi Hall et al (2012) (ford).

⁴ A Berliini Energiakerekasztal nevű, pártokból és civil szervezetekből álló koalíció a társadalmi felelősségvállalás lehetővé tételéért (transzparencia, választott képviselőkön keresztüli irányítás), illetve a környezetbarátabb technológiák terjesztéséért indított kezdeményezést (BE 2013).

1. táblázat
Visszaszervezések néhány európai országban

Szektor	Folyamat	Országok	Tényezők
Vízközmű	a szolgáltatás visszaszervezése	F, HU (Pécs, Budapest)	teljesítmény; költségek; irányítás, lejáró szerződés
Áram	helyi közüzem; magán cég megvásárlása	D, LT, F	teljesítmény; költségek; irányítás, lejáró szerződés
Közösségi közlekedés	szerződések és koncessziók visszaszerzése	UK, F	költségek; teljesítmény; közösségi célok; irányítás
Hulladékkezelés	szerződések házon belülre; társulások szemétegetők	D, UK, F	költségek; irányítás; lejáró szerződések
Köztisztaság	szerződések házon belülre	UK, F	költségek; hatékonyság; foglalkoztatás; lejáró szerződések
Lakásgazdálkodás	szerződések házon belülre	UK, D	költségek, hatékonyság

Forrás: Hall et al. (2012) alapján kiegészítve.

A teljesen eltérő intézményi közegekben lezajlott visszaszervezéseket áttekintve McDonald (2012) arra a következtetésre jut, hogy – bár a helyi részletkérdéseken sok múlik – ez a szemlélet, illetve ezek a projektek valós alternatívaként jelenhetnek meg a különböző piacositott közszolgáltatási szerződésekkel szemben. A szolgáltatás minimális zavarával átvihető és a magánszolgáltatóénál igazságosabb és fenntarthatóbb (profit helyett társadalmi-politikai célok), transzparensőbb, hatékonyabb (l. költségmegtakarítás, a szolgáltatás nyereségének közcélú hasznosítása), jobb minőség biztosítható, illetve vannak olyan közműszolgáltatások, melyeket nem lenne szabad kereskedelmi áruként kezelni. Szemben a privatizáció melletti gyakori érveléssel, hogy a politikát távol kell tartani, ezek a megoldások bebizonyították, hogy ez (pontosabban a civil részvétel) elengedhetetlen és szükséges része a döntéshozatali és szolgáltatásnyújtási folyamatnak (ennek irányítása és természete viszont lényeges). Illetve ez is megerősíti a szubszidiaritás jelentőségét, hiszen ez egy helyi szinten jelentkező és ott kezelendő probléma (helyi csoportok tudnak helyben mozgósítani és változtatást elérni).

Összegzés

Az ezredfordulót megelőző időszak a közszféra visszahúzódnak, illetve szisztematikus lebontásának időszaka volt, a magánszolgáltatók számtalan formában kaptak lehetőséget arra, hogy a közösség elvárásainak megfelelő feltételekkel nyújtsanak bizonyos alapvető szolgáltatásokat. Napjainkban ehhez hasonlóan globális mértékű az a felismerés, hogy ez a piacositás nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket, ezért a világ különböző országaiban számos település, illetve állam gondolta újra a folyamatot. Az már az eddigi tapasztalatok alapján is kimondható, hogy a privatizáció nem visszafordíthatatlan. Lényeges hangsúlyozni azonban, hogy itt nem arról van szó, hogy a már megtett úton vissza kellene fordulni és az eredeti állapotokat visszaállítani. Sokkal inkább arról van szó, hogy a közszolgáltatások intézményi hátterének újratervezésével új célokat kell kijelölni: meg kellene erősíteni a demokrácia, az igazságosság és a fenntarthatóság fogalmát és eszközöket kell ezek mögé rendelni. Ehhez pedig új utak (és partnerek) is kellene, de ezek még nem bejárattak, ezért alapvető fontosságú a már lezajlott projektek szisztematikus értékelése, annak érdekében, hogy a magánszférából a közösség irányításába kerülő közüzemi

szolgáltatás minél előbb alkalmas legyen ennek a többdimenziós célrendszernek megfelelő stratégiai és operatív döntéseket meghozni és végrehajtani.

Irodalomjegyzék

- Ágh Attila (2005): Közigazgatási reform és EU versenyképesség: A konfliktus-konténerek felszámolása, in: Vigvári András (szerk): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. IDEA MKI TÖOSZ. 15–20.
- ÁSZKUT (2009): Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában. Budapest.
- BE (Berliner Energietisch) (2013): <http://www.berliner-energietisch.net> (letöltve: 2013. április 25.).
- Báger Gusztáv – Vigvári András (2007): Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások. ÁSZ kutató Intézete, Budapest, 149.
- Denhardt, R. B. – Denhardt, V. J. (2000): The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549–559.
- Dunleavy, P. – Margetts, H. – Bastow, S. – Tinkler, J. (2006): New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research Theory*, 16(3), 467–494.
- Gajdusek György (2012): Változások az önkormányzati rendszerben – Egy értelmezési kísérlet. *Fundamentum*. 2. sz., 61.
- Hall, D. – Lobina, E. – Terhorst, P. (2012): Re-municipalising municipal services in Europe. <http://www.psir.org/sites/default/files/2012-11-Remun.docx> (letöltve: 2013. április 15.).
- Hohn, U. – Neuer, B. (2006): New Urban Governance: Institutional Change and Consequences for Urban Development. *European Planning Studies*, 14(3), 291–298.
- Horváth M. Tamás (2012): Kiszervezés – visszaszervezés: A helyi közszektor változása. *Fundamentum*. 2012/2. sz., 5.
- László Csaba (2012a): Az állam mint közszolgáltató – újragondolva. BGF Tudományos Évkönyv 2012.
- McDonald, D. A. (2012): Remunicipalisation Works!, in: Pigeon, M. – McDonald, D. A. – Hoedeman, O. – Kishimoto, S. (eds.): *Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands*. Transnational Institute, Amsterdam. March 2012, 8–22.
- Péteri Gábor: Helyi pénzügyek: minden másképp lesz? *Fundamentum*. 2012/2. sz., 34.
- Rechnitzer János – Lengyel Imre (2004): *Regionális gazdaságtan*. Dialóg Campus.
- Sisa Krisztina A. (2012): A kontrolling alkalmazásában rejlő lehetőségek az önkormányzati szektorban. BGF Tudományos Évkönyv 2012.
- Vigoda, E. (2002): From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 62(5), 527–540.
- Vigvári András (2009): Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben. *ÁSZ Kutató Intézete*, Budapest, 73.
- Vigvári András (2011): *Önkormányzati pénzügyek: Hazai kihívások és nemzetközi példák*. ÁSZ Kutató Intézete, Budapest, 114.
- Warner, M. E. (2010): The Future of Local Government: Twenty-First-Century Challenges. *Public Administration Review*, 70, S145–S147.
- Warner, M. E. (2011): Competition or cooperation in urban service delivery? *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4), 421–435
- Warner, M. E. (2012): Privatization and urban governance: The continuing challenge of efficiency, voice and integration. *Cities*, 29, S38–S43.