

Kucsera Bence

A budapesti korporatizációs hullámvasút:

A vállalati formában történő önkormányzati közszolgáltatás-nyújtás dinamikájának
magyarázatai az 1990–2022 közötti Magyarországon

Közpolitika Tanszék

Témavezető:
Prof. Hajnal György, PhD

© Kucsera Bence

Budapesti Corvinus Egyetem
Nemzetközi Kapcsolatok és Politikatudományi Doktori Iskola

A budapesti korporatizációs hullámvasút:
A vállalati formában történő önkormányzati közszolgáltatás-nyújtás dinamikájának
magyarázatai az 1990–2022 közötti Magyarországon

DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Kucsera Bence
Budapest, 2023

TARTALOMJEGYZÉK

Táblázatjegyzék	9
Ábrajegyzék.....	11
Köszönetnyilvánítás	13
1 Bevezetés.....	14
2 Fogalmi keret	21
3 Irodalmi áttekintés.....	26
3.1 <i>Az önkormányzati szervezetek létrehozásának magyarázatai</i>	26
3.1.1 Az önkormányzati szervezetek (köztük vállalatok) létrehozásának magyarázatai	26
3.1.2 A vállalati formában működő önkormányzati szervezetek létrehozásának magyarázatai: önkormányzati vállalatok	28
3.1.3 Az önkormányzati szervezetek (köztük vállalatok) létrehozásával összefüggő kormányzási dilemmák	32
3.2 <i>Az önkormányzati vállalatok létrehozásának hajtóerői.....</i>	34
3.2.1 A korporatizáció pénzügyi hajtóerői.....	36
3.2.2 A korporatizáció társadalmi-gazdasági hajtóerői	39
3.2.3 A korporatizáció politikai hajtóerői.....	40
3.2.4 A korporatizáció politikai hajtóerőihöz kapcsolódó egyéb elméleti megközelítések.....	41
4 Adalékok a magyar önkormányzati korporatizációhoz, az önkormányzati vállalatok változó szerepe a közszolgáltatás-nyújtásban	43
4.1 <i>Önkormányzati vállalatok 1990–2010 között</i>	48
4.1.1 Változások a spontán privatizációs időszak alatt (1988–1989).....	49
4.1.2 Változások a tömeges privatizáció időszaka alatt (1990–1994).....	50
4.1.3 Változások a kezdeti éveket követően (1995–2007)	52
4.1.4 A privatizációs időszakon túl (2007–2010).....	54

4.2	<i>Önkormányzati vállalatok 2010 után</i>	57
4.2.1	Az önkormányzatok feladatai, az önkormányzatok szervezeti eszköztára.	57
4.2.2	Átalakítások a 2010 óta eltelt időszakban	62
5	Kutatási kérdések és hipotézisek	71
5.1	<i>Az önkormányzati vállalatok számának változásaira helyi önkormányzati szinten ható tényezőkkel kapcsolatos hipotézisek</i>	72
5.1.1	A helyi önkormányzatok vállalatszám-változásainak pénzügyi hajtóerői..	72
5.1.2	A helyi önkormányzatok vállalatszám-változásainak társadalmi-gazdasági hajtóerői	73
5.1.3	A helyi önkormányzatok vállalatszám-változásainak politikai hajtóerői ...	74
5.2	<i>Az önkormányzati vállalatok számának változásaira rendszerszinten ható tényezőkkel kapcsolatos hipotézisek</i>	75
5.2.1	A helyi önkormányzatok vállalatszám-változásainak reformdoktrínákkal összefüggő hajtóerői	75
5.2.2	A helyi önkormányzatok vállalatszám-változásainak gazdasági világválsággal és az önkormányzati adósságkonszolidációval összefüggő hajtóerői..	77
5.2.3	A helyi önkormányzatok vállalatszám-változásainak központi kormányzat váltoásaival összefüggő hajtóerői	78
6	Módszertan	81
6.1	<i>Az esetválasztás indoklása</i>	81
6.1.1	Időbeli lehatárolás.....	82
6.1.2	Területi lehatárolás	83
6.2	<i>Az adatgyűjtés módszere</i>	84
6.2.1	Az önkormányzati vállalatok számosságával és jellemzőivel összefüggő adatgyűjtés	84
6.2.2	Az önkormányzatok pénzügyi, társadalmi-gazdasági és politikai jellemzőivel összefüggő adatgyűjtés	88
6.3	<i>Az elemzésekben használt változók kialakítása</i>	92
6.3.1	A helyi önkormányzati szintű hajtóerők során használt változók	92

6.3.2	A rendszerszintű hajtóerőkről szóló elemzésben alkalmazott adatstruktúra..	100
6.4	<i>Az elemzések során használt módszerek</i>	103
6.4.1	A helyi önkormányzati szintű hajtóerők vizsgálata során alkalmazott elemzési módszerek	103
6.4.2	A rendszerszintű hajtóerők vizsgálata során alkalmazott elemzési módszerek	105
7	Elemzések	107
7.1	<i>A helyi önkormányzati szintű hajtóerőkről szóló elemzések</i>	107
7.1.1	Elemzés: a helyi önkormányzatok vállalatszám-változásainak pénzügyi hajtóerői	107
7.1.2	Elemzés: a helyi önkormányzatok vállalatszám-változásainak társadalmi-gazdasági hajtóerői	112
7.1.3	Elemzés: a helyi önkormányzatok vállalatszám-változásainak politikai hajtóerői	116
7.1.4	Megállapítások: a helyi önkormányzatok vállalatszám-változásainak pénzügyi, társadalmi-gazdasági és politikai hajtóerői	123
7.2	<i>A rendszerszintű hajtóerőkről szóló elemzés</i>	125
7.2.1	Az önkormányzati vállalatszámok rendszerszintű változásai	125
7.2.2	Az önkormányzati vállalatszámokon túl: a vállalatok profitorientáltság, jogi forma, és gazdasági szektor szerinti változása	128
7.2.3	Elemzés: A fővárosi és összekerületi önkormányzati vállalatszámok változásainak rendszerszintű hajtóerői	135
7.2.4	Megállapítások: a fővárosi és összekerületi önkormányzati vállalatszámok változásainak rendszerszintű hajtóerői	143
8	Konklúzió	147
9	Irodalom	155
9.1	<i>Könyvek, könyvfejezetek, folyóiratcikkek</i>	155
9.2	<i>Jogszabályok</i>	178

9.2.1	Törvények.....	178
9.2.2	Rendeletek és egyéb jogszabályok	180
9.3	<i>Egyéb források</i>	181
9.3.1	Interneten elérhető egyéb tartalmak.....	181
9.3.2	Parlamenti felszólalások	182
10	Függelék.....	183
11	A jelölt témában megjelent publikációinak listája	193

TÁBLÁZATJEGYZÉK

1. táblázat – A helyi önkormányzatok közszolgáltatás-nyújtásának lehetséges intézményi formái.....	22
2. táblázat – A pénzügyi és társadalmi-gazdasági hajtóerők vizsgálata során használt függő változók	92
3. táblázat – A politikai hajtóerő vizsgálata során használt függő változók.....	94
4. táblázat – A pénzügyi hajtóerő vizsgálata során használt független változók.....	95
5. táblázat – A pénzügyi hajtóerők vizsgálata során használt független változók.....	98
6. táblázat – A politikai hajtóerők vizsgálata során használt független változó	99
7. táblázat – A rendszerszintű hajtóerők vizsgálata során használt függő változók	100
8. táblázat – A rendszerszintű hajtóerők vizsgálata során használt független változók	101
9. táblázat – A helyi önkormányzati szintű hajtóerők vizsgálata során használt függő és független változók kapcsolata.....	104
10. táblázat – A rendszerszintű hajtóerők vizsgálata során használt függő és független változók kapcsolata.....	105
11. táblázat – A pénzügyi hipotézissel összefüggő elemzésben megjelenő függő változók leíró statisztikái, minták szerinti bontásban*	108
12. táblázat – A pénzügyi hipotézissel összefüggő elemzésben megjelenő független változók leíró statisztikái, minták szerinti bontásban*	109
13. táblázat – A kétutas varianciaanalízis eredménye	111
14. táblázat – A társadalmi-gazdasági hipotézissel összefüggő elemzésben megjelenő függő változók leíró statisztikái, minták szerinti bontásban*	113
15. táblázat – A társadalmi-gazdasági hipotézissel összefüggő elemzésben megjelenő független változók leíró statisztikái, minták szerinti bontásban*	114
16. táblázat – A kétváltozós korrelációanalízis eredménye a függő és független változókra; a kerületi önkormányzatok mintáján.....	115
17. táblázat – A politikai hipotézissel összefüggő elemzésben megjelenő függő változók leíró statisztikái, minták szerinti bontásban*	116
18. táblázat – A politikai hipotézissel összefüggő elemzésben megjelenő független változó leíró statisztikái; minták szerinti bontásban	117
19. táblázat – Az egytényezős varianciaanalízis eredménye a választási időszakokat követő három év összesített önkormányzati vállalatszám-változásaira vonatkozóan ..	118

20. táblázat – Az egytényezős varianciaanalízis eredménye a választási időszakokat követő három év összesített önkormányzati vállalat szám-változásaira vonatkozóan, a független változó 1 és 2 értékeire való szűrés mellett	119
21. táblázat – A rendszerszintű hajtóerőkről szóló elemzésben megjelenő függő változók leíró statisztikái.....	126
22. táblázat – Önkormányzati vállalat számok 1990–2022 között; az önkormányzatoknál tett adatigénylések és az online céginformációs rendszer használatával történő kiegészítés alapján, önkormányzati bontásban.....	183
23. táblázat – A fővárosi és az összkerületi önkormányzati vállalatok nonprofit és profitorientált, jogi forma és gazdasági szektor szerinti megoszlása; féléves bontásban (db/félév)	184

ÁBRAJEGYZÉK

1. ábra – Az önkormányzati szervezetek és vállalatok lehetséges átalakulásának típusai	24
2. ábra – Magyarázó ábra a pénzügyi, társadalmi-gazdasági és politikai függő és független változók összevethetőségéről.....	91
3. ábra – A kétutas varianciaanalízis átlagokra vonatkozó grafikus ábrázolása.....	111
4. ábra – A független kategóriaváltozó 1 (Baloldali » Jobboldali) és 2 (Jobboldali » Baloldali) értékei által meghatározott csoportok átlagos változásai, a nonprofit önkormányzati vállalatok számok változásaira vonatkozóan.....	120
5. ábra – A független kategóriaváltozó 1 (Baloldali » Jobboldali) és 2 (Jobboldali » Baloldali) értékei által meghatározott csoportok átlagos változásai, a profitorientált önkormányzati vállalatok számok változásaira vonatkozóan.....	120
6. ábra – A választási éveket követő három évre vonatkozó összesített nonprofit és profitorientált önkormányzati vállalatok szám-változások; Budapest Főváros.....	121
7. ábra – Az összesített, a fővárosi és az összkerületi önkormányzati vállalatok alakulása 1990 és 2022 között; féléves bontásban.....	127
8. ábra – A fővárosi és az összkerületi önkormányzati vállalatok nonprofit és profitorientált szervezettípus szerinti megoszlása 1990 és 2022 között; féléves bontásban	129
9. ábra – A fővárosi és az összkerületi önkormányzati vállalatok jogi formák szerinti megoszlása 1990 és 2022 között; féléves bontásban.....	131
10. ábra – A fővárosi és az összkerületi önkormányzati vállalatok gazdasági szektor szerinti megoszlása 1990 és 2022 között; féléves bontásban, aggregált nemzetgazdasági ágazatok alapján.....	133
11. ábra – Az összesített, a fővárosi és az összkerületi önkormányzati vállalatok alakulása 1990 és 2022 között; féléves bontásban, a rendszerszintű hajtóerőkről szóló hipotéziseben vizsgált időszakokkal történő összevetésében	136
12. ábra – A 11. ábra megjegyzésekkel kiegészített változata.....	144
13. ábra – Az összes, nonprofit és profitorientált önkormányzati vállalatok számok alakulása 2006–2021 közötti időszakban; féléves bontásban.....	186
14. ábra – A pénzügyi hajtóerőkről szóló elemzésben megjelenő független változók leíró statisztikái, minták szerinti bontásban	187

15. ábra – Az összes, nonprofit és profitorientált önkormányzati vállalatyszámok alakulás az 1999–2021-es időszakban, féléves bontásban.....	189
16. ábra – A politikai hajtóerők szoló elemzésben megjelenő függő változók leíró statisztikái; minták szerinti bontásban.....	190
17. ábra – Az egytényezős varianciaanalízis eredménye a választási időszakokat követő kettő és fél, valamint három és fél év összesített önkormányzati vállalatyszám-változásaira vonatkozóan.....	191
18. ábra – A választási éveket követő két és fél évre vonatkozó összesített nonprofit és profitorientált önkormányzati vállalatyszám-változások; Budapest Főváros.....	191
19. ábra – A választási éveket követő három és fél évre vonatkozó összesített nonprofit és profitorientált önkormányzati vállalatyszám-változások; Budapest Főváros	192
20. ábra – A rendszerszintű hajtóerőkről szoló elemzésben megjelenő függő változók leíró statisztikái; a 1990–2020 közötti időszakra vonatkozóan (N=66)	192
21. ábra – A rendszerszintű hajtóerőkről szoló elemzésben megjelenő függő változók leíró statisztikái; a 1999–2020 közötti időszakra vonatkozóan (N=47)	192

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Jelen doktori értekezés megírásának gondolata és tényleges megszületése között közel egy évtized telt el. Ez idő alatt számos olyan személyes élet- vagy épp globális esemény zajlódt le a világban, amelyek önmagukban is komoly hatással voltak a disszertáció végleges tartalmára nézve. Állítom, hogy a disszertáció megírása közben a tudományos írásról és kutatásról tanultakon túl rengeteget tanultam arról is, hogy mivel jár az, ha hosszú éveket szentelünk (jelen esetben) egy önös, vagy bármely más cél elérésére. Jelen köszönetnyilvánításban kettő (plusz kettő) embernek szeretném megköszönni azt a támogatást, amelyet ezt idő alatt tőlük kaptam.

Mindenekelőtt szeretném megköszönni azt a tudományos közösségekben általam tapasztalt példaértékű munkát és tudást, amelyet témavezetőmtől, Hajnal Györgytől kaptam. Szakmaisága hosszú évekig nagy hatással lesz a munkáimmal szemben támasztott személyes elvárásaimra. Ugyanakkor a szakmai iránymutatása csak töredéke annak, amit tőle kaptam. Sajátos karaktere, személyisége és közvetlensége ismeretségünk kezdete óta hatással van életemre, és nem túlzás azt állítani, hogy ezek nélkül nem azok mellett az emberek mellett és nem ott tartanék, ahol most. Ez úton is hálásan köszönöm neki minden eddigi és jövőbeli támogatását, útmutatását.

Köszönet illeti továbbá feleségemet, Kucsera-Reményfi Zsófiát, aki az évek alatt egyrészt számtalanszor helyezte saját céljaimat övéi elé, másrészt megteremtette azt a környezetet, amelyben büntudat és lekötelezettség érzése nélkül tudtam foglalkozni munkámmal. Szívből köszönöm ezt neki.

Végezetül pedig röviden szeretnék szólni a tavaly tavasszal született nem egész egy éves, valamint az idén tavasszal születő fiaimhoz. – Természetesen bár még egyikőtökben sem tudatosult, hogy sokszor napokon és heteken át nem láttatok engem és nem hallottátok a hangom, talán éreztétek hiányom. Ez úton is köszönöm nektek a „megértést”, valamint a pusztá létezésetekből fakadó rengeteg energiát! Doktori értekezésemet nektek – Botondnak és Ádámnak – ajánlom.

1 BEVEZETÉS

A disszertációmban az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok közszolgáltatás-nyújtásban való használatának gyakorlatával, a közszolgáltatás-nyújtás korporatizációjával (a kormányzat bürokráciájának közvetlen irányítása alá tartozó szervezet/ feladat egy teljesen vagy többségi kormányzati tulajdonú gazdasági társaságba való áthelyezése; vö. Thynne 2003, Voorn et al. 2018, Van Genugten et al. 2018, 2020, Andrews 2023) foglalkozom. Ezzel a tudományos szakirodalom által vizsgált, vállalati formában történő közszolgáltatás-nyújtás hatékonyságáról kialakult és folyamatosan alakulóban lévő kép jobb megértéséhez kívánok hozzájárulni.

A közszolgáltatás-nyújtásban alkalmazott önkormányzati szervezetek és köztük az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok rendre helyet kapnak a tudományos diskurzusban. Egyes tanulmányok azzal érvelnek, hogy vannak szervezetek (szervezettípusok), melyek használata segíti a hatékony közszolgáltatás-nyújtást, míg vannak, amelyek nem, vagy nem kellő mértékben. A nagyobb szervezeti autonómiával rendelkező önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok esetenként hatékony alternatívaként jelennek meg a kisebb autonómiával működő szervezetek mellett, ugyanakkor használatuk számos problémával járhat a helyi kormányzat és a piac összekapcsolódása során kialakult függőségi kapcsolat miatt (ld. majd az irodalmi áttekintéssel foglalkozó fejezetben). Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok közszolgáltatás-nyújtásban történő alkalmazásával kapcsolatban létezik egy optimista nézet. Eszerint ezek alkalmazása a közszolgáltatás-nyújtás hatékonyság-növekedésével jár együtt. Általuk kezelhetővé válik számos piaci és kormányzati kudarc, csökkenthető az önkormányzatokra nehezedő pénzügyi nyomás, vagy a nagyobb autonómia révén kettéválaszthatók a politikai és gazdasági érdekek. Ugyanakkor létezik egy pesszimista megközelítés is. Eszerint az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok a járadékvadászat, a megbízó–ügynök probléma, a korrupció és a piaci torzulások melegágyai (vö. például Bergh et al. 2019 és 2021). Ebből az egyszerű okfejtésből következhet, hogy amennyiben az optimista megközelítés a helytálló, akkor a hatékonyság-növelés érdekében rendre több ilyen gazdasági társaságnak kell léteznie, ha a pesszimista, akkor kevesebbnek.

Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok vizsgálatával foglalkozó kutatások alulreprezentáltak a tudományos szakirodalomban (vö. például Bel et al. 2020), ugyanakkor a vállalatok közszolgáltatás-nyújtásban való gyakorlati alkalmazása határozottan növekvő (vö. McKinlay 2013, Thynne 2013). Tehát a létező tudományos diskurzus és vita ellenére kevés – határozottan nem elég – olyan tanulmány születik, amelyek azt vizsgálnák, hogy az önkormányzatok a közszolgáltatás-nyújtás során milyen szervezettípusokat preferálnak. Továbbá, hogy a preferált szervezettípusok közül melyeket alkalmazzák az önkormányzati feladatellátás során. Sőt, hogy az eltérő szervezettípusok alkalmazását megalapozó közpolitikai döntések mögött milyen jogszabályi keretekkel összhangban lévő körülmények állnak. Megfordítva: számos olyan körülmény létezik (a disszertációban, mint később látni fogjuk, ilyenek lehetnek a pénzügyi, társadalmi-gazdasági és politikai körülmények), amely befolyással lehet arra, hogy az önkormányzatok milyen szervezettípusokat működtetnek. A disszertációban ezeket a körülményeket vizsgálom hazai környezetben; vagyis szűkebben azt, hogy mik azok a körülmények, amelyek hatására a helyi önkormányzatok a közszolgáltatás-nyújtás biztosítása érdekében önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat (és nem más önkormányzati szervezeteket) hoznak létre. Előzetesen már ezen a ponton megjegyzendő, visszautalva a tézis címére is, hogy míg az intézményi-közpolitikai változások (kvalitatív) áttekintése országos ambíciójú (ld. majd a 4. fejezetet), addig a munka kvantitatív adatokra támaszkodó része főváros-specifikus (ld. majd 7. fejezetet), amelyek részben tükrözhetik a szélesebb magyar valóságot is (ld. a 6.1. fejezetben).

A közszolgáltatás-nyújtás önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok létrehozására irányuló gyakorlatának hazai környezetben való vizsgálata indokolt, mert mint látni fogjuk, az egy nem kiforrott, jellemzően csak pár vezető kutató által és főként nyugat-európai környezetben vizsgált terület (ld. például Van Genugten et al. 2020, Andrews et al. 2020, Bergh et al. 2021). A rendelkezésre álló irodalmak alapján kijelenthető, hogy nem, vagy határozottan kevés figyelem fordul a közép- és kelet-európai régióra, míg a magyar környezet egyedinek is tekinthető, ami a sajátos történelmi előzményekkel hozható összefüggésbe.

A téma kapcsán egyrészt kijelenthető, hogy Magyarországon a rendszerváltás (1989) előtt létező állami (és tanácsi) tulajdonú vállalatok a spontán és az intézményes privatizáció

(1988–1989 és 1990-2007) során a rendszerváltás előtti formájukban teljesen megszűntek. Ezen túlmenően (tehát a rendszerváltás és főként a privatizációs időszakon túl) ugyancsak kijelenthető, hogy a mindenkori kormányok más-más módon viszonyultak a privatizáció és államosítás, valamint az decentralizáció kérdéseivel. Sőt, megállapítható az is, hogy a mindenkori kormányok (legyen az központi vagy helyi) rendre más-más módon viszonyultak a korporatizációhoz. Ezek azt sugallják, hogy hazai környezetben a kormányzati szervezetrendszer változásai egyedül politikai okokra vezethetők vissza (mint majd a disszertáció irodalmi áttekintőjében mélyebben bemutatom, a nemzetközi irodalomban pénzügyi, gazdasági-társadalmi és politikai okokkal foglalkoznak). A magyar környezet egyedi jellege tehát egyrészt a rendszerváltást követően kialakuló önkormányzatiságból, másrészt a rendszerváltást és a privatizációs időszakot viszonylag rövid időn belül követő, a nemzetközi decentralizációs trendekkel szembemenő illiberális kormányzati politikából fakad (ezekről és a fenti állításokról később még szó lesz). Munkám ambíciója kettős. Egyrészt a magyar eset vizsgálatával elméleti szinten kívánok hozzájárulni a jellemzően nyugat-európai példák alapján kialakult és alakulóban lévő, az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok közszolgáltatás-nyújtásban történő alkalmazásának hajtóerőiről szóló kép jobb megértéséhez. Másrészt a nemzetközi tudományos diskurzushoz való elméleti hozzájárulás mellett célom empirikusan is becsatlakozni az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok vizsgálatáról szóló (főként hazai) tudományos térbe, az eddig rendelkezésre nem álló, ám a téma feltárásához szükséges adatok felkutatásával.

Ugyanis a disszertáció megírása során és már azt megelőzően is szembetűnő volt, hogy magyar vonatkozásban kifejezetten magasfokú az információhiány a kormányzati intézményrendszer méretéről; főleg, ami a szervezetek számosságát és jellemzőit illeti (ld. alapvetően újból a történeti áttekintésről szóló fejezetben). (Ez igaz a központi

közigazgatás és még inkább az önkormányzati igazgatás szervezetrendszerére.)¹ Ennek több, szintén történeti oka van.

A történeti áttekintő alapján látni fogjuk, hogy a kormányzat és az önkormányzatok által alkalmazott szervezettípusok és köztük a gazdasági társaságok közszolgáltatás-nyújtásban betöltött szerepe folyton változott az elmúlt három évtizedben. Ugyanakkor arról nincs információnk, hogy mik voltak az önkormányzati szervezetrendszer effektív változásai (a disszertáció témáját tekintve, hogy milyen változások zajlottak le az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok számát és összetételét illetően). Ily módon arról sincs információnk, hogy a feltételezett változások minek a hatására mentek végbe. Értsd: nem látszik, hogy az önkormányzatok az elmúlt harminc évben rájuk bízott közszolgáltatás-nyújtási kötelezettségeiket milyen szervezeti formák által látták el, és az sem látszik, hogy mik voltak a változások mögött álló politikai és nem politikai hajtóerők.

Nem tudni például, hogy a privatizációs időszak során (annak hatására) mely rendszerváltás előtt létező vállalatok kerültek magánpiaci szereplőkhöz, és melyek voltak azok, amelyek valamilyen más módon öröklődtek tovább, esetleg szűntek meg jogutód nélkül. Értsd, hogy melyek működtek tovább egy állami/ önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság vagy költségvetési szerv formájában, valamint melyek voltak azok, amelyek megszűntek, de korábbi feladat-/ hatáskörük tovább működött egy másik szerv keretein belül. Továbbá nem tudni, hogy az olyan reformdoktrínák, mint például a New Public Management (NPM) vagy post-New Public Management (PNPM) milyen hatással voltak Magyarországon a közszolgáltatás-nyújtásra; fokozták-e például a vállalati formában történő közszolgáltatás-nyújtást, vagy sem. Kérdéses, hogy az elmúlt évek

¹ Már a disszertáció témájának meghatározása és így a kutatási terv kialakítása előtt részt vettem egy, a magyar központi közigazgatás szervezetrendszerének strukturális dinamikáját vizsgáló hazai munkához szorosan kapcsolódó, az állami tulajdonú gazdasági társaságok egyik legelső ilyen jellegű vizsgálatának adatgyűjtési munkáiban. Ebben a munkában rámutattak, hogy még az erőteljesebben vizsgált központi közigazgatás esetén is (mind nemzetközi, mind hazai szinten) többnyire azokra a szervezetekre fókuszálnak, amelyek erőteljes hierarchikus kormányzati keretbe tagozódnak, vagyis kisebb autonómiával rendelkeznek és közelebb állnak a központi közigazgatás belső magjához. Ez igaznak bizonyult az önkormányzati szervezetrendszerre vonatkozóan is. Vagyis alulreprezentáltak mind a központi, mind az önkormányzati közigazgatás szervezetrendszerének a vizsgálatával foglalkozó kutatások, amely állítás még inkább igaz a vállalatokkal foglalkozó kutatások esetében (ennek disszertációmra nézve releváns részeinek kifejtését ld. bővebben az irodalmi áttekintés során).

kritikus eseményei (mint például a válságok) során alkalmazott intézkedések milyen szervezetrendszeret érintő változásokat generáltak. Ahogy az is kérdéses, hogy a 2010 óta kiépülőben lévő magyar illiberális állammodell miként csapódott le a közszolgáltatás-nyújtási gyakorlatban. Sőt emellett a pár felsorolt (öröklött vagy újkeletű) körülmény/ esemény mellett, valamint velük kapcsolatban további pénzügyi, társadalmi-gazdasági és politikai tényező hatására is változhatott az önkormányzati vállalatok közszolgáltatás-nyújtásban való alkalmazása.

Részben ezekből kifolyólag és részben ezektől függetlenül az is kijelenthető, hogy Magyarországon nem léteznek olyan adatbázisok és adatforrások, amelyek legalább részben szintetizált (/ egységes) vagy töredezett (különböző adatbázisokban fellelhető) információval szolgálnának a magyar önkormányzati szervezetrendszer elmúlt harminc évről. Ennek főként olyan történeti okai vannak (ld. az előző bekezdés állításaival együtt később, az önkormányzatiság és az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok fejlődéstörténetével foglalkozó fejezetekben), melyek már a disszertáció kutatási tervének kidolgozásakor végzett előzetes kutatómunka során is bebizonyosodtak.²

Összességében: magyar viszonylatban nem léteznek országos, regionális, megyei és települési szintű adatforrások arra vonatkozóan, hogy milyen szervezetek (és gazdasági társaságok) voltak és vannak jelenleg az egyes önkormányzatok felügyelete alatt/ tulajdonában. Emiatt nem létezik hosszú időtávra adat arra vonatkozóan – még részben, akár csak egy-egy településcsoportra vagy egy-egy településre vonatkozólag –, hogy az önkormányzatok milyen szervezettípusokon keresztül látták el közszolgáltatás-nyújtási kötelezettségeiket. Így még egyszer: nem áll rendelkezésre információ arról, hogy melyek voltak az egyes önkormányzatok közszolgáltatás-nyújtásban alkalmazott szervezetei és azoknak milyen volt az egymáshoz viszonyított súlya, valamint milyen jellemzőkkel rendelkeztek.³ Ennek a hiányzó információnak a legalább részleges felkutatása

² Legfeljebb elvétve találni nyilvánosan elérhető információt egy-egy önkormányzat honlapján az aktuálisan önkormányzati tulajdonban lévő szervezetekről (köztük vállalatokról). Ugyanakkor több esetben ezek az adatforrások is rendre hiányosak és olykor olyan ellentmondásokat tartalmaznak, amelyekből adódik, hogy ezek fenntartásokkal használhatók – így ezektől el is tekintettem.

³ A disszertáció fókuszában lévő gazdasági társaságok esetén gondolva itt olyan alapvető jellemzőkre, mint például a tulajdoni hányad, a főtevékenység, vagy a cégméretre vonatkozó adatok.

elengedhetetlen a disszertáció témája szempontjából. Ezen a ponton erőteljesebben is hangsúlyozom, hogy a disszertációban ambicionált vizsgálat magyar viszonylatban a legelső olyan munka, amely a vállalati formában történő közszolgáltatás-nyújtás intézményi kereteinek az átalakulási folyamatait hosszabb időtávon és kvantitatív eszközökkel vizsgálja. Emiatt, és főként a téma feldolgozásához szükséges empirikus alapok miatt korlátozottak a lehetőségek (ezzel összefüggésben ld. az esetválasztás indoklása fejezetet).

Mindezek miatt disszertációm empirikus ambíciója létrehozni egy olyan egyedi adatbázist, (i) amely alkalmas a kutatási kérdések megválaszolására (ld. a továbbiakban), valamint, (ii) amellyel hozzá lehet járulni a fentebb bemutatott, teljes magyar önkormányzati szervezetrendszer érintő általános információhiány mérsékléséhez. A hozzájárulás fókuszában az önkormányzati tulajdonban lévő szervezetek közül a már említett vállalatok vannak. Szűkebben pedig azok a vállalatok, amelyek a főváros és a kerületi önkormányzatok többségi tulajdonában voltak 1990–2022 között (az esetválasztás indoklását a disszertáció módszertani részében tárgyalom bővebben).

Végezetül tehát a disszertáció a magyar helyi önkormányzati közszolgáltatás-nyújtás elmúlt harminc éves változásainak a vizsgálatával hiánypótló módon járul hozzá a közszolgáltatás-nyújtás korporatizációjáról szóló nemzetközi diskurzushoz. Mind elméleti, mind empirikus tekintetben. A disszertáció kutatási kérdéseinek a megválaszolását és a felállított hipotézisek tesztelését fővárosi adatok alapján fogom elvégezni (az esetválasztás indoklását ld. a módszertani részben).

A disszertációban a következőképpen haladok. A bevezetőt követő első fejezetben ismertetem a téma megértéséhez szükséges alapvető terminusokat, fogalmi kereteket. A másodikban tekintem át az önkormányzati korporatizáció szempontjából releváns elméleteket, amelyek szükségesek a disszertáció kutatási kérdéseinek a megválaszolásához és a hipotézisek felállításához, teszteléséhez. A harmadik fejezetben a magyar önkormányzatiság és a kormányzati tulajdonú gazdasági társaságok elmúlt harminc évének történeti áttekintője következik. A negyedikben mutatom be a kutatási kérdéseket, valamint az elméletek és empirikus megállapítások oksági kapcsolatán alapuló, az azokra reflektáló hipotéziseket. Az ötödikben a hipotézisek teszteléséhez

szükséges módszertan ismertetésével foglalkozom; benne az esetválasztás indoklásával, az adatgyűjtési módokkal, az adatbázis kialakításával és az elemzési módszerekkel. Ezt követően a módszertan alapján bemutatom az elemzéseket és az eredményeket, az eredmények alapján tett megállapításaimat. A disszertációt a konklúzióimmal zárom.

2 FOGALMI KERET

A kormányok és az önkormányzatok eltérő szervezettípusokra támaszkodva látják el feladataikat. Ilyen szervezettípusok a központi és helyi kormányzat belső szervezeti egységei, valamint ilyenek a belső szervezeti egységek körén kívül eső kisebb–nagyobb autonómiával rendelkező szervezetek. Az ilyen feladatellátásba bevont és a végrehajtó hatalom belső szervezeti egységein kívül eső szervezetekre számos elnevezés született (ld. Barker 1982, Pollitt és Bouckaert 2000, Van Thiel 2004a, Van Thiel 2012, Van Genugten et al. 2020). Jellemző ugyanakkor, hogy a tudományos irodalom túlnyomó részében a szervezetek csoportosítása során pusztán az állami–magán dichotómiát használják, a fókuszban lévő szervezettípus(ok) pontos meghatározása nélkül (Voorn et al. 2017). Vagyis figyelmen kívül hagyják a létező, a megértést és az államok közti összehasonlítást segítő tipologizálást. Alább a disszertáció fókuszában lévő szervezettípust mutatom be, belehelyezve a tudományterület által leginkább elfogadott terminológiai keretbe (ld. James és Van Thiel 2010, Van Thiel 2012, Torsteinsen és Van Genugten 2016, valamint Van Genugten et al. 2020).

Munkámban a kormányzati tulajdonú gazdasági társaságok (angolul *government-owned enterprises: GOEs*) és a részben autonóm, úgynevezett ügynökség típusú szervezetek (ügynökségek; angolul *agencies*) egy közös halmaza áll.

A kormányzati tulajdonú gazdasági társaság egy gyűjtőfogalom⁴, amely azokra a gazdasági társaságokra utal, amelyek felett az állam vagy egy helyi önkormányzat rendelkezik tulajdonosi jogokkal. Így egy kormányzati tulajdonú gazdasági társaság lehet állami tulajdonú (angolul *state-owned enterprises: SOEs*) vagy önkormányzati tulajdonú (angolul *municipally-owned enterprises: MOEs*). Egy állami tulajdonú gazdasági társaság alapvetően olyan üzleti alapon működő vállalat, amely teljes mértékben az állami, vagy vegyesen állami- és magántulajdonban van (Bruton et al. 2014). Hasonlóan, egy önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság vagy teljes mértékben a helyi önkormányzat tulajdonában van, vagy vegyesen önkormányzati- és magántulajdonban.

4 Megjegyzés: mind itt, mind a későbbiekben „kormányzati” szóhasználat alatt egyszerre értem a központi kormányzatot és a helyi önkormányzatokat. Azokban az esetekben amikor ezek elkülönítése lényeges, azokra külön utalni fogok.

Ezeket a gazdasági társaságokat a helyi közszolgáltatás-nyújtás érdekében, a helyi önkormányzatok belső bürokráciáján kívül hozzák létre (Voorn et al. 2017).

Egy ügynökség alapvetően a közszektor részét képező, valamint jellemzően közpénzből létrejövő és közpénz felhasználásával közfeladatot ellátó szervezet (James és Van Thiel 2010, Van Thiel 2012). Van Thiel (2012) nemzeti szintű ügynökség tipológiájának helyi szinten történő alkalmazásában (Torsteinsen és Van Genugten 2016, Van Genugten et al. 2020) több helyi szintű ügynökségtípus (0-4. típusok) különül el (vö. Van Thiel 2012: 20 és Torsteinsen és Van Genugten 2016: 4; valamint ld. az 1. táblázatot).

1. táblázat – A helyi önkormányzatok közszolgáltatás-nyújtásának lehetséges intézményi formái

Típus	Definíció
0	A helyi önkormányzat belső szervezeti egysége, igazgatósága.
1	Jogi önállósággal nem rendelkező, de jelentős vezetői autonómiával rendelkező félautonóm szervezet, egység vagy szerv.
2	Jogilag független, vezetői autonómiával rendelkező szervezet (közjogi alapon).
3	A helyi önkormányzat által vagy nevében létrehozott szervezet, például alapítvány, társaság, vállalat vagy vállalkozás (magánjogi alapon).
4	Pályáztatás és kiszervezés állami (pl. más önkormányzatok) vagy magánszervezeteknek.

Forrás: Torsteinsen és Van Genugten (2016: 4) alapján

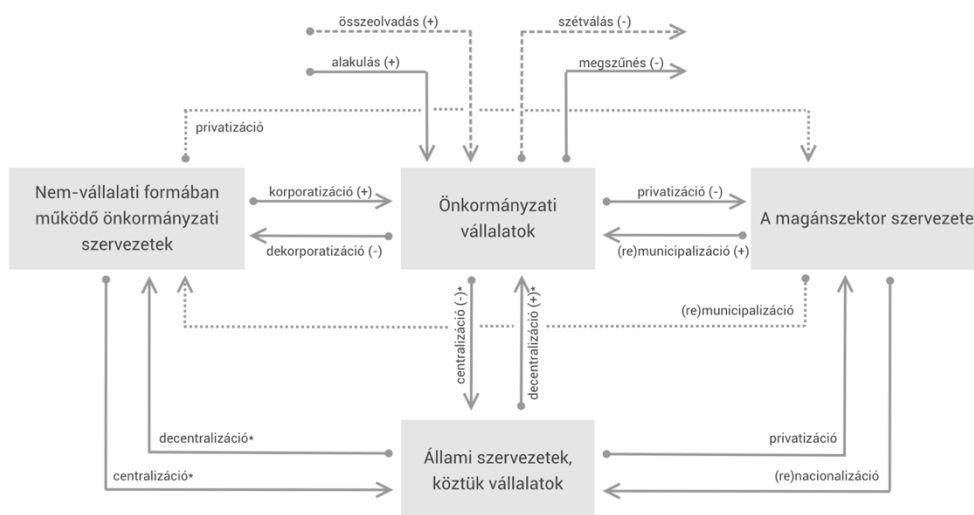
A helyi szintű ügynökségek 0. típusába az önkormányzathoz tartozó belső szervezeti egységek (házon belüli feladatellátás; angolul *in-house public provision*), az 1-től 3-ig terjedő típusaiba az önkormányzatok belső szervezeti magján kívül eső kisebb–nagyobb autonómiával rendelkező szervezetek (angolul *arm's length bodies*) (az ilyen kisebb–nagyobb autonómiával rendelkező szervezetek táblázatos formában megjelenő tipologizálásáért ld.: Van Genugten et al. 2020: 5), míg a 4. típusba az önkormányzatokkal tulajdonosi kapcsolat nélkül, szerződéses viszonyban álló szervezetek tartoznak. Definíció szerint a 3. típusba a helyi önkormányzat által vagy annak nevében létrehozott többségi vagy teljes részvénytulajdonú magánjogi vagy magánjog alapú szervezetek, például alapítványok, társaságok, vállalatok, vagy vállalkozások tartoznak (uo.).

Összegezve: disszertációmban a kormányzati tulajdonú gazdasági társaságok és az ügynökségek Van Thiel-i tipológia helyi szintű alkalmazásának 3. típusába tartozó szervezetek metszéspontjában található szervezettípussal, az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokkal foglalkozom. A megértést segítettően a továbbiakban ezt a

meghatározást egy rövid formában használok: önkormányzati vállalat. (Megjegyzendő, hogy ezeknek a gazdasági társaságoknak a tevékenységei között találhatók piaci és nem piaci (tehát köz-) szolgáltatások is. A szakirodalom nem tesz a disszertáció témájából relevánsan különbséget a közszolgáltatás-nyújtásra és a tisztán piaci szolgáltatás-nyújtásra létrehozott önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok között, amely azt is jelenti, hogy az önkormányzati vállalatok mindegyike esetén feltételezhető valamekkora mértékű közszolgáltatási funkció. Emiatt munkám kiterjed minden önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságra, függetlenül attól, hogy annak tevékenységei között mekkora arányban találhatók meg közszolgáltatásra irányuló tevékenységek. Továbbá, ugyanebből az okból kifolyólag önkormányzati szervezet meghatározással élek a Van Thiel-i tipológia helyi szintű alkalmazásának 1–3. típusaiba tartozó szervezeteket illetően – tehát ide sorolva a vállalatokat, de nem ide sorolva az önkormányzatok belső szervezeti egységeit.

A fókusz az önkormányzati vállalatok számszerű és összetételbeli változásaira helyezem. Ezeknek a változásoknak több módja lehetséges. Egyrészt ilyen lehet az önkormányzati vállalatok (jogutódlással történő, valamint jogutódlás nélküli) alapítása és megszüntetése, valamint ilyen lehet egy korábban nem önkormányzati vállalati formában működő szervezet önkormányzati vállalattá alakítása, vagy ennek ellentétes irányú változása. Az átalakulási módok megértéséhez az alábbi önkormányzati vállalatok létrehozásának és megszüntetésének a lehetséges eseteit leíró terminusok bevezetése (és újraértelmezése) szükséges: korporatizáció (angolul *corporatization*), de-korporatizáció (angolul *de-corporatization*), privatizáció (angolul *privatization*), (re)municipalizáció (angolul *(re)municipalization*), (re)nacionalizáció (angolul *(re)nacionalization*), centralizáció (angolul *centralization*) és decentralizáció (angolul *decentralization*). A szervezeti átalakulási típusokat az alábbi ábrán szemléltetem (ld. 1. ábra):

1. ábra – Az önkormányzati szervezetek és vállalatok lehetséges átalakulásának típusai



Megjegyzések: *Egy „tisztá” centralizációs és decentralizációs folyamat zajlik le akkor, amikor egy korábbi önkormányzati vállalat egy állami vállalattá alakul (és fordítva), valamint amikor egy önkormányzati szervezet (kivéve vállalat) egy állami szervezetté (kivéve vállalat) alakul (és fordítva). Ezeken túlmenően létezhet négy további centralizációs és decentralizációs átalakulási mód: centralizációs korporatizáció (nem-vállalati formában működő önkormányzati szervezet alakul át állami vállalattá), centralizációs dekorporatizáció (önkormányzati vállalat alakul át nem-vállalati formában működő állami szervezetté), decentralizációs korporatizáció (nem-vállalati formában működő állami szervezet alakul át önkormányzati vállalattá) és decentralizációs dekorporatizáció (állami vállalat alakul át nem-vállalati formában működő önkormányzati szervezetté).

Forrás: saját szerkesztés, Hajnal és Hajnal 2022 felhasználásával.

Az ábrán megjelenő fogalmak értelmezései az alábbiak:

- Korporatizáció: Andrews (2023: 429) tág értelmezésében egy olyan szervezet létrehozása, amely a tulajdonosi szervtől strukturálisan elkülönülő, független vállalati státusszal és ezért jogi autonómiával rendelkező szervezet létrehozás a közszolgáltatás-nyújtás érdekében, míg Voorn et al. (2018: 481) szűk értelmezése szerint a jellemzően bürokratikusán működő közszolgáltatás-nyújtás önkormányzati vállalati formában történő biztosítása, melyben vezetői autonómiát biztosítanak a szakembereknek, felváltva “a politikát professzionalizmussal”. Az ábra alapján: egy önkormányzati vállalat létrehozására, vagy egy nem-vállalati formában működő önkormányzati szervezet önkormányzati vállalattá alakítása.

- Dekorporatizáció: a dekorporatizáció a korporatizációval ellentétes folyamat. Az ábra alapján: egy önkormányzati vállalat megszüntetése, vagy egy önkormányzati vállalat nem-vállalati formában működő önkormányzati szervezetté alakítása.

- Privatizáció: a kormányzati (állami/ önkormányzati) vállalatok eladása egy piaci szereplőnek/ átruházása egy piaci szereplőre (Savas 1999). Az ábra alapján: egy önkormányzati vállalat átalakítása egy magánszektorban működő szervezetté.

- Municipalizáció/ remunicipalizáció: egy magánszektorban működő szervezet önkormányzati tulajdonba vétele/ egy korábban kormányzati tulajdonban lévő, ám aktuálisan a magánszektorban működő (privatizált) szervezet önkormányzati tulajdonba vétele (a korábban privatizált közszolgáltatás-nyújtás (újból) önkormányzati felügyelet alá vonása). Az ábra alapján: egy magánszektorban működő szervezet átalakítása egy vállalati vagy nem-vállalati formában működő önkormányzati szervezetté.

- Nacionalizáció (államosítás)/ renacionalizáció: egy magánszektorban működő szervezet állami tulajdonba vétele/ egy korábban állami tulajdonban lévő, ám aktuálisan a magánszektorban működő (privatizált) szervezet állami tulajdonba vétele (a korábban privatizált közszolgáltatás-nyújtás (újból) állami felügyelet alá vonása). Az ábra alapján: egy magánszektorban működő szervezet átalakítása egy állami szervezetté.

- Centralizáció:⁵ egy önkormányzati tulajdonban lévő szervezet átalakítása egy állami tulajdonban lévő szervezetté (a decentralizált közszolgáltatás-nyújtás állami kézbe adása). Az ábra alapján: egy önkormányzati szervezet állami szervezetté alakítása.

- Decentralizáció:⁶ a decentralizáció a centralizációval ellentétes folyamat. Az ábra alapján: egy állami szervezet önkormányzati szervezetté alakítása.

Végezetül ugyanakkor megjegyzendő, hogy a korporatizáció terminust munkámban tág értelemben használom: korporatizáció alatt azt a gyakorlatot értem, amikor egy önkormányzat saját tulajdonú gazdasági társaságot hoz létre vagy vesz tulajdonába.

⁵ A centralizáció altípusait ld. az 1. ábra megjegyzései között.

⁶ A decentralizáció altípusait ld. az 1. ábra megjegyzései között.

3 IRODALMI ÁTTEKINTÉS

A disszertáció irodalmi áttekintőjében először az önkormányzati szervezetek belső szervezeti egységein kívül eső, eltérő autonómiával rendelkező szervezettípusoknak, majd a legnagyobb autonómiával rendelkező önkormányzati szervezettípusnak, a vállalatoknak a létrehozásával foglalkozó szakirodalmat ismertetem. Ezt követően térek rá az önkormányzati szervezetek és vállalatok létrehozásának és megszüntetésének hajtóerőivel foglalkozó szakirodalom ismertetésére.

Ahhoz, hogy áttekintést adjak az önkormányzati szervezetek és az önkormányzati vállalatok irodalmával foglalkozó kutatások jelenlegi állásáról, meghatározóan Van Genugten et al. (2020), Andrews et al. (2020), valamint Bergh et al. (2021) szakirodalmakat szintetizáló munkáira támaszkodom. Így a disszertáció irodalmi összefoglalója (más struktúrában, de) részben ezeknek a műveknek a logikáját követi.

3.1 Az önkormányzati szervezetek létrehozásának magyarázatai

Mint korábban írtam, az önkormányzatok által végzett közszolgáltatás-nyújtás eltérő típusú szervezetek által valósulhat meg. Az a gyakorlat, hogy az önkormányzatok a közszolgáltatás-nyújtás bizonyos részeit nem kizárólag belső szervezeti egységeik által látják el, az elmúlt pár évtizedben került újfent napirendre (Van Genugten et al. 2020, Andrews 2023). Újabban ezt az állam által biztosított csökkenő mértékű önkormányzati költségvetésnek, az új közmenedzsment reformok terjedésének, valamint a nemzeti kormányok decentralizációs törekvéseinek (John 2001, Kuhlman és Bouckaert 2016) tulajdonítják. Egy önkormányzat tehát a belső szervezeti egységein kívül eső szervezettípusokat is működtethet és biztosíthat közszolgáltatást önkormányzati tulajdonosi kapcsolattal rendelkező (önkormányzati szervezetek), valamint tulajdonosi kapcsolat nélküli szervezeteken keresztül, szerződéses alapon (vö. Van Thiel 2004a, Van Genugten et al. 2020). A továbbiakban (kizárólag) az önkormányzati tulajdonosi kapcsolattal rendelkező szervezetekkel foglalkozom.

3.1.1 Az önkormányzati szervezetek (köztük vállalatok) létrehozásának magyarázatai

A közpolitikával és a közösségi döntésekkel foglalkozó szakirodalom szerint az önkormányzati szervezetek létrehozásának magyarázataira számos elmélet született.

Ezek közül a legáltalánosabb megközelítés az, hogy ezen szervezetek által kivonhatóak bizonyos szervezeti egységek vagy közszolgáltatások a szigorú szabályozási és eljárási rend alól, közelebb hozva magát a közszolgáltatás-nyújtást a polgárokhoz (Van Thiel 2004b, Van Thiel et al. 2012) és/ vagy függetlenebbé téve a közszolgáltatás-nyújtással összefüggő döntéshozatalt (Majone 2001).

Az önkormányzati szervezetek létrehozásának a hagyománya eltérő az egyes országokban: helyenként évtizedes múltja van (Van Genugten 2008: 39–58), míg máshol a 2000-es évek pénzügyi válsága ösztönözte az önkormányzatokat a közszolgáltatás-nyújtás belső szervezeti körből való kihelyezésére (Kuhlman és Bouckaert 2016, Ferry et al. 2018). Ugyanakkor kevés az információ arról, hogy az önkormányzati szervezeteken keresztül történő közszolgáltatás-nyújtás milyen módon valósul meg napjainkban az egyes országokban (Torsteinsen 2019). Ez fokozottan igaz az önkormányzati szervezetek létrehozásának magyarázataira, valamint létrehozásuk és használatuk hagyományára és gyakorlatára – az önkormányzati szervezetek tanulmányozása nem elégséges (Cambini et al. 2011, Kuhlman és Bouckaert 2016, Lidström 2017, Voorn et al. 2017, Torsteinsen 2019, Van Genugten et al. 2020, Voorn et al. 2020) –, szemben a nemzeti szintű szervezetekkel (ld. például Verhoest et al. 2012).

Az önkormányzati szervezetek vizsgálata legtöbbször az állam/ önkormányzat és a magánszektor között létrejövő szerződésekre (Hirsch 1995, Domberger és Jensen 1997, Kopányi 2001, Brown és Potoski 2003, Hefetz és Warner 2011, Horváth M. 2012), a privatizációra (Mihályi 1998, Hodge 2000, Hefetz és Warner 2004, Brown et al. 2016) és a közfeladat-ellátás és közszolgáltatás-nyújtás hatékonyságának és eredményességének kutatására (Pérez-López et al. 2015, Voorn et al. 2017 és 2020, Van Genugten et al. 2020), valamint kisebb részt magára az önkormányzati szervezetek közszolgáltatás-nyújtásban való alkalmazására (Grossi és Reichard 2008, Voorn et al. 2017, Krause és Van Thiel 2019) fókuszál (ld. még Citroni et al. 2013, Ferry et al. 2018, Florio és Fecher 2011, Tavares 2017).

Az ezekkel a témákkal foglalkozó kutatások kezdetben a privatizációra és a kis szervezésre koncentráltak, rámutatva arra, hogy ezek nem hatnak annyira a teljesítménynövekedésre, mint feltételezték (vö. Domberger és Jensen 1997, Hodge 2000, Bel és Warner 2008). Ezt

követően a figyelem a közszolgáltatás-nyújtás olyan újszerű formáira fordult, melyekben a piaci/ üzletszerű feltételekre való támaszkodás fokozottan van jelen (ld. Argento et al. 2010, Voorn et al. 2018). Mindez az önkormányzati szervezetek közül főként a 2. és 3. típusba sorolt szervezetek kutatásában nyilvánult meg, amelyek közül a 3. típusba tartozó önkormányzati vállalatok voltak a legnépszerűbbek (ld. például Tavares és Camoes 2007 és 2010, Grossi és Reichard 2008, Tavares 2017, Voorn et al. 2018).

Az önkormányzati szervezetek közfeladat-ellátásban való alkalmazásának vizsgálatával foglalkozó szakirodalom egyik része az eltérő szervezettípusok szűkösségével és elterjedésével (ld. például Verhoest et al. 2012, Overman és Van Thiel 2015), míg másik része az eltérő szervezettípusok létrehozása és megszűnése mögött álló mozgatórugók leírásával és magyarázatával foglalkozik (vö. Bruton et al. 2014). Tehát azzal, hogy mik a közvetlen indokai annak, hogy az önkormányzatok eltérő típusú önkormányzati szervezeteket hoznak létre, tartanak életben vagy szüntetnek meg, azaz hogy milyen okokra vezethető vissza, hogy a kormányzat szervezeteinek száma és az eltérő szolgáltatásnyújtási feladatokban alkalmazott eltérő szervezettípusok egymáshoz viszonyított aránya és súlya időről időre változik.

Mindezekkel kapcsolatban összefoglalásként az alábbi megállapítások tehetők (bővebben ld. Van Genugten et al. 2020): (i) az önkormányzati szervezetekkel foglalkozó szakirodalom nemcsak korlátozott, hanem töredezett is; (ii) az önkormányzati szervezetekkel foglalkozó szakirodalom főként az ilyen szervezeteken keresztül történő közszolgáltatás-nyújtás indítékaira és hatásaira (leginkább hatékonyságára és eredményességére) összpontosít, de nem, vagy csak korlátozottan foglalkozik az ilyen szervezetek fokozott alkalmazása következtében felmerülő új kormányzási és irányítási kérdésekkel.

3.1.2 A vállalati formában működő önkormányzati szervezetek létrehozásának magyarázatai: önkormányzati vállalatok

Az önkormányzati vállalatokat nem is olyan rég még nem tekintették a közigazgatástudomány részének (James és Van Thiel 2010). Azokat a közigazgatás és a végrehajtó hatalom szervezeti rendszerén kívül helyezték el. Az, hogy voltak esetek, amikor a közigazgatás részeként (is) tekintettek rájuk, leginkább az ilyen típusú szervezetek

részleges autonómiájából, vagyis abból adódott, hogy a kormányoknak mindig is bizonyos mértékű ellenőrzési jogkörük volt felettük (Bruton et al. 2014). Az önkormányzati vállalatokról úgy tartják, hogy azok olyan középutas szervezetek, amelyek a közsféra hibridizációja, illetve egyfajta kvázi-privatizáció irányába mutató trend megnyilvánulásai (Wettenhall 2001, Christensen és Lægreid 2003, Denis et al. 2015).

Az önkormányzati vállalatok használata egy régóta ismert módszer a közszolgáltatás-nyújtás biztosítására (Voorn et al. 2018). Ugyanakkor a használatuk és elterjedésük mértéke mind időben, mint térben eltérő. A legelső önkormányzati vállalatok municipaizációval jöttek létre (Skelcher 2017) a 19. század második felében – főként Angliában, Németországban, Olaszországban és az Egyesült Államokban (Andrews 2023) –, szemben a napjainkban egyre jellemzőbb korporatizációval és remunicipalizációval (Triantafyllou és Tsekos 2023) – (a közfeladatok delegálásának kezdetéről, valamint a közszolgáltatási rendszerek főbb európai modelljeinek fejlődésének itt nem ismertetett részletes leírását ld. még Horváth M. 2015: 193–199). Az önkormányzati vállalatok használata és száma a 19. század végén/ 20. század elején ugrásszerűen nőtt meg, ami hozzájárult az önkormányzatok által nyújtott szolgáltatások ugrásszerű bővüléséhez is (Andrews 2023). Egy-egy nagyobb fordulat a hetvenes-nyolcvanas években – a korábban az önkormányzatok (akár belső szervezetei, akár vállalatai) által biztosított szolgáltatásokat számos államban kezdték el kiszervezni és privatizálni (uo.: 427); alapvetően nem ide véve a volt szocialista országokat –, majd a kilencvenes évektől kezdődően volt megfigyelhető – egyes közigazgatási reformok nyomán a helyi önkormányzatok szerte a világon azzal próbálták javítani a közszolgáltatások hatékonyságát és eredményességét, hogy a szolgáltatásnyújtást az önkormányzatok belső szervezeti egységétől (újból) távolabb helyezték (uo.: 428). Utóbbi mozgatórugója egy sor olyan vezetési és gazdasági ideológia volt, melyre együttesen hivatkoznak NPM reformokként (Voorn et al. 2021: 306). Kijelenthető, hogy az NPM-nek egyértelműen nagy hatása volt az önkormányzatok intézményi döntéseire (Bouckaert és Kuhlmann 2016, Voorn et al. 2021). Ugyanakkor az NPM által inspirált főként privatizáció és kiszervezés új problémákhoz vezetett (ezeket összefoglalva ld. Voorn et al. 2021: 307), melyek hatására a 2000-es évek elején pár európai önkormányzat visszaszervezésbe/ remunicipalizációba kezdett (uo.). Hangsúlyos ugyanakkor, hogy a

remunicipalizáció nem vált ideológiai áramlattá (uo.): az olyan, a házon belüli ellátás és a privatizáció/ kiszervezés közötti kompromisszumos megoldások, mint az önkormányzati feladatok nagyobb autonómiával rendelkező szervezetek (és így vállalatok) által történő ellátás továbbra is bevett módszernek számít (Clifton és Díaz-Fuentes 2018, Voon et al. 2018, Andrews et al. 2020).

Azonban tény, hogy az önkormányzati vállalatok használata (továbbra is) nagyon eltérő a világban. Számos európai országban a kilencvenes évek óta folyamatosan növekszik az önkormányzati vállalatok száma (ld. például Lengyelország, Németország, Norvégia Olaszország, Svédország, Szlovákia). Egyesekben a közelmúltban nőtt meg rendkívül gyorsan a számuk (ld. például Anglia, Franciaország). Továbbá vannak, ahol a kezdeti nagy lelkesedés után az utóbbi időben drámai visszaesés volt tapasztalható a helyi önkormányzatok vállalat számaiban (ld. például Görögországban, Portugáliában Spanyolországban) (részletesen ld. Van Genugten et al. 2023 kötetének ide vonatkozó, az egyes országokról szóló fejezeteiben, valamint vö. Andrews 2023). Vagyis az NPM hatásokon túl a kétezres évek második felétől/ végétől megjelenik egy azzal, vagyis a szolgáltatásnyújtás üzleti alapra való kihelyezésével ellentétes PNPM hatás (vö. Drechsler és Kattel 2009, Bouckaert et al. 2009, Nemec 2010, Pollitt és Bouckaert 2011, Van Thiel 2012, Dan és Pollitt 2015, Drechsler és Randma-Liiv 2015, Hardiman és MacCarthaigh 2017, Randma-Liiv és Drechsler 2017, Torfing et al. 2020).

Hangsúlyos ugyanakkor, hogy az NPM hatások mellett számos további elmélet született az önkormányzati vállalatok létrehozásának okaira (az önkormányzati szervezetek esetén már említetteken kívül). Ilyenek többek között:

Az önkormányzati vállalatok hatékony alternatívaként alkalmazhatók a piaci (/ kormányzati) kudarcok korrekciójában, valamint az össztársadalmi jólét növelésében, amennyiben a piac önmaga nem képes ezekre (vö. Stiglitz 2000). Hasznosak a monopolisztikus–oligopolisztikus szektor szabályozása esetén (Shleifer és Vishny 1994, Shleifer 1998, Jensen 2005). Alkalmazásukkal megkerülhetők az önkormányzatokat körülvevő, közpénzeket védő közjogi törvények (Voorn et al. 2017) – hisz jellemzően nem a közjog, hanem a magánjog alapján működnek. Használatukkal elválasztható a közszolgáltatás-nyújtás a politikától, így autonómia és rugalmasság biztosítható a

közfeladat-ellátásban (vö. Bourdeaux 2008, Bel és Fageda 2010). Használatukkal elválasztható a tulajdonlás és az ellenőrzés – az ellenőrzés a vállalatok jogkörébe kerül (ld. például Wettenhall 2001), ezáltal biztosítva hatékonyságnövekedést a közszolgáltatás-nyújtásban (Voorn et al. 2017).

Mindezek legalább részben összhangban vannak a már említett NPM filozófiával (az önkormányzati vállalatok létrehozását gyakran hozzák összefüggésbe a későbbiekben még bővebben is tárgyalt közigazgatási reformdoktrínákkal): az önkormányzati szervezetek működése hatékonyabb, ha az önkormányzat belső magjától távolabb helyezkednek el és nagyobb autonómiával működnek (Hood 1991, Majone 1997).

Tehát úgy tűnik, hogy a házon belüli ellátáshoz képest az önkormányzati vállalatok alkalmazásnak számos pozitív, teljesítménnyel és hatékonysággal összefüggő előnye létezik. Azonban arra továbbra sincs elegendő magyarázat, hogy az önkormányzati vállalatok létrehozásának a fentiek egyedüli indokai lennének. Megkérdőjelezhető, hogy valóban az önkormányzati vállalatok-e a közszolgáltatás-nyújtás legjobb/leghatékonyabb alternatívái (Shleifer 1998), nem pedig a nem-vállalati formában működő önkormányzati szervezetek vagy az olyan gyakran alkalmazott magánpiaci megoldások, mint például a szerződéskötés, a koprodukción, a köz- és magánszféra közötti partnerség (Hart et al. 1997, Voorn et al. 2017).

Az ehhez a gondolatkörhöz kötődő dilemmákat a szakirodalomban a megbízó–ügynök probléma kapcsán, abból kiindulva szokták tárgyalni (a helyi önkormányzatok és az önkormányzati szervezetek megbízó–ügynök elmélettel összefüggő dilemmáival kapcsolatban előzetesen ld.: Jensen és Meckling 1976, De Alessi 1980, Eisenhardt 1989, Boyne 1998, Hefetz és Warner 2004, Van Slyke 2006, Feiock 2007, Sørensen 2007, Bel és Warner 2008, Garrone et al. 2013, Reeves 2013, Bel és Warner 2015, Allers és van Ommeren 2016, Voorn et al. 2017 és 2019b). A dilemmákat a következő alfejezetben tárgyalom, így a továbbiakban a helyi önkormányzatok önkormányzati szervezeteken keresztül történő közszolgáltatás-nyújtással összefüggő kormányzási dilemmákról lesz szó.

3.1.3 Az önkormányzati szervezetek (köztük vállalatok) létrehozásával összefüggő kormányzási dilemmák

Az önkormányzati szervezetek létrehozásának elméleti perspektívák alapján történő elemzése során gyakran hangsúlyozzák az önkormányzati szervezetek 2. és 3. típusaiba tartozó szervezetek és főként az önkormányzati vállalatok negatív aspektusait (Bergh et al. 2021). Ezek többnyire a járadékvadászattal és a megbízó–ügynök kapcsolatokkal függenek össze. Utóbbi elmélet alapján a helyi kormányzat és az önkormányzati szervezetek közötti kapcsolat gazdasági modelljében a helyi önkormányzat a megbízó, míg az önkormányzati szervezetek az ügynökök. A probléma kiindulópontja a felek között fennálló információs aszimmetria. A megbízó ugyanis csak korlátozottan lát rá az ügynökök tevékenységére, így nem tudja, hogy az önérdékkövető módon kizárólag a saját hasznának a maximalizálására törekszik, vagy tesz erőfeszítést a megbízó érkeinek érvényesítésére (is).

Ez a dilemma az autonómia növekedésével párhuzamosan nő. Tehát a helyi kormányzat belső magjától távolabb elhelyezkedő, nagyobb autonómiával rendelkező önkormányzati szervezetek esetében nagyobb; így kifejezetten az önkormányzati vállalatokra való áttérés esetén (Van Genugten et al. 2020). Egy ilyen önkormányzati és magánpiaci gazdasági kapcsolatban pedig számos, egymásba ágyazott, társult megbízó–ügynök probléma merülhet fel. Az önkormányzati vállalatok alkalmazása például csökkenti a helyi kormányzat átláthatóságát (Bergh et al. 2019), összetett tulajdonosi struktúrát hoz létre, amely a helyi politikusok érdektelenségéhez vezet (Torsteinsen és Bjørna 2012), torzítja a versenyt (Sappington 2003), összemossa a köz- és magánszféra közötti határt, rontva a közszféra elszámoltathatóságát és a közzerkölcöt (Hondegghem 1998, Box et al. 2001, von Maravic és Reichard 2003, Kersbergen és Waarden 2004, Aars és Fimreite 2005), valamint járadékvadászatra és korrupcióra sarkallhatja a közszolgáltatás-nyújtásban érintett szereplőket (Bergh et al. 2021). Tehát számos kormányzási kihívás vetődik fel, főként a demokratikus értékek és a többszereplős kormányzás esetén (Voorn et al. 2017). Van Genugten et al. (2020) szisztematikusan is végigveszi a megbízó és az ügynök közötti kapcsolat problémáit. Ezek az alábbiak:

- A helyi önkormányzatok korlátozott pénzügyi forrásokkal (Dollery et al. 2006, Voorn et al. 2019a) és szakértelemmel rendelkeznek (Brown és Potoski 2003 és 2006, Hefetz és Warner 2004, Buenrostro és Bocco 2003; Joaquin és Greitens 2012, Plummer 2013) az önkormányzati szervezetek irányítása terén. Ezek a problémák erőteljesebben jelentkeznek a kisebb önkormányzatok és a nagyobb autonómiával rendelkező önkormányzati szervezetek, így különösen az önkormányzati vállalatok esetében, mint az állam, illetve a nagyobb önkormányzatok és a kisebb autonómiával rendelkező nem-vállalati formában működő ügynökségek esetében.

- Az önkormányzati szervezetek vezetésének különböző (szakmai és magán) érdekei eltérhetnek az önkormányzati vezetés céljaitól (vö. Holmstrom és Tirole 1989). Ezek a céltérések problémákat okozhatnak az önkormányzatoknak az érdekeik és céljaik kikényszerítésénél. Feloldásukra léteznek különböző ösztönzők (ld. Voorn et al. 2019b, Van Genugten 2020), azonban a kisebb autonómiával rendelkező önkormányzati szervezetektől a nagy autonómiával rendelkező önkormányzati vállalatok felé haladva (nehezen, de kimutathatóan) csökken a valószínűsége az önkormányzati célok teljesülésének (Brown és Potoski 2003), az elszámoltathatóság pedig elveszhet (Moynihan 2006, Caker és Nyland 2017, Spicer 2017).

- A megbízó–ügynök probléma erőteljesebb, ha több a közszolgáltatás-nyújtásban résztvevő szereplő. Van Genugten et al. (2020) rámutatnak, hogy potenciálisan konfliktusokat okozhat az irányítás és a felügyelet terén az, ha a közszolgáltatás-nyújtás önkormányzati társulásokon vagy köz- és magánegyüttműködéseken (angolul *public-private partnership*) keresztül valósul meg (ld. még Sørensen 2007, Caker és Nyland 2017, Voorn et al. 2017, Bel és Sebo 2018, Blaesche és Haug 2018, Soukopová és Vaceková 2018, Carini et al. 2019, Voorn et al. 2019b). Az ezekkel összefüggő problémák egy lehetséges megoldását az irányítás egyetlen párthoz való delegálásában látják, azonban ahhoz, hogy ennek valódi hatékonyságát bizonyíthassuk, további kutatásokra lenne szükség (Voorn et al. 2019b).

- Az önkormányzati vállalatok irányításának módja hatással van az ügynök és megbízó együttműködésére, amely irányítási mód során a vállalatirányítás jellemzően kihívásokkal és problémákkal terhes (Bruton et al. 2014, Grossi et al. 2015). A problémák főként az ügyvezető testület összetételéhez és magatartásához kapcsolódnak (Van der Walt és Ingle 2003, Hinna et al. 2010, Meyer et al. 2018). Van Genugten et al. (2020)

áttekintése szerint: (i) az ügyvezető igazgatóság megléte pozitív hatást gyakorol az önkormányzati vállalat teljesítményére (szemben azokkal a szervezetekkel, melyekben nincs ügyvezető igazgatóság), (ii) több megbízó (/ tulajdonos önkormányzat) esetén sérülhet az ügyvezető igazgatóság döntésképesége (mivel azok egyszerre próbálnak megfelelni több felügyeleti szervnek), (iii) az igazgatósági tagok kinevezésének gyakran önkormányzati kézben lévő joga esélyt ad a vezetők politikai és nem szakmai alapon történő kinevezésére (melynek révén sérülhet a vállalat gazdasági tevékenysége, ugyanakkor javulhat az önkormányzati érdekérvényesítés).

- A közszolgáltatás-nyújtás helyi önkormányzattól való függetlenítése a helyi önkormányzatok kiüresedéséhez vezethet: definíció szerint az önkormányzatok kiüresedése az önkormányzatok funkció- és autonómiavesztése (Jacobsen 2009). Az önkormányzati vállalatok esetén ez azt jelenti, hogy a hatalom egy bizonyos része az önkormányzati képviselőtestülettől a kinevezett vállalati testületre száll át, korlátozva a képviselőtestület jogait és a felelősségre vonás lehetőségét (Flinders és Matthews 2010, Skelcher 2010). Ezek önkormányzati társulások esetén még erőteljesebben jelentkeznek (Sørensen 2007, Voorn et al. 2019b).

3.2 Az önkormányzati vállalatok létrehozásának hajtóerői

Az önkormányzati vállalatok létrehozása tehát nem egy újkeletű módszer a közszolgáltatás-nyújtás biztosítására. Mint írtam, ez egy létező jelenség. Ezt a szerzők a közszolgáltatás-nyújtás korporatizációjaként vagy egyfajta vállalkozási lázként (angolul *enterprise fever*) szokták leírni (ld. Grossi és Reichard 2008, Tavares és Camoes 2010, Citroni et al. 2013, Skelcher 2017, Tavares 2017, Ferry et al. 2018, Torsteinsen 2019, Andrews et al. 2020, valamint Aars és Ringkjøb 2011).

Az önkormányzati vállalatok létrehozásának magyarázatául szolgáló érveket és ellenérveket számos további kérdés övezi. Ebben a fejezetben az önkormányzati vállalatok létrehozásának (a közszolgáltatás-nyújtás korporatizációjának) hajtóerőiről lesz szó. Vagyis azoknak az elméleteknek az azonosításáról és bemutatásáról, amelyek ebben a környezetben magyarázatul szolgálhatnak az önkormányzati vállalatok dinamikájára. Munkámban a dinamikára ható, a változásokat előidéző okokat hívom hajtóerőnek.

Ahogy arra Berghet et al. (2021) kiemelten is rámutatnak, a vállalatokkal foglalkozó áttekintő szakirodalom rendre kifogásolja, hogy az önkormányzati vállalatok fejlődését a teljes szakirodalom nagyrészt figyelmen kívül hagyja (ld. például Voorn et al. 2017, Krause és Van Thiel 2019, Torsteinsen 2019) szemben a közszolgáltatás-nyújtás más, már példaként említett típusaival (ld. újból Voorn et al. 2017). Tény, hogy az elmúlt pár évtizedben Európa-szerte jelentősen megnőtt az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok száma a helyi közszolgáltatás-nyújtásában (vö. Grossi és Reichard 2008, Aars és Ringkjøb 2011, Ferry et al. 2018). Mégis: továbbra is korlátozott azoknak a tanulmányoknak a száma, amelyek vizsgálják *„[...]azokat a pénzügyi, társadalmi-gazdasági, vezetői és politikai tényezőket, amelyek magyarázatot adnak arra, hogy az önkormányzatok miért alapítanak saját vállalatokat, valamint milyen típusú vállalatokat hoznak létre.”* (Andrews et al. 2020: 482, valamint ld. még Bel és Fageda 2006).

A korporatizáció pozitív hatással van a helyi közszolgáltatások irányítására, teljesítményére és hatékonyságára (Andrews et al. 2020). Ezért a korporatizáció jó alternatívát jelent a bürokratikus szervezetrendszerben előforduló rendszerszintű közszolgáltatás-nyújtás gazdasági társaságokon keresztül történő ellátására (Bernier és Hafsi 2007, Kearney et al. 2007). A helyi önkormányzatok így közvetlenebb kapcsolatban állhatnak az állampolgári igényekkel (Arapis 2013), melyből kifolyólag a közszolgáltatás-nyújtás korporatizálása a szervezeti túlélés, a fenntarthatóság és a növekedés egy eszköze (Luke és Verreynne 2006).

A pénzügyi, társadalmi-gazdasági és politikai tényezők befolyással lehetnek a helyi önkormányzatok korporatizációs törekvéseire (vö. Tavares és Camoes 2010, Rodrigues et al. 2012). Azonban további kutatásokra van szükség annak érdekében, hogy jobban megértsük ezeknek a tényezőknek a korporatizációra gyakorolt hatását (Andrews et al. 2020), ugyanis homály fedi, hogy a tényezők hogyan alakítják a helyi önkormányzatok vállalatalapítási döntéseit.

A fókusz egyrészt az önkormányzati költségvetés és a kiszolgált lakosság méretével és összetételével kapcsolatos hatásokra kell helyezni (uo.), hiszen úgy tűnik, hogy *„[...]amennyiben az önkormányzatok költségvetési kihívásokkal és összetett társadalmi-gazdasági körülményekkel szembesülnek, előnyben részesíthetik a korporatizációt más*

megközelítésekkel szemben, hiszen általa megmarad ellenőrzésük az általuk létrehozott gazdasági társaságok felett.” (Andrews et al. 2020: 484; vö. Tavares és Camoes 2007). Értsd: amennyiben az önkormányzatok önkormányzati vállalatot hoznak létre (ennek számos oka lehet, mint korábban bemutattam) meg tudják tartani ellenőrzési jogukat, szemben például a kiszervezés vagy a privatizáció eseteivel. Másrészt, ami a vezetést illeti, mind az alacsony, mind a nagyon magas igazgatással és vezetői tapasztalattal rendelkező önkormányzatok esetében is tapasztalható korporatizációra való hajlam (Andrews et al. 2020). Megjegyzendő, hogy míg alacsony igazgatással és vezetői tapasztalattal rendelkező önkormányzatok esetében pusztán a polgárok igényeinek kielégítése miatt fordulhat elő nagyobb arányban korporatizált közszolgáltatás-nyújtás (McKinlay 2013), addig a magas igazgatással és vezetői tapasztalattal rendelkező önkormányzatok esetében amiatt, mert „[...] ezek az önkormányzatok több adminisztratív erőforrással rendelkeznek a komplex szolgáltatásnyújtási megállapodások koordinálásához.” (Andrews et al. 2020: 484; vö. Grossi és Reichard 2008).

3.2.1 A korporatizáció pénzügyi hajtóerői

A helyi önkormányzatok Európa-szerte szem előtt tartják a házon belüli szolgáltatásnyújtástól eltérő megoldásokat (Andrews et al. 2020): a közös vállalatokon keresztül történő feladatellátást és az együttműködésen alapuló kiszervezést (Sandford 2016), a közösségi szolgáltatásnyújtást (Cepiku et al. 2016), valamint az állami és más gazdasági társaságokon keresztül történő közszolgáltatás-nyújtást (Ferran és Puey 2016).

Általában véve elmondható, hogy az állami és önkormányzati tulajdonban lévő szervezetek esetében kis mértékben fedezhető fel a vállalkozásra való hajlam (ld. Seidman 1954, Rainey és Bozeman 2000). Vagyis az önkormányzati vállalatok nem jellemző módon, de végezhetnek üzleti (értsd: jövedelemszerző) tevékenységet is, így generálva újabb bevételeket (Stumm 1996). Emiatt pedig a korporatizáció egy különösen vonzó választás lehet az önkormányzatok részéről (Andrews et al. 2020). Általa ugyanis a kormányok párhuzamosan tarthatnak fenn ellenőrzést a közszolgáltatás-nyújtás felett és csökkenthetik az egyéb szervezeti formában történő közszolgáltatás-nyújtással járó tranzakciós költségeket (Tavares és Camoes 2007).

A korporatizációnak a fentiek mellett, további pénzügyi előnyei lehetnek. A létrehozott önkormányzati vállalatokkal rugalmasságot lehet biztosítani a foglalkoztatás terén (Thynne 2003). A korporatizáció adózási előnyökkel szolgálhat (Babbidge et al. 2006). A korporatizációval kezelni lehet a (helyi) kormányzat legitimitásával, reagálóképességével és hatékonyságával összefüggő problémákat (Thynne és Wettenhall 2004). A korporatizációval csökkenthetők a költségvetési feszültségek (ld. Grossi és Reichard 2008, Bel és Fageda 2010, Citroni et al. 2013, Gradus et al. 2014, Andrews et al. 2020), ugyanis (i) a piaci alapon működő szervezetek hatékonyabban tudnak működni, mint a tisztán közszférához tartozó társaik, valamint (ii) a kormányzati alapellátásba már nem tartozó feladatok átadhatók a piacnak (Van Genugten et al. 2020). A korporatizáció válasz lehet a költségvetési forráshiányra és költségvetési megszorításokra főként a kisebb önkormányzatok esetén, ugyanis a verseny vagy a méretgazdaságosság bevezetésétől költségmegtakarítás várható (ld. Bel és Fageda 2010)⁷. Végezetül, a korporatizációval kezelhetők az olyan összetett társadalmi folyamatok és szakpolitikai problémák, amelyek olyan mértékű önkormányzati kapacitást igényelnének, amelyek (jellemzően ugyancsak egy-egy kisebb önkormányzat esetében) rendre túlmutatnak és átnyúlnak az önkormányzatok határain (Van Genugten et al. 2020). Ugyanakkor az, hogy a vállalatalapításból származó potenciális előnyök milyen mértékben maximalizálhatók (Seidman 1954), alapvetően a gazdasági társaságok jogi struktúráitól függ, beleértve a profitorientált és nonprofit dichotómia mentén való elválasztást is (Andrews et al. 2020). Sőt, valószínűsíthető, hogy az állami és önkormányzati tulajdoni hányad mértéke is kulcsfontosságú szerepet játszik a hatékonysága szempontjából (Voorn et al. 2017).

Mindezek végső soron ahhoz a megállapításhoz vezetnek, hogy a helyi kormányzatok üzleti jellegűvé tehetők (Thynne 1994). Ez ezen a ponton kapcsolódni látszik a közigazgatási reformdoktrínákhoz, ugyanis az ilyen elméleteknek a terjedése befolyással lehet az aktuális és a feltételezett kormányzati akaratra és változást idézhet elő az önkormányzati szervezetek alkalmazásában (Pollitt és Bouckaert 2011). Ilyen

⁷ Ezt (jellemzően a 2–3. típusba tartozó) közös tulajdonú ügynökségek létrehozásával teszik meg (ld. LeRoux és Carr 2007, Bel és Fageda 2010, Hulst és Van Montfort 2012, Citroni et al. 2013, Allers és De Greef 2018, Silvestre et al. 2018), bízva abban, hogy a verseny/ méretgazdaságosság javítja/ tágítja a közszolgáltatás-nyújtás minőségét/ körét.

reformdoktrína volt az NPM, amely a bürokrácia csökkentését és az üzleti menedzsmentalapú megközelítést helyezi előtérbe (Hood 1995) – vagyis a bürokráciával szemben a kiszervezést és a korporatizációt. Ennek hatására az elmúlt évtizedekben számos országban kimutatható módon emelkedett meg a kormányzati tulajdonú gazdasági társaságok száma (Grossi et al. 2015), ami elsősorban abból adódott, hogy az országok rendre megpróbálták másolni az NPM ideáltipikus ügynökségi modelljét (Verhoest et al. 2012).

Ami a részben autonóm kormányzati szervezetek NPM szemszögű megközelítését illeti, az önkormányzati vállalatok létrehozásával racionális válasz adható a már említett közszférát érintő költségvetési stresszekre – helyi szinten mindképp (vö. Pollitt et al. 2004, Kruijf és Van Thiel 2017, Ferry et al. 2018, Andrews et al. 2020). Ugyanis az NPM nagyobb jogi és vezetői autonómiát, kevésbé korlátozott állami jogszabályi alapú forrásfelhasználást, valamint jóval rugalmasabb személyzeti menedzsment gyakorlatot biztosít a közszolgáltatás-nyújtás terén (Bel et al. 2020, Voorn et al. 2020). Mindezek pedig lehetővé teszik, hogy az önkormányzati vállalatok hatékonyabban működjenek, mint a hagyományos bürokrácia szervezetei (vö. Voorn et al. 2017, Bergh et al. 2021).

Ugyanakkor a korporatizációnak léteznek hátrányai is. Elrejtethi a kormányzati tevékenység valódi mértékét, így elrejtve magának a költségvetésnek a tényleges helyzetét is (Arapis 2013). Nehézzé teheti a pénzáramlást a költségvetések között (Rubin 1988), valamint pénzügyi instabilitást is okozhat azáltal, hogy a nem adójellegű bevételek kiszámíthatósága sérül (Carroll 2009). Ezek az NPM elméletekkel ellentétes, PNPM elméleteknek megfelelő mozzanatok. Azonban szigorú értelemben a PNPM reformok sem járnak együtt az önkormányzati vállalatok számának csökkenésével. Érdeemes észrevenni ugyanis, hogy az önkormányzati közszolgáltatás-nyújtás korporatizációján (hangsúlyos újból kiemelni, hogy ez a folyamat egyenlő az önkormányzati vállalatok létrehozásával) és dekorporatizációján (önkormányzati vállalatok megszüntetése) túl léteznek egyéb olyan önkormányzati szervezeti kört érintő átalakulási folyamatok is, amelyek mindkét reformdoktrína esetén jelentkezhetnek (ld. újból a fogalmi keret ismertetése során bemutatott 1. ábrával összefüggésben).

3.2.2 A korporatizáció társadalmi-gazdasági hajtóerői

Több olyan társadalmi-gazdasági tényező létezik, amelyek hatással lehetnek az önkormányzati közszolgáltatás-nyújtás korporatizációjára. Bernier és Hafsi (2007) rámutatnak, hogy amikor a kormányok összetett külső környezettel szembesülnek, akkor jellemzően rendszerszintű vállalkozói tevékenység tapasztalható, míg Dess és Beard (1984) szerint egy szervezet feladatkörének összetettsége tükrözi az emberi és anyagi tényezők pusztá számát és sokféleségét, amelyeket figyelembe kell venni a közszolgáltatásokkal kapcsolatos döntések során (vö. Andrews et al. 2020). Vagyis a társadalmi-gazdasági komplexitás kulcsfontosságú a helyi kormányok korporatizációját hajtó körülmények között. Ezek a hajtóerők összefügghetnek az önkormányzatok által kiszolgált lakosság méretével, földrajzi koncentrációjával, valamint a helyi igények mennyiségével és sokféleségével (uo.).

A társadalmi-gazdasági komplexitás egy másik lehetséges forrása a gazdasági teljesítmény magas szintje. Vagyis feltételezhető, hogy az élénkebb helyi gazdaságokat kiszolgáló önkormányzatoknak a cégek és vállalkozások szélesebb és változatosabb körének igényeit kell kielégíteniük (Porter 2003).

Elméletek régóta állítják, hogy egy összetett környezetben létfontosságú az innováció ahhoz, hogy az ügyfelek és az érdekeltek igényeit kielégítsék (Donaldson 2001). Így mind a nagy helyi, mind pedig a koncentrált, hátrányos helyzetű vagy heterogén lakosságot kiszolgáló önkormányzatoknak rendre új lehetőségeket kell tesztelniük a közszolgáltatás-nyújtás hatékonysága érdekében, ezzel adva választ arra a társadalmi-gazdasági komplexitásra, amellyel szembesülnek (Romero et al. 2010).

A fentiekből következik tehát, hogy a helyi önkormányzatoknak olyan (korporatizált) közszolgáltatás-szervezésre kell törekedniük, amelyek igazodnak az általuk kiszolgált különböző társadalmi csoportok igényeihez (Andrews et al. 2020). Ez a tervezési folyamat ugyanakkor inkább a nonprofit, semmint a profitorientált szervezetek létrehozását eredményezheti (Girth et al. 2012) az összetett társadalmi-gazdasági körülmények során felmerülő piaci bizonytalanság miatt.

3.2.3 A korporatizáció politikai hajtóerői

A korporatizáció politikai hajtóerői közt a kormányzatok azon törekvése jelenik meg, hogy az elnyerje a közszolgáltatás-nyújtás egy adott formájában érdekelt érdekcsoport (egy szakszervezet vagy iparág) támogatását (Bel és Fageda 2010). Van Genugten et al. (2020) jellemző példaként azokat az önkormányzati szervezeteket hozza, melyeknek „[...] van olyan igazgatótanácsa, amelybe érdekcsoportok tagjai is bekerülhetnek (és bekerülnek) [...]” (uo.: 7).

Második politikai hajtóerőként jelenik meg a politikai instabilitás. Eszerint a korporatizáció esetenként alkalmas lehet arra – bár a gyakorlatban nehezen kivitelezhető módon (ld. Van Slyke és Roch 2004) –, hogy a közszolgáltatás-nyújtás nem kielégítő teljesítménye esetén a felelősséget a külső szolgáltatókra – például az (új) önkormányzati vállalat vezetőjére – hárítsák (Bordeaux 2004, Tavares és Camoes 2010, Rodrigues et al. 2012, Tavares 2017) elkerülve a politika felelősségre vonását. Sőt, ezt az autonóm szervezeti megoldást arra is fel lehet használni, hogy csökkentsék a költségvetési feszültséget és elfedjék az önkormányzati költségvetés problémáit a szigorúbb költségvetési szabályok megkerülésével (Grossi és Reichard 2008, Citroni et al. 2013, Tavares 2017).

A korporatizáció egy harmadik – és leginkább jellemző – politikai hajtóereje a kormányzati ideológia. Ami a helyi politikai környezet korporatizációra gyakorolt hatását illeti, a kormányzó pártok politikai spektrumon való elhelyezkedése meghatározó a helyi önkormányzat politikai döntéseit illetően (Osborne és Slivinski 1996).⁸ Az elméletek szerint a közszolgáltatás-nyújtás hatékonyságát a baloldali pártok direkt állami beavatkozásokkal javítják (vö. Andrews et al. 2020, Van Genugten et al. 2020), míg a jobboldali pártok ezzel szemben jellemzően, de nem kizárólagosan, kiadáscsökkentéssel. A jobboldali pártok Európa-szerte nyúlnak a költségcsökkentő irányítási reformokhoz

⁸ A költségvetést negatívan érintő időszakokban az ideológiák korporatizációra gyakorolt hatásai erőteljesebben vannak jelen (Andrews et al. 2020), így a politikai alapon történő korporatizáció válságok idején erőteljesebben jelentkezhet (Bernier és Hafsi 2007).

mind helyi, mind nemzeti szinten (Wollmann 2018), valamint a szerződéskötéshez és a privatizációhoz (Bel és Fageda 2010, Gradus et al. 2014, Tavares és Camoes 2010).

Ugyanakkor szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy ezeken túl a jobboldali pártok számára a korporatizáció is járható utat jelent. Ugyanis, bár azok a kiadások csökkentésének érdekében hajlamosak mind a szerződéses közszolgáltatás-nyújtásra (Osborne és Slivinski 1996), mind a privatizációra, Andrews et al. (2020) szerint ezek népszerűtlenek lehetnek a lakosság körében. Összességében kijelenthető, hogy a korporatizáció lehetőséget biztosíthat a jobboldali kormányok számára a folyamatos közszolgáltatás-nyújtásra (Tavares és Camoes 2010), egyfajta politikai kompromisszumos megoldásként a házon belüli ellátás és a privatizáció között (Leavitt és Morris 2004). Ez a kompromisszumkészség ugyanakkor magában hordozza azt is, hogy a jobboldalra jellemző vállalkozásbarát ideológia inkább a profitorientált kormányzati vállalatok létrehozását hajtja. Vagyis esetükben kevésbé jellemző a nonprofit szervezeteken keresztül történő közszolgáltatás-nyújtás.

Végezetül, ami a politikai hajtóerők tág keretek között való értelmezését illeti, a politika stabilitásával és változékonyságával kapcsolatos kettősségre is érdemes felhívni a figyelmet. Ebben a tág politikai kontextusban értelmezve ugyanis a hosszabb ideig hatalmon maradó vezetők által uralt rendszerek nagyobb politikai és intézményi stabilitással (vagyis kisebb változékonysággal) rendelkeznek, mint azok, amelyekben a vezetés gyakorta változik (Forestier 2010: 908). Ugyanakkor, ha a központi és helyi kormányzatot uraló hatalom egymástól függetlenül változik a központi és helyi önkormányzati vezetés megválasztásának függvényében, akkor az sajátos helyzetet teremthet a korporatizációt illetően. Ugyanis a korporatizációs törekvések eltérők lehetnek a központi kormányzattal megegyező (kormánypárti) ideológiával és a központi kormányzattal ellentétes (ellenzéki) ideológiával rendelkező önkormányzati vezetés esetén.

3.2.4 A korporatizáció politikai hajtóerőjéhez kapcsolódó egyéb elméleti megközelítések

Ami a politikai hajtóerőkhöz kötődő egyéb, közgazdaságtani gyökerű elméletek (közösségi döntések) önkormányzati vállalatok változékonyságával való összefüggéseit

illeti, jellemzően azok olyan közgazdasági érvekben gyökereznek, amelyek céljai közt a Pareto-hatékony állapot felé elmozdulás áll (vö. az általános egyensúlyelmélettel: Weintraub 1983). Így a változékonyság kapcsolatba hozható a hagyományos piaci (közjavak, externáliák, információs aszimmetriák, természetes monopóliumok) és kormányzati kudarcokkal, a kompetitív modell problémáival (pl. vékony piacok, bizonytalanság) vagy az elosztási és másfajta (nem kizárólag Pareto-elvű) célokkal. Továbbá megemlíthető pár, a közpolitika stabilitásával és változékonyságával foglalkozó elmélet is: a koncentrált és szétszórt érdekekkel foglalkozó érdekcsoport-elmélet⁹ (ld. Olson 1997, Wilson 1980), a megszakított egyensúlyi elmélet¹⁰ (Sabatier 1993, Cioffi-Revilla 1998, Weible és Nohrstedt 2013) vagy a többféle áramlat fogalmi keret¹¹ (Zahariadis 2007). Ugyanakkor ezekkel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a gazdasági folyamatokkal kapcsolatos hosszú távú politikai célok jellemzően stabilak, ami azt is jelenti, hogy az önkormányzati vállalatok ilyesféle közgazdasági érvekből eredeztethető változékonysága is az.

Az itt felsorolt elméletek bár magyarázatul szolgálhatnak a kormányzati vállalatok dinamikájára, de nem, vagy csak nehezen azonosítható módon. Értsd: ritkán lehet ezekkel az elméletekkel összefüggő (köz)politikai döntéseket azonosítani, így a továbbiakban ezeket nem is tekintem az önkormányzati vállalati dinamika hajtóerőinek.

⁹ Az elmélet szerint a kritikus események bekövetkezését követően mozgósíthatóvá válnak olyan csoportok, amelyek által hatást lehet gyakorolni a közpolitika-alkotásra.

¹⁰ Az elmélet szerint léteznek olyan események, amelyek úgy hatnak egy stabilnak feltételezett közpolitikára (ld. még az út-/ állapotfüggőséget itt: Pierson 2004), hogy az egy korábban nem várt (a megszokottól és szokásostól teljesen eltérő) úton fejlődik tovább.

¹¹ Az elmélet a közpolitikában bekövetkező lehetséges változásokat egy hármas áramlat egyidejű bekövetkezéséhez köti, amely a közpolitikai ablak megnyílásához vezet (vö.: Kingdon 1995). A közpolitika-alkotás során ennek az ablaknak a megnyílását követően olyan változásokat lehet véghez vinni, amelyekre egyébként a stabilitás miatt nem lenne lehetőség.

4 ADALÉKOK A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI KORPORATIZÁCIÓHOZ, AZ ÖNKORMÁNYZATI VÁLLALATOK VÁLTOZÓ SZEREPE A KÖZSZOLGÁLTATÁS- NYÚJTÁSBAN

A magyarországi önkormányzati korporatizáció megértéséhez elengedhetetlen ismertetni az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok közszolgáltatás-nyújtásban betöltött szerepének elmúlt harminc évben bekövetkezett változásait. Ezt a következőkben két külön fejezetben (ld. 4.1 és 4.2 fejezetek) fogom megtenni. Az elsőben az 1990–2010 közötti, míg a másodikban a 2010 utáni időszakokkal fogok foglalkozni. Az időszakokat alapvetően a magyar önkormányzatiságnak az a két korszaka adja, amelyek kezdetei két önkormányzati törvényhez kötődnek – az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.), valamint Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) –, és amely időszakok alatt az önkormányzati rendszer meghatározó változásokon ment keresztül (Pálné Kovács 2016, Pálné Kovács 2019). Tekintettel ez utóbbira, az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok hazai környezetben való fejlődésének bemutatása előtt a hazai önkormányzati rendszert meghatározó változásokkal fogok foglalkozni. Ugyanakkor, mivel eltérő nézőpontból, részben vagy egészben ezen változások leírásával számos munka foglalkozott már (a teljesség igénye nélkül ld. Balázs et al. 1999, Horváth M. 2007, Lóránt és Varga 2008, Pálné Kovács 2008, Balázs 2012, Balázs 2014, Hegedűs és Péteri 2015, Horváth M. 2015, Pálné Kovács 2016, Gyergyák 2020, Pálné Kovács 2020, Balázs 2021), a továbbiakban ezek részletes kifejtésétől eltekintek és itt alapvetően a témám szempontjából lényeges sarokpontokra térek ki.

Ami az első időszakot illeti, elmondható, hogy a szocialista–kapitalista átmenetet követően alapvető változás állt be a korábbi államműködésbe, amellyel párhuzamosan egy olyan az európai főáramba illeszkedő liberális, az autonómián és demokratikus választásokon alapuló rendszer alakult ki (vö. Horváth M. 2015: 167–169) (szemben a korábbi centralizált, hierarchikus alapon működő rendszerrel), amelyben a helyi települések megkapták az önkormányzatiság jogát. Vagyis az önkormányzatok független és választott entitások lettek.

A magyar önkormányzati rendszer átalakulási igénye/ szükségessége ugyanakkor már a szocialista rendszer összeomlása előtt megjelent (Pálné Kovács et al. é.n.: 54), de a törvényhozás nem vette figyelembe a már ekkor rendelkezésre álló modelleket (az átalakulás egy idejekorán kidolgozott reformkoncepciójáról ld. még Verebélyi 1998) és a társadalom akkori állapotának megfelelő igényeket (ld. Bihari 1980, Böhm és Pál 1983-1998, Pápay 1987). Tehát figyelmen kívül hagyva a korai munkákat, azoktól eltérő elvek mentén kezdődött az átalakulási folyamat.

Az Ötv. hatályba lépésével kialakult magyar önkormányzati rendszer markánsan különbözött több nyugat-európai és részben a kelet- és közép-európai országok önkormányzati rendszereitől (Pálné Kovács 2016). A magyar sajátosságok a korábbi szocialista államrendszerből erednek (Pálné Kovács 2009). Alapvetően abból, hogy a magyar önkormányzatiság kiépítése során, tagadva a múltat, erőteljesen szembementek a korábbi szovjet típusú rendszer működési elveivel, rábízva az önkormányzatokra, hogy autonóm módon hozzanak létre egy működőképes rendszert (Pálné Kovács 2020: 57–58). Gyakorlatilag egyik napról a másikra duplázták meg a helyi döntéshozó egységek számát (uo.: 58): a korábbi 1586 szovjet típusú helyi tanácsot (Hajnal és Kucsera 2023a) 3109 önkormányzat váltotta (Gyergyák 2020: 492). Az új önkormányzati rendszerben megszüntették a hierarchikus viszonyokat a közbülső és a települési önkormányzatok között és két eltérő önkormányzati szintet hoztak létre: települési és területi (megyei) szinteket.¹² Az önkormányzatokat, függetlenül a települési és területi szintektől és méretüktől, ugyanazok a jogok illették meg (ld. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényt). Az újonnan létrejövő decentralizált rendszerben tehát az autonómia nagy hangsúlyt kapott, amely során az önkormányzatok szabadságot kaptak a helyi közügyek szabályozásában, a gazdálkodásban, valamint a személyi állomány- és a szervezetalakításban (vö. Ötv.). A magasfokú autonómia a feladat- és hatáskörök hasonlóan magas szintjével párosult, amely végső soron egy erős decentralizáltságot jelentett a magyar rendszer egészére nézve. Ezek a jellemzők, egyéb súlyosbító körülmények mellett (a központi kormányok hosszútávú politikája, a gazdasági

¹² Megjegyzés: a területi és települési önkormányzatokat együttesen helyi önkormányzatoknak nevezzük, amely ily módon gyűjtőfogalom. A települési és területi önkormányzatok között nincs hierarchikus kapcsolat. Ez a kettősség csak az ország területi felosztására utal.

világválság), együttesen vezettek egy sor problémához (a téma szempontjából lényegesebbeket ld. később), amelyek átfogó megoldására kétharmados politikai konszenzus, és így az Ötv. és a rendszer módosításának hiányában sokáig nem volt lehetőség (vö. Torma 2006: 415).

A változást a 2010-es országgyűlési választás hozta el, amely eredménye alapján felálló új kormány, kétharmados felhatalmazás birtokában, szisztematikus lépések mentén fogott bele az önkormányzati rendszer autonómiájának csökkenésével járó átfogó reformba. A parlamentben megszerzett kétharmados többséggel ugyanis olyan eseménysorozat indult el, amely események külön-külön is meghatározók tudnak lenni egy rendszer működésére nézve. Az átmenet első explicit megnyilvánulásának Orbán 2014-es beszéde tekinthető (a beszédet ld. itt: Orbán 2014). Ebben egy olyan nem liberális rendszeridea került felvázolásra, amely a teljes korábbi rendszer átalakítását tűzte ki célul, és amely részben szerte Európában megjelenni látszott az olyan globális tényezők hatására, mint a 2008-as gazdasági válság, a menekültválság vagy a szélsőjobbpoliti politikai pártok felemelkedése. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy bár több tekintetben egy csendes liberális-illiberális fordulat kezdődött Európában, olyan mélyreható és az európai fősodor normáinak keretrendszerét kihasználó átalakítás sehol nem zajlott le, mint Magyarországon (vö. Horváth M. 2015). Nem céloz ugyanakkor a teljes átmenetet, így tehát a liberális demokrácia doktrínájával szembeálló hazai, illiberálisnak nevezett demokrácia (/ kívülről korlátozott hibrid rezsim; ld. Bozóki és Hegedűs 2017) eszményének szakirodalmakban feltárt jellemzőit részleteibe menően bemutatni. Itt csupán azokra a lényeges sarokpontokra kívánok rámutatni, amelyek a disszertáció témája mögött álló önkormányzatiság változó helyzetét illetően relevánsnak tűnnek.

A változás magyar sajátossága a decentralizált berendezkedéstől a centralizált berendezkedés felé való határozott elmozdulása módjában és még inkább mértékében, valamint abban figyelhető meg, hogy a hatalmon levő kormányok milyen indokokkal támasztották alá és miként kommunikálták a reformok szükségességét.¹³

¹³ A közüzemekkel kapcsolatos politikai program része volt a 2010-ben megválasztott kormány kiáltványának, a Nemzeti Együttműködés Programjának (továbbiakban: NER program; bővebben ld. a program „Fellépés az erőfölénnyel való visszaélés és a monopóliumok ellen!” című bekezdését).

Összességében arra kell (újra) rámutatni, hogy a pálfordulás mögött egy olyan, 2010 óta a Parlamentben és a legtöbb városi közgyűlésben többször is többséget szerzett pártkoalíció (a Fidesz, koalícióban a Kereszténydemokrata Néppárttal; a továbbiakban: Fidesz-KDNP) áll, amely több mint tíz éve uralja Magyarországon a törvényhozást. A Fidesz-KDNP 2010-ben, 2014-ben, 2018-ban és 2022-ben is megszerezte az országgyűlési képviselőhelyek kétharmadát, ezzel minősített többséget alkotva a Parlamentben. Így számos alkalommal egyedülként tudták módosítani Magyarország Alaptörvényét (eddig tizenegy alkalommal: 2012. június, 2012. november, 2012. december, 2013. március, 2013. szeptember, 2016. június, 2018. június, 2019. december, 2020. december, 2022. május), valamint azokat a sarkalatos törvényeket (az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával megalkotható törvények), amelyek közé a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok is tartoznak.¹⁴

A második Orbán-kormány megalakulását követően tehát egy korszak zárult le és egy olyan centrális erőter alakult ki (ld. Bozóki 2015, Körösi 2015, Péteri 2017, Tóka 2018, Csizmadia 2021), amelyben a 2010 óta regnáló Orbán-kormányok szisztematikusan tudtak véghez vinni egy olyan átmenetet, melyben a strukturális centralizáció egy jellemző és általános törekvés volt (Hajnal és Boda 2019, Bauer et al. 2021). Kezdve az önkormányzati választási rendszer átalakításától, egészen a rendszer alapvető működéséig. Ennek eredményeként átalakult a teljes rendszer és annak alkotmányos alapjai, megnyilvánulva a gazdaság, valamint az állam-társadalom és az állam-gazdaság kapcsolatainak tágabb szféráiban is (Hajnal és Kucsera 2023a, vö. Hajnal és Csengődi 2014, Hajnal és Rosta 2019, Hajnal 2021). A rendszer átalakítása tehát egyértelműen a centralizáció irányába mutatott, amely a teljesség igénye nélkül az alábbi lényeges pontokból állt (bővebben ld. Hajnal és Kucsera 2022):

- Az új alkotmány elfogadása, majd azt követően számos alkalommal történő módosítása, melyek során gyengítették a fékek és ellensúlyok rendszerét (kezdve az

¹⁴ A NER programban az átalakítások kezdeti indokai között alapvetően a „liberális” erők által vezérelt privatizáció során magánkézbe került közműszolgáltatók állam tulajdonába való visszakerülése állt, ugyanis társadalmi érdekek tekintették fellépni azokkal a (főként külföldi) szolgáltatókkal szemben, akik vagy (monopol) erőfölényükből, vagy a versenyi körülményekből fakadó árazásukkal kizsákmányolják a lakosságot.

Alkotmánybírósággal), valamint a formálisan autonóm szereplők helyzetét is (pl. ombudsman, költségvetési tanács).

- A helyi önkormányzatok igazgatási apparátusának és a pénzügyi forrásainak korlátozása (a pénzügyi működést szigorú központi szabályozási és ellenőrzési rendszereknek rendelték alá).

- A helyi önkormányzati feladatkörök célzott és radikális csökkentése (az oktatás, az egészségügy és a közigazgatási feladatok széles köre került központi hatóságokhoz), melynek során megfosztották az önkormányzatokat legtöbb korábbi funkciójuktól.

Összeségében azt érdemes észrevenni, hogy az önkormányzatok súlyát és közszolgáltatás-nyújtási mozgásterét úgy csökkentették, hogy közben a helyi önkormányzati rendszer tagoltsága nem változott. Elmondható, hogy 1990–2014 között az önkormányzatok száma rendre közel azonos volt, egy nem túl nagy növekedés mellett (Gyergyák 2020: 492–499),¹⁵ míg 2014-től kezdődően állandó: 3197 önkormányzat; közülük 19 területi (megyei) szinten működő (a kétszintű fővárosi önkormányzat speciális helyzetű: a települési önkormányzatok közé sorolandó, ugyanakkor rendelkezik települési és területi hatáskörrel is (Bóday 2018)).

A 2020–2021-es egészségügyi válságkörnyezet további nyomást és politikai lehetőségeket adott a helyi autonómia további korlátozására (Hajnal et al. 2021). Hajnal és Kucsera (2023a) szerint, míg egyes intézkedések minden önkormányzatot érintettek, a jelentősebbek csak a nagyobb városokra, köztük Budapestre voltak hatással (itt kifejezetten azok az önkormányzatok, amelyek a 2019-es önkormányzati választások után ellenzéki pártok/ független civil szervezetek kezébe kerültek). A gyengítésükre alkalmazott fő eszköz az önkormányzati bevételek megvonása volt, amely egyes elemei a helyi autonómia hosszútávú intézményesített korlátozását jelentette (vö. uo.).

¹⁵ A települési önkormányzatok számának változása a rendszerváltástól kezdődően: 1990. 09. 30. és 1994. 12. 31. között: 3090 db; 1994. 12. 31. és 1998. 10. 18. között: 3148 db; 1998. 10. 18. és 2002. 10. 20. között: 3154 db; 2002. 10. 20. és 2006. 10. 01. között: 3168 db; 2006. 10. 01. és 2010. 10. 03. között: 3175 db. 2010. 10. 03. és 2014. 10. 12. között: 3177 db (Gyergyák 2020: 492–499). A megyei önkormányzatok száma az elmúlt több mint 30 évben nem változott.

4.1 Önkormányzati vállalatok 1990–2010 között

A decentralizált önkormányzati rendszer kiépülése és az első önkormányzati vállalatok létrehozása kapcsolatba hozhatók a volt szocialista rendszer állami vállalatainak felszámolásával, vagyis a privatizációval. Már ezen a ponton érdemes észrevenni, hogy a privatizációs időszak során, bár a volt állami vállalatok felszámolásán és eladásán volt a fókusz, ezeknek a vállalatoknak egy része (nincs információ arról, hogy mekkora része) állami tulajdonban maradt, míg egy része átkerült az akkor kialakulóban lévő decentralizált rendszerhez, vagyis az önkormányzatokhoz (ezzel, valamint a későbbiekben megjelenő vállalati formákkal kapcsolatos átalakulásokkal kapcsolatban ld. Horváth M. (2015: 169) által szerkesztett *Vállalati formák egymásra rakódása az elmúlt évtizedek során Kelet-Közép-Európában* című tematikus ábrát). A strukturált megértés érdekében célszerű kronologikus áttekintést tenni, amely áttekintést tehát itt a privatizációs időszakkal összefüggésben mutatok be.

Privatizáció alatt alapvetően a rendszerváltás előtti állami vállalatok magánosítását értjük. Ugyanakkor, mint az előző bekezdésben rámutattam, az állami vállalatokkal kapcsolatos célok nem kizárólag az állami vagyon magántulajdonba történő kihelyezését jelentették. Bizonyos részük tartósan állami tulajdonban maradt, önkormányzati vagy vegyes (pl. önkormányzati-magán) tulajdonba került, felszámolásra jutott, vagy egyéb más módon került ki az állami tulajdonból. A korábbi állami vállalatok effektív sorsáról ugyanakkor mindmáig homályos és hiányos képünk van.

A rendszerváltás időszakában két elméleti megközelítés élt a privatizáció, valamint a helyi önkormányzatiság és az önkormányzati szervezetek létjogosultságának kettősét illetően. Az egyik szerint az önkormányzatoknak alapvetően nincs szükségük vállalkozásokra közfeladataik ellátáshoz – ez egyfajta privatizációpárti megközelítésnek tekinthető –, míg a másik szerint a hatalom alapja a tulajdon, ebből kifolyólag pedig az önkormányzatoknak ragaszkodniuk kell szervezeteikhez (Agg 1990); köztük a vállalatokhoz is.

Ami az állami vagyont illeti, annak szisztematikus felmérésére nem került sor 1968–1989 között (Mihályi 1998: 48), így a szocialista rendszer összeomlásáig a tanácsi tulajdonban

lévő állami vagyon nagysága sem volt ismert (vö. Pálné Kovács 1999). Mindez pedig lassítólag hatott a privatizációs folyamatok beindulására és annak első éveire.

A Sárközy (1973) által "egységesnek és oszthatatlannak" nevezett kizárólagos állami tulajdonlás összeomlása fokozatosan kezdődött el, egy meglehetősen nehezen követhető formát öltve (vö. Verebélyi 1988). Maga a privatizációs időszak közel egy évtizedig tartott. Itt öt szakaszra bontva – illeszkedve a kormányokhoz – mutatom be, Pongrácz (1997) logikáját követve (más megközelítésekért ld. még Boóc 2005, Mészáros és Tátrai 2009). Az öt szakasza a (1) spontán privatizáció (1988–1989), a (2) tömeges privatizáció (1990–1994), a (3) bevételcentrikus privatizáció (1995–1998), a (4) visszafogott értékesítési időszak (1999–2002) és a (5) bevételcentrikus értékesítési újhullám (2003–2007) volt.

4.1.1 Változások a spontán privatizációs időszak alatt (1988–1989)

Elmondható, hogy a privatizációs időszak első szakaszában nem történtek alapvető önkormányzati vállalatokkal összefüggő változások. Maga a privatizáció ugyanakkor (kvázi) jogilag már ekkor elkezdődött: hatályba lépett a gazdasági társaságokról szóló törvény (1988. évi VI. tv.) és a gazdasági szervezetek és gazdasági társaságok átalakulásáról szóló törvény (Átalakulási törvény; 1989. évi XIII. tv.).¹⁶

Összeségében azt kell látni, hogy már a rendszerváltást megelőzően is történtek kísérletek a közigazgatás alrendszerének kiegyensúlyozására. Az egyik ilyen lépés a már említett Ötv. létrehozása volt (Baán és Horváth M. 2004). Az ekkor elfogadott Ötv. szerint az önkormányzatok létrehozhatnak szervezeteket, társulásokat és szabadon dönthetnek pénzeszközeikről és vagyonukról, függetlenül az állami szervezetek korlátozó erejétől. E formális szabály kifejezett tartalma az volt, hogy a képviseleti demokrácia elsőbbséget élvez a bürokratikus, központosított államigazgatással szemben, azonban mint korábban láttuk, a gyakorlatban ez nem valósult meg. A közigazgatási struktúra átalakítása már ezen a ponton, vagyis a folyamat kezdetén problémákkal küszködött. Sőt, annak ellenére

¹⁶ Az Átalakulási törvény szerint már akkor is létezett egy felettes szerv, amely a tulajdonosi jogokat gyakorolta a nem privatizált vállalkozások felett, mindazonáltal, mint később látni fogjuk, ez ekkor még formálisan nem ültetődött át a gyakorlatba.

is kialakult egy olyan kép az önkormányzatokról, hogy azok nem részei a közigazgatásnak, hogy az önkormányzatok jelentették a közigazgatás alrendszerének az egyetlen demokratikus alternatíváját (Balázs 1992).

4.1.2 Változások a tömeges privatizáció időszakában (1990–1994)

A privatizációs időszak második szakasza (1990–1994) két részre osztható. Ennek első szakaszában három,¹⁷ míg a másodikban kettő¹⁸ jogszabály született. Ezen jogszabályok alapján létrehozták az Állami Vagyonügynökséget (ÁVÜ) és az Állami Vagyonkezelő Részvénytársaságot (ÁV Rt.), amelyek együttes létezése állami vagyonnyilvántartási problémát generált, mivel kezdettől fogva rivalizáltak egymással. Túl azon, hogy számos nyilvántartási problémával küszködtek, eltérő volt a jogállásuk, eltérő informatikai rendszerrel rendelkeztek és a portfóliójukban lévő vállalatokkal is eltérő függőségi viszonyban álltak (Mihályi 1998).

Az állami vagyon feletti tulajdonosi jogokat (itt tág értelemben) gyakorolhatták az ÁVÜ, a minisztériumok, az önkormányzatok, a vállalati tanácsok és az önkormányzó állami vállalatok közgyűlései (Mihályi 1998). Az Átalakulási törvény szerint az ÁVÜ fő feladatai közé tartozott azoknak a korábbi állami vagyonelemeknek – vállalatok, egyéb köztestületek, trösztök, valamint részvények és értékpapírok – az átvétele és nyilvántartása, amelyek gazdasági társasággá alakultak át és nem külső vállalkozók tulajdonában voltak. A jogi státusz szempontjából az ÁVÜ-höz tartozó cégeket 1992-ig hat csoportba lehetett sorolni: (i) állami vállalat, (ii) önkormányzati tulajdonú vállalat, (iii) önzorgatási szervezet, (iv) leányvállalat, (v) állami szerv által ellenőrzött szervezet, (vi) szövetkezet által ellenőrzött szervezet. Az Állami Vagyonügynökségről szóló

¹⁷ 1990-ben a következő törvényeket hozták, amelyek meghatározóak voltak a privatizációs folyamat második szakaszának első felében: (1) az Állami Vagyonügynökségről és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló törvény (1990. évi VII. tv.); (2) az állam vállalatokra bízott vagyonának védelméről szóló törvény (1990. évi VIII. tv.); (3) a kiskereskedelmi, a vendéglátóipari és fogyasztási szolgáltató tevékenységet végző állami vállalatok vagyonának privatizálásáról szóló törvény (Előprivatizációs tv.; 1990. évi LXXIV. tv.).

¹⁸ 1992-ben az Antall-kormány (a rendszerváltás után megválasztott első magyar kormány) új tulajdonosi és privatizációs stratégiát hirdetett meg, amelynek eredményeként két új törvényt hoztak: (1) az időlegesen állami tulajdonban levő vagyon értékesítéséről, hasznosításáról és védelméről szóló törvény (1992. évi LIV. tv.); (2) a tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló törvény (1992. évi LIII. tv.).

törvény szerint a fő irány az lett volna, hogy az összes állami vagyont az ÁVÜ kezében összpontosítsák, ez a cél azonban ebben az időszakban nem valósult meg.

Ebben a környezetben a helyi (települési) önkormányzatok erősödtek, a területi önkormányzatok gyengültek, a megyei önkormányzatok létjogosultsága nem volt nyilvánvaló (Békefi 1993). A korábbi szocialista tanácsokhoz tartozó funkciók nem találtak utódra (Ivancsics és Virág 2006), holott az önkormányzati kérdések rendezése érdekében életbe lépett a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló törvény (1991. évi XX. tv.).

Az Ötv. szerint a volt tanácsok, azok szervezetei és azok a volt vállalatok, amelyek a tanácsok vagyonkezelésében voltak (állami tulajdonú ingatlanok, erdők, vizek, pénz és értékpapírok, kivéve a vállalatokhoz tartozó természeti területek és műemléki ingatlanok) az újonnan alakult önkormányzatok kezébe kerültek. Összességében az önkormányzatok lettek felelősek a helyi közszolgáltatások nyújtásáért. Ezeket önkormányzati tulajdonú, nem költségvetési szerv (értsd: önkormányzati tulajdonú vállalat) legalább 25 százalékos részesedése (/ tulajdoni hányada) révén is biztosíthatták. Az önkormányzati tulajdonú vállalatok a gazdasági társaságokról szóló törvények (Gt.; 1988. évi VI. tv., 1997. évi CXLIV. tv., 2006. évi IV. tv.) alapján működtek, részben az önkormányzatoktól kapott közpénzekből gazdálkodva. Így az önkormányzatokra nézve működési kockázatot jelentettek, ezzel téve még erőteljesebbé (ld. később) az önkormányzatok majdani eladósodását (Gyirán 2019).

Mint láttuk korábban (ld. a lábjegyzet), az ÁVÜ fő feladata – az Ötv. szerint – az átalakulási folyamat és az állami tulajdon kezelése volt, beleértve a nem privatizált vállalatok felvételét az ÁVÜ portfóliójába. Ezzel párhuzamosan azonban egy olyan folyamat is elindult, amely során az állami vagyon (egy része) önkormányzati tulajdonba került – illeszkedve a közép- és kelet-európai trendekbe (ld. Horváth M. 2015: 169) –, ami újabb vagyongazdálkodási problémákat generált. Az Ötv. rendezte az önkormányzatok működését, nagy autonómiát és széles felelősségi kört biztosítva számukra mind gazdálkodási, mind szervezetalakítási tekintetben (Lentner 2014): önkormányzati tulajdonba adták *“[...] a tanácsi alapítású közüzemi vállalatokat, a*

tanácsi kezelésben lévő oktatási, egészségügyi, kulturális és egyéb intézményeket, az állami bérlakásokat, a tanácsok valamennyi pénzvagyont, értékpapírjait és más vagyoni jogát.” (uo.: 331). A nem közvetlen önkormányzati tulajdonba került vagyon egy további része pedig az egyes megyékben megalakult vagyonátadó bizottságok kezébe került (uo.).

Arról, hogy mekkora volt az önkormányzatokra átruházott vagyon nagysága, nincsenek megbízható becslések, ahogy azt sem tudni pontosan, hogy mely vállalatok voltak azok, amelyek az ÁVÜ és a vagyonátadó bizottságok munkája révén önkormányzati tulajdonba kerültek (Mihályi, 1998). Ráadásul az átalakulási folyamat során az ÁV Rt. szintén adott át vállalati résztulajdont az önkormányzatoknak, így ebben a 90-es évek eleji időszakban az ÁV Rt.-hez tartozó vállalkozások megosztott arányban lehetettek állami és önkormányzati (vagy részben magán-) tulajdonban is. (Az ekkori körülményeket árnyalja, hogy 1991-ben például a privatizáció ütemének sürgetése, a Privatizációs tv. megalkotása és hatályba léptetése, valamint az ÁVÜ működésének hatékonyabbá tétele és a privatizációs folyamat kivitelezési módja elleni tiltakozás érdekében a Magyar Demokrata Fórum (mint az ekkor legjelentősebb kormánypárt) néhány parlamenti képviselője Monopoly-group néven érdekcsoportot is létrehozott).¹⁹

Összességében tehát 1990 és 1992 között az állami tulajdon szétforgácsolódott volt és egységes vagyonnyilvántartás nem létezett. Azonban 1992 és 1994 között egy részben átlátható helyzet alakult ki. Ekkor a tulajdonosi jogokat az ÁVÜ, a ÁV Rt., nyolc miniszter, a Miniszterelnöki Hivatal és a kormány (közvetlenül) gyakorolta.²⁰

4.1.3 Változások a kezdeti éveket követően (1995–2007)

Ami az állami és önkormányzati tulajdonú vállalatok későbbi, a közfeladat-ellátásban betöltött szerepét illeti, helyzetük tisztázása érdekében 1994 után újabb lépés történt. Ugyanis míg az 1990-es évek első felében a megyei vagy regionális hatáskörű szervezetek nem kerültek a privatizáció fókuszába (Bujdosó 2006), a kilencvenes évek

¹⁹ Ld. például Szabad 1991, valamint Balás 1991a, 1991b és 1992 felszólalásait.

²⁰ Ld. a tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló törvény (1992. évi LIII. tv.) által módosított kormányrendelet (ld. 126/1992. (VIII. 28.) Korm. rendelet) 2. számú mellékletét.

közepén az önkormányzatok (és társulásaik) jogot kaptak arra (a gyakorlatban is), hogy a törvényben meghatározott közfeladatellátás érdekében költségvetési intézményeket, gazdasági társaságokat, nonprofit szervezeteket és egyéb szervezeteket hozzanak létre (ld. a korábban hivatkozott Gt.-ben), továbbá kinevezzék e szervek vezetőit.

A privatizációs időszak harmadik szakaszában egy figyelemre méltó törvényt hoztak, amelynek fő célja a privatizáció felgyorsítása volt: az állami tulajdonban lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről szóló törvényt (Privatizációs tv.; 1995. évi XXXIX. tv.). Ennek eredményeként főként nagyértékű tranzakciók valósultak meg, valamint az ÁVÜ és az ÁV Rt. összevonásával létrejött az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Részvénytársaság (ÁPV Rt.).

Ezt követően a vagyonkezelés és a cégnyilvántartás átláthatósága javult: az átláthatóság az ÁPV Rt. közvetlen tulajdonlása alá tartozó szervezetek esetén megvalósult, de a közvetett tulajdonlás sem az ÁPV Rt. portfóliójában, sem más nyilvántartásokban nem jelent meg – így például az ÁPV Rt. tulajdonában lévő cégekhez tartozó más gazdasági társaságokat az állam nem vette nyilvántartásba (Mihályi 1998). Ez ugyanígy igaz az önkormányzatok tulajdonában álló gazdasági társaságokra is, mivel nem létezett olyan nyilvántartás, amelyben ezekre vonatkozóan fellelhető adatok lettek volna.

A privatizációs időszak negyedik szakaszában az értékesítések száma és a privatizációból fakadó bevételek csökkentek. Portfóliót érintő változás gyakorlatilag nem történt. A privatizáció egy időre leállt. Ekkor a korábbi nemzeti vagyon mintegy 85 százaléka már magántulajdonban volt (Sárközy 2006).

A stagnálás végül 2002-2003-ban ért véget, a második bevételcentrikus privatizáció kezdetén. A legjelentősebb intézményi változások ebben az időszakban történtek. Az adásvételi tranzakciók száma alacsony volt, ugyanakkor a privatizációs bevételek magasra törtek, köszönhetően a nagy értékű tranzakcióknak.

A magyar privatizációs időszak 2007-re tekinthető lezártnak. Ettől az évtől egy egységesnek nevezhető vagyonkezelés vette kezdetét, amelynek a törvényhozás a jogi alapjait is lefektette az nemzeti vagyonról szóló törvényben (Nvtv.; 2007. évi CVI. tv.). Az Nvtv.-ben kitűzött cél ambiciózusnak volt nevezhető, ugyanis az állami vállalkozói

vagyon három, eddig egymástól függetlenül működő szegmensét – a vállalati, az állami tulajdonú mezőgazdasági, erdőgazdasági és egyéb föld-, valamint az ingatlanvagyon – szintetizálták benne.

Ekkorra a vízgazdálkodás 86, a városi háztartási hulladékgazdálkodás 89, a távhő szolgáltatás 95, míg a közösségi közlekedés biztosítás közel 100 százaléka önkormányzati fenntartás alá tartozott (és jellemzően korlátolt felelősségű társaságok vagy részvénytársaságok formájában működtek) (Péteri 2007 in: Péteri 2013). Míg házon belül az olyan kommunális szolgáltatásokat tartották, mint a közterület-fenntartási feladatok (Péteri 2013).

Végezetül, a privatizációs időszak legvégén, az ÁPV Rt. jogutódjaként létrehozták a Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodó Zártkörűen Működő Részvénytársaságot (MNV Zrt.), amely a vagyongazdálkodásért, a portfólió racionalizálásáért és az ingatlanok kezeléséért felelt. Portfóliójában vállalatok, ingatlanok és immateriális javak szerepelnek (EC 2018). Ugyanakkor a vagyongazdálkodás nem terjed ki az önkormányzatok tulajdonában lévő vagyonelemekre, mint ahogy az a közvetlen jogelődje esetén sem terjedt ki; nem úgy, mint ahogy azt a még korábbi ÁVÜ esetében láttuk (a privatizációs időszak elején).

Hasonló, önkormányzati vagyongazdálkodásért felelős szerv létrejöttéről nem tudni. Az önkormányzati rendszer önmagában is nehezen rekonstruálható módon alakult; szétagolt szervezeti struktúra jellemezte, hiányzott a középszint (ágazati decentralizált ügynökségek, fejlesztési szervezetek), méretéhez képest pedig, mint láttuk, alulfinanszírozottsággal küzdött (Pálné Kovács 2016).

4.1.4 A privatizációs időszakon túl (2007–2010)

Az ezredfordulót követő években kezdtek kicsúcsosodni az önkormányzatok fejezet elején tárgyalt relatíve nagy (közjogi) autonómiájából fakadó, leginkább pénzügyi jellegű problémák. Ennek következtében (vagy ellenére) az önkormányzatok nem tudták kellő mértékben ellátni azokat a közfeladatokat, amelyekért felelősek voltak. Mindez hatással volt az önkormányzati tulajdonú vállalatokon keresztül történő közszolgáltatás-nyújtásra is. A pénzügyi problémák az idő előrehaladtával tovább mélyültek: egyre erőteljesebb működési problémák jelentkeztek, egyre magasabbra rúgott az önkormányzati hiány

(2002 és 2010 között 191,5 milliárd forintról 1247,5 milliárd forintra nőtt (Bereczki et al. 2019: 62) és ennek az összegnek 84,6 százaléka a fővárosban, a megyékben és a megyei jogú városokban jelentkezett (Lentner 2014: 334)), ami egy egyre gyorsuló önkormányzati eladósodást eredményezett. Az eladósodás oka összetett volt (vö. Lentner 2014, Bereczki et al. 2019):

- Az önkormányzatok a választási éveket (2002, 2006, 2010) követő új kormányzati ciklusokban rendre nehéz pénzügyi helyzetbe kerültek, így egyre magasabbra rúgott költségvetési hiányuk (Bereczki et al. 2019).

- A pénzintézetek alacsony kockázatú befektetésnek tekintették az önkormányzatokat (uo.). Ennek magyarázata a puha költségvetési korlátban keresendő (ld. például Kornai 1979 vagy Kornai 1980):^{21,22} az önkormányzatok általában felelőtlenül vállaltak bármilyen kiadást, tudva, hogy pénzügyi problémák esetén az állam majd segít. A pénzintézetek ezt egyfajta állami garanciaként/ kezességként értelmezték. Így az önkormányzatok gyakorlatilag (központi) ellenőrzés nélkül juthattak hitelhez annak érdekében, hogy finanszírozzák fejlesztési kiadásaikat, ami szükségszerű volt, mivel az önkormányzatok állami finanszírozása folyamatosan csökkent, miközben feladatkörük nőtt (Bereczki et al. 2019).

- Az Európai Unióhoz való csatlakozás tovább erősítette a hitelezésből fakadó problémákat, ugyanis az uniós támogatások igénybevételének feltétele volt, hogy az önkormányzatok rendelkezzenek (saját) pénzeszközökkel a támogatások felhasználásához (uo.) A saját pénzeszközök előteremtésére pedig a már említett csökkenő állami finanszírozás és növekvő feladatkörök miatt ritkán volt lehetőség, ergo jellemzően (hosszú lejáratú bank) hitelekkel vettek fel – esetenként az árfolyam-ingadozásnak jobban kitett devizaalapú hitelekkel –, hogy megfelelő pénzügyi fedezetet biztosítsanak a támogatások felhasználásához.

²¹ A Kornai-féle fogalom a szocialista-kommunista rendszer hiányjelenségének magyarázatára született: "A költségvetési korlát enyhülése akkor jelenik meg, amikor a kiadások és a bevételek közötti szigorú kapcsolat lazul, mert a bevételeket meghaladó többletkiadásokat valamilyen más intézmény, jellemzően az állam fizeti." (Kornai 1986: 4).

²² Kornai elméletét eredetileg a szocialista rendszer jellemzőinek magyarázatára alkalmazták. Ugyanakkor az önkormányzatok „kimentése” megfeleltethető a szocialista tervgazdálkodás idején látott rendszerszintű módszerekkel.

Az eladósodási hullám a 2000-es évek végéig kitartott és jellemzően még azokat a jó politikai kapcsolatokkal rendelkező önkormányzatokat sem kerülte el, amelyek rendre jelentős állami támogatásban részesültek (Kornai 2014).

Az önkormányzatok pénzügyi problémáit tovább tetézte, hogy míg jellemző volt a gazdasági társaságokon keresztül történő közszolgáltatás-nyújtás – jellemzőbb, mint azt megelőzően (Hajnal és Kucsera 2023), azok közfeladatellátásban betöltött szerepe átláthatatlan volt: az Állami Számvevőszéknek (ÁSZ) egészen 2011-ig nem voltak az önkormányzati gazdasági társaságokra kiterjedő pénzügyi ellenőrzési jogosítványai, valamint az önkormányzatok is sok esetben mellőzték saját maguk és gazdasági társaságaik pénzügyi helyzetének együttes bemutatását (Lentner 2014). Összességében elmondható, hogy az önkormányzati gazdasági társaságok csakúgy eladósodtak, mint tulajdonosaik.

Nem egyedi körülmény, hogy Magyarországon a 2000-es évek második feléig nem történt kardinális változás az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok használatában. Ez részben annak tudható be, hogy az Európai Uniónak nem volt kötelező érvényű rendelkezése a tagállamok részére erre vonatkozóan (ld. Tóth 1998) és Európában tizenöt különböző önkormányzati modell létezett egyidejűleg a 2000-es évek közepén (Bakota et al. 2012), amelyeket a Közép- és Kelet-Európában elterjedni látszó NPM vagy az Európai Közigazgatási Tér irányelvei alakították (vö. Jenei 2005). Magyarország ugyanakkor egy sajátos utat követett (vö. Pálné Kovács 2008). Egyrészt a két említett áramlat egymással ellentétes elveinek köszönhetően (Barta 2020: 82), melyek együttes jelenlétéből fakadóan a teljes magyar közigazgatás szervezeti eszköztára egy korporatív dzsungelként volt jellemezhető (Bércesi 2006), amely más struktúrákban és más problémákkal sújtva hosszú időn át megmaradt (vö. Pálné Kovács 2014). Másrészt pedig köszönhetően annak, hogy a kétezres évek közepétől a közszolgáltatások európai uniós szabályozásában egy lassú, ám határozott átalakulás vette kezdetét, mely szabályozásnak a kereteit a magyar jogalkotás a lehetséges legnagyobb mértékben próbálta kihasználni (ld. Horváth M. 2015: 179–187, valamint ld. még a következő fejezetben).

4.2 Önkormányzati vállalatok 2010 után

Ebben a fejezetben az előző logikától részben elszakadva, két külön szál mentén fejtem ki a mai magyar önkormányzati rendszerrel kapcsolatos, disszertáció szempontjából releváns gondolatokat. Ezek egyik része az önkormányzati rendszer és az önkormányzati közszolgáltatás-nyújtás strukturális és jogi jellemzőivel, míg a másik része az önkormányzati rendszer és az önkormányzati közszolgáltatás-nyújtás ezen időszakban bekövetkezett változásai mögött meghúzódó általános politikai és közpolitikai körülményekkel kapcsolatosak.

4.2.1 *Az önkormányzatok feladatai, az önkormányzatok szervezeti eszköztára*

A területi és települési önkormányzatok eltérő funkcióval rendelkeznek a közszolgáltatás-nyújtás során. A területi önkormányzatok területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési és koordinációs feladatokat, míg a települési önkormányzatok szűkebb települési ügyeket látnak el. Ezek mellett a fővárosi önkormányzatnak a főváros egészét és egyes kerületeket érintő közszolgáltatás-nyújtási kötelezettségei vannak, valamint az országban betöltött egyedi szerepéből kifolyólag lehetnek ezeken túlmutató feladatai is.

Az önkormányzati feladatkörökben az elmúlt évtizedben gyökeres változások zajlottak. Ennek kiindulópontja 2010 – a második Orbán-kormány hatalomra kerülését követő első évben kétharmados parlamenti többséggel fogadta el az azóta tizenegy alkalommal (legutoljára 2022-ben az ötödik Orbán-kormány idején) módosított Alaptörvényt, valamint az új önkormányzatokról szóló törvényt (a korábbi Ötv. helyébe az Möt看. lépett). Az Alaptörvény sorolja fel az önkormányzatok alapvető jogait, valamint utal arra, hogy azok feladat- és hatásköreit törvény állapítja meg: ettől az időszaktól kezdődően az Möt看. Eszerint az önkormányzati feladatok lehetnek kötelező feladatok, önként vállalat feladatok, átvállalt állami feladatok, helyi közbiztonsággal kapcsolatos feladatok, valamint államigazgatási feladatok. Továbbá jellemzően és ekkortól újabban az egyes feladatokat törvény által kötött szervezeti formákban határozták meg (Pálné Kovács 2016: 593).

Ezen a ponton fontos egy rövid kitérőt tenni mind az állami szervezetek, mind az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok jogi státuszát illetően.

Horváth M. (2019) a közfeladat-ellátás felől közelíti a jogi lehatárolást. Szerinte a feladatellátás szempontjából beszélhetünk az állam vagy az önkormányzat általi közvetlen, valamint nem állami szervezetek átadott delegált közfeladat-ellátásról. Gazdálkodási értelemben így megkülönböztethetünk költségvetési gazdálkodás körébe eső és vagyongazdálkodás körébe eső közfeladat-ellátási megoldásokat. Így közjogi és magánjogi alakzatok választhatók el, amelyeket az államháztartási, valamint a polgári jog szabályoz (uo.). Így míg korábban a jogi személyeket a Gt. és a régi Polgári Törvénykönyvről szóló törvény (Régi Ptk.; 1959. évi IV. tv.) együttesen szabályozták (utóbbi 2013-ig volt hatályban), jelenleg kizárólag az új Polgári Törvénykönyvről szóló törvény (Új Ptk.; 2013. évi V. tv.) alapján.

Jelenleg a magánjog által szabályozott szervezeteket öt csoportba sorolják: egyesület, gazdasági társaság, szövetkezet, csoportosulás, alapítvány (ld. Új Ptk.). Ugyanakkor a csoportok az elmúlt években többször változtak.²³

Az önkormányzati feladatellátás – formális strukturális szempontból – négy szervezettípus használatával valósulhat meg (Horváth M. 2019 és 2020): költségvetési intézményeken, közhasznú szervezeteken (2006-ig), gazdasági társaságokon (korlátozott felelősségű társaságokon és részvénytársaságokon; jellemzően többségi önkormányzati tulajdoni hányaddal) és holding típusú szervezeteken keresztül (vö. Van Genugten et al. 2020). A szervezettípusok használatának a súlya eltérő a 2010-et megelőző és az azt követően években (a Hajnal és Kucsera (2023) könyvfejezet elkészítése során felvett mélyinterjúk alapján)²⁴: 1992 és 2010 között a szervezeti keretek és a feladatok gyakorlatilag változatlanok voltak, az önkormányzati feladatellátásban és a vállalati struktúrában csak 2010 után következett be egy jelentős váltás, amely főként, de nem

²³ A Régi Ptk.-t módosító törvény (ld. 1993. évi XCII. tv.) például az alábbi módon definiálja a gazdálkodó szervezetek körét: gazdálkodó szervezet „[...] az állami vállalat, az egyéb állami gazdálkodó szerv, a szövetkezet, a gazdasági társaság, a közhasznú társaság, az egyes jogi személyek vállalata, a leányvállalat, a vízgazdálkodási társulat, továbbá az egyéni vállalkozó.” (ld. uo. 685.§ c) bekezdés).

²⁴ Megjegyzés: a továbbiakban Hajnal és Kucsera (2022) forrásmegjelöléssel élek minden olyan állítással kapcsolatban, amely a hivatkozott könyvfejezet megírásához szükséges mélyinterjúkból származik, függetlenül attól, hogy az adott információ végül felhasználásra került a hivatkozott munkában vagy sem.

kizárólagosan, a közműszolgáltatás remunicipalizációját majd renacionalizálását jelentette (uo.).

A költségvetési intézményekre elsősorban a humán szolgáltatások biztosítása és részben vagyongazdálkodási feladatok ellátása (volt) jellemző, míg a közhasznú szervezetekre (és még inkább a gazdasági társaságokra) a szolgáltatásszervezés és közfeladat-ellátás (pl. közmű-szolgáltatás, parkfenntartás) (uo.). Idővel ezek között is eltolódás volt megfigyelhető a gazdasági társaságok irányába, mert a közhasznú szervezetekkel kapcsolatban több kritika is felmerült a közpénzek felhasználásának átláthatósági problémái miatt (Sárközy 2006, in: Horváth M. 2019). Ami a gazdasági társaságok létrehozásának gyakorlatát illeti, két jellemző mintázat vehető észre:

- a kisebb települések esetében általában csak a település-üzemeltetés a cél, ezért csak a kisebb gazdasági társaságok a jellemzők; míg a
- nagyobb települések esetében a közszolgáltatás-nyújtástól (pl. víz- és csatornaszolgáltatás, távhőszolgáltatás, vagyonkezelés, oktatás), a városüzemeltetésen át (pl. temetés, parkfenntartás, parkolás, útkarbantartás) a különféle más, egyéb szolgáltatásnyújtás (pl. városfejlesztés, ipari parkok, szórakoztató létesítmények – vidámpark, állatkert, fesztivál-üzemeltetés –, rehabilitációs foglalkoztatás) is célként fogalmazódik meg, amelyekre változó méretű és funkciójú társaságokat alapítottak/ alapítanak (Csörgits 2013).

Ezekén túlmenően – főleg a gazdasági társaságok feladatellátásban betöltött szerepe mellett (azokat kiegészítve) – jelennek meg a holdingszervezetek, amelyek az igazgatási feladatok közszektorból magánszektorba történő teljes áthelyezésére voltak hivatottak.

Ezeknek a holdingszervezeteknek speciális helyzetük van az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokon keresztül történő feladatellátásban. Főleg a nagyobb városokban jellemző megoldás ugyanis (a fővárosban, valamint a megyeszékhelyeken és megyei jogú városokban), hogy főként a közművállalatokat (vízmű, szennyvízkezelés, szemétszállítás) – de akár bármely más feladatellátást – holdingokba szervezik, ezzel áthelyezve a tagvállalatok vezetését a holdingszervezetbe. Az ilyen esetekben a holding technikailag azt a gazdasági társaságot jelenti, amely közvetlenül gyakorolja az

önkormányzat tulajdonosi jogait a holdingnak alárendelt gazdasági társaságokban.²⁵ (Annak, hogy egy cégnek közvetlenül az önkormányzat, vagy egy önkormányzati tulajdonban lévő holding a tulajdonosa, kiemelt jelentőséggel bír (Hajnal és Kucsera 2023a): egy holding alá szervezett gazdasági társaság esetén szakmai irányítás valósul meg, míg egy önkormányzat által közvetlenül irányított gazdasági társaságban politikai irányítás.)

Ezekkel kapcsolatban alapvetően azt kell látni, „[...] hogy az (ön)kormányzati feladatok ellátása viszonylag széles körben, és ami még fontosabb, jelentős kapacitással, a költségvetési szférán kívülre vihető.” (Horváth M. 2019: 468). Azonban nem találni írott forrást arra vonatkozóan, hogy melyek azok a feladatok, amiket egy önkormányzat önkormányzati vállalatok által lát el és nem más szervezettípussal. Ezzel kapcsolatban a már hivatkozott szakértői interjúk alapján (ld. Hajnal és Kucsera 2023a) az alábbi kijelentések tehetők:

A közműszolgáltatások (víz, távhő, szemétszállítás) jellemzően állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokon keresztül valósulnak meg (az átrendeződésről ld. a későbbi állami és önkormányzati feladatellátás reorganizációjáról szóló részt). Ugyanakkor a közműszolgáltatás során elterjedni látszik a holdingszervezeteken keresztül történő közszolgáltatás-nyújtás is (jellemzően a nagyvárosokban).²⁶

- Az egyes, korábban nem feltétlenül önkormányzati vállalati formában ellátott feladatokat (pl. fürdőüzemeltetés) az önkormányzatok egységesen önkormányzati vállalatok által látják el, függetlenül attól, hogy egy régóta létező, vagy új feladatról van-e szó (ebben az esetben egyfajta szokásjogról beszélhetünk).

²⁵ Megjegyzés: Magyarországon jellemző gyakorlat (volt), hogy a holdingszervezeteket esetenként vagyonkezelő néven jegyzik (ld. például Debreceni Vagyonkezelő Zrt., amely a 2010-es évek elején az első ilyen hazai holding volt). Ez a névhasználat azonban megtévesztő, mert az ilyen holdingszervezetek jellemzően kizárólag stratégiai tulajdonosi tevékenységet látnak el, szemben azokkal a nem holdingként működő vagyonkezelőkkel, amelyek közvetlen vagyonkezelői feladatokat is ellátnak (Horváth M. 2019: 480).

²⁶ „Ami az önkormányzati szférát illeti, sokáig csak Debrecenben működött holding, aztán lassan növekedett a számuk. 2012-ben vidéken a 37 db, harmincezer lakosnál nagyobb lélekszámú városokból már 14-ben volt egységes irányítású önkormányzati vállalatcsoport. Budapesten a kerületek és a főváros szintjén a folyamat szintén kiterjedté vált, különösen 2010-től. (A kerületekben azonban az egységesség átfogóbb profilú vállalatokba vonás útján valósult meg.)” (Horváth M. 2019: 478–479).

- Egy szolgáltatás infrastruktúra-igénye, valamint a tőke- és technológiaigénye, más, jellemzően magánszereplők bevonására ösztönözi az önkormányzatokat.

- Egy olyan közfeladat, amelynek díjbevétele nem fedezi annak költségét, csak abban az esetben szerveződik meg vállalati formában, ha az önkormányzat számára az adott közfeladat törvény által kötelezően elő van írva – önként vállalt közfeladat esetén ugyanis nincs az önkormányzatnak lehetősége arra, hogy egyéb forrásokat (adókedvezmény, közvetlen pénzügyi támogatás) biztosítson a feladatellátásra.

- Végezetül ez utóbbiból következik, hogy egy nem kötelező önkormányzati feladatot csak abban az esetben tud az önkormányzat kiszervezni, ha annak jelentős díjbevételei vannak – egyébként jellemzőbb, hogy a feladatot házon belül látja el.

Összességében kijelenthető, hogy a kétezres évek második felétől erőteljesen szűkült az önkormányzatok szabadsága abban, hogy közszolgáltatás-nyújtási kötelezettségeiket milyen szervezettípus alkalmazásával látják el (uo.). A mozgástérszűkülés számos jogszabály-módosításnak tulajdonítható (az Mötv. mellett ld. még rendre és részben előzetesen a Horváth M. 2015: 174 által említetteket²⁷), amely jogszabály-módosítások alapját részint a már említett közszolgáltatások európai szabályozásának változásai adták. Azok a változások, amelyek szembementek a 2000-es évek közepéig élő uniós liberális politikával, a teljes privatizáció ideájával (uo.). Horváth M. (2015: 177–187) szerint ez leginkább abban nyilvánult meg, hogy Európa szerte egyre több kockázatot láttak a közszolgáltatások teljes privatizációjában; például a nagyszolgáltatók a pozícióik megszilárdulását követően versenykorlátozó megoldásokban lettek érdekeltek, míg a megrendelői oldal a szolgáltatási díjak mérséklésében vált érdekeltté. Az állam és az önkormányzatok közszolgáltatás-nyújtásban betöltött szerepe újra felértékelődni látszott, szemben a közszolgáltatás-nyújtás versenyeztetés útján történő kiszervezésével (uo.: 169). Azonban a tagállamok között eltérő módon. Ugyanis a liberalizáció fénykorát követő válságok megkérdőjelezve az addigi irányvonalat, eltérő módon jelentkeztek a rendszerváltó országokban, mint a nyugati országokban. Előbbiek esetén a történelmi hagyományokból fakadóan a társadalmi alternatívák mellett nagyobb eséllyel jelent meg

²⁷ 2003. évi C. tv., 2005. évi XVIII. tv., 2007. évi LXXXVI. tv., 2008. évi LX. tv., 2011. évi. CXCVI. tv., 2011. évi CCIX. tv., 2012. évi CX. tv., 2012. évi CLXXV. tv., 2013. évi CLXXXVIII. tv.

állami megoldás (uo.). Magyarország szélsőséges példaként említendő, ugyanis a legteljesebb mértékben élve az uniós jog által adott felhatalmazásokkal (uo.: 186), az uniós politikákkal meglehetősen ellentétesnek tűnő szabályozást alkotott (részletesen ld. uo.: 179–184). Sőt, a jog és a gyakorlat nem is feltétlen esett egybe, így színesebb a kép, mint amit a törvények sugallanak (Hajnal és Kucsera 2023a).

4.2.2 Átalakítások a 2010 óta eltelt időszakban

Mint a fejezet legelején írtam, az önkormányzatok a második Orbán-kormány ciklusának közepén kerültek először célzottan a magyar kormányzat célkeresztjébe (Lentner 2014: 333), mellyel egy, az önkormányzati rendszert és az önkormányzati vállalatulajdonlást is érintő, több cikluson át tartó és több szektort érintő reorganizációs folyamat vette kezdetét, benne kisebb-nagyobb remunicipalizációs és renacionalizációs hullámokkal, valamint az önkormányzatok (és így az önkormányzati rendszer) autonómia-csökkenésével/ funkcióvesztésével. Ebben a fejezetben ezt a folyamatot mutatom be.

Magyarországon 2010-et követően határozott átrendeződés zajlódott le az önkormányzati vállalatulajdonlásban, amely átrendeződés érintette a feldolgozóipart, a villamosenergia- és gázellátást, a vízellátást, valamint kiterjedt a vállalatulajdonlásra túl olyan területekre is, mint a helyi útfenntartás és a lakás/ épületkezelés (EC 2018). Így ami az önkormányzati közfeladat-ellátási profil utóbbi években lezajlott változásait illeti, szükségszerű áttekinteni az egyébként is egyértelműen kiemelendőnek számító közműszolgáltatást érintő változásokat. A továbbiakban azt fogjuk látni, hogy 2010-től kezdődően Magyarországon a közműszolgáltatással összefüggő feladatellátás – egyes ágazatokban teljesen, míg más ágazatokban részlegesen – átkerült a központi közigazgatás felügyelete alá (Hegedűs és Péteri 2015). Megjegyzendő, ez nem része egy globális változásnak, nem egy általános tendencia, se nem paradigmaváltás, hiszen míg egyes országokban az utóbbi években ez hasonlóan lezajlott, más országokban nem, vagy eltérő módon történt (Horváth M. 2016a).

A folyamat két fő lépésből állt (vö. Horváth M. és Péteri 2013, Hegedűs és Péteri 2015, Horváth M. 2016b, Horváth M. és Bartha 2018), amely végső soron egy közvetett renacionalizációs folyamatnak tekinthető:

- a közművagyon átrendezése, újra önkormányzati kézbe adása (remunicipalizáció), valamint
- a közművagyon államosítása (centralizáció).

Az önkormányzati feladatellátáshoz (korábban) szorosan kötődő közműszektor-átalakítást megindító első konkrét lépés az Nvtv.²⁸ és a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény (Vksztv.; 2011. évi CCIX tv.) megalkotása volt. „*Mindkettőt 2011. december 30-án fogadta el az Országgyűlés, év végi rohamtempójú általános törvényalkotási hajrában. [...] A jogalkotás menete egy általános szabályozási dömping része volt, amelynek a 2011. decemberi időszak volt az egyik csúcsa.*” (Horváth M. és Péteri 2013: 146). Vagyis az ágazati átalakítások a víziközmű-szektorral kezdődtek.

Amögött, hogy a második Orbán-kormány a víziközmű-szolgáltatással kezdte meg a későbbi teljes közműszektor átalakítását, két ok húzódik meg. Horváth M. (2016b) szerint, az egyik az elaprózódott ellátórendszernek felróható méretgazdaságossági problémák – a 90-es évek elején 40, míg a 2000-es évek végén több mint 400 vállalat volt a piacon (uo.). A másik, hogy főleg ebben a szektorban egy másik általános probléma volt, hogy a korábbi (privatizációs) időszak alatt nem, vagy korlátozottan forgalomképes eszközöket (közműhálózatok) is privatizáltak az üzemeltetési jogokon túl (Ungvári és Koskovics 2011, Horváth M. 2016c, 2018 és 2019). Holott ezt törvény tiltotta (ld.: Ötv. 79.§). Így első körben ezekre válaszul – Horváth M. és Péteri (2013) szerint – a víziközművek üzemeltetési jogát egy megállapodást követően vagy térítésmentesen az ellátásért felelős helyi önkormányzat tulajdonába (2013. január 1-ig), vagy – ahol a víziközmű önkormányzattól függetlenül jött létre – a Ptk. szabályai szerint az ellátásért felelős önkormányzat tulajdonába kellett utalni (2013. december 31-ig). Ezzel párhuzamosan rendezni kellett továbbá a nem, vagy korlátozottan forgalomképes eszközök és a beruházások tulajdonjogának kérdését is (uo.). Az ellátás magánkézből önkormányzati kézbe való visszajátszásának szükségességének igazolására pedig jó alapot biztosítottak a 2011-es európai uniós pályázatok kiírási feltételei is. Ezek szerint a

²⁸ A törvény megadta annak jogi lehetőségét, hogy amennyiben az állam egy közfeladatot elvon az önkormányzatoktól, akkor azzal párhuzamosan a közfeladat ellátásához szükséges önkormányzati vagyon is átkerüljön a központi kormányzathoz.

víziközmű fejlesztési forrásokra csak azoknak a vállalkozásoknak volt lehetősége, amelyekben az önkormányzati vagy az állami tulajdoni hányad 100 százalék (Ungvári és Koskovics 2011).

Részen a víziközmű-szolgáltatás biztosítás átalakításával egy időben kezdődött a szilárdhulladék-szállítás rendjének átalakítása is, amelynek jogi alapját a hulladékról szóló törvény (Hulladéktv.; 2012. évi CLXXXV. tv.) adta. Hasonlóan a víziközmű-szolgáltatáshoz, a központi kormányzat szemében ebben a szektorban is az volt a fő ürgy az átalakításra, hogy a hulladékgazdálkodó cégek párhuzamos működése méretgazdaságossági problémákkal küzd (Hajnal és Kucsera 2023a). Holott ebben a szektorban már korábban, a 2000-es években, organikus módon megindult a vállalatok összeolvadása, amelyet a Hulladéktv. így keresztbe húzott, ugyanis a természetes piaci integrációtól – melyek során sokszor logikátlanak tűnő, de jól működő (pl. 50-60 kilométeren hosszan elnyúló) szolgáltatási területek jöttek létre – sokszor teljesen eltérő, akár nem is túl hatékony elvek mentén kezdődött meg a regionalizáció (uo.).

A kormányzati kommunikációban ezen a ponton jelentek meg erőteljesebben a közműdíjakkal kapcsolatos aggályok, melyeket „rezsicsökkentés” címszóval kezdték kommunikálni.

A közüzemi vállalatok teljesítményét erősen kritizálták. Ezek a kritikák a magas szolgáltatási díjak, a helyi önkormányzati bevételekhez való alacsony szolgáltatói hozzájárulás, a nem tiszta üzlet és a közbeszerzési szerződések felelősségi problémái ellen irányultak (Horváth M. 2016c és 2018). Mi több, ezek a kritikák a víziközmű-szolgáltatáson és a szilárdhulladék-szállításon túl az elektromos áram, a vezetékes gáz, a távhő, a folyékonyhulladék-kezelés és a kéményseprés ágazataival szemben is megjelentek, tovább gerjesztve az egyre inkább felgyorsuló átalakítási hullámot.

Amely ágazatokban arra szükség volt – itt először kifejezetten újfent a víziközmű-szolgáltatás és szilárdhulladék-szállítás –, a magántulajdonú cégek kiszorításának következő három lépésből álló folyamata zajlott le (részletesen ld.: Horváth M. 2016b):

- kizárólagos jogok biztosítása az önkormányzati tulajdonban lévő, közműszolgáltatást végző társaságok számára (az önkormányzatok mentesítése a közbeszerzési kötelezettség alól),
- a minimális szolgáltatási üzemméret több lépcsőben való lényeges emelése (és ezáltal a minimális üzemméretet el nem érő szolgáltatók kiszorítása),^{29,30} valamint
- a magántulajdonosi részesedések törvényi korlátozása (50 százalékot meghaladó magántulajdoni hányad tilalma).³¹

Összességében mindez egy olyan monopolizációs folyamatot jelentett, amelynek hatására önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok szűntek meg, ami az önkormányzatok költségvetésére is hatással lehetett. Ugyanis a 2010-es évek első éveiben „[...] az önkormányzati ellenőrzés alatt álló (25% feletti részesedéssel rendelkező) vállalatok nettó értékesítése a városok költségvetési bevételeinek 23 százalékát teszi ki. [...]” (Péteri 2013: 17). Mindez pedig azt mutatja, „[...] hogy a helyi önkormányzatok nagyban függenek saját vállalataik teljesítményétől.” (uo.: 17). 2010-ben az önkormányzati vállalatok a helyi forgalomképes eszközöknek az 55 százalékát adták, ez a teljes önkormányzati vagyon 13 százaléka volt, ami összesen 362 megyei önkormányzati

²⁹ A víziközmű-szolgáltatási piacon, az alábbi módon (Horváth M. és Péteri 2013): a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény (Vksztv.; 2011. évi CCIX. tv.) felhasználói egyenértékhez (számításának módját ld. a Vksztv. 1. mellékletében) köti a működési engedélyeket – kvázi meghatározva a minimális fogyasztói számot. Ezeket kezdetben 50 ezer, 2014-ben 100 ezer, míg 2016-ban 150 ezer felhasználói egyenértékhez kötötték, így csökkentve a korábbi, több mint 400 szolgáltatóból álló piacot 2012 végére 50, majd 2016-ra körülbelül 30 szolgáltatóra.

³⁰ A szilárdhulladék-szállítás piacán a korábbi 100 hulladékgazdálkodó vállalat körülbelül 60 vállalatra szűkült, amelyek 19 regionális (megyei) hulladékkezelő vállalat alá lettek beszerelve, vagyis valamilyen alvállalkozói szerződéssel kapcsolódnak a regionális vállalatokhoz. A regionális vállalatok jellemzően több önkormányzatnak a céltársulásai, amely céltársulások közvetlenül tulajdonolják az adott körzet hulladékszállító vállalatait és magukat a hulladéklerakó helyeket is. Ez az átalakulás egy több éves folyamat, amelynek vége, szakértői meglátások alapján valószínűsíthetően az lesz, hogy ezek a cégek és lerakók állami kézbe kerülnek. Jelenleg az élő szerződések miatt ez nem történt meg mindenhol, ugyanis a lerakók jellemzően uniós forrásokból lettek építve, így azokat még moratórium védi (Hajnal és Kucsera 2022).

³¹ Az Nvtv. alapján megmaradhettek a külföldi befektetők tulajdonjogai a vállalatokban, azonban előírás szerint az önkormányzatoknak többségi tulajdoni hányadot kellett biztosítani. Ugyancsak a törvény erejénél fogva a legtöbb ágazatban nonprofit vállalatokká kellett alakítani a gazdasági társaságokat, amelybe a törvényi keretek miatt a külföldi befektetők bele is egyeztek. Mindezek következménye az lett, hogy a befektetők sorra vonultak ki az érintett ágazatokból, ugyanis ez felért volna egy ingyenes, profit nélküli működtetéssel (Hajnal és Kucsera 2022).

vállalatot tart: 90db (24,9%) 25 százalékos tulajdoni hányad alatti, 42db (11,6%) 25 és 50 százalékos tulajdoni hányad közötti, valamint 230db (63,5%) 50 százalékos tulajdoni hányad feletti (Szabó 2012 in: Péteri 2013).

Idáig mindez csak a rendszer teljes átalakulási folyamatának az első éveit írja le. Ugyanis ekkor indult el a decentralizált szervezetrendszer még drasztikusabbnak tekinthető átszervezése, az önkormányzatok (főként megyei) feladat- és hatásköreinek fokozatos lebontása (Hoffman 2012, Szenté 2012), amely folyamat az önkormányzati adósságkonszolidációval kezdődött el.

Az önkormányzati adósságkonszolidáció 2011–2014 között zajlott le. Ez volt gyakorlatilag az Orbán-éra első nagyobb, teljes önkormányzati rendszert érintő reformja, amely még kimondatlanul, de egyértelműen párhuzamba állítható az illiberális célok szisztematikus kiépítésével. Ennek során az állam erőteljesen avatkozott be az önkormányzati gazdálkodásba: közel 1350 milliárd forintnyi adósságot vállalat át a decentralizált rendszertől (Lentner 2014: 339). Először az 5000 főnél kisebb települések adósságállományát vállalta át teljes mértékben – a nagyobbakét részben –, majd 2014-től a nagyobb települések teljes adósságállományát is, míg azok, amelyek korábban nem éltek hitelfelvétellel, kompenzáló fejlesztési támogatásban részesültek (uo.: 333). Az adósságkonszolidáció az önkormányzatiságra és az önkormányzati feladatellátás szervezeti struktúrájára is kihatott, alapvetően (de nem kizárólag) az önkormányzatok költségvetési szervezeteit érintve.

A központi kormányzat az adósságkonszolidáció során egyrészt rendezte a megyei önkormányzatokhoz tartozó kórházak és szociális intézmények túlköltekezéséből fakadó adósságállományát (Hegedűs és Péteri 2015), másrészt, hosszú távon átalakította a megyei kórházak és a legtöbb járóbeteg-szakellátást végző intézmény tulajdonosi struktúráját (ld. Mötv.): ezek felett az intézmények felett a tulajdonosi joggyakorló az állam lett.

Az egészségügyhöz hasonló centralizáció zajlott le a közoktatásban is. A nemzetközi decentralizációs folyamatokkal ellentétesen, az Mötv. és a nemzeti köznevelésről szóló törvény (Köznev.; 2011. évi CXCV. tv.) elfogadásával (politikai fogantatú) újraközpontosítás zajlott le Magyarországon. Állami tulajdonba vették a közoktatási

intézményeket – az óvodák kivételével –, új központi intézményfenntartó és vagyonkezelői központ hoztak létre (Klebensberg Intézményfenntartó Központ; KLIK), államosították és központosították a tankönyvkiadást és tankönyvterjesztést, központi pedagógus-bérfinanszírozást vezettek be (Hegedűs és Péteri 2015).

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvénnyel (Nvtv.) korlátozták az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok alapításának és az azokban való önkormányzati részesedésnek a mértékét, valamint *a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény* értelmében az önkormányzatok hitelfelvételének gyakorlatát is.³²

Az önkormányzati adósságkonszolidációval kezdődött centralizációs irány ugyanakkor nem ért véget magával a konszolidációval. Észre kell venni továbbá, hogy az államosítási törekvések már a 2010-es éveket megelőzően is felkerültek a magyar politika napirendjére.³³ Egyrészt, 1998 és 2002 között az első Orbán-kormány is tett már lépéseket ennek irányába, másrészt, a 2008-as gazdasági világválság következtében Görögországhoz hasonlóan (Tsekos és Triantafylloupoulou 2016) az aktuálisan hatalmon levő baloldali-liberális kormányzat is a problémák egy lehetséges kezelési módjának tekintette ezt (Horváth M. és Bartha 2018).

Ezen a ponton ugyanakkor fontos különbséget tenni kétfajta államosítási „módszer” között. Az egyik ilyen a jelen munkában csak marginálisan érintett, a magánpiac és az állam között végbemenő közvetlen vagyontranszfer,³⁴ míg a másik, amikor mindez az önkormányzatok közbeékelésével történik: közvetett renacionalizáció. Ekkor először az önkormányzatokhoz utalják a vagyonelemeket, majd csak azt követően a központi kormányzat kezébe.

³² Ez a gyakorlat csak akkor vett fordulatot, amikor az önkormányzatok 2019-ben megkapták a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások garanciavállalásának jogát, túlzott kockázatot vállalva a városok gazdálkodásában (Hegedűs et al. 2019).

³³ 2010-et megelőzően a magyar állam kezébe került a Magyar Légiközlekedési Vállalat (Malév), a Postabank, az M1-es autópálya, a Bizományi Áruház Vállalat, valamint tervek voltak a gázüzletág Magyar Olajvállalattól (Mol) való felvásárlására is (Voszka 2001 és 2013).

³⁴ Megjegyzés: ez nevezhető egy át- vagy visszajátszásnak, melynek során a magánbefektetők ellehetlenítésével oldotta meg a kormányzat a különböző vagyonelemek állami kézbe kerülését.

Összességében tehát számos olyan esettel találkozhatunk, amelyek végeredménye a magántulajdon állami tulajdonba kerülése volt (az eseteket ld.: Voszka 2001, 2011 és 2013), míg kevesebb olyan esettel, amelyekben a tulajdon nem került közvetlenül a magánszektorból az államhoz, hanem először az önkormányzatokhoz került és csak azután az államhoz. Vagyis „*A magántulajdonosok kiszorítását követően a küzdelem új fázisába lépett [...] a központi kormányzat már az önkormányzati tulajdonost tekintette elsőszámú ellenlábasának.*” (Horváth M. 2016b: 138). Ilyen megoldások voltak: egyes szolgáltatások közérdekűvé nyilvánítása és nonprofittá tétele, különadók kivetetése, vagy a fogyasztói adók és díjak központilag történő csökkentése (Horváth M. 2016a és 2016b, Horváth M. és Bartha 2018). Ezekkel alapjaiban lehetetlenítették el a közszolgáltatás-nyújtás rentábilis megvalósítását. Nézzük részletesen mindezt.

Horváth M. (2016b: 138–139) alapján, az önkormányzati felügyelet alatt álló közüzemeken keresztül történő feladatellátás állami felügyelet alá vonása az alábbi szisztematikus lépésekben valósult meg:

- Eredményelvonás különadók kivetésével (közművezetékek adója, hulladéklerakási díj, útdíj a szállítmányozásra, energiaszolgáltatók és hulladékgazdálkodók jövedelemadója, köztemető-fenntartók telekadója).

- Rezsicsökkentés (a fogyasztói díjak központi csökkentése az önkormányzati cégek által nyújtott elektromos áram-, a vezetékes gáz-, a távhő- és az ivóvízszolgáltatást, a háztartási hulladék kezelését, a folyékony hulladék kezelését és a kéményseprést illetően (ld. még: Voszka 2013, Szemesi 2016)).

- Államháztartáson kívüli források centralizálása és monopolhelyzetbe hozása központi holdingok alatt („*Az Első Nemzeti Közműszolgáltató Zrt., a gáz-, tervezetten a távhőszolgáltatás, illetőleg a Nemzeti Hulladékkezelő Koordináló és Vagyonkezelő Zrt. a hulladékgazdálkodás lakossági ágának [...] központosítását valósította meg.*” (Horváth M. 2016b: 139)).

- A rezsicsökkentésen túlmenő egy jóval szigorúbb hatósági árrendszer bevezetése (központi ár- és díjmeghatározás a helyi önszabályozás és a piaci mechanizmusok helyett).

Mindezek eredményeként az állami tulajdon aránya jelentősen bővült az energiaszolgáltatási rendszerek struktúrájának átrendeződése és a szektort vezető külföldi nagyvállalatok hazai leányvállalatainak piaci értékvesztése mellett.

Az itt bemutatott remunicipalizációs, majd centralizációs folyamat idővel más ágazatokban is lezajlott, azonban az eltérő piaci sajátosságok miatt nem az előbb leírt szisztematikus módon. Nézzük ezeket.

A kéményseprőiparban, ahol a 2010-es évek közepén kezdődött el a reorganizáció, az átalakítás hasonló mintázatot követ, mint a víziközműveknél vagy a személyszállításnál. Ennek törvényi alapját a kéményseprő-ipari tevékenységekről szóló törvény fogalmazta meg (2015. évi CCXI. tv.). E törvény szerint az önkormányzatoknak két lehetősége volt azokban az esetekben, amelyekben egy közszolgáltató³⁵ élő szerződéssel rendelkezett az ellátásért felelős önkormányzattal – a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló törvény (2012. évi XC. tv.) alapján kötött közszolgáltatási szerződés szerint. Az egyik lehetőség az volt, hogy a 2015. évi CCXI. tv. hatályba lépését követően az önkormányzat a szolgáltatást maga biztosítja a szerződés lejártáig, míg a másik, hogy nem biztosítja azt, a szerződést a közszolgáltatóval felmondja és a szolgáltatási jogot átadja az állami kéményseprő-ipari szervnek. Vagyis a katasztrófavédelemnek. Ez az újra-államosítási folyamat amiatt tekinthető mégis a víz- vagy hulladékgazdálkodási reorganizációhoz képest egy egyedibb megoldásnak, mert ebben az esetben már a 2015. évi CCXI. tv. is deklarálta a végeredményt. Abból egyértelműen látszott, hogy legkésőbb a 2012. évi XC. tv. alapján kötött közszolgáltatási szerződések lejártát követően minden kéményseprő-ipari tevékenység állami befolyás alá fog kerülni. (Jelenleg ez a folyamat még tart.)

A távhőszolgáltatás esetén még kevesebb hasonlóság mutatkozik, bár a végeredmény ugyanaz. Azokban a városokban, ahol volt központi távhőszolgáltatásra alkalmas hálózat kiépítve (körülbelül 100-110 ilyen város lehet), az önkormányzatok jellemzően saját gazdasági társaságot (többnyire kft.-t) hoztak létre a szolgáltatás biztosítására, amelyben

³⁵ Törvény alapján közszolgáltató lehet az önkormányzat által alapított költségvetési szerv, gazdálkodó szerv, nonprofit szervezet és egyéb szervezet, valamint pályázaton nyertes gazdálkodó szervezet (ld. 2012. évi XC. tv. 5. § (1) a-b), azonban a Hajnal és Kucséra (2022) munkában készült interjúk szerint ezek jellemzően pályázatú nyertes magánvállalatok voltak.

esetenként volt, esetenként nem volt (akár külföldi) magántulajdon (Hajnal és Kucsera 2023a). Vagyis itt a szolgáltatás jellemzően nem került ki teljes egészében az önkormányzati felügyelet alól – az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokon keresztül volt biztosítva – így gyakorlatilag kimaradt a remunicipalizációs lépés.

Összességében tehát többé-kevésbé *„A recept világos: központi árszabályozással veszteségessé kell tenni a szektort, az önkormányzatok tipikusan nem tudják pótolni a kiesett bevételeket, számukra egyedi döntések alapján a központi költségvetés kompenzációt nyújt, miközben a magánbefektetők menekülnek erről a piacról, és helyettük a kormányzathoz közeli (rejtett támogatásokat élvező) magáncégek lépnek be, vagy a kiemelt támogatásokat élvező állami-önkormányzati cégek veszik át a szolgáltatást.”* (Hegedűs és Péteri 2015). Az önkormányzatok végső soron sok korábbi funkciójukat elvesztették, melyek között lényeges, hogy mik voltak ezek az elvesztett funkciók, valamint az is, hogy az újonnan létrejövő központi irányítás alatt ezek miként működnek tovább. Ugyanis az itt leírtak, valamint a napjainkban is zajló önkormányzati rendszert érintő kormányzati politika között rendre hasonló motívumok jelennek meg. Ez pedig úgy tűnik, hogy a decentralizált rendszer politikai érdekek mentén történő ellehetetlenítése, amely a 2019-es helyi önkormányzati választások után megrendült Fidesz-KDNP egyeduradalom,³⁶ a 2020-as Covid-19 járvány és a 2022-ben kezdődött orosz–ukrán konfliktus hatásainak következtében még inkább kiéleződni látszik.³⁷

³⁶ Összefoglalásként ld. László és Molnár 2019.

³⁷ Érintőlegesen ld. Horváth 2020; valamint ld. még: (i) a vészhelyzeti kormányzás kihirdetéséről szóló kormányrendeleteket (40/2020 (III. 11) Korm. rendelet, 478/2020 (XI. 3) Korm. rendelet és 27/2021 (I. 29) Korm. rendelet), (ii) a gépjárműadó elvonásról szóló kormányrendeletet (92/2020 (IV. 6.) Korm. rendeletet), (iii) az ingyenes közterületi parkolásról szóló kormányrendeleteket (88/2020 (IV. 5.) Korm. rendelet és 512/2020 (XI. 21.) Korm. rendelet, (iv) az önkormányzati adók megemelésének, új adók bevezetésének és a 2020-as adókedvezmények eltörlésének 2021-es tilalmáról szóló kormányrendeletet (535/2020 (XII. 1.) Korm. rendelet), (v) a mikro-, kis- és középvállalkozások iparüzési adójának korábbi, legfeljebb 2 százalékról 1 százalékra való csökkentéséről szóló kormányrendeletet (639/2020 (XII. 22.) Korm. rendelet), valamint még újabban (2021–2022) a villamosenergiaszektor és az energetikai közbeszerzések átalakításával (ld. itt: HVG 2021, itt: Weinhardt 2021, valamint itt: Kovács 2022), a még önkormányzati kézben maradt vízközműszolgáltatók feladatainak állami átvételével (ld. itt: Brückner 2022, valamint itt: Sudár 2022), vagy az európai energiaválság (ld. itt: Hecker és Dózsa 2022) önkormányzati gazdálkodással összefüggő sajtóhíreket: a települési önkormányzatok energiaválságáról és

5 KUTATÁSI KÉRDÉSEK ÉS HIPOTÉZISEK

Mint arról a disszertáció bevezető részében már szó volt, munkám átfogó ambíciója a magyar önkormányzati vállalatok dinamikájának a leírása és az ezt alakító tényezőknek (/ hajtóerőknek) az azonosítása. Az előző fejezetekben bemutatott áttekintések alapján megállapítható, hogy ezt a témát hazai környezetben mélyebben csak kvalitatív/ eset alapon vizsgálták, így szisztematikus, kvantitatív, objektív, nem perceptuális adatokon nyugvó vizsgálat ez idáig nem történt. Jelen disszertáció keretében a célom, hogy ezt a hiányt a fellelhető adatok alapján pótoljam/ mérsékeljem. Ennek érdekében, mint arra a módszertani fejezet esetválasztás indoklásáról szóló részében majd bővebben is kitérek, az önkormányzati vállalatok dinamikájának leírására és a dinamikát alakító tényezők azonosítására az önkormányzatok fővárosi és kerületi mintáit fogom használni (bővebben ld. majd a módszertani részben). Ugyanakkor ahogy arra itt és korábbiakban is már felhívtam a figyelmet, mivel ilyen jellegű hazai vizsgálatra eddig nem került sor, így számos olyan adatmegismerési korlát van (bővebben ld. uo.), amelyek miatt a vizsgálatban jelenleg csak alapszintű adatok elemzésére van lehetőség. Ezek alapvetően az önkormányzati tulajdonban lévő vállalatok számosságára és a számok változására vonatkozó adatok, amelyeket részben fogok olyan további a vállalati tömeget leíró jellemzőkkel kiegészíteni, mint a vállalatok nonprofit és profitorientált jellege, jogi formája, vagy gazdasági szektorok szerinti megoszlása.

A fentiek alapján tehát, alapvetően két kutatási kérdés mentén fogok vizsgálatot folytatni. Az egyik egy leíró, míg a másik egy magyarázó jellegű kérdés, melyekhez több hipotézis kapcsolódik (ld. alább). Az első kutatási kérdésem, hogy *(KK1) Miként változott a fővárosi és kerületi önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok száma 1990–2022 között?* Míg a második kutatási kérdésem, hogy *(KK2) Milyen hajtóerők és milyen módon voltak hatással a fővárosi és kerületi, többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok számának a változására 1990–2022 között?* Megjegyzendő, hogy bár a kutatási kérdések alapvetően az önkormányzati vállalatok

fizetéseképtelenségéről (itt: Szalai 2022), a fővárosi önkormányzat energetikai válságintézkedéseiről (ld. itt: Nagy 2022) és Budapest főváros közlekedési vállalatának energiaellátással összefüggő problémáiról (ld. itt: Portfolio 2022, valamint itt: Ambrus 2022).

számosságának leírására és a számosságban bekövetkező változások magyarázatára vonatkoznak, mint fentebb jeleztem, az elemzések során és főként (de nem kizárólag) leíró jelleggel megjelennek további, a vállalati tömeg összetételére vonatkozó adatok is. A kérdésfeltevés alapvetően a korábbi kutatásokból, valamint abból fakadnak, hogy az adatok megbízhatósága és teljessége az önkormányzati vállalatok számosságára vonatkozóan áll rendelkezésemre.

A disszertáció magyarázó kutatási kérdésének megválaszolására felállított hipotézisek két fő csoportba lettek sorolva. Az első csoportba tartozó hipotézisek az önkormányzati vállalatszám-változásokat befolyásoló helyi önkormányzati szintű hajtóerőkre (pénzügyi, társadalmi-gazdasági és politikai hajtóerők), míg a második csoportba tartozó hipotézisek a vizsgált önkormányzatoknál egyformán jelentkező, rendszerszintű hajtóerőkre vonatkoznak (gazdasági, intézményi-jogi és politikai makrokörnyezet irányából érkező hajtóerők: közigazgatási reformdoktrínák, gazdasági világválság, önkormányzati adósságkonszolidáció, valamint a magyar politikai vezetés változása). A két csoportba sorolt hipotézisek külön-külön részben követik Andrews (2020), valamint Hajnal és Hajnal (2022) és Hajnal és Kucsra (2023b) munkáiban megjelenő hipotézisek logikáját. A továbbiakban a hipotézisek bemutatásával foglalkozom, rámutatva a szakirodalomba való elméleti és empirikus beágyazottságukra.

5.1 Az önkormányzati vállalatok számának változásaira helyi önkormányzati szinten ható tényezőkkel kapcsolatos hipotézisek

5.1.1 A helyi önkormányzatok vállalatszám-változásainak pénzügyi hajtóerői

Ami a korporatizáció pénzügyi aspektusát illeti, többen rámutatnak, hogy a korporatizáció által csökkenthetők (helyi szinten) a költségvetési problémák (vö. Pollitt et al. 2004, Kruijf és Van Thiel 2017, Ferry et al. 2018, Andrews et al. 2020). Ezt a gyakorlat is megerősíti: a helyi önkormányzati közszolgáltatás-nyújtás különböző szervezettípusokon keresztül történő gyakorlati megvalósítására tett kísérletek (az empirikus példákért ld. újból Sandford 2016, Cepiku et al. 2016, Ferran és Puey 2016, Andrews et al. 2020) abba az irányba mutatnak, hogy az önkormányzatok korporatizációs gyakorlata számos vonzó pénzügyi előnnyel járhat (ld. újra Stumm 1996, Babbidge et al. 2006, Grossi és Reichard 2008, Bel és Fageda 2010, Citroni et al. 2013, Thynne 2003,

Gradus et al. 2014, Andrews et al. 2020). Mint arra Van Genugten et al. (2020) és Andrews et al. (2020) rámutatnak, a pénzügyi előnyök jobban érvényesülnek a kisebb, mintsem a nagyobb önkormányzatok esetén, valamint alapvetően a profitorientált, semmint a nonprofit vállalatok létrehozása esetén.³⁸ Végző soron kijelenthető, hogy a korporatizáció összefügg a hagyományos bevételi források csökkenésével/ elapadásával, a kormányközi transzferektől való függés következtében kialakuló bevétel oldali diverzifikációval, és magával a hitelből való finanszírozással (uo.) – szintén a nem elégséges mértékben biztosított/ megvont költségvetési források miatt.

Ezek alapján a következő feltételezhető:

H1: Helyi szinten az önkormányzati gazdálkodásra negatívan ható pénzügyi változás hatással van a vállalati formában történő közszolgáltatás-nyújtásra: amennyiben az önkormányzatok költségvetési helyzete romlik, vállalatok jönnek létre (ez erőteljesebben jelentkezik a kisebb önkormányzatok esetén és főként profitorientált vállalatok létrehozásában nyilvánul meg).

5.1.2 A helyi önkormányzatok vállalat-szám-változásainak társadalmi-gazdasági hajtóerői

Andrews et al. (2020) bemutatják, hogy a korporatizáció összefügg az önkormányzatok társadalmi-gazdasági komplexitásával és gazdasági teljesítményével, mivel a nagyobb lakosságszámmal, a magas és sokféle helyi igényekkel, valamint az élénkebb helyi gazdasággal rendelkező önkormányzatoknak több helyi igényt kell kielégíteniük. Ilyen összetett környezetben az önkormányzatok innovatív közszolgáltatás-nyújtásra vannak kényszerítve (Donaldson 2001), amely innovációs kényszer még erőteljesebben jelentkezik a koncentrált, hátrányos helyzetű, vagy a heterogén lakosságot ellátó önkormányzatok esetén (Romero et al. 2010). A korporatizáció ilyen értelemben az innováció egy típusa.

³⁸ Magyarországon a gazdasági társaságok bejegyzésére számos lehetőség áll rendelkezésre. Jellemzően és leggyakrabban korlátolt felelősségű társaságok és zártkörűen működő részvénytársaságok – korábban közhasznú társaságok és részvénytársaságok – formájában működnek (mindkettő esetén létezik ezek nonprofit formája is).

Andrews et al. (2020) rámutatnak arra is, hogy az összetett társadalmi-gazdasági körülmények során felmerülő piaci bizonytalanság miatt a korporatizáció inkább a nonprofit, semmint a profitorientált szervezetek létrehozását eredményezheti (vö, Girth et al. 2012).

Ezek alapján következik:

H2: Helyi szinten az összetett társadalmi-gazdasági környezet változása hatással van a vállalati formában történő közszolgáltatás-nyújtásra: a növekvő népsűrűség és a növekvő eltartottsági ráta (mint a társadalmi-gazdasági környezetet leírására használt mutatók) az önkormányzati vállalatok számának növekedésével jár együtt (ez főként nonprofit gazdasági társaságok/ közhasznú társaságok létrehozásában nyilvánul meg).

5.1.3 A helyi önkormányzatok vállalatszám-változásainak politikai hajtóerői

A disszertáció irodalmi áttekintőjében több, a korporatizációt hajtó politikai körülményt mutattam be. Általánosságban elmondható, hogy az önkormányzatok jellemzően törekednek arra, hogy megnyerjék maguknak az erős szakszervezetek vagy iparágak támogatását (Bel és Fageda 2010), mintegy törekedve az újraválasztásra. Ezért olyan önkormányzati szervezeteket hozhatnak létre (köztük vállalatokat), amelyek vezetésébe ilyen erős támogatói háttérrel rendelkező személyeket ültetnek (Van Genugten et al. 2020). Továbbá kijelenthető, hogy instabil/ változékony politikai környezetben az önkormányzati szervezetek létrehozásával, azok vezetőire hárítva a közszolgáltatás-nyújtás nem kielégítő teljesítményét (ld. újra Bordeaux 2004, Tavares és Camoes 2010, Rodrigues et al. 2012, Tavares 2017), csökkenthető a politikai felelősségrevonás (ezzel szintén az újraválasztás irányába hatva). Szemben a hosszabb ideig hatalmon maradó vezetők által uralt stabil/ kisebb változékonysággal rendelkező környezettel (bővebben ld. még Forestier 2010).

Ezekén túl meghatározóbb korporatizációt hajtó politika vonatkozású körülménynek tűnik a helyi kormányzat ideológiája. A helyi kormányzó párt politikai spektrumon való elhelyezkedése ugyanis meghatározó a helyi kormányzat politikai döntéseiben (Osborne és Slivinski 1996): a közszolgáltatás-nyújtás hatékonyságát a baloldali pártok direkt állami beavatkozásokkal, míg a jobboldali pártok jellemzően a kiadások csökkentésével,

szerződéskötéssel és privatizációval javítják (ld. újból Bel és Fageda 2010, Gradus et al. 2014, Tavares és Camoes 2010, Wollmann 2018, Andrews et al. 2020, Van Genugten et al. 2020). Mindamellett látni kell, hogy a jobboldali ideológiára jellemző szerződéskötés és privatizáció népszerűtlen lehet a lakosság körében (Andrews et al. 2020). Így jobboldali ideológia esetén a korporatizáció egy kompromisszumos megoldás (Leavitt és Morris 2004, Tavares és Camoes 2010), ami esetükben (vállalkozásbarát ideológiájukból fakadóan) jellemzően profitorientált vállalkozások létrehozásában nyilvánul meg.

Ezekből következik:

H3: Helyi szinten az önkormányzati vezetés színének változása hatással van a vállalati formában történő közszolgáltatás-nyújtásra: ha baloldali vezetés helyébe jobboldali vezetés lép, az önkormányzati vállalatok számának növekedésével kell számolni (ez profitorientált vállalatok létrehozásában erőteljesebben nyilvánul meg), míg, ha jobboldali vezetés helyébe baloldali vezetés lép, akkor az önkormányzati vállalatok számának csökkenésével.

5.2 Az önkormányzati vállalatok számának változásaira rendszerszinten ható tényezőkkel kapcsolatos hipotézisek

5.2.1 *A helyi önkormányzatok vállalatszám-változásainak reformdoktrínákkal összefüggő hajtóerői*

Mint azt az irodalmi áttekintőben bemutattam, az elmúlt években a nyugat- és a közép- és kelet-európai országokban is jelentős hatást gyakoroltak az NPM és a PNPM reformok a közszolgáltatás-nyújtás intézményes formáinak változásaira. Az 1980-as és 1990-es években kialakult NPM-et a piacorientált reformokra és a magánszektor irányítási technikáinak a közszférában való alkalmazására való összpontosítás jellemezte (privatizáció, kiszervezés, korporatizáció). Az NPM célja a hatékonysága javítása, a költségek csökkentése és az elszámoltathatóság fokozása volt a közszolgáltatás-nyújtása során. Az NPM megközelítésnek azonban voltak korlátai, amelyek egyre nyilvánvalóbbá váltak (ld. újból Voorn et al. 2021, Andrews 2023). Ilyenek voltak különösképp a költségcsökkentésre és a piacorientált reformokra való összpontosítás, valamint a szociális és demokratikus értékek elhanyagolásával összefüggő problémák. Az NPM-et

ért kritikák miatt megnőtt az érdeklődés a közszféra reformjának alternatív megközelítései iránt, amelyek a PNPM irányába történő elmozduláshoz vezettek. A PNPM nagyobb hangsúlyt fektet az állam szerepére. Az NPM-ről a PNPM-re való áttérést Európában számos tényező befolyásolta (pl. a 2008-as pénzügyi válság, a szélsőjobbboldali politikai pártok felemelkedése, a demokratikus intézmények és értékek eróziója). Ugyanakkor az átmenet összetett és hosszú időt felölölő folyamat, amelyek az államok között eltérő módon jelentkeznek.

Az NPM–PNPM átmenet Magyarországon a politikai és gazdasági sajátosságok miatt tekinthető egyedinek. Ez egyrészt adódik abból, hogy – hasonlóan sok más közép- és kelet-európai országhoz – Magyarország is a rendszerváltó országok közé tartozott, így sajátos történelmi hagyományként helyezve a centralizált állami berendezkedés a decentralizált berendezkedés elé (ld. a történelmi áttekintőben), másrészt a szintén egyedinek tekinthető hazai liberális-illiberális átmenetből (ld. szintén a történelmi áttekintőben).

Összességében azt kell látni, hogy az NPM reformok széleskörű hatással bírnak az önkormányzati vállalatok számának változására és az önkormányzati feladatellátás korporatizálódására (Andrews 2023). A közszolgáltatás-nyújtás üzleti alapra történő áthelyezése az ilyen reformok sarkalatos hozadéka: a reformok hatására számos országban kimutatható módon nőtt meg a kormányzati vállalatok száma (vö. Verhoest et al. 2012, Grossi et al. 2015).³⁹ Az országok közti különbségek hosszútávon szembetűnők (vö. újból Van Genugten et al. 2023). Részben adódva, hogy az ilyen reformok során a bürokrácia-csökkentéssel együtt járó üzleti alapra való áthelyeződés során nem a korporatizáció az egyetlen lehetséges átalakulási mód. A korporatizáció mellett a közigazgatási reformdoktrínák (itt tehát az NPM) hozadékanak tekinthető a kiszervezés (angolul *outsourcing*) és a privatizáció is (Hardiman és MacCarthaigh 2017).

³⁹ Megjegyzés: mint a történelmi áttekintőben írtam, a magyar önkormányzati modell, és így az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok használatának fejlődése, az európai önkormányzati modellektől eltérő módon (az NPM hatások kevésbé jelentkezték), egy sajátos utat követett. Ez a sajátos út a szervezetek széles és nehezen átlátható körét eredményezte, amely a 2000-es éveket követően is fennmaradt (ld. újból a történelmi áttekintőt).

A korporatizációnak ugyanakkor vannak egyértelmű hátrányai is (ld. újra Rubin 1988, Carroll 2009, Arapis 2013), amelyek az üzleti alapon történő szolgáltatásnyújtás nem üzleti alpra történő áthelyezését eredményezhetik. Ez a korporatizációval ellentétes dekorporatizációban, a vállalatok önkormányzati vagy állami kézbe vételében (municipalizáció/ nacionalizáció), a privatizált vállalatok újból önkormányzati vagy állami kézbe vételében (remunicipalizáció/ renacionalizáció), vagy vállalatok megszüntetésében nyilvánulhat meg. Az ilyen jellegű elmozdulások jellemzőek voltak a kétezres évek második felétől/ végétől, amely időszak egyfajta átmenetként értelmezhető az NPM és PNPM reformok közigazgatásra gyakorolt hatásai között (Drechsler és Kattel 2009, Pollitt és Bouckaert 2011, Randma-Liiv és Drechsler 2017).

Ezek alapján a következő feltételezés tehető:

H4: A közigazgatási reformdoktrínák terjedése hatással van a vállalati formában történő közszolgáltatás-nyújtásra: az NPM és PNPM közötti átmenet során megváltozik az önkormányzati vállaltszámok változási rátája és/ vagy iránya, tehát az átmenet után a vállalatok számának változása lassabb/ gyorsabb és/ vagy ellentétes irányú lesz.

5.2.2 A helyi önkormányzatok vállaltszám-változásainak gazdasági világválsággal és az önkormányzati adósságkonszolidációval összefüggő hajtóerői

A rendszerszintű pénzügyi problémák erőteljesebben jelentkezhetnek válságok idején (Andrews et al. 2020). Az elmúlt három évtized legmeghatározóbb gazdasági válsága a 2008-as válság volt (Thynne 2011, Kickert 2012).⁴⁰ Ilyen válságkörnyezetben a rendszerszintű változások mögött több átalakulási irány lehetséges: önkormányzati szinten kiadáscsökkenés érhető el a közszolgáltatás-nyújtás piaci alapon történő biztosításával (korporatizáció, privatizáció) (ld. újból: Andrews et al. 2020), vagy centralizációval (vö. a magyar történeti áttekintés 2010 utáni átalakításairól szóló részekkel). A centralizáció jelen esetben az önkormányzati vállalatok államosítását jelenti, amelyet a központi kormányzat a válság pénzügyi hatásainak enyhítésére

⁴⁰ További globális, ám a disszertációban nem tárgyalt erősödő pénzügyi nyomás volt tapasztalható a 2020 utáni Covid-19 világjárvány, valamint (még inkább) jelenleg, az orosz–ukrán konfliktussal összefüggő (újabb) gazdasági válságok idején.

alkalmazott Magyarországon (ld. a történeti áttekintőben, valamint Horváth M. és Bartha 2018: 138). Így tehát a 2008-as gazdasági világválság során fokozottan jelentkező költségvetési problémákra a korporatizáció egy lehetséges megoldás, ugyanakkor a korporatizációval egy időben a vállalatok számszerű változására ható egyéb ellentétes irányú átalakulási módok is jelentkezhetnek (ld. újból: privatizáció, centralizáció).

Mindezek alapján feltételezem, hogy:

H5.1: A gazdasági válság hatással van a vállalati formában történő közszolgáltatás-nyújtásra: a 2008-as gazdasági világválság során megváltozik az önkormányzati vállaltszámok változási rátája és/ vagy iránya, tehát a vállalatok számának változása lassabb/ gyorsabb és/ vagy ellentétes irányú lesz.

A 2008-as gazdasági világválság hatással volt az önkormányzatok rendszerszintű eladósodására (vö. a magyar történeti áttekintés privatizációs időszakot követő, 2010-es változásokat megelőző résszel), amely eladósodási folyamat már a világválság előtt elkezdődött, és amelyet a válság tovább fokozott. Az önkormányzatok ilyen módon bekövetkező túlzott eladósodását 2011–2014 között egy olyan konszolidációs időszak követte (ld. újból a történeti áttekintőben), amely – túl az önkormányzati adósságállomány állami átvállalásán – egyrészt az önkormányzati szervezetrendszer érintő célzott centralizációban, másrészt az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok alapításának és az azokban való önkormányzati részesedés mértékének törvény általi korlátozásában nyilvánult meg (ld. uo.).

Ezek alapján azt feltételezem, hogy:

H5.2: Az önkormányzati adósságkonszolidáció hatással van a vállalati formában történő közszolgáltatás-nyújtásra: a központi kormányzat által véghez vitt adósságkonszolidáció hatására csökken az önkormányzati vállalatok száma.

5.2.3 A helyi önkormányzatok vállaltszám-változásainak központi kormányzat váltoásaival összefüggő hajtóerői

Érdemes megfigyelni, hogy mind a helyi, mind a központi vezetés változása hatással lehet az önkormányzati vállalatok számának változására. Itt, szemben a helyi önkormányzati

vállalatszám-változásokat befolyásoló politikai hajtóerőkkel, a központi vezetés változása került a fókuszba. Mint azt a történeti áttekintésben bemutatam, Magyarországon a baloldali-liberális kormányok (itt most tehát a központi kormányzat) önkormányzati szervezetrendszerrel kapcsolatos átalakítási gyakorlata a közszolgáltatás-nyújtás piaci alapra való áthelyezésében (korporatizáció és privatizáció) nyilvánul meg, míg a jobboldali kormányok gyakorlata főként államosításban⁴¹ (kivételt képez ez alól a rendszerváltást követően felálló Antall- és Boross-kormányzat, melyek ideológiájuknak megfelelően piacbarát politikát folytattak).

E kettősség jól szemléltethető a magyar politikai rendszer Orbán-központú sajátosságaival: az Orbán-kormányok (1998–2002 és 2010-től jelenleg is) által képviselt privatizációellenesség – az erős állam ideája (G. Fodor és Stumpf 2007) – összességében is szemben áll az elmúlt három évtized többi kormánya által képviselt, jobbra privatizációpárti ideológiával. Mint a történeti áttekintőben bemutatam, a 2000-es évek második feléig tartó időszakot az intézményes privatizáció jellemezte. Ebben az időszakban (párhuzamosan a privatizációval) épült ki a magyar centralizációs hagyományokkal ellentétes decentralizációs elveken alapuló önkormányzati rendszer (Pálné Kovács 2020), és rendre átalakításra kerültek a rendszerváltás előtt létező tanácsi vállalatok: egy részüket privatizálták, más részüket felszámolták, míg újabb részüket vagy állami kézben tartották vagy önkormányzati kézbe adták (vö. újból Horváth M. 2015: 169). A privatizációban először az első Orbán-kormány idején következett be megtorpanás, amelyet az azt követő baloldali-liberális kormányzás folytatott és fejezett be. A második Orbán-kormány megalakulását követően ugyanakkor egy korszak zárult le: a magyar politikai rendszert 2009 és 2019 között egy centrális, míg 2019 után egy duális erőter jellemzi (ld. Bozóki 2015, Körösenyi 2015, Péteri 2017, Tóka 2018, Csizmadia 2021), amely teljes időszak alatt a 2010 óta regnáló Orbán-kormányzat szisztematikusan tudott véghez vinni egy illiberálisnak nevezhető átmenetet (ld. újból a történeti áttekintésben). Ebben a környezetben a strukturális centralizáció egy jellemző és általános törekvés volt (Hajnal és Boda 2019, Bauer et al. 2021), amely a folyamatosan

⁴¹ A jobboldali Orbán-kormányok idején (főleg 2010 után) ennek jellemző módja a privatizált vállalatok remunicipalizációjából, majd az ily módon önkormányzati kézbe vett vállalatok centralizációjából állt (ld. újból a történeti áttekintést, valamint ld. még bővebben kifejtve a később).

gyengített decentralizált rendszer szintjén is megmutatkozott (ld. újból a történeti áttekintésben).

Így mindezek alapján a központi kormányzat változásaival összefüggő önkormányzati vállalatszám-változásokkal kapcsolatos hipotézisem a következő:

H6: A központi vezetés színének változása hatással van a vállalati formában történő közszolgáltatás-nyújtásra: az ellentétes ideológiájú kormányciklusokban az önkormányzati vállalatok számának ellentétes irányú változása várható: a jobboldali pártok hatalomra kerülését követően az önkormányzati vállalatok száma csökken/stagnál, míg a baloldaliak esetén nő.

Ebben a részben a H6 hipotézis mellett két alhipotézis is megjelenik:

H6.a: A tömeges (1990–1994), valamint a két bevételcentrikus (1995–1997 és 2003–2007) privatizációs időszakban jobban növekszik az önkormányzati vállalatok száma, mint a privatizáció többi időszakában.

H6.b: A második Orbán-kormány felállását követő remunicipalizációs törekvések következtében (2010–2014) nő az önkormányzati vállalatok száma, míg a harmadik Orbán-kormány felállásától kezdődően a decentralizáció ellenes/ (re)centralizáció párti törekvések következtében hosszú távon folyamatosan csökken.

6 MÓDSZERTAN

6.1 Az esetválasztás indoklása

Mint arról már többször szó volt, általánosságban elmondható, hogy bár viszonylag széles körű ismeretekkel rendelkezünk az egyes államokban a kormányzati szervezetekkel kapcsolatos kormányzati magatartásról, még mindig nincs elegendő ismeretünk a különböző országokon belül az önkormányzati szervezetek és (még inkább) vállalatok közszolgáltatás-nyújtásban betöltött szerepéről, funkcióiról és az alkalmazásuk mögött meghúzódó érvek teljességéről (a nyugati és közép- és kelet-európai országok között vannak ismeretbéli eltérések; ld. szintén a korábbiakban). Így a disszertáció azokat a kormányzati szervezeteket helyezi fókuszba, amelyek gazdasági társaságok formájában, valamint önkormányzati (területi/ települési), és nem állami (országos/ nagyrégiós)⁴² szinten működnek. Ennek megfelelően elemzéseimet az önkormányzatok közszolgáltatás-nyújtás során alkalmazott vállalati formában működő szervezeteinek súlybéli változásaira vonatkozó adatokra támaszkodva fogom elvégezni. Ennek kezdetleges mérőszáma lesz a továbbiakban az önkormányzati vállalatok számának a változása.

Mivel az ügynökségekkel – és mint ilyen, a vállalati formában működő önkormányzati ügynökségekkel (vö. Van Thiel et al. 2012 és Van Genugten et al. 2020) – „[...] kapcsolatos tapasztalatok nagymértékben függenek attól a kontextustól, amelyben zajlanak. [...] „Az országok különböző politikai-adminisztratív hagyományokkal, kultúrákkal és jogrendszerekkel rendelkeznek, ami az államszervezés és -fejlesztés különböző szakaszaihoz és eredményeihez vezet.” (Van Thiel et al. 2012: 414), valamint mivel „A történelmi örökségek [...] hatással vannak az ügynökségek létrehozásának folyamatára, [...]” (uo.), a disszertáció empirikus fókuszában a posztoszocialista átmenet utáni magyar önkormányzati rendszer áll. Területi hatályát tekintve Budapest (a szűkítés

⁴² Magyarországnak hét régiója van: Észak-Magyarország (regionális központ: Miskolc), Észak-Alföld (regionális központ: Debrecen), Dél-Alföld (regionális központ: Szeged), Közép-Magyarország (regionális központ: Budapest), Közép-Dunántúl (regionális központ: Székesfehérvár), Nyugat-Dunántúl (regionális központ: Győr) és Dél-Dunántúl (regionális központ: Pécs).

okait ld. később): a főváros, valamint tizenkét kerületi önkormányzat⁴³ által 1990 és 2022 közötti időszakban létrehozott önkormányzati vállalatok számának változása, valamint a változások magyarázatait. Ugyanakkor az időbeli lehatárolás három esetben (a három helyi önkormányzati szintű hajtóerőkről szóló hipotézisek esetén) ennél szűkebb időszakra fog vonatkozni. Ezeknek a térbeli és időbeli lehatárolásoknak az okai több részről tevődnek össze. A továbbiakban ezeket mutatom be.

6.1.1 Időbeli lehatárolás

Az önkormányzati vállalatok számának változásai, valamint a változásokat befolyásoló események egy olyan nyugati demokratikus kontextus alapján értelmezhetők, mellyel kapcsolatban Magyarországon két hullámban is gyökeres átmenet zajlott le az elmúlt három évtizedben (ld. újból Mihályi 1998, Brown et al. 2018, Wilkin 2018, Nagy 2019, Szűcs 2022): az 1989-et követő kapitalista világgazdaságra történő átmenet és demokratizálódás (benne a rendszerváltás és a magyar privatizációs időszak közel egy évtizede), valamint az Orbán-kormányokhoz kötött, főként 2010 utáni illiberális állammodell kiépítése (Palonen 2018).

Ezekből adódóan a disszertáció időbeli lehatárolása alapvetően az 1990-től 2022-ig terjedő időszak. Ugyanakkor, mint írtam, pár esetben ennél szűkebb lehatárolást alkalmazok. Bár ennek oka több tényezőből tevődik össze, elsődlegesen egy, a történeti áttekintésben megjelenő okot kell kiemelni. Azt, hogy a rendszerváltást követően a jogszabályokban előírt nyilvántartások gyakorlati szinten nehezen és lassan (évek alatt) jöttek csak létre. Ezek az empirikus munka adatgyűjtése során is jelentkező adathiánnyal összefüggő problémákat generáltak, amelyek főként a független változók esetén jelentkeztek, és melyeket egyedi adatgyűjtésekkel sem lehetett pótolni. Így a továbbiakra nézve három hipotézis (H1–3) esetén vált szükségessé az időbeli fókusz szűkítése: 2006–2021 a pénzügyi hipotézis esetén, 2000–2021 a társadalmi-gazdasági hipotézis esetén,

⁴³ Megjegyzés: A munka során nem állt módomban teljeskörű vagy épp reprezentatív adatokon nyugvó kutatást végezni (ennek okait ld. később). Ugyanakkor az adatoknak az a magas absztrakciós szintje, amely a kutatási kérdésekben és hipotézisekben is megjelenik, ilyen korlátozottság mellett is alkalmas tud lenni az önkormányzati vállalatok számbéli változásának leírására és magyarázatára.

míg 1998–2022 a politikai hipotézis esetén (az okok részletes kifejtését bővebben ld. az adatgyűjtésről szóló alfejezetben).

6.1.2 Területi lehatárolás

Az empirikus adatgyűjtés a budapesti önkormányzati vállalatokat célozta, ami bár önkényesnek tűnhet, alapvető oka van. Mint arról a magyar önkormányzati vállalatokról szóló fejezetekben már szó volt, a magyar önkormányzati rendszerben eredendően területi és települési önkormányzatok léteznek. Ez a (teljes) rendszer határozott funkcióvesztést szenved el az elmúlt bő egy évtized során, erőteljesen, már-már teljesen kiüresítve a korábbi megyei (területi) szintet, és részben a települési szintet. Ezzel párhuzamosan észre kell venni Budapest speciális közigazgatási helyzetét (Malomsoki et al. 2013). Míg a fővárosi kerületek működése megegyezik bármely más települési önkormányzat működési elvével, addig a fővárosi önkormányzat települési önkormányzatként rendelkezik a települési hatáskörön felül területi hatáskörrel is (Bóday, 2018). Ennek ellenére vagy éppen ennek köszönhetően a fővárosi önkormányzat nem szenvedett olyan mértékű funkcióvesztést a 2010-es éveket követően, mint a megyei önkormányzatok, így azt is eredményezve, hogy a (legtöbb tekintetben amúgy is nagy) fővárosban hosszú időtávon is határozottan nagyobb számú vállalati kör érhető el. A fővárosi mintavétel mellett szólt továbbá az is, hogy Budapesten kedvezőbbnek láttam a politikai helyzetet, ugyanis ebben az esetben a teljes vizsgált időtávon kiegyensúlyozottabbnak tekinthető politikai erőviszonyok jellemzők.

Összességében a fenti érvek alapján a fővárosi rendszert alkalmasabbnak tartottam arra, hogy hosszú időtávon vizsgáljam benne az önkormányzati vállalatok dinamikáját és a dinamikát alakító tényezőket/ hajtóerőket. Így a területi fókusz a fővárosi önkormányzati rendszerre korlátozódik. Kiegészítésként ugyanakkor megjegyzendő, hogy az empirikus adatgyűjtés időbeli fókuszát korlátozó tényezők (adathiány) a területi fókusz esetén is jelentkeztek (ld. az időbeli fókusz utolsó bekezdését, valamint az adatgyűjtésről szóló későbbi fejezetet), ami miatt a disszertáció a fővárosi és tizenkét kerületi önkormányzat adatainak elemzésére koncentrálódik.

6.2 Az adatgyűjtés módszere

A disszertációban megjelenő hipotézisek tesztelésére többféle adatgyűjtési technikát alkalmaztam. Az egyik rész (1) egy egyedi adatgyűjtés volt, és az önkormányzati tulajdonban lévő önkormányzati vállalatok (mint majd látjuk a függő és moderáló változókkal kapcsolatos adatok) számosságával és jellemzőivel függött össze. A másik rész (2) egy másodlagos adatelemzés során kialakított, az önkormányzati vállalatok számosságának és jellemzőinek a változására ható adatgyűjtés volt (ld. majd a független változók kapcsán).

6.2.1 Az önkormányzati vállalatok számosságával és jellemzőivel összefüggő adatgyűjtés

Mint arra a disszertáció korábbi részeiben többször is felhívtam már a figyelmet, magyar vonatkozásban nem készült ez idáig olyan kvalitatív kutatás, amely a magyar önkormányzati rendszer gazdasági társaságokon keresztül történő közszolgáltatás-nyújtás gyakorlatát vizsgálta volna mélyrehatóan, nem esetalapon. Ezek egyrészt elméleti okokra (ld. az irodalmi áttekintőjében leírtakat), másrészt a történeti előzményekből fakadó adathozzáféréssel kapcsolatos okokra vezethetők vissza (ld. a történeti áttekintésben leírtakat). Belátva tehát, hogy mind a mai napig nincs szisztematikus tudás arról, hogy mennyi és „milyen” önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság (/ önkormányzati vállalat) létezett Magyarországon az elmúlt három évtizedben, a disszertáció elkészítése során egyedi adatigénylések voltak szükségesek. Ezt mutatom be a továbbiakban.

Az előzetesen célként meghatározott adatkör összegyűjtésére kétszer tettem kísérletet az elmúlt években: korábban – még a disszertáció kutatási tervének kialakításakor – kisebb, később nagyobb (ám még ekkor sem teljes) sikerrel. Feltételezhetően ennek okai mögött egyrészt a (korábbi) „túlzott” ambíciók⁴⁴ (ld. az 1. adatigénylés kapcsán), másrészt egy,

⁴⁴ A disszertáció kutatási tervének összeállításakor – illetve részben még a disszertáció kutatási szakaszának egy kései állása során is – céljaim közt nem csak az önkormányzati vállalatokkal kapcsolatos

az önkormányzatok oldaláról jövő politikai érzékenység áll (ld. a 2. adatigénylés kapcsán).

Az adatigénylések során mind a korai, mind a későbbi esetben is törekedtem arra, hogy azokat két önkormányzati választás közötti időszakban, a ciklus közepén tegyem meg, ezáltal is csökkentve a választást megelőző kampányokkal, valamint az (esetleges) új vezetés felállásával kapcsolatos hatásokat. Így mindkét esetben az öt éves ciklus közepén, a választásokat követő harmadik év tavaszán indítottam adatigénylést: 2017-ben és 2022-ben.

Az adatigénylések során az önkormányzatok vagyongazdálkodásért felelős osztályait és/ vagy (főleg amennyiben nem rendelkezett az önkormányzat ilyen osztállyal és nem volt egyértelmű, hogy melyik szervezeti egységhez tartoznak a vagyongazdálkodási/ vagyonyilvántartási feladatok), akkor a) jegyzőit (/ jegyzői osztályait) kerestem meg írásban. Részben informálisan, részben pedig – amennyiben nem kaptam választ – formálisan, közérdekű adatigénylés keretében.⁴⁵

A 2017-es (első) adatigénylés kiterjedt minden olyan önkormányzati szervezetre (köztük kisebbségi és többségi tulajdonú gazdasági társaságokra), amelyek aktuálisan, valamint a rendszerváltásig visszamenőleg valaha önkormányzati felügyelet alatt álltak/ önkormányzati tulajdonban voltak; évenkénti bontásban. Ekkor az önkormányzati szervezetek neveivel, azonosítóival (törzskönyvi szám/ cégjegyzékszám), az önkormányzati tulajdoni hányad mértékével (amennyiben ez értelmezhető), valamint a szervezetek főtevékenységével, létszámaival, vezetőik neveivel (amennyiben ezek rendelkezésre állnak) kapcsolatosan kértem információt. Visszajelzést egy kerületi

korporatizációs gyakorlat elemzése szerepelt. Egyrészt célom volt minden önkormányzati tulajdonában lévő gazdasági társaság (értsd: minden olyan, melyben akár csak minimális arányban van önkormányzati tulajdon), másrészt minden önkormányzati szervezet (értsd: például a költségvetési szervezetek is) egymáshoz viszonyított dinamikájának vizsgálata. Azonban be kellett látnom, hogy ettől – főként az empirikus adatgyűjtési korlátok miatt – el kell tekintenem, és kizárólag a szakirodalom alapján is inkább kritikus területre, az önkormányzati vállalati kör változásával kapcsolatos gyakorlatra kell fókuszálnom.

⁴⁵ A módszer mögött olyan, a magyar önkormányzati adatszolgáltatási gyakorlatra rálátó informátorok javaslatai álltak, akik szerint az igényelt adatkör jellege olyan, hogy azt egy közérdekű megismerés során (a teljesítő oldaláról) lehet annyira nehéz előállítani, hogy az önkormányzatok az előállításához szükséges munkaórák számára hivatkozva elutasító választ adnak.

önkormányzattól kaptam (, melyben a szervezetek neveire és azonosítóira vonatkozó adatszolgáltatás teljeskörű volt, míg a többi kért információt tekintve erősen hiányos).

A 2022-es (második) adatigénylés két körben zajlott. Az első esetben ugyanarra a szervezeti körre vonatkozott, mint 2017-ben. Ugyanakkor már ebben a fázisban prioritásként kezeltem az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokkal kapcsolatos adatmegismerést. Így kiküldött leveleimben elsődleges fontosságúnak jelöltem meg a vállalatok neveire, cégjegyzékszámaira és azok önkormányzati tulajdoni hányadaira vonatkozó információkat. Mivel az adatszolgáltatás kimenete a korábbihoz hasonló eredménnyel járt, egy hónappal később megismételtem; ekkor már egyszerűsített közérdekű adatigénylések keretében. Ebben az esetben kizárólag a többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok (önkormányzati vállalatok) neveit kértem évenkénti bontásban. A teljes folyamat végeredményeként a fővárosi, valamint tizenkettő kerületi önkormányzattól kaptam adatot. Két esetben elutasító választ kaptam, míg kilenc esetben nem jött válasz.⁴⁶

A 2022 tavaszán megkapott kiinduló adatkészlet tehát tizenhárom budapesti önkormányzat önkormányzati vállalatainak neveiből tevődött össze (pár esetben kiegészítő információkkal: például cégjegyzékszám, önkormányzati tulajdoni hányad). Az adatközlők állítása és a kapott adatstruktúra alapján teljeskörűen lefedve az elmúlt három évtizedben (1990 és 2020 között) létezett összes többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságot.

Az empirikus munka folytatásaként ezekből az információkból kiindulva egy céginformációs adatbázis használatával (OPTEN cégtár)⁴⁷ a cégjegyzékszámok alapján

⁴⁶ Habár az itt leírt folyamat részben a kezdeti kutatási ambíciókból fakadóan volt körülményes, nem tűnik elhanyagolható ténynek az, hogy a tizenhárom önkormányzat közül kettő vezetésének színe egyezett csak meg az adatigénylés időszakában a központi kormányzat színével (a központi kormányzattal megegyező színű budapesti önkormányzatok 28,5 százaléka). A másik tizenegy önkormányzat ellenzéki vezetéssel rendelkezett (az ellenzéki önkormányzatok 64,7 százaléka). Ugyanakkor ennek a kutatás longitudinális jellegéből fakadóan nincs hatása az adatkészletre.

⁴⁷ Ld. itt: <https://www.opten.hu>

gyűjtöttem össze ezeknek a többségi tulajdonú önkormányzati vállalatoknak a részletes életútjára vonatkozó adatokat.^{48,49}

A gyűjtés az adott cégjegyzékszám alatt létező vállalatok alábbi adataira irányult: név, jogi forma (vállalat/ közhasznú társaság/ korlátolt felelősségű társaság/ részvénytársaság), alakulás és megszűnés dátuma, bejegyzés dátuma, főtevékenység, utolsó ismert létszám, utolsó öt év nettó árbevételének átlaga (2016–2021 között), jegyzett tőke, tulajdonlás típusa (kizárólagos/ osztott), tulajdonosi kör (önkormányzat/ állam/ nem kormányzati, illetve ezek permutációja), tulajdonosok tulajdonlásának mértéke (kizárólagos/ többségi/ feles/ kisebbségi), jogelődök és jogutódok száma, jogelődök és jogutódok cégjegyzékszámja. Végeredményben ugyanakkor a gyűjtött adatok nem eredményeztek egy minden tekintetben teljesnek tekinthető adatkört. Így bár adott vállalatról minden esetben tudni annak nevét, cégjegyzékszámát, jogi formáját, alakulásának, bejegyzésének és megszűnésének dátumát, többségi tulajdonosát, jogelődjeinek és jogutódainak nevét és/ vagy cégjegyzékszámát, csak részben a főtevékenységét és a jegyzett tőkéjét, valamint erősen korlátozottan a létszámadatokra, árbevételre és a további tulajdonosi adatokra vonatkozó ismérveket. Továbbá fontos megjegyezni, hogy a munka során úgy jártam el, hogy több adatot időállapotokra vonatkozóan gyűjtöttem ki. Így végső soron adott cégnek egy cégjegyzékszám alatt több időállapota is létezhet (ld. a Függelék 22. táblázatát), amennyiben annak élete során megváltozott a neve, a főtevékenysége, a jegyzett tőkéje, tulajdonosi köre, vagy a tulajdonosi összetétele, a tulajdonlás mértéke. Ugyanakkor ez az adatbázis kialakítása során nem jelentette azt, hogy adott időpontban adott cégjegyzékszám alatt létező cég többször is szerepelne. Ezek az időállapotok csakúgy új cégeként értelmezendők, mint kifejezetten a cégjegyzékszámmal együtt járó jogi forma

⁴⁸ Az adatgyűjtés kizárólag a többségi tulajdonú önkormányzati vállalatokra koncentrált. Egyrészt belátva, hogy a kisebbségi tulajdonú vállalatoknak a számossága esetenként olyan nagy lehet, hogy azok 30 évre történő felkutatását csak kevés, vagy nulla önkormányzat vállalta volna (mindezt feltételezve a 2017-es, valamint 2022-es első adatigénylés eredményeire, valamint a 2017-ben megkapott adatahalmaz nagyságára), másrészt elfogadva, hogy a kisebbségi tulajdonú önkormányzati vállalatok cégbázisokban való (teljes) felkutatására a rendelkezésemre álló eszközökkel nem lehetséges.

⁴⁹ Az önkormányzatok közvetlen többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságokra vonatkozó adatgyűjtésben, azok mellett, az önkormányzatok közvetlen tulajdonában lévő holdingszervezetek alá tartozó vállalatok is megjelennek. Ez utóbbiakat így (a közvetett tulajdonlás ellenére) szintén önkormányzati vállalatnak tekintetem.

változásának esete (jellemzően például a közhasznú társaságból (nonprofit) korlátolt felelősségű társasággá való átalakulás).

Végezetül a gyűjtött adatokra vonatkozóan érdemes felhívni arra is a figyelmet, hogy az adatbázisban megjelenő vállalatokról az esetek túlnyomó többségében nem megállapítható, hogy azok milyen mértékben rendelkeznek közszolgáltatás-nyújtási és pusztán profitszerzésre irányuló funkcióval (esetleg csak az egyikkel, és melyikkel). Vagyis csak kevés esetben állapítható meg, hogy a vállalat főtevékenysége, illetve egyéb tevékenységei közszolgáltatási fókuszúak-e vagy sem. Erre vonatkozó adatok ugyanis nagyon korlátozottan, kizárólag egyes 2006 előtt létező közhasznú társaságok esetén szerepeltek a cégtörténetekben. Így el kell fogadni, hogy a rendelkezésre álló adatoknak ez is egy korlátja.

6.2.2 Az önkormányzatok pénzügyi, társadalmi-gazdasági és politikai jellemzőivel összefüggő adatgyűjtés

A független változókkal kapcsolatos másodlagos adatgyűjtés során több olyan kiinduló adattáblát alakítottam ki, amelyek felhasználásával olyan adatbázis hozható létre, amely alkalmas a hipotézisek tesztelésére (az adatok felhasználását ld. változók kialakításáról szóló fejezetben). Ebben az esetben az adatok összegyűjtése az előbbieken ismertetetteknél egy jóval egyszerűbb folyamat volt.

A helyi önkormányzatok pénzügyi és társadalmi-gazdasági hajtóerőiről szóló hipotézisek (H1–2) teszteléséhez szükséges adatgyűjtéshez a magyar Központi Statisztikai Hivatal (KSH) – *Település, járási statisztikák – Budapest kerületeinek adatai és Települési, járási statisztikák – Éves településstatisztikai adatok 2021-es településszerkezetben* –, valamint Budapest Főváros Önkormányzatának E-információs szabadság oldalain elérhető adatokat használtam.⁵⁰ Ezek az oldalak az alábbi adatokra vonatkozóan végeztem gyűjtést:

- gazdasági évek szerinti bontásban a budapesti (kerületi és fővárosi) és a megyei önkormányzatok éves költségvetésére vonatkozó pénzügyi adatok (benne az önkormányzati kiadásaira és bevételeire vonatkozó adatok), valamint

⁵⁰ Ld. itt: <https://statinfo.ksh.hu/Statinfo/index.jsp>, valamint itt: <https://einfozab.budapest.hu/home>.

- gazdasági évek szerinti bontásban a budapesti (kerületi és fővárosi) önkormányzatok méreteire, lakosságszámára, valamint a lakosság korösszetételére vonatkozó adatok.

A helyi önkormányzatok politikai hajtóerőiről szóló hipotézis (H3) teszteléséhez szükséges kiinduló adatokat a Nemzeti Választási Iroda (NVI) adatbázisaiból szereztem.⁵¹ Ebben az esetben a helyi önkormányzati (rendes és időközi) választásokon megválasztott polgármestereket támogató pártokat (/ szervezeteket) kerestem, amelyeket a későbbiekben az önkormányzati vezetés színének meghatározására, és azok változásainak nyomon követésére használtam fel (az önkormányzati vezetés színének meghatározásának a módszerét ld. majd a helyi önkormányzati szintű hajtóerők vizsgálata során használt független változó ismertetése során).⁵²

Összességében tehát elmondható, hogy ez az adatgyűjtés egyszerűbb volt, mint a cégekkel kapcsolatban végzett adatgyűjtés. Ugyanakkor itt olyan adathiányokkal szembesültem, amelyeket sem más adatbázisokban fellelhető adatokkal (pl. a különböző adatgazdák települési és területi statisztikai adatait egy rendszerben elérhetővé tévő Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer (TEIR)⁵³), sem célzott adatigénylésekkel nem tudtam pótolni. Végeredményben részben ez eredményezte azt, hogy a már említett szűkebb időbeli lehatárolás megtétele volt indokolt a három helyi önkormányzattal kapcsolatos hipotézis esetén (H1–3).

Végezetül tehát az adatgyűjtésből fakadó korlátokat figyelembe véve a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hipotézisek esetén (H1–3) a három eltérő időszakra

⁵¹ Ld. itt: <https://www.valasztas.hu/valasztasok-szavazasok>.

⁵² Megjegyzés: Az önkormányzatok színeinek (politikai spektrumon való elhelyezkedésének) a polgármestereket jelölő pártok (/ szervezetek) színei alapján történő meghatározása önkényesnek tűnhet, szemben például a képviselőtestület összetételének vagy a polgármester színének és a képviselőtestület összetételének együttes használatával. Az adatgyűjtésem során összességében azért esett a választásom a jelölő pártokra (/szervezetekre), mert (i) a képviselőtestület összetételének meghatározása (részben annak változékonysága miatt) és az adatforrások elérhetősége komplex adatgyűjtési problémákat eredményeztek (korlátozott hozzáférés, a változásokkal kapcsolatos releváns információforrás hiánya), valamint mert (ii) annál a hipotézisnél, melynél az ide vágó adatgyűjtés során előállított független változókat felhasználok, nem indokolja az adok ilyen részleteibe menő meghatározását.

⁵³ Ld. itt: <https://www.oeny.hu/oeny/teir/#/>.

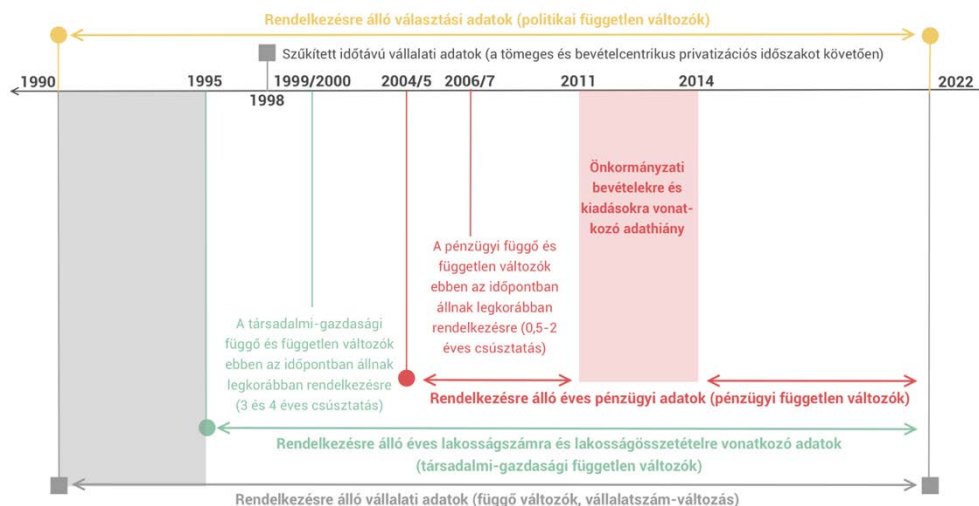
vonatkozó szűkítést az alábbi okokra hivatkozva tettem meg (a magyarázatokat vö. a bekezdés végén található 2. ábrával):

- A pénzügyi hajtóerők elemzés során alkalmazott független változók kialakítására használt pénzügyi adatok a költségvetési bevételek esetén a 2004–2011 és 2014–2020 közötti időszakokra, míg a költségvetési kiadásokra vonatkozóan a 2005–2011 és 2014–2020 közötti időszakokra vonatkozóan állnak rendelkezésre. Ezeket a függő változók 2006-os és 2007-es évtől kezdődő időszakokra vonatkozó adataival tudom először összevetni, ugyanis mind a bevételek, mind pedig a kiadások esetén két időszak közötti változást vetek össze a vállalatszám-változással. Alapvetően a függő változókat négy eltérő hosszúságú időszakra vonatkozó független változókkal vetem össze – így például a 2004 és 2005 közötti költségvetési bevétel változásra vonatkozó adataimat a 2005 második és 2006 első féléve között bekövetkező önkormányzati vállalatszám-változásal (bővebben ld. a 6.3.1. fejezetben). A több időszakra vonatkozó összevetés mögött az a feltételezés áll, hogy az önkormányzatok bevételeit és kiadásait befolyásoló körülmények nem feltétlenül fél vagy egy éven belül fejtik ki hatásukat, vagyis a közpolitikai döntéseket nem feltétlen csak az előző féléves pénzügyi körülmények hatására hozzák, hanem a hosszabb távú, akár 1–2 éves pénzügyi változások függvényében. A több időtávra történő tesztelés ugyanakkor alapvetően abból fakad, hogy nincsenek megalapozott információim arra vonatkozóan, hogy a pénzügyi hatások milyen időtávon fejtik ki hatásukat.

- A társadalmi-gazdasági hajtóerők elemzése során alkalmazott független változók kialakítására használt adatok 1995-től állnak rendelkezésre, amelyeket a függő változók 2000-től kezdődő időszakokra vonatkozó adataival tudok először összevetni. Függő változókat ugyanis nem tesztelem rövid időtávon a független változókra, ugyanis a társadalmi-gazdasági változások feltételezhetően hosszabb távon fejtik ki hatásukat, mint az előzőekben megjelenő önkormányzati gazdálkodással összefüggő pénzügyi változások – így például az 1995 és 1999 között bekövetkező társadalmi-gazdasági változások az 1999 és 2000 között végbemenő vállalatszám-változásokra vonatkoztatva. Továbbá ebben az esetben is áll a pénzügyi hipotézis során tett megjegyzésem, miszerint a több időtávra történő tesztelés alapvetően abból fakad, hogy nincsen megalapozott információim arra vonatkozóan, hogy a társadalmi-gazdasági hatások milyen időtávon fejtik ki hatásukat.

- A politikai hajtóerők elemzése során alkalmazott független változók kialakítására használt adatok 1990-től állnak rendelkezésre, amelyeket a függő változók 1998-tól kezdődő időszakra vonatkozó adataival tudok először összevetni. (Az összevethetőség mögött álló indokokat ld. a változók kialakításáról szóló részben.)

2. ábra – Magyarázó ábra a pénzügyi, társadalmi-gazdasági és politikai függő és független változók összevethetőségéről



Forrás: saját

Míg az érvek, amelyek miatt a másik négy önkormányzati rendszerrel kapcsolatos hipotézis (H4, H5.1–2, valamint H6 és H6.a–b) esetén megtartottam az eredeti 1990–2022 közötti vizsgálati időszakot, az alábbiak voltak:

- A gazdasági társaságokkal kapcsolatos adatgyűjtés az önkormányzati adatszolgáltatók részéről teljes egészében lefedi a vizsgált 1990 és 2022 közötti időszakot.
- Az ebben a részben alkalmazott független változók (ld. később) nincsenek hatással az időintervallumra, mivel azok kizárólag egy-egy kitüntetett évszámmra vonatkoznak, így velük kapcsolatban nem állnak fenn megbízhatósági és hiánybéli problémák.

6.3 Az elemzésekben használt változók kialakítása

A gyűjtött adatoknak arra kell alkalmasnak lenniük, hogy a vizsgált időszakban leíró és magyarázó megállapításokat lehessen tenni az önkormányzati vállalatok számszerű változásait illetően. Ennek megfelelően a továbbiakban azt mutatom be, hogy a megszerzett adatokból miként kerültek kialakításra a hipotézisek vizsgálata során alkalmazott adatbázisok, a függő és független változók. A következő két alfejezetben az adatbázis felépítésével foglalkozom: az elsőben a helyi önkormányzati szintű, míg a másodikban a rendszerszintű hajtóerőkről szóló hipotézisekkel kapcsolatban.

6.3.1 A helyi önkormányzati szintű hajtóerők során használt változók

A helyi önkormányzati szintű hajtóerők vizsgálatára létrehozott adatbázisokban (három darab) féléves bontásban jelennek meg a vizsgált fővárosi és a tizenkettő kerületi önkormányzat⁵⁴ tulajdonában lévő önkormányzati vállalatok számszerű változására vonatkozó adatok (egy megfigyelés egy önkormányzat t időszakra vonatkozó vállalatszámának változását jelenti), valamint az önkormányzatok pénzügyi, társadalmi-gazdasági és politikai jellemzőire vonatkozó adatok.

Függő változók

A pénzügyi és a társadalmi-gazdasági hajtóerőkről szóló hipotézisek (H1–2) tesztelése során alkalmazott függő változók az egyes önkormányzatok tulajdonában lévő önkormányzati vállalatok számának t időszaki változásai lesznek (ld. 2. táblázat).

2. táblázat – A pénzügyi és társadalmi-gazdasági hajtóerők vizsgálata során használt függő változók

A változó neve	A változó leírása
----------------	-------------------

⁵⁴ Budapest Főváros Önkormányzata, Budapest Főváros I. Kerület Budavári Önkormányzat, Budapest Főváros VII. Kerület Erzsébetváros Önkormányzata, Budapest Főváros VIII. Kerület Józsefvárosi Önkormányzat, Budapest Főváros X. Kerület Kőbányai Önkormányzat, Budapest Főváros XI. Kerület Újbuda Önkormányzata, Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat, Budapest Főváros XIV. Kerület Zugló Önkormányzata, Budapest Főváros XVII. Kerület Rákosmente Önkormányzata, Budapest Főváros XVIII. Kerület Pestszentlőrinc – Pestszentimre Önkormányzata, Budapest Főváros XIX. Kerület Kispest Önkormányzata, Budapest Főváros XX. Kerület Pesterzsébet Önkormányzata és Budapest Főváros XXIII. Kerület Soroksár Önkormányzata.

d_vall	Az önkormányzati vállalatok számának nettó változása adott félévben az előző félévhez képest (ld. az 1. egyenletet).
d_npvall	A nonprofit önkormányzati vállalatok számának nettó változása adott félévben az előző félévhez képest.
d_fpvall	A profitorientált önkormányzati vállalatok számának nettó változása adott félévben az előző félévhez képest.

Forrás: saját

A három függő változó esetében rendre vettem az önkormányzati vállalatok féléves idősorát, majd a változók elsőrendű differenciálját:

1. egyenlet

$$d_vall_t = vall_t - vall_{t-1}$$

[...], ahol a $vall_t$ az egyes önkormányzatok tulajdonában lévő önkormányzati vállalatok száma t időszak első napján (a t adott félév első napját jelöli: január 1. és július 1.). A d_npvall_t és d_fpvall_t változók előállítására esetén ugyanezt a módszert alkalmaztam.

A politikai hajtóerőről szóló hipotézis (H3) tesztelése során alkalmazott függő változókat az egymást követő $t, t + 1, \dots, t + 7$ időszakok (kettő és fél, három, valamint három és fél év) összegei adják (ld. 3. táblázat):⁵⁵

2. egyenlet

$$d_v6t_t = d_vall_t + d_vall_{t+1} + \dots d_vall_{t+5}$$

3. egyenlet

$$d_v5t_t = d_vall_t + d_vall_{t+1} + \dots d_vall_{t+4}$$

⁵⁵ Megjegyzés: ezek a függő változók a velük kapcsolatban álló helyi önkormányzati választáshoz kötődő független változó (ld. ennek a fejezetnek a későbbi részében) indokolja. A kormányzat színében bekövetkező változást alapvetően a választás követő három év (hat időszak) összesített változásaival vetem össze, amelyet a választási ciklusok hosszából, valamint abból az önkényesnek tűnő feltételezésből következik, hogy a választási ciklusok utolsó évére a ciklus elején megválasztott vezetés már véghez vitte azokat a strukturális átalakításokat, amelyeket szükségesnek tartott. Emiatt az önkényesnek ható döntésem miatt a hipotézis tesztelése során tesztelem az eredményeket a függő változók öt és hét féléves (2,5 és 3,5 év) összesített változásaira is.

4. egyenlet

$$d_{v7t_t} = d_{vall_t} + d_{vall_{t+1}} + \dots d_{vall_{t+7}}$$

A 2–4. egyenletekben megjelenő számítást végeztem el a d_{npv6t_t} és d_{fpv6t_t} a d_{npv5t_t} és d_{fpv5t_t} , valamint a d_{npv7t_t} és d_{fpv7t_t} változókra vonatkozóan is (tehát ebben az esetben egy megfigyelés egy önkormányzat t időszaktól vett kettő és fél, három, valamint három és fél évre vonatkozó összesített vállalatszámának változását jelenti).

3. táblázat – A politikai hajtóerő vizsgálata során használt függő változók

A változó neve	A változó leírása
d v5t	Az önkormányzati vállalatok számának öt, hat és hét egymást követő félévek nettó változásának összege (ld. a 2–4. egyenleteket).
d v6t	
d v7t	
d np5t	A nonprofit önkormányzati vállalatok számának öt, hat és hét egymást követő félév nettó változásának összege.
d v6t	
d v7t	
d fp5t	A profitorientált önkormányzati vállalatok számának öt, hat és hét egymást követő félév nettó változásának összege.
d v6t	
d v7t	

Forrás: saját

Független változók:

A helyi szinten értelmezett hipotézisekkel kapcsolatban több független változó került kialakításra.

A pénzügyi hajtóerőkről szóló hipotézis (H1) tesztelése során az önkormányzatokra nehezedő pénzügyi nyomást az önkormányzatok többi önkormányzathoz mért teljes bevétel- és kiadásváltozásainak változásaival mérem (ehhez hasonló, de részben eltérő megközelítésekért ld.: Jordan 2003 és Andrews et al. 2020). Kiemelendő, hogy itt nem pusztán az önkormányzatok bevétel- és kiadásváltozásai jelennek meg, hanem az önkormányzatok többi önkormányzathoz viszonyított bevétel- és kiadásváltozásainak aránybeli változásai. Ezt az arányosítást azért láttam indokoltnak, mert jellemző, hogy a bevétel- és kiadásváltozásokkal párhuzamosan változtak az önkormányzatok által ellátandó közszolgáltatás-nyújtási kötelezettségek is, amely közszolgáltatás-nyújtási kötelezettségben bekövetkező változások önmagukban is hatással vannak az

önkormányzati bevételekre és kiadásokra. Értsd: az önkormányzati feladatok változása következtében jelentkező bevétel- és kiadásváltozások nem feltétlenül járnak együtt a pénzügyi nyomás változásával, hiszen például a csökkenő feladatok során csökkenő kiadások mellett, még nőhet az önkormányzatra nehezedő pénzügyi nyomás, amennyiben ezekkel párhuzamosan egyéb forrásmegvonások is jelentkeznek. Ugyanakkor amennyiben az egyes önkormányzatok egymáshoz viszonyított bevétel- és kiadásváltozásait ragadjuk meg, azonosíthatóvá válnak a bevétel- és kiadásváltozások aránybeli változásai, amelyek megmutatják, hogy az adott önkormányzatra nehezedő pénzügyi nyomás hogyan változott a többi önkormányzatra nehezedő átlagos pénzügyi nyomáshoz képest.

Mindezek alapján a pénzügyi hajtóerőkről szóló hipotézis (H1) tesztelése során alkalmazott független változókat az alábbi táblázatban foglalom össze (ld. 4. táblázat):

4. táblázat – A pénzügyi hajtóerő vizsgálata során használt független változók

A változó neve	A változó leírása
d_bev	A kerületi önkormányzatok esetén: az egy kerületi lakosra jutó önkormányzati költségvetési bevétel egy budapesti lakosra jutó összesített önkormányzati költségvetési bevételhez viszonyított arányának nettó változása adott évben az előző évhez képest (ld. az 5. egyenletet) egy pénzügyi félévre vetítve, valamint a kettő, három és négy egymást követő félévekre vonatkozó változások összege.
d_bev2t	
d_bev3t	
d_bev4t	A fővárosi önkormányzat esetén: az egy budapesti lakosra jutó fővárosi önkormányzati költségvetési bevétel egy megyeszékhelyi lakosra jutó összesített megyei önkormányzati költségvetési bevételhez viszonyított arányának nettó változása adott évben az előző évhez képest (ld. az 5. egyenletet) egy pénzügyi félévre vetítve, valamint a kettő, három és négy egymást követő félévekre vonatkozó változások összege.
d_kiad	A kerületi önkormányzatok esetén: az egy kerületi lakosra jutó önkormányzati költségvetési kiadás egy budapesti lakosra jutó összesített önkormányzati költségvetési kiadáshoz viszonyított arányának nettó változása adott évben az előző évhez képest (ld. a 6. egyenletet) egy pénzügyi félévre vetítve; önkormányzati bontásban, valamint a kettő, három és négy egymást követő félévekre vonatkozó változások összege.
d_kiad2t	
d_kiad3t	
d_kiad4t	A fővárosi önkormányzat esetén: az egy budapesti lakosra jutó fővárosi önkormányzati költségvetési kiadás egy megyeszékhelyi lakosra jutó összesített megyei önkormányzati költségvetési kiadáshoz viszonyított arányának nettó változása adott évben az előző évhez képest (ld. a 6. egyenletet) egy pénzügyi félévre vetítve, valamint a kettő, három és négy egymást követő félévekre vonatkozó változások összege.

Forrás: saját

A pénzügyi hipotézis (H1) kapcsán vettem az önkormányzatok teljes bevételeire és kiadásaira⁵⁶ vonatkozó éves idősorokat, valamint az összes önkormányzat együttes, összesített teljes bevételeire és kiadásaira vonatkozó éves idősorokat. Ezekkel kapcsolatban az alábbi egyenlet alapján számoltam a költségvetési bevételek és kiadások féléves változását:

5. egyenlet

$$d_bev_t = \frac{\frac{\frac{MunINC_T}{MunPop_T}}{\sum MunINC_T} - \frac{\frac{MunINC_{T-1}}{MunPop_{T-1}}}{\sum MunINC_{T-1}}}{2}$$

és

6. egyenlet

$$d_kiad_t = \frac{\frac{\frac{MunEXPND_T}{MunPop_T}}{\sum MunEXPND_T} - \frac{\frac{MunEXPND_{T-1}}{MunPop_{T-1}}}{\sum MunEXPND_{T-1}}}{2}$$

[...], ahol a $MunINC_T$ az adott önkormányzat teljes tényleges költségvetési bevétele T időszakban (a T a teljes pénzügyi évet, míg a t a félévet jelöli), a $MunEXPND_T$ az adott önkormányzat teljes tényleges költségvetési kiadás T időszakban, míg a $MunPop_T$ az adott önkormányzat lakosság száma T időszakban. (A kettővel való osztás az éves költségvetési bevételek és kiadások egy félévre való arányosítás érdekében történt).

A táblázatban megjelenő kerületi és fővárosi lakosságarányos bevétel- és kiadásváltozások számítása során eltérő volt az az összesített önkormányzati kör, melyekre az arányosítást elvégeztem: egy-egy kerületi önkormányzat lakosságarányos

⁵⁶ Megjegyzés: Az adatokat a pénzügyi években teljesített bevételekre és kiadásokra vonatkoznak, nem pedig a tervezett bevételekre és kiadásokra.

teljes bevételét és kiadását az összes kerületi önkormányzat (kivéve 5. kerület)⁵⁷ összesített lakosságarányos teljes bevételéhez és kiadásához viszonyítottam, míg a fővárosi önkormányzat lakosságarányos teljes bevételét és kiadását az összes megyei önkormányzat összesített lakosságarányos teljes bevételéhez és kiadásához.

A *d_bev2t*, *d_bev3t*, *d_bev4t*, *d_kiad2t*, *d_kiad3t* és *d_kiad4t* változók előállításánál az előző részben megjelenő politikai függő változókhoz hasonlóan (példának ld. újból a 2–4. egyenleteket) vettem a változások kettő, három és négy féléves összegét,⁵⁸ valamint ezeket a változókat átkódoltam kategóriaváltozókká⁵⁹ is – *d_bev2t_2csop*, *d_kiad2t_2csop*, és ugyanígy *3t* és *4t*-re – ahol a -1 a romló, míg a +1 a javuló relatív költségvetési helyzetet jelenti. Továbbá kialakítottam egy másik kategóriaváltozót is, melyben az önkormányzatokat méret szerinti soroltam be (*m_meret*), és melyben az 1 kategória a kis (10 km² alatti), a 2 kategória a közepes (10 és 30 km² közötti), míg a 3 kategória a nagy (30 km² feletti) területtel rendelkező önkormányzatokat jelenti. (A kategóriaváltozók szükségességét és felhasználásuk módját ld. majd a pénzügyi hajtóerők elemzési módszeréről szóló részben).

A társadalmi-gazdasági hajtóerőkről szóló elemzésében (H2) használt független változók egyrészt az önkormányzatok népsűrűségére vonatkoznak – minél több ember koncentrálódik egy adott területen, annál magasabb az érdekcsoportok közötti verseny és a szociális szükségletek (Andrews 2020: 486) Ezen kívül a független változók az eltartottsági rátákra vonatkoznak még – az inaktív korúak aktív korúakhoz viszonyított magasabb aránya a munkaképes társadalom magasabb relatív gazdasági terhelését jelenti (Hayes 2022). A változókat ld. az alábbi 5. táblázatban összefoglalva:

⁵⁷ A költségvetési bevételek és költségvetési kiadások kerületi önkormányzatokkal kapcsolatos elemzésekből kihagytam az 5. kerületre vonatkozó adatokat. Ennek oka az 5. kerület mind budapesti, mind országos viszonylatban is kiemelkedő gazdasági szerepéből/ erejéből fakad. Az 5. kerület pénzügyi elemzésekbe történő bevonása ugyanis erős torzító hatással járt volna együtt, annak gazdálkodási mutatóinak kiugró értékei miatt.

⁵⁸ A függő változóimat az elemzés során tesztelem mind az itt megjelenő független, mind az e változók kiszámításához használt *d_bev* és *d_kiad* változókra is.

⁵⁹ Megjegyzés: ezeket a kategóriaváltozókat táblázatos formában nem szerepeltetem.

5. táblázat – A pénzügyi hajtóerők vizsgálata során használt független változók

A változó neve	A változó leírása
d_neps1t	Az önkormányzat területén élő lakosság önkormányzati területre vetített nagyságának nettó változása adott évben az előző évhez képest (ld. a 7. egyenletet); egy pénzügyi félévre vetítve, százalékpontban kifejezve.
d_elt1t	Az önkormányzat területén élő inaktív népesség aktív korú népességhez viszonyított arányának nettó változása adott évben az előző évhez képest (ld. a 8. egyenletet); egy pénzügyi félévre vetítve, százalékpontban kifejezve.
d_neps6t	A népsűrűség változás hat és nyolc egymást követő félév nettó változásának összege.
d_neps8t	
d_elt6t	A népsűrűség változás hat és nyolc egymást követő félév nettó változásának összege.
d_elt8t	

Forrás: saját

A társadalmi-gazdasági hipotézis (H2) esetén vettem az önkormányzatok területére, lakosságszámára és a lakosság összetételére vonatkozó éves idősorokat, amelyekkel az alábbi számításokat végeztem el:

7. egyenlet

$$d_nepsur_t = \frac{\left(\frac{\frac{MunArea_T}{MunPop_T}}{\frac{MunArea_{T-1}}{MunPop_{T-1}}} - 1 \right) \times 100}{2}$$

[...] ahol a $MunArea_T$ az adott önkormányzat teljes négyzetkilométerben kifejezett területe T időszakban (T : egy év), míg a $MunPop_T$ az adott önkormányzat lakosságszáma T időszakban, valamint

8. egyenlet

$$d_eltart_t = \frac{\left(\frac{\frac{MunPopInact_T}{MunPopAct_T}}{\frac{MunPopInact_{T-1}}{MunPopAct_{T-1}}} - 1 \right) \times 100}{2}$$

[...] ahol a $MunPopInact_T$ az adott önkormányzat területén élő inaktív lakosság (0–14 év közötti gyermekek és 64 év feletti idősök) száma, míg a $MunPopAct_T$ az adott önkormányzat területén élő aktív lakosság (15–64 évesek) száma T időszakban. (A

kettővel való osztás, hasonlóan az éves költségvetési bevételek és kiadások esetén látott módon, az egy félévre való arányosítás érdekében történt).

A d_neps6t , d_neps8t , d_elt6t , és d_elt8t változók előállításánál a politikai függő változókhoz hasonlóan (példának ld. újból a 2–4. egyenleteket) vettem a változások hat és nyolc féléves összegét.⁶⁰

A politikai hajtóerőkről szóló elemzésében (H3) használt független változót az alábbi táblázatban mutatom be (ld. 6. táblázat):

6. táblázat – A politikai hajtóerők vizsgálata során használt független változó

A változó neve	A változó leírása
d_polsz	Az önkormányzati vezetés színének változása; önkormányzati bontásban. A változó kategóriaváltozó. Értéke 0 és 3 közötti egész számokat vehet fel (ld. alább).

Forrás: saját

A politikai hipotézis (H3) kapcsán megjelenő független változó kialakítása során először meghatároztam az önkormányzatok vezetésének színét, a polgármestereket támogató pártok (/ szervezetek) színei alapján. A pártok (/ szervezetek) színei a politikai spektrumon való elhelyezkedésükből fakadóan három féle volt: jobboldali, baloldali, valamint nem jobb és nem baloldali (semleges/ független/ civil) (Szarvas és Tóth 2003 alapján).

A d_polsz kategóriaváltozó kialakítás során tehát először vettem a támogató pártok (/ szervezetek) politikai spektrumon való elhelyezkedését. Amennyiben a támogató szervezetek között eltérő ideológiájú pártok (/ szervezetek) is megtalálhatóak voltak, alapvetően azt az ideológiát választottam, amelyik többségben volt a támogatók között. Végül vettem az így kialakult önkormányzati vezetés színezetének féléves idősorát, majd a t és $t - 1$ időszakok közötti változásokat. Amennyiben t és $t - 1$ időszakban azonos

⁶⁰ Az elemzésekben alapvetően csak ezek a változók jelennek meg, ami mögött az a már említett feltételezés áll, hogy a társadalmi-gazdasági változások feltételezhetően hosszabb távon fejtik ki hatásukat, mint az előzőekben megjelenő önkormányzati gazdálkodással összefüggő pénzügyi változások. Ezeket a d_neps1t és d_elt1t változókat csak az elemzés során használt függő változók kiszámításaihoz, valamint bemutatásához használtam fel.

volt a vezetés politikai spektrumon való elhelyezkedése, a d_polsz_t kategóriaváltozó 0 értéket vett fel, amennyiben különböző, akkor a t időszak vezetésének politikai spektrumon való elhelyezkedése függvényében d_polsz_t az alábbi három érték valamelyikét vette fel: 1 értéket, ha jobboldali vezetés váltotta a korábbi baloldali vezetést, 2 értéket, ha baloldali vezetés váltotta a korábbi jobboldali vezetést, míg 3 értéket az egyéb változások esetén.

6.3.2 A rendszerszintű hajtóerőkről szóló elemzésében alkalmazott adatstruktúra

A rendszerszintű hajtóerők vizsgálatára létrehozott adatbázisban 1990 és 2020 között féléves bontásban jelenik meg a vizsgált önkormányzatok tulajdonában lévő összes önkormányzati vállalat, valamint külön a kerületi önkormányzatok tulajdonában lévő önkormányzati vállalatok és a fővárosi önkormányzat tulajdonában lévő önkormányzati vállalatok számosságára és számszerű változására vonatkozó adatok (a függő változókat ld. a 7. táblázatban), valamint az önkormányzati vállalatok változására feltételezhetően ható kitüntetett események (a független változókat ld. a 8. táblázatban).

Függő változók

A rendszerszintű hajtóerők vizsgálatában alkalmazott függő változókból három van, amelyek a vállalatok t időszak első napján (január 01, július 01) létező önkormányzati vállalatok darabszámára vonatkoznak (ld. 7. táblázat).

7. táblázat – A rendszerszintű hajtóerők vizsgálata során használt függő változók

A változó neve	A változó leírása
S_vall	Az önkormányzati vállalatok teljes száma adott félévben.
bp_vall	A budapesti önkormányzati vállalatok teljes száma adott félévben.
Sm_vall	A kerületi önkormányzati vállalatok összesített száma adott félévben.

Forrás: saját

Tehát a rendszerszintű hajtóerők vizsgálata során alkalmazott függő változók előállítására érdekében vettem az önkormányzati vállalatok féléves idősorát önkormányzati bontásban, majd az alábbi egyenletet alkalmaztam:

9. egyenlet

$$S_vall_t = \sum vall_t$$

[...], ahol a $vall_t$ az egyes önkormányzatok tulajdonában lévő önkormányzati vállalatok száma t időszak első napján.

10. egyenlet

$$bp_vall_t = vall_{t(f\ddot{o}v\ddot{a}ros)}$$

[...], ahol a $vall_{t(f\ddot{o}v\ddot{a}ros)}$ a fővárosi önkormányzat tulajdonában lévő önkormányzati vállalatok száma t időszak első napján.

11. egyenlet

$$Sm_vall_t = \sum vall_{t(ker\ddot{u}let)}$$

[...], ahol a $vall_{t(ker\ddot{u}let)}$ az egyes kerületi önkormányzatok tulajdonában lévő önkormányzati vállalatok száma t időszak első napján.

Független változók

A rendszerszintű hajtóerők vizsgálatára négy független változó került kialakításra (ld. 8. táblázat), a hipotézisek számának megfelelően.

8. táblázat – A rendszerszintű hajtóerők vizsgálata során használt független változók

A változó neve	A változó leírása
H4_dokt	Az NPM és PNPM közötti doktrinális átmenet, amely két részre osztja a vizsgált időszakot: a doktrinális átmenetet megelőző NPM idősakra és az azt követő PNPM idősakra (részletesen ld. a továbbiakban).
H5.1_valsag	A világválság, amely három részre osztja a vizsgált időszakot: a világválság időszakára, valamint a világválságot megelőző és az azt követő idősakokra (részletesen ld. a továbbiakban).
H5.2_konsz	Az önkormányzati adósságkonszolidáció, amely három részre osztja a vizsgált időszakot: az önkormányzati adósságkonszolidáció időszakára, valamint az önkormányzati adósságkonszolidációt megelőző és az azt követő idősakokra (részletesen ld. a továbbiakban).
H6_korm	A központi kormányzat Orbán-központúsága, amely négy részre osztja a vizsgált időszakot: az első Orbán-kormányt megelőző idősakra, az első Orbán-kormány időszakára, az első és második Orbán-kormányok közötti idősakra, valamint a második-Orbán kormánytól kezdődő idősakra.

A táblázatban megjelenő időpontok/ időintervallumok meghatározása mögött az alábbi indokok állnak:

Ami az NPM és PNPM közötti doktrinális átmenet illeti, Drechsler (2005: 19) állítja, hogy 2005-ben az NPM megszűnt egy életképes/ jól működő koncepció lenni. Randma-Liiv és Drechsler (2017) pedig azt állítják, hogy a közép- és kelet-európai kontextusban az EU-csatlakozási időszakot az NPM utáni, sőt a weberi újjáalakulás jellemezte. Ezek alapján körülbelül Magyarország EU-csatlakozását (2004. május) követően feltételezhető legkorábban, hogy az NPM technikákkal ellentétes PNPM technikák terjedése veszi kezdetét. Ugyanakkor mivel a dátum korainak, míg meghatározása önkényesnek tűnhet, a későbbiekben a 2004 és az az utáni éveket is megvizsgálom (2008-ig bezárólag, ahol már inkább, bár nem feltétlenül kizárólagosan a gazdasági világválság hatásai érvényesülnek), mint lehetséges fordulópont. Így NPM hatások érvényesülnek körülbelül 2004-ig első félévéig, valamint azt megelőzően, míg PNPM hatások legkorábban 2004 második félévétől.

A 2008-as gazdasági világválság 2007 december és 2009 júniusa közé tehető, amelyet a National Bureau of Economic Research (NBER 2021) alapján határoztam meg. Eszerint a világválság hatásai 2008 első félévében, 2009 első félévében és a két időpont közötti félévben érvényesülnek, míg nem érvényesülnek 2007 második és az azt megelőző, illetve 2009 második és az azt követő félévekben.

Az önkormányzati adósságkonszolidáció 2012 január és 2014 február között zajlott le (Lentner 2014: 333–339). Így az önkormányzati adósságkonszolidáció hatásai 2012 első félévében, 2014 első félévében és a két félév közötti félévekben érvényesülnek, míg nem érvényesülnek 2011 második és az azt megelőző, illetve 2014 második és az azt követő félévekben.

Négy év jobboldali (1990–1993 között Antall-kormány, 1993–1994 között Boross-kormány), majd négy év baloldali (1994–1998 között Horn-kormány) kormányzást követően az első Orbán-kormány az 1998-as országgyűlési választások után állt fel. Az Orbán által vezetett kormány négy éves ciklusát nyolc év baloldali-liberális kormányzás

követte (2002–2010 között két évig Medgyessy-, öt évig Gyurcsány- és egy évig Bajnai-kormány). Orbán-kormány újból a 2010-es választások után állt fel. A Fidesz-KNDP azóta megszakítások nélkül tudott 2014-ben, 2018-ban és 2022-ben is kormányt alakítani Orbán vezetésével. Ezek alapján az Orbán-kormányok hatásai 1998 második félévében, 2002 első félévében és a két félév közötti félévekben, valamint 2010 második félévében és az azt követő félévekben érvényesülnek, míg nem érvényesülnek 1998 első félévében és az azt megelőző félévekben, valamint 2002 második félévében, 2010 első félévében és a két félév közötti félévekben.

6.4 Az elemzések során használt módszerek

A kialakított adatbázisokat és a változókat leíró és magyarázó elemzésekre használok fel. A következő két alfejezetben ezek bemutatása következik.

6.4.1 A helyi önkormányzati szintű hajtóerők vizsgálata során alkalmazott elemzési módszerek

A pénzügyi, társadalmi-gazdasági és politikai hipotézisek (H1–3) tesztelése során külön elemzéseket fogok végezni a kerületi önkormányzatok és a fővárosi önkormányzat mintáira. Ennek oka, hogy a kerületi önkormányzatok gazdaságban betöltött szerepükből, társadalmi összetételükből és eltérő közszolgáltatás-nyújtási kötelezettségeikből, valamint politikában betöltött szerepükből fakadóan nem összehasonlíthatók a fővárosi önkormányzattal. A kerületi önkormányzatok jellemzően kisebb gazdasági szereppel, kisebb lakosságszámmal és kevesebb közszolgáltatás-nyújtási kötelezettséggel, valamint kisebb politikai erővel rendelkeznek, mint a fővárosi önkormányzat (ezzel kapcsolatban ld. újból az önkormányzatok feladatairól és az önkormányzatok szervezeti eszköztárról szóló részeket a 4. fejezetben). Az elemzésekben rendre bemutatom a hipotézisek tesztelése során alkalmazott időszakokat, a megfigyeléseket, valamint alap statisztikai mutatók használatával a függő és független változókat az egyes mintákban.

A helyi önkormányzati szintű hajtóerőkről szóló fejezetben bemutatott hatások függő változókkal összefüggő kapcsolatát az alábbi táblázatban foglalom össze (ld. 9. táblázat):

9. táblázat – A helyi önkormányzati szintű hajtóerők vizsgálata során használt függő és független változók kapcsolata

Hipotézis	Feltételezett tényező	A függő változó neve	A független változó neve	Hatás
H1	Az önkormányzat változó pénzügyi helyzete.	d_vall d_npvall d_fpvall	d_bev* d_kiad*	Romló költségvetési helyzet esetén nőnek a függő változók értékei, javuló költségvetési helyzetben csökkennek.
H2	Az önkormányzat változó társadalmi-gazdasági helyzete.	d_vall d_npvall d_fpvall	d_neps** d_elt**	A népsűrűségben és az eltartottsági rátában bekövetkező növekedés esetén nőnek a függő változók értékei, ellenkező esetben csökkennek.
H3	Az önkormányzat változó politikai vezetése.	d_v6t*** d_npv6t*** d_fpv6t***	d_polsz	Amennyiben a vezetés színe baloldaliról jobboldalra változik, nőnek a függő változók értékei, ellenkező esetben csökkennek.

* További független változók: d_bev2t, d_bev3t és d_bev4t, d_kiad2t, d_kiad3t és d_kiad4t, d_bev2t_2csop, d_bev3t_2csop és d_bev4t_2csop, d_kiad2t_2csop, d_kiad3t_2csop és d_kiad4t_2csop, valamint m_meret (vö. a pénzügyi független változókról szóló részzel). ** További független változók: d_neps6t és d_neps8t, valamint d_elt6t és d_elt8t (vö. a társadalmi-gazdasági független változókról szóló részzel). *** További függő változók: d_v5t, d_npv5t és d_fpv5t, valamint d_v7t, d_npv7t és d_fpv7t (vö. a politikai függő változókról szóló részzel).

Forrás: saját

A pénzügyi és társadalmi-gazdasági hipotézisek (H1–2) esetén a függő és független változók közötti kapcsolatok tesztelésére kétváltozós korrelációanalíziseket végzek és a szignifikáns korrelációs együtthatók esetén grafikusán is ábrázolom eredményeimet. Továbbá, a pénzügyi hipotézis (H1) esetén megjelenő településméretre vonatkozó feltételezés miatt, annak érdekében, hogy a településtípus szerinti elemzéseknél gyakran jelentkező nem-lineáris hatásokat is azonosítani tudjam, kétutas varianciaanalízist is el fogok végezni (mint a változók leírása során bemutattam, ennek érdekében két kategóriaváltozót hoztam létre: egyet az önkormányzatok kis, közepes és nagy méret szerinti besorolására, valamint egyet a költségvetési változók romló, illetve javuló relatív költségvetési helyzetére). A politikai hipotézis (H3) esetén a függő és független változók közötti kapcsolatok tesztelésére eltérő módszert használok a kerületi önkormányzatok és a fővárosi önkormányzat mintáira. A kerületi önkormányzatoknál egytényezős varianciaanalízissel tesztelem a csoportátlagok közötti eltéréseket (külön mind a négy, a változók leírásáról szóló fejezetben bemutatott *d_polsz* kategóriaváltozó-értékre, és külön szűrve két kategóriaváltozó-értékre: a helyi önkormányzati választások során baloldali vezetésről jobboldali vezetésre történő változásra és a jobboldali vezetésről baloldali vezetésre történő változásra). A fővárosi önkormányzat esetén leíró

statisztikákkal, grafikus ábrázolás mellett mutatom be a változókkal kapcsolatos adatokat, mivel ebben az esetben az adathalmaz nem teszi lehetővé a hipotézistesztelést.

6.4.2 A rendszerszintű hajtóerők vizsgálata során alkalmazott elemzési módszerek

A rendszerszintű hajtóerők vizsgálata során egy átfogó, az összes önkormányzat együttes vizsgálatát bemutató elemzést készítek, melyben grafikus megjelenítés mellett mutatom be a vizsgált időszakban a függő változóban bekövetkezett változásokat; hipotézis tesztelés nélkül, ugyanis arra adataim nem alkalmasak. A függő változók, vagyis az önkormányzati vállalat-szám-változások mellett továbbá, kiegészítőleg mutatok rá az önkormányzati vállalati tömeg bő három évtizedének olyan további jellemzőire, mint a vállalatok jogi formáinak, nonprofit és profitorientált jellegének és aggregált, ágazatok közötti megoszlásának változásai. Ebben az esetben tehát pusztán leíró jelleggel ismertetem a függő változók jellemzőit és grafikus ábrázolás mellett mutatok rá a változók teljes időszakot lefedő releváns változásaira, és azokra a mintázatokra, amelyek kapcsolatba hozhatók a magyarázó változók során bemutatott kitüntetett időpontokkal/ időszakokkal.

A rendszerszintű hajtóerőkről szóló fejezetben bemutatott időpontok/ időszakok függő változókkal összefüggő kapcsolatát az alábbi táblázatban foglalom össze (ld. 10. táblázat):

10. táblázat – A rendszerszintű hajtóerők vizsgálata során használt függő és független változók kapcsolata

Hipo-tézis	Feltételezett tényező	A függő változó neve	A független változó neve	Hatás
H4	Doktrinális átmenet (NPM és PNPM között).	S_vall	H4_dokt	A PNPM időszakban más irányba változnak a függő változók értékei, mint az azt megelőző NPM időszakban.
H5.1	Gazdasági világválság.	bp_vall	H5.1_valsag	A világválság időszakában nőnek a függő változók értékei, különben nem változnak.
H5.2	Önkormányzati adósságkonszolidáció.		H5.2_konsz	Az önkormányzati adósságkonszolidáció időszakában csökkennek a függő változók értékei, különben nem változnak.
H6	A központi kormány színének változása.	Sm_vall	H6_korm	Az Orbán-kormányok időszakaiban csökkennek a függő változók értékei, különben nőnek.

Forrás: saját, Hajnal és Hajnal 2022 alapján

Összegezve a hipotézisek, valamint a függő és független változók kapcsán leírtakat:

H4: az NPM és PNPM közötti átmenet idején az önkormányzati vállalatok számának változása azonosítható. Azonban biztosan csak a változás jelenhető ki (annak iránya nem), amely egyrészt a doktrinális átmenet következtében egyidejűleg jelentkező, egymással ellentétes irányú átalakulási módoknak tudható be, másrészt a magyar sajátosságoknak; nevezetesen, hogy a magyar önkormányzati rendszer fejlődésében az NPM és PNPM hatások kevésbé jelentkezték.

H5.1: a gazdasági válság idején a növekvő pénzügyi kiadások miatt előtérbe kerülnek a piaci megoldások a közfeladat-ellátásban. Emiatt alapvetően nő az önkormányzati vállalatok száma, ami ugyanakkor rejtve maradhat, mivel további, az önkormányzati vállalatok számának csökkenésével járó átalakulások is jelen vannak. Ilyenek lehetnek többek között a vállalatmegszüntetések vagy az államosítás.

H5.2: az adósságkonszolidáció idején az önkormányzati vállalatok megszűnésével kell számolni, mivel az adósságkezelés során az önkormányzati feladatellátás csökkenésével járó (állami/ központból irányított) centralizációs folyamatok zajlottak le.

H6: az ellentétes ideológiájú kormányciklusokban az önkormányzati vállalatok számának ellentétes irányú változása várható. Az Orbán által vezetett, alapvetően jobboldali párt/pártszövetség megválasztását követően a vállalatok számának csökkenésével/stagnálásával, míg a baloldal esetén a számuk növekedéssel kell számolni. Ez a hipotézis a magyar történeti áttekintő alapján kiegészült két további alhipotézissel. Az alhipotézisek (H6.a és H6.b) kapcsán így olyan további időszakok is megjelennek, amelyek kisebb szakaszokra bontják a H6 hipotézisben említett négy időszakot. Ilyenek lesznek az intézményes privatizációs időszak szakaszai (1990–2007), valamint a második Orbán-kormány felállását követő időszak szakaszai (2010–2014).

7 ELEMZÉSEK

Az eddigi struktúrát követve az elemzések esetében is először a helyi önkormányzati szintű, majd a rendszerszintű hajtóerőkkel kapcsolatos elemzéseket mutatom be. Így a továbbiakban rendre a pénzügyi, társadalmi-gazdasági és politikai hajtóerőkkel kapcsolatos hipotéziseket tesztelem (ld. a 7.1. alfejezetben), majd rendszerszintű hajtóerőket: a reformdoktrínák, a gazdasági világválság, az önkormányzati adósságkonszolidáció és a központi kormányzat vezetésének hatásai (ld. a 7.2. alfejezetben). Az elemzéseket követően összefoglalva is bemutatom megállapításaimat, összevetve azokat a hipotézisekkel.

7.1 A helyi önkormányzati szintű hajtóerőkről szóló elemzések

7.1.1 Elemzés: a helyi önkormányzatok vállalatszám-változásainak pénzügyi hajtóerői

A pénzügyi elemzés alapját a vizsgált tizenhárom önkormányzat, önkormányzati vállalatainak 2006 és 2021 közötti t időszakokra (összesen 32 időszak per önkormányzat), valamint pénzügyi adatainak $t - 1, t - 2 \dots t - 4$ időszakokra vonatkozó változásai adják (ld. újból a módszertani rész ide vonatkozó fejezeteit).

Az elemzések során az alábbi mintákon vizsgáltam az önkormányzati vállalatok számában (mint függő változók: összes, nonprofit és profitorientált önkormányzati vállalatok), valamint a pénzügyi adatokban (mint független változók; önkormányzati bevétel- és kiadásokváltozások) bekövetkező változásokat:

- a fővárosi és a kerületi önkormányzatok, valamint
- a kis, közepes és nagy területekkel rendelkező önkormányzatok.

A függő változókra vonatkozó leíró statisztikák bemutatása

A vizsgált időszakban összesen 31 és 372 önkormányzati vállalatszám-változással összefüggő megfigyelés történt a fővárosi és az összkerületi mintákban (az egyes mintákon belüli megfigyeléseket a 11. táblázatban mutatom be, melyek ábrázolását ld. a Függelékben is: 13. ábra).

11. táblázat – A pénzügyi hipotézissel összefüggő elemzésben megjelenő függő változók leíró statisztikái, minták szerinti bontásban*

	Önkormányzati vállalatszám-változások (db)						
	N	Változók**	Min.	Max.	Sum	Átlag	Std. szórás
Fővárosi önkormányzat	31	d_vall	-6	4	-11	-0,35	2,229
		d_npvall	-3	4	1	0,03	1,354
		d_fpvall	-7	2	-12	-0,39	1,647
Kerületi önkormányzatok	372	d_vall	-4	3	9	0,02	0,585
		d_npvall	-2	2	8	0,02	0,402
		d_fpvall	-2	2	1	0,00	0,444
Kis területtel rendelkező önkormányzatok	124	d_vall	-4	3	1	0,01	0,704
		d_npvall	-2	1	-1	-0,01	0,393
		d_fpvall	-2	3	2	0,02	0,526
Közepes területtel rendelkező önkormányzatok	93	d_vall	-2	3	3	0,03	0,580
		d_npvall	-2	2	3	0,03	0,402
		d_fpvall	-1	2	0	0,00	0,390
Nagy területtel rendelkező önkormányzatok	155	d_vall	-1	2	5	0,02	0,476
		d_npvall	-2	1	6	0,04	0,409
		d_fpvall	-1	1	-1	-0,01	0,403

*Az egyes kerületi önkormányzatok almintáiban megjelenő megfigyelések megegyeznek (n=31). ** A változók az elemzésben rendre az alábbi címkézéssel szerepelnek: Váll. szám vált., nonp Váll. szám vált. és forp Váll. szám vált.

Forrás: saját, a függő változók SPSS-ből származó leíró statisztikái alapján

Az önkormányzati vállalatszám-változásokat bemutató táblázat leíró statisztikáiból határozott eltérések rajzolódnak ki a fővárosi és a kerületi minták között. A fővárosi önkormányzat vállalatszámai jóval dinamikusabban változtak, mint a kerületek vállalatszámai. A fővárosi minta esetén magasabb átlagok (az összes, nonprofit és profitorientált önkormányzati vállalatszám-változások esetén rendre -0,35, 0,03 és -0,39) és magasabb szórások (rendre 2,23, 1,35 és 1,65 körüli) láthatók, míg az összes megfigyelésre vonatkozó összesített önkormányzati vállalatszám-változások értékei rendre -11, +1 és -12. A kerületek esetén nullához közeli átlagos vállalatszám-változás figyelhető meg, alacsonyabb, 0,4–0,6 közötti szórásokkal, míg az önkormányzati vállalatszám-változás minden függő változóra nézve pozitív volt (rendre 9, 8 és 1 értéke mellett). Ebből az is következik, hogy a kerületi önkormányzati vállalatszám-változásokra kevésbé jellemzők a negatív irányú elmozdulások – azok esetén hosszú távon egy növekvő tendencia figyelhető meg, szemben a fővárosi mintával, melynél csökkenő (vö. újból a Függelék 13. ábrával).

A független változókra vonatkozó leíró statisztikák bemutatása

Mint azt a módszertani részben már bemutattam, az önkormányzati vállalat szám-változásokkal kapcsolatos függő változókat több független változóval is összevetem: a függő változók t időszakai megfigyelései alapvetően a t és $t - 1$ időszakok közti önkormányzati vállalat szám-változásokat mutatják, amelyeket az önkormányzati bevétel és kiadás-változások $t - 1$ és $t - 2$ időszakai változásokkal (d_bev és d_kiad), valamint a $t - 1$ -től $t - 3$ -ig, $t - 1$ -től $t - 4$ -ig és $t - 1$ -től $t - 5$ -ig bekövetkező összesített önkormányzati bevétel- és kiadás-változásokkal vetek össze (d_bev2t , d_bev3t , d_bev4t , d_kiad2t , d_kiad3t , d_kiad4t). Az alábbiakban kizárólag a t időszak (egy félévre vonatkozó) bevétel és kiadás-változásokkal kapcsolatos leíró statisztikákat mutatom be (ld. 12. táblázat), míg a többi független változóval kapcsolatos eredmények kizárólag a Függelékben kapnak helyet (ld. ott a 14. ábrát).

12. táblázat – A pénzügyi hipotézissel összefüggő elemzésben megjelenő független változók leíró statisztikái, minták szerinti bontásban*

	Bevétel- és kiadás-változások (%)				
	N**	Változók***	Min.	Max.	Átlag
Fővárosi önkormányzat	31	d_bev	-0,4317	0,2381	-0,38706
	30	d_kiad	-0,2955	0,1822	-0,33300
Kerületi önkormányzatok	372	d_bev	-0,4332	0,4493	0,002321
	360	d_kiad	-0,6629	0,2651	0,002998
Kis területtel rendelkező önk.-ok	124	d_bev	-0,4332	0,2119	0,000921
	120	d_kiad	-0,6629	0,2651	0,005294
Közepes területtel rendelkező önk.-ok	93	d_bev	-0,0577	0,0885	-0,002711
	90	d_kiad	-0,0695	0,1819	0,007522
Nagy területtel rendelkező önk.-ok	155	d_bev	-0,1431	0,4493	0,006461
	150	d_kiad	-0,1419	0,1858	-0,001553

*Az egyes kerületi önkormányzatok almintáiban megjelenő megfigyelések megegyeznek ($n(bev)=31$ és $n(kiad)=30$). ** A bevétel- és kiadás-változások esetén eltérő megfigyelésszámok láthatók. Ennek oka, hogy az éves önkormányzati bevételekre vonatkozó adatok 2004-től, a kiadásokra 2005-től kezdődően álltak rendelkezésemre (ld. újból a módszertani fejezetek adatgyűjtéssel kapcsolatos részeit) *** A változók az elemzésben rendre az alábbi címkézéssel szerepelnek: Bevétel vált. és Kiadás vált.

Forrás: saját, a függő változók SPSS-ből származó leíró statisztikái alapján

A fővárosi adatokból az látszik, hogy az önkormányzatot érintő pénzügyi változások átlagos értéke rendre magasabb volt, mint az összkerületi, vagy mint a kis, közepes és nagy területtel rendelkező kerületi önkormányzatok esetén tapasztalható átlagos változások. Mint azt a módszertani fejezet ide vonatkozó részében bemutattam, ezek a változások alapvetően az egyes önkormányzatok pénzügyi mutatóinak többi

önkormányzathoz viszonyított aránybéli változásain alapulnak (ld. a módszertani fejezet változók kialakításáról szóló részében). Ebben a szellemben tovább haladva, míg a főváros esetén a bevétel- és kiadásváltozásokban átlag 3,9 és 3,3 ezrelékpontos csökkenés volt a meghatározó, a kerületek esetén 0,023 és 0,03 ezrelékpontos növekedés. Tehát míg a fővárosi önkormányzat többi területi önkormányzathoz viszonyított relatív helyzet mind a bevételek, mind pedig a kiadások esetén negatív irányba változott (a többi megyei önkormányzathoz képest kevesebb pénzből gazdálkodtak), a vizsgált kerületi önkormányzatok összes kerületi önkormányzathoz viszonyított relatív helyzet mindkét változó esetén pozitív irányban mozdult. Amennyiben az önkormányzatokat a területeik mérete szerint csoportosítjuk, hasonlóan alacsony ezrelékpontos értékeket láthatunk. Ugyanakkor a relatív változások rendre eltérő mértékűek és irányúak voltak.

A kerületi és a fővárosi önkormányzatok mintájának elemzése

Mint azt a módszertani részben bemutattam, a helyi önkormányzati szintű pénzügyi hajtóerőkről szóló hipotézisemet a fővárosi és az összkerületi minták esetében is korrelációanalízis keretében teszteltem. Ugyanakkor annak érdekében, hogy a településtípus szerinti elemzéseknél gyakran jelentkező nem-lineáris hatásokat is azonosítani tudjam, az előállított településméretre és az átkódolt költségvetési változásokra vonatkozó kategóriaváltozók használatával kétutas varianciaanalízist futtattam le.

Az elvégzett korrelációvizsgálatok nem mutattak ki szignifikáns kapcsolatos sem a fővárosi, sem az összkerületi minták függő és független változói között. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzatok relatív bevétel- és kiadásváltozásai önmagukban nem magyarázzák az önkormányzati vállalatyszámokban bekövetkezett változásokat. Ugyanakkor a kerületek méretére vonatkozóan lefuttatott kétutas varianciaanalízisek az összes vállalatyszám-változásra nézve, egy éves időtávon, szignifikáns eredményt hoztak (ld. a 13. táblázatot és a 3. ábrát).

13. táblázat – A kétutas varianciaanalízis eredménye

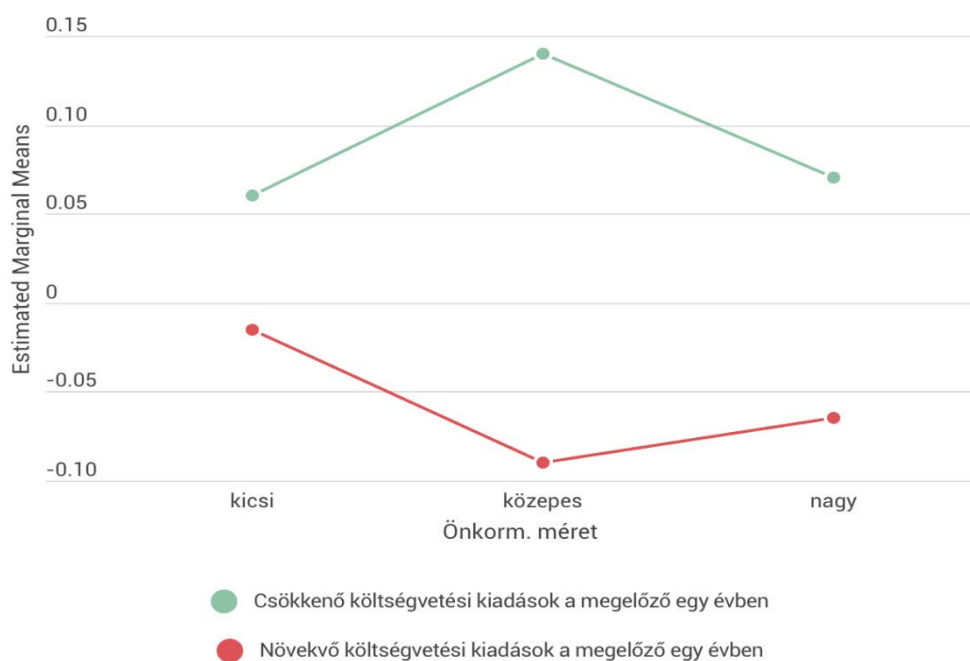
Dependent Variable: Váll. szám vált. (t)

Source	Type III Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Corrected Model	1.970 ^a	5	.394	1.142	.338
Intercept	.079	1	.079	.228	.634
m_meret	.029	2	.015	.042	.958
d_kiad2t_2csop	1.777	1	1.777	5.152	.042
merte * d_kiad2t_2csop	.298	2	.149	.432	.650
Error	117.927	342	.345		
Total	120.000	348			
Corrected Total	119.897	347			

a. R Squared = .017 (Adjusted R Squared = .002)

Forrás: saját, SPSS Univariate

3. ábra – A kétutas varianciaanalízis átlagokra vonatkozó grafikus ábrázolása



Forrás: saját, SPSS Univariate alapján

A táblázatból és az ábrából alapvetően azt kell látni, hogy a kétutas varianciaanalízis a vállalat-szám-változást megelőző két félév összesített kiadás-változása alapján meghatározott költségvetési változás 0,042 érték mellett szignifikáns hatással van a vállalat-szám-változásra. Vagyis amennyiben az önkormányzatok romló költségvetési helyzetben vannak (az önkormányzati vállalat-szám-változást megelőző egy évben), akkor

vállalatszám növekedés, míg ellenkező esetben vállalatszám csökkenés tapasztalható. Ez az eredmény megfelel az alapfeltevésnek, miszerint amennyiben az önkormányzatok költségvetési helyzete romlik vállalatok jönnek létre. Ugyanakkor, hogy ez a hatás erőteljesebben jelentkezik a kisebb önkormányzatok esetén és főként profitorientált vállalatok létrehozásában nyilvánul meg, a rendelkezésemre álló eredmények alapján nem jelenhet ki.

7.1.2 Elemzés: a helyi önkormányzatok vállalatszám-változásainak társadalmi-gazdasági hajtóerői

A társadalmi-gazdasági elemzés alapját a vizsgált tizenhárom önkormányzat önkormányzati vállalatainak 2000 és 2022 közötti t időszakokra (összesen 43 időszak per önkormányzat), valamint társadalmi-gazdasági adatainak $t - 1, t - 2 \dots t - 8$ időszakokra vonatkozó változásai adják (ld. újból a módszertani rész ide vonatkozó fejezeteit).

Ebben az esetben kizárólag a fővárosi és az összkerületi minták alapján végzek elemzést az önkormányzati vállalatok számában (mint függő változók: összes, nonprofit és profitorientált önkormányzati vállalatok), valamint a társadalmi-gazdasági adatokban (mint független változók; népsűrűség és eltartottsági ráta változások) bekövetkező változások kapcsolatára vonatkozóan. Ugyanis a társadalmi-gazdasági hajtóerőkkel kapcsolatban nem jelenik meg az önkormányzatok méretére vonatkozóan állítás.

A függő változókra vonatkozó leíró statisztikák bemutatása

A vizsgált időszakban összesen 43 és 516 önkormányzati vállalatszám-változással összefüggő megfigyelés történt a fővárosi és az összkerületi mintákban (az egyes mintákon belüli megfigyeléseket a 14. táblázatban mutatom be, melyek ábrázolását ld. a Függelékben is: 15. ábra).

14. táblázat – A társadalmi-gazdasági hipotézissel összefüggő elemzésben megjelenő függő változók leíró statisztikái, minták szerinti bontásban*

Az önkormányzati vállalatszám-változások (db)							
	N	Változók**	Min.	Max.	Sum	Átlag	Std. szórás
Fővárosi önkormányzat	43	d_vall	-6	4	0	0,00	2,149
		d_npvall	-3	4	15	0,35	1,395
		d_fpvall	-7	2	-15	-0,35	1,462
Kerületi önkormányzatok	516	d_vall	-4	3	21	0,04	0,571
		d_npvall	-2	2	20	0,04	0,372
		d_fpvall	-3	2	1	0,00	0,456

*Az egyes kerületi önkormányzatok almintáiban megjelenő megfigyelések megegyeznek (n=43). ** A változók az elemzésben rendre az alábbi címkézéssel szerepelnek: Váll. szám vált., nonp Váll. szám vált. és forp Váll. szám vált.

Forrás: saját, a függő változók SPSS-ből származó leíró statisztikái alapján

Az itt megjelenő, a pénzügyi hipotézis esetén látott időszaknál hosszabb időtávot lefedő vizsgálat miatt az önkormányzati vállalatszám-változásokat érintő leíró statisztikákban eltérő eredmények figyelhetők meg. Ugyanakkor alapvetően ebben az esetben is megáll, hogy a fővárosi és az összkerületi minták eltérnek egymástól (vö. a 14. táblázatot és a Függelék 15. ábráját). Ezen az időtávon a főváros esetében az összes önkormányzati vállalatszám átlagos változása nulla, ami pusztán annak tudható be, hogy a nonprofit és profitorientált önkormányzati vállalatszámok ugyanakkora mértékben, ám egymással ellentétes módon változtak: a nonprofit vállalatszámok egy felére vetítve átlag 0,35-ös értékkel növekedtek, míg a profitorientált vállalatszámok 0,35-ös értékkel csökkentek. Ezzel szemben az összkerületi önkormányzati vállalatszámok mind az összes, mind a nonprofit és profitorientált vállalatok esetén növekedést mutatnak. A növekedés a nonprofit vállalatok esetén meghatározó volt, míg a profitorientált vállalatszám-változások esetén minösszesen 1 vállalatszám növekedés volt megfigyelhető. Tehát tizenkét éves időtávon mindkét mintában a nonprofit vállalatszám növekedés volt a meghatározó.

A független változókra vonatkozó leíró statisztikák bemutatása

Az önkormányzati vállalatszám-változásokkal kapcsolatos függő változókat ebben az esetben is több független változóval vetem össze: a függő változók t időszaki megfigyelései alapvetően a t és $t - 1$ időszakok közti önkormányzati vállalatszám-változásokat mutatják, amelyeket az önkormányzatok népsűrűségére és eltartottsági

rátáira vonatkozó $t - 1$ -től $t - 7$ -ig, és $t - 1$ -től $t - 9$ -ig bekövetkező összesített százalékpontos változásokkal vetek össze ($d_...neps6t$, $d_...elt6t$, $d_...neps8t$, $d_...elt8t$). A független változók leíró statisztikáit az alábbi táblázatban mutatom be (ld. 15. táblázat).

15. táblázat – A társadalmi-gazdasági hipotézissel összefüggő elemzésben megjelenő független változók leíró statisztikái, minták szerinti bontásban*

Eltartottság és népsűrűség változás (%)						
	N	Változók**	Min.	Max.	Sum	Átlag
Fővárosi önkormányzat	43	d_neps6t	-3,0426	7,4324	88,9468	2,0685
		d_elt6t	-5,6188	1,1415	-49,3152	-1,1468
		d_neps8t	-5,6707	8,9389	111,7320	2,5984
		d_elt8t	-7,2307	1,1997	-70,2604	-1,6339
Kerületi önkormányzatok	516	d_neps6t	-11,9316	12,1126	598,8286	1,1605
		d_elt6t	-10,3954	7,4902	-528,2902	-1,0238
		d_neps8t	-14,0696	14,2627	712,8947	1,3815
		d_elt8t	-13,6342	7,2163	-751,8032	-1,4569

*Az egyes kerületi önkormányzatok almintáiban megjelenő megfigyelések megegyeznek (n=43). ** A változók az elemzésben rendre az alábbi címkézéssel szerepelnek: Népsűrűség vált. (3 év), Eltartottság vált. (3 év), Népsűrűség vált. (4 év), Eltartottság vált. (4 év).

Forrás: saját, a függő változók SPSS-ből származó leíró statisztikái alapján

Az adatokból alapvetően ebben az esetben is az látszik, hogy a fővárosi és kerületi minták különböznek. Ami a népsűrűséget illeti, mind hat, mind nyolc összesített változások esetén magasabb volt a fővárosi népsűrűségnövekedés, mint az összkerületi mintákon látott változások: 2,06 és 2,59, szemben a 1,16 és 1,38 értékekkel. Vagyis a főváros egészének népsűrűsége átlagosan jobban emelkedett, mint a vizsgált tizenkettő kerületé együttvéve. Ami az eltartottsági rátában bekövetkezett változásokat illeti, részben más minták közötti összefüggések rajzolódnak ki. A főváros esetében ebben az esetben is magasabb negatív irányú értékek láthatók, mint az összkerületi minta esetén, ugyanakkor ebben az esetben sem hat, sem nyolc éven nem látni pozitív irányú változást. Összességében tehát elmondható a fővárosban átlagban jobban nőtt az egy négyzetkilométerre jutó lakosság száma, mint a tizenkét vizsgált kerületben összesen, és a növekedés során az aktív korú lakosság teljes népességhez viszonyított aránya jobban emelkedett/ kevésbé csökkent, mint az inaktív lakosságé.

A kerületi és a fővárosi önkormányzatok mintáinak elemzése

A helyi önkormányzati szintű társadalmi-gazdasági hajtóerőkről szóló hipotézisemet, mint azt a módszertani részben bemutattam, ebben az esetben is korrelációanalízis keretében teszteltem. Az elvégzett tesztek alapján kizárólag az összkerületi minta esetén született szignifikáns eredmény (ld. a 16. táblázatot), a fővárosi minta esetén nem.

16. táblázat – A kétváltozós korrelációanalízis eredménye a függő és független változókra; a kerületi önkormányzatok mintáján

		Népsűrűség vált. (3 év; d_neps6t)	Eltartottság vált. (3 év; d_elt6t)	Népsűrűség vált. (4 év; d_neps8t)	Eltartottság vált. (4 év; d_elt8t)
Váll. szám vált.	r	-.062	-.093*	-.058	-.103*
	Sig.	.158	.034	.188	.019
	N	516	516	516	516
nonp Váll. szám vált.	r	-.052	-.061	-.054	-.079
	Sig.	.237	.169	.224	.074
	N	516	516	516	516
forp Váll. szám vált.	r	-.035	-.068	-.029	-.065
	Sig.	.422	.125	.511	.140
	N	516	516	516	516

**. Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed)

Forrás: saját, SPSS Bivariate Correlations

Az összkerületi minta esetén az önkormányzati vállalatyszám-változásra és az eltartottsági ráta hat és nyolc féléves összesített változásokra vonatkozó változók között mutatható ki kapcsolat. Az eredmények 5 százalékos szignifikanciaszint alatt elfogadhatók, ugyanakkor mivel mind a két esetben határozottan alacsony r értékek láthatók, ezért ezek a gyenge kapcsolatok alapvetően nem támasztják alá, hogy az eltartottsági rátában bekövetkező változások ellentétes hatással lennének az összes önkormányzati vállalatyszám változásra.

Összeségében az eredményeim nem igazolják a társadalmi-gazdasági hipotézisemben megjelenő állítást, miszerint a növekvő népsűrűség és növekvő eltartottsági ráta az önkormányzati vállalatok számának növekedésével járna együtt, amely növekedés főként a nonprofit gazdasági társaságok/ közhasznú társaságok létrehozásában nyilvánul meg.

7.1.3 Elemzés: a helyi önkormányzatok vállalatszám-változásainak politikai hajtóerői

A politikai hipotézis tesztelésének esetén a függő és független változók az 1998-as és az azt követő helyi önkormányzati választások féléveire vonatkoznak (összesen 6 időszak per önkormányzat: 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 és 2019 második félévei). A függő változók t időszaki értékét a helyi önkormányzati választás félévét követő hat félév (három év) összesített változásai adják, míg a független kategóriaváltozó t időszaki értékét a helyi önkormányzati választás eredményei (ld. újból a módszertani rész ide vonatkozó fejezeteit).

A hipotézis tesztelése során a függő és független változók közötti kapcsolatot külön vizsgáltam a fővárosi és a kerületi önkormányzatok mintáin.

A függő változókra vonatkozó leíró statisztikák bemutatása

A vizsgált időszakban összesen 6 és 72 megfigyelés történt (a fővárosi és az összkerületi mintákra vonatkozóan), amely megfigyelések függő változóval összefüggő statisztikai eredményeit, minták szerinti bontásban, az alábbi táblázatban összesítettem (ld. 17. táblázat).⁶¹

17. táblázat – A politikai hipotézissel összefüggő elemzésben megjelenő függő változók leíró statisztikái, minták szerinti bontásban *

Az önkormányzati vállalatszám-változások (db)							
	N	Változók**	Min.	Max.	Sum	Átlag	Std. szórás
Fővárosi önkormányzat	6	d_v6t	-10	7	-5	-0,83	6,113
		d_npv6t	-3	7	13	2,17	3,601
		d_fpv6t	-8	1	-18	-3,00	3,899
Kerületi önkormányzatok	72	d_v6t	-6	6	25	0,35	1,637
		d_npv6t	-6	2	4	0,06	1,288
		d_fpv6t	-2	7	21	0,29	1,560

*A kerületi önkormányzatok almintáiban megjelenő megfigyelések megegyeznek (n=6). ** A változók az elemzésben rendre az alábbi címkézéssel szerepelnek: Váll. szám vált. (3 év össz.), nonp Váll. szám vált. (3 év össz.) és forp Váll. szám vált. (3 év össz.).

Forrás: saját, a függő változók SPSS-ből származó leíró statisztikái alapján

⁶¹ A 2,5 és 3,5 évre vonatkozó összesített önkormányzati vállalatszám-változások leíró statisztikáit megtalálhatók a Függelékben (ld. a 16. ábrát)

A táblázat leíró statisztikáiból látszik, hogy a vizsgálatba bevont önkormányzatok tulajdonát képző önkormányzati vállalatok számában bekövetkező, helyi önkormányzati választásokat követő hat félévre vonatkozó összesített változások eltérőek voltak a két minta között. A függő változók közötti különbségek nagyok. Az összkörületi változások esetén határozott vállalat szám növekedés figyelhető meg: az összes önkormányzati vállalat szám 25-tel nőtt a vizsgált időszakban, amely növekedést a nonprofit és profitorientált önkormányzati vállalat számok 4 és 21 értékek melletti növekedései adták. A fővárosi önkormányzat tulajdonában lévő összes önkormányzati vállalat szám teljes változása ezzel szemben -5, amely érték mellett a profitorientált önkormányzati vállalatoknál nagyarányú csökkenés, míg a nonprofit önkormányzati vállalat számok esetében valamivel kisebb mértékű növekedése figyelhető meg.

A független változókra vonatkozó leíró statisztikák bemutatása

Ami a független kategóriaváltozót illeti, a 78 teljes megfigyelés az alábbi módon oszlott meg a négy változóérték között; minták szerinti bontásban (ld. 18. táblázat).

18. táblázat – A politikai hipotézissel összefüggő elemzésben megjelenő független változó leíró statisztikái; minták szerinti bontásban

A d_polsz változó értékei és az értékek címkéi	Fővárosi önkormányzat		Kerületi önkormányzatok	
	N	%.	N	%.
0 = Nincs vált.	3	0,50	48	0,67
1 = Baloldali » Jobboldali	1	0,17	7	0,10
2 = Jobboldali » Baloldali	1	0,17	12	0,17
3 = Egyéb vált.	1	0,17	5	0,08
	6	1,00	72	1,00

Forrás: saját, a független változók SPSS-ből származó leíró statisztikái alapján.

A táblázat a független változó értékeinek megoszlását mutatja az egyes mintákban. A fővárosi minta megfigyeléseiből pusztán annyi rajzolódik ki, hogy ugyanannyi esetben nem következett be a választásokat követően változás a vezetés színében, mint ahány esetben igen (ezek aránya megegyezik). A kerületi minták nagyobb megfigyelésszámaiból ettől eltérő kép rajzolódik ki. A helyi önkormányzati választások 67 százalékban nem indukáltak változást az önkormányzati vezetés színében, míg 8 százalékban olyan változást okoztak, amelyek esetén nem a korábbi baloldali vezetést

váltotta jobboldali, és nem a korábbi jobboldali vezetés váltotta baloldali vezetés. Balról jobbra és jobbról balra bekövetkező vezetésváltás 10 és 17 százalékban fordult elő.

A kerületi önkormányzatok mintájának elemzése

A helyi önkormányzati szintű politikai hajtóerőkről szóló hipotézisemet egytényezős varianciaanalízisek elvégzésével tesztetem az összkerületi mintán. A vizsgált időszakon a varianciaanalízis az alábbi eredményt hozta a kategóriaváltozó négy értékének együttes alkalmazása mellett (ld. a 19. táblázatot).

19. táblázat – Az egytényezős varianciaanalízis eredménye a választási időszakokat követő három év összesített önkormányzati vállalat-szám-változásaira vonatkozóan

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Váll. szám vált. (3 év össz.)	Between Groups	2.662	3	.887	.322	.810
	Within Groups	187.657	68	2.760		
	Total	190.319	71			
nonp Váll. szám vált. (3 év össz.)	Between Groups	20.118	3	6.706	4.669	.005
	Within Groups	97.660	68	1.436		
	Total	117.778	71			
forp Váll. szám vált. (3 év össz.)	Between Groups	31.801	3	10.600	5.109	.003
	Within Groups	141.074	68	2.075		
	Total	172.875	71			

Forrás: saját, az SPSS One-way ANOVA eredményei alapján

Az eredmények alapján az összes önkormányzati vállalat-szám három éves időszakának összesített változása nem mutat szignifikáns kapcsolatot a független változóval, míg a nonprofit és a profitorientált önkormányzati vállalat-számok három éves időszakra vonatkozó összesített változásai esetén 0,005 és 0,003 értékű szignifikancia mutatkozik.⁶² Vagyis a csoportátlagok a négy változóra nézve nem egyenlők, legalább egy független változó esetén eltérés mutatkozik.

A tesztet megismétltem a független kategóriaváltozó 1 és 2 értékeire való szűrése mellett is (ld. 20. táblázat).

⁶² Megjegyzés: az elfogadhatóságot növeli, hogy a függő változók módszertani részben említett 2,5 éves és 3,5 éves időszakokra vonatkozó tesztek nonprofit és profitorientált önkormányzati vállalatok változásaira vonatkozó eredményei szintén szignifikánsnak mondhatók: 2,5 éven rendre 0,01 és <0,001, míg 3,5 éven rendre 0,004 és 0,002 értékekkel (ld. a Függelék 17. ábráját).

20. táblázat – Az egytényezős varianciaanalízis eredménye a választási időszakokat követő három év összesített önkormányzati vállalatszám-változásaira vonatkozóan, a független változó 1 és 2 értékeire való szűrés mellett

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Váll. szám vált. (3 év össz.)	Between Groups	6.174	1	6.174	.679	.421
	Within Groups	163.626	18	9.090		
	Total	169.800	19			
nonp Váll. szám vált. (3 év össz.)	Between Groups	14.959	1	14.959	4.741	.043
	Within Groups	56.791	18	3.155		
	Total	71.750	19			
forp Váll. szám vált. (3 év össz.)	Between Groups	40.352	1	40.352	6.591	.019
	Within Groups	110.198	18	6.122		
	Total	150.550	19			

Forrás: saját, az SPSS One-way ANOVA eredményei alapján

Ennek eredménye alapján az összes önkormányzati vállalatszám három éves időszakának összesített változása továbbra sem mutat szignifikáns kapcsolatot, míg a nonprofit és a profitorientált önkormányzati vállalatszám változások 0,05 százalékos határon belüli szignifikáns eredményt mutatnak.

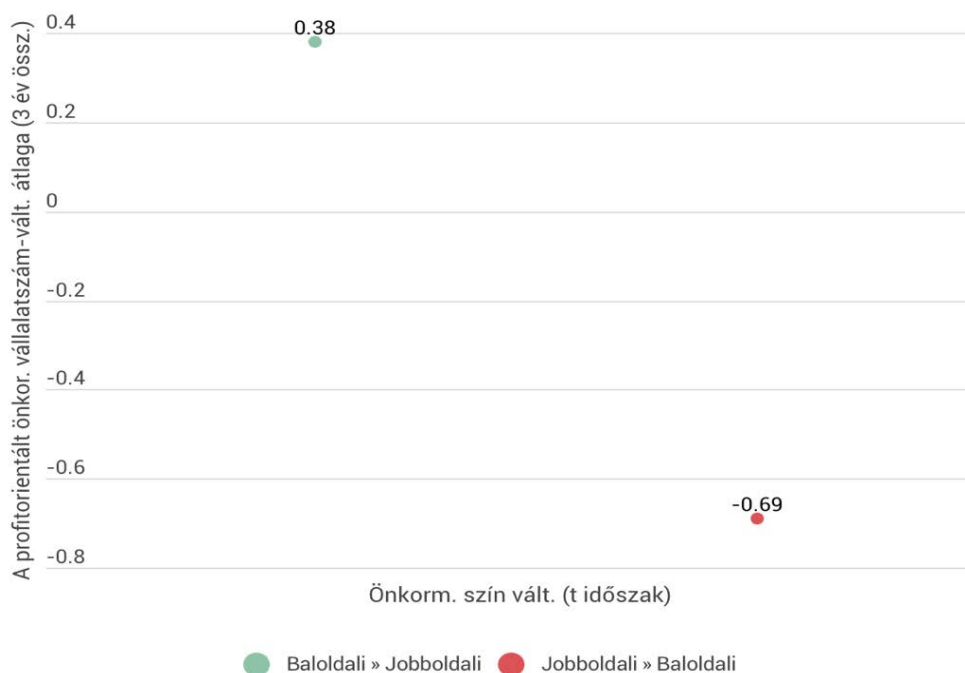
A tesztek alapján tehát kijelenthető, hogy míg az összes önkormányzati vállalatszám három éves időszakának összesített változásait nem magyarázza a politikai vezetés változás, addig a nonprofit és profitorientált önkormányzati vállalatszámokét igen. A kapcsolat irányát az alábbi két ábra mutatja (ld. 4-5. ábrák).

4. ábra – A független kategóriaváltozó 1 (Baloldali » Jobboldali) és 2 (Jobboldali » Baloldali) értékei által meghatározott csoportok átlagos változásai, a nonprofit önkormányzati vállalatyszámok változásaira vonatkozóan



Forrás: saját, SPSS One-Way Means Plot alapján

5. ábra – A független kategóriaváltozó 1 (Baloldali » Jobboldali) és 2 (Jobboldali » Baloldali) értékei által meghatározott csoportok átlagos változásai, a profitorientált önkormányzati vállalatyszámok változásaira vonatkozóan



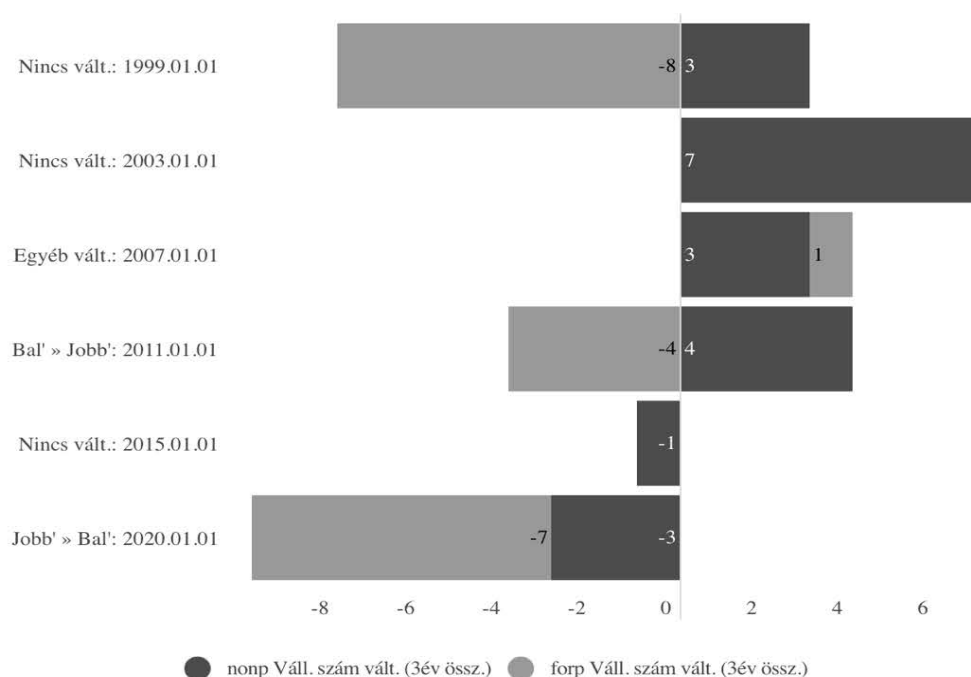
Forrás: saját, SPSS One-Way Means Plot alapján

Az ábrák alapján az alábbi megállapítások tehetők: (i) ha baloldali vezetést jobboldali vezetés vált csökken a nonprofit és nő a profitorientált önkormányzati vállalatok száma (rendre átlag -1,43 és 2,29 értékkel, vagyis nettó növekedés mellett), valamint (ii) ha jobboldali vezetés baloldali vezetést vált nő a nonprofit és csökken a profitorientált önkormányzati vállalatok száma (rendre átlag 0,38 és -0,69 értékkel, vagyis nettó csökkenés mellett). Ez az eredmény annyiban igazolja a hipotézisemet, hogy ha baloldali vezetés helyébe jobboldali vezetés lép, akkor valóban nő a profitorientált vállalatok száma.

A fővárosi minta elemzése

Mint korábban írtam, a fővárosi minta esetén rendelkezésre álló adathalmaz nem teszi lehetővé a hipotézistesztelést. Így mivel ez a minta összesen hat megfigyelésből áll, itt pusztán leíró jelleggel mutatom be a választási éveket követő önkormányzati vállalatok szám-változásokat (ld. 6. ábra).

6. ábra – A választási éveket követő három évre vonatkozó összesített nonprofit és profitorientált önkormányzati vállalatok szám-változások; Budapest Főváros



Forrás: saját, a fővárosi minta függő és független változói alapján

Az ábra alapján az alábbi két releváns megállapítás tehető. Az egyik, hogy a 2010-es helyi önkormányzati választások után a korábbi baloldali vezetést váltó jobboldali vezetés önkormányzati vállalatokat érintő szervezeti átalakításai alacsony szinten maradtak. Az önkormányzati vállalatok számokban alapvetően nem történt sem negatív, sem pozitív irányú elmozdulás, a nonprofit és profitorientált vállalatok egymás terhére változtak pozitív és negatív irányban (2,5 és 3,5 éven hasonló elmozdulások láthatók: ld. a Függelék 18-19. ábráit). A másik, hogy a 2019-es önkormányzati választások után, a korábbi jobboldali vezetést váltó baloldali vezetés önkormányzati vállalatokat érintő szervezeti átalakításai meghatározóak voltak. Az önkormányzati vállalatok száma 10-zel csökkent, amely csökkenést 30 százalékban a nonprofit, míg 70 százalékban a profitorientált önkormányzati vállalatok adták.

Ezek az eredmények részben összhangban vannak hipotézisem állításaival. Ugyanis míg a hipotézisemben feltételezettekkel ellentétesen a baloldali vezetést váltó jobboldali vezetés hatalomra kerülése nem járt az önkormányzati vállalatok számának növekedésével (főleg nem a profitorientált vállalatok növekedésével) – és összességében azok csökkenése sem tapasztalható –, addig a hipotézisnek megfelelően, a jobboldali vezetést váltó baloldali vezetés az önkormányzati vállalatok számának csökkenésével járt együtt (a csökkenés nagyobb részt volt megfigyelhető a profitorientált önkormányzati vállalatok számának csökkenésében).

Összegzés

Az eredmények alapján elmondható, hogy a kerületi önkormányzatok, valamint a fővárosi önkormányzat helyi önkormányzati választásokat követő három év összesített önkormányzati vállalatok szám-változásai kapcsolatba hozhatók mind a baloldaliról jobboldali vezetésre történő változással, mind a jobboldaliról baloldali vezetésre történő változással. Mint azt a kerületi önkormányzatok mintáján láttuk, mind a nonprofit, mind a profitorientált önkormányzati vállalatok szám-változások együtt mozognak a vezetés színének e két esetre vonatkozó változásaival. Az eredmények szignifikáns kapcsolatot mutatnak. A baloldali vezetést váltó jobboldali vezetés a nonprofit önkormányzati vállalatok számának negatív és a profitorientált önkormányzati vállalatok számának pozitív irányú változásával jár együtt, míg a jobboldali vezetést váltó baloldali vezetés

esetén fordítva: pozitív irányú változás figyelhető meg a nonprofit, és negatív a profitorientált önkormányzati vállalatszám-változások esetén (határozott különbségek mellett: a nonprofit önkormányzati vállalatok esetén -1,43-as és +0,38-as, míg a profitorientált önkormányzati vállalatok esetén +2,29-es és -0,69-es átlagos eltéréseket láttunk a bal–jobb és jobb–bal változások kapcsán). Ez alapvetően a jobboldali vezetésre vonatkozó profitorientált vállalatokkal kapcsolatban felállított hipotézist támasztja alá, miszerint a baloldali vezető jobboldali vezetés a profitorientált önkormányzati vállalatok számának növekedésével jár együtt. Habár a kerületi minták elemzése során nem születtek szignifikáns eredmények a teljes önkormányzati vállalatszám-változásait illetően, a nonprofit és profitorientált önkormányzati vállalatok változásaiból részben következtetni lehet az összes önkormányzati vállalat nettó változására. Amennyiben baloldali vezetés vált jobboldali vezetésre, a nettó átlagos önkormányzati vállalatszám-változás $-1,43 + 2,29 = 0,86$, míg ellenkező esetben $0,38 - 0,69 = -0,31$ (a nonprofit és profitorientált önkormányzati vállalatszám-változások átlaga alapján számolva). Ezt kiegészítve a fővárosi mintára vonatkozó leíró elemzéssel (bár belátva, hogy a megfigyelések száma határozottan alacsony), megállni tűnik a hipotézis azon állítása, hogy amennyiben baloldali vezetés helyébe jobboldali vezetés kerül, akkor nő az önkormányzati vállalatok száma, míg ellenkező esetben csökken (a fővárosi minta nem mutatott nettó önkormányzati vállalatszám-változást a baloldali vezetésre váltó jobboldali vezetés hatalomra kerülése esetén, míg határozott csökkenést mutatott a jobboldali vezetésre váltó baloldali vezetés hatalomra kerülése esetén).

A fenti megállapítások alapján a politikai hipotézist elfogadom: ha baloldali vezetés helyébe jobboldali vezetés lép, az önkormányzati vállalatok számának növekedésével kell számolni (ez profitorientált vállalatok létrehozásában erőteljesebben nyilvánul meg), míg ha jobboldali vezetés helyébe baloldali vezetés kerül, akkor az önkormányzati vállalatok számának csökkenésével.

7.1.4 Megállapítások: a helyi önkormányzatok vállalatszám-változásainak pénzügyi, társadalmi-gazdasági és politikai hajtóerői

Az előző alfejezetekben bemutatott elemzések alapján az első, a pénzügyi hajtóerőkről szóló feltételezés, az elvégzett kétutas varianciaanalízis alapján megáll. Azonosítható

volt, hogy romló költségvetés esetén növekednek az önkormányzati vállalatszámok, míg javuló költségvetés esetén csökkenek. Ez az eredmény megfelel hipotézisemnek, amely szerint amennyiben az önkormányzatok költségvetési helyzete romlik, vállalatok jönnek létre. Eredményeim alapján ugyanakkor nem támasztható alá, hogy a romló költségvetési helyzet erőteljesebben jelentkezne a kisebb önkormányzatok esetén és főként profitorientált önkormányzati vállalatok létrehozásában nyilvánulna meg. A második, társadalmi-gazdasági hajtóerőkkel kapcsolatos hipotézisem tesztelésére elvégzett kétváltozós korrelációanalízisek az összkörületi minta esetén lefolytatott vizsgálat esetén eredményeztek szignifikáns kapcsolatot a függő és független változók között (egy esetben). Ugyanakkor az eredmény határozottan gyenge kapcsolatot jelölt a változók között, így az nem igazolja, hogy a növekvő népsűrűség és növekvő eltartottsági ráta az önkormányzati vállalatok számának növekedésével járna együtt, így azt sem, hogy a növekedés főként a nonprofit gazdasági társaságok (/ közhasznú társaságok) létrehozásában nyilvánulna meg. Végül, ami a harmadik, politikai hajtóerőkről szóló feltételezést illeti, a kerületi mintákra elvégzett egytényezős varianciaanalízisek és a fővárosi mintán bemutatott leíró elemzés alapján a hipotézis igazolódott. A varianciaanalízis szignifikáns eredményei igazolták, hogy a nonprofit és profitorientált önkormányzati vállalatszám-változásokra hatással vannak a helyi önkormányzati választásokat követő baloldaliról jobboldalra és jobboldalról baloldalra történő színváltozások. Továbbá, a varianciaanalízis eredményeit kiegészítő leíró elemzés igazolta a feltételezést az összes önkormányzati vállalatszám-változásokkal kapcsolatban is. Az eredmények alapján tehát kijelenthető, hogy helyi szinten, ha baloldali vezetés helyébe jobboldali vezetés lép, az önkormányzati vállalatok számának növekedésével (ez profitorientált vállalatok létrehozásában erőteljesebben nyilvánul meg), ha jobboldali vezetés helyébe baloldali vezetés lép, az önkormányzati vállalatok számának csökkenésével kell számolni.

Így összeségében a három helyi önkormányzati szintű hajtóerőkkel kapcsolatos hipotézisek közül kettőt, a pénzügyi és a politikai hajtóerőkről szóló hipotéziseket fogadtam el.

7.2 A rendszerszintű hajtóerőkről szóló elemzés

Mint azt a módszertani fejezetben bemutattam, a rendszerszintű hajtóerőket a budapesti önkormányzati rendszer leírására rendelkezésemre álló összes adat együttes vizsgálatával elemzem. Ebben az esetben a célom, hogy bemutassam a budapesti és a tizenkettő kerületi önkormányzat tulajdonában lévő önkormányzati vállalatok összesített számában bekövetkezett változásokat, és rámutassak a teljes rendszer változása mögött meghúzódó hajtóerőkre.

A munka ezen részében először leíró jelleggel bemutatom a vizsgált időszakban (itt 1990–2022 között) az általam vizsgált önkormányzatok teljes tulajdonában lévő önkormányzati vállalatok számában bekövetkező változásokat. A második részben hipotézis tesztelés nélkül, leíró módszerekkel mutatom be az önkormányzati vállalatok számának és összetételének változásait, rámutatva a kirajzolódó mintázatokra. Ezt követően ezeket összevetem a rendszerszintű hajtóerőkről szóló hipotézisekben megjelenő kitüntetett időpontokkal/ időszakokkal, amelyek magyarázatul szolgálhatnak az önkormányzati vállalatok számának és összetételének a változásaira. Végül megállapításokat teszek az önkormányzati vállalatok számában és összetételében bekövetkező változások és a kitüntetett időpontok/ időszakok kapcsolatára.

7.2.1 Az önkormányzati vállalatok számok rendszerszintű változásai

Az itt megjelenő elemzés alapját a vizsgált önkormányzatok 1990 és 2022 közötti időszakokra vonatkozó függő változók (összes, fővárosi és kerületi vállalatok) adják. A vizsgált időszakban összesen 66 megfigyelés történt, amely során az alábbi módon írhatók le a függő változók (ld. 21. táblázat):

21. táblázat – A rendszerszintű hajtóerőkről szóló elemzésben megjelenő függő változók leíró statisztikái

Változók*	Az önkormányzati vállalatszámok						
	N	Maximum	Átlag	Standard szórás	Változás átlaga	Változás minimuma	Változás maximuma
<i>S_vall</i>	66	128	87,86	31,65	1,38	-6	12
<i>bp_vall</i>	66	60	42,71	13,07	0,54	-6	12
<i>Sm_vall</i>	66	69	45,15	19,35	0,85	-3	7

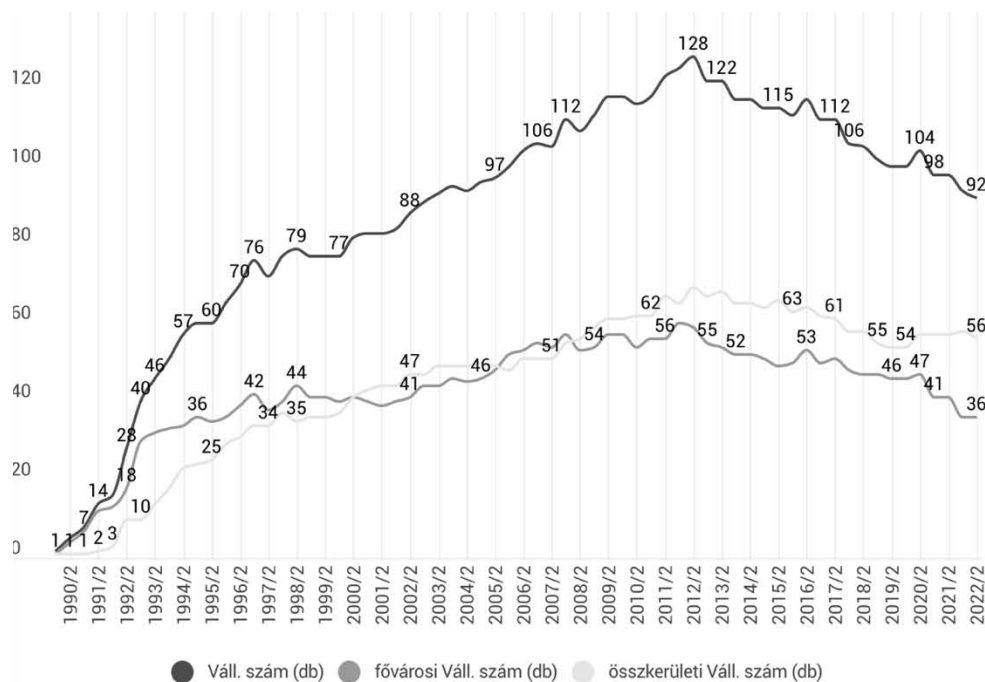
* A változók az elemzésben rendre az alábbi címkézéssel szerepelnek: összes Váll. szám, fővárosi Váll. szám és összkerületi Váll. szám.

Forrás: saját, az függő változók SPSS-ből származó leíró statisztikái alapján

Az összes önkormányzati vállalatszám teljes időszaki átlaga duplája a fővárosi és az összkerületi önkormányzati vállalatszámok átlagainak, míg a fővárosi és az összkerületi önkormányzati vállalatszámok átlaga közel egyenlő. Hasonló értékeket látni a vállalatszámok maximuma esetén is. A teljes vizsgált időszakban az összes önkormányzati vállalatszámra vonatkozó megfigyelések maximuma 128. Ennek közel felét a fővárosi (60 db), míg másik felét az összkerületi (69 db) önkormányzati vállalatszámok adják. Az összes önkormányzati vállalatszám szórása 31,65. Ugyanakkor míg a fővárosi önkormányzat önkormányzati vállalatai esetén ez körülbelül 13, a kerületi önkormányzatok esetén 19. Tehát a főváros esetén kisebb az átlagtól való eltérés, ami laposabb lineáris trendvonalat jelen a fővárosi önkormányzati vállalatszámokra nézve. Erre mutat részben rá a vállalatszámok változásait bemutató mutatószám is: az összes önkormányzati vállalat átlagos féléves változása 1,38 volt, míg a fővárosi önkormányzat és az összkerületi önkormányzati vállalatok átlagos féléves változásai 0,54 és 0,85. Ezek a számok megmutatják, hogy átlagosan mennyi vállalatot hoznak létre a megfigyelések során, tehát az egyes félévekben átlagosan. (Főleg ez utóbbi értékekben némi (negatív irányú) eltérés vehető észre, ha az intézményes privatizáció első nyolc meghatározó évét (1990–1998) kizárom a mintából: vö. a Függelék 20-21. ábráit.)

A fenti statisztikai adatok mögött meghúzódó trendek bemutatása érdekében készült az alábbi grafikus ábrázolás (ld. 7. ábra):

7. ábra – Az összesített, a fővárosi és az összkerületi önkormányzati vállalatok számának alakulása 1990 és 2022 között; féléves bontásban



Forrás: saját

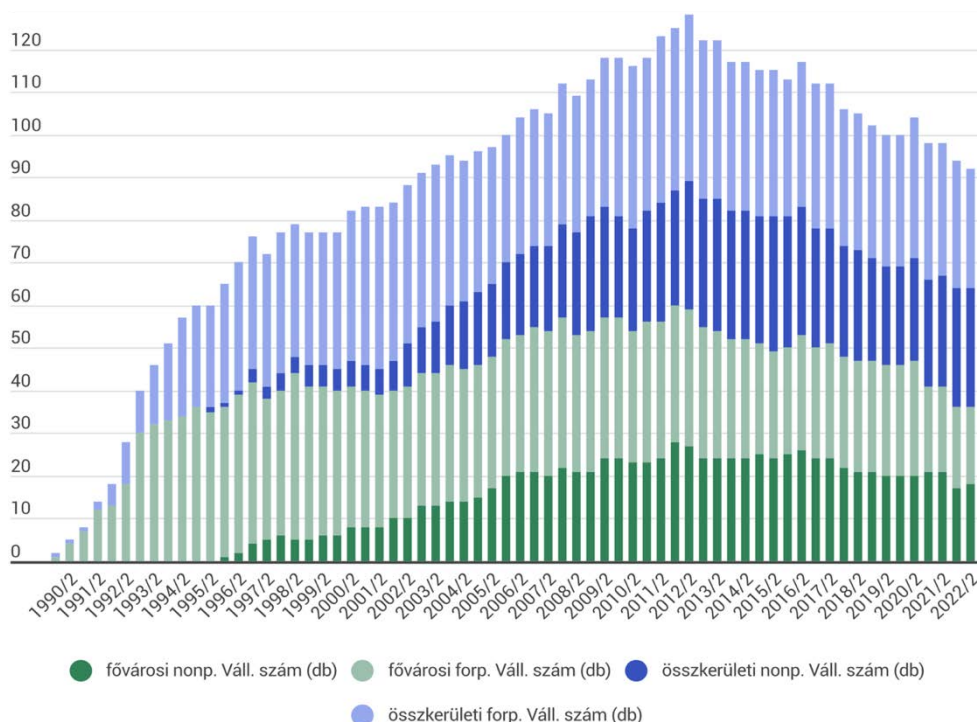
Az ábrán alapvetően az alábbi trendek rajzolódnak ki. 1990 és 1998 második féléve között egy dinamikus növekedés volt megfigyelhető mindhárom függő változó esetén, melynek végén az összes önkormányzati vállalatok száma 79, míg a fővárosi és összkerületi önkormányzati vállalatok száma a 44 és 35 értékeket vették fel. 1998 második félévét követően egy hosszabb, körülbelül négy féléves (2 év) lassulás mutatkozott, amely lassulást követően egy újabb, ám lassabb ütemű növekedés vette kezdetét (2000 második félévétől). Ugyanebben a félévbe haladta meg először az összkerületi önkormányzati vállalatok száma a fővárosi önkormányzati vállalatok számát (mindkét változó 41 értéket vett fel). Amíg előbbi esetén egy hat féléves (3 év) növekedést egy két féléves (1 év) stagnálás majd két féléves (1 év) vállalatok számának csökkenése követett, utóbbi esetén két féléves (1 év) vállalatok számának csökkenése követett egy nyolc féléves (4 év) változó ütemű vállalatok számának növekedését (2000 második és 2005 második féléve között). 2005 második félévében a fővárosi önkormányzati vállalatok száma újból elérte (49-es értéknél), majd meghaladta az összkerületi önkormányzati vállalatok számát. Az összes önkormányzati vállalatok számának növekedése 2009 második félévéig folyamatos volt. Ez 53 százalékpontos növekedést jelentett tizennyolc félév (9 év) alatt. Ez időtávon 2008 második félévében az

összkerületi önkormányzati vállalatszám ismét magasabb értéket vett fel a fővárosi önkormányzati vállalatszám értékéhez képest (a magasabb összkerületi önkormányzati vállalatszám ezt követően végig megmaradt, és a két változó közötti különbség egy-egy visszaesés mellett tovább nőtt és meghatározóvá vált). 2009 második félévét követően az összes önkormányzati vállalatszám-növekedésében egy félév megtorpanás és egy félév visszaesés következett, melyet 2010 második és 2012 második féléve között újból egy nagyobb növekedés követett (10,3 százalékpontos növekedés négy félév (2 év) alatt). Kisebb ütemben ehhez hasonló változások zajlottak le a fővárosi és az összkerületi önkormányzati vállalatszámok esetén is. Végül az 1990-től tartó folyamatos növekedésben egy határozott ellentétes irányú folyamat vette kezdetét 2012 első féléve után. Mind az összes, mind a fővárosi, mind pedig az összkerületi önkormányzati vállalatszámok tartósan és meghatározóan apadni kezdtek. Pár kisebb megtorpanást és növekedést leszámítva egyedül a kerületi önkormányzati vállalatszámok esetén volt megfigyelhető lassú növekedés 2020 első félévét követően. Összességében elmondható, hogy 2013 első féléve és 2022 második féléve között a teljes vállalati tömeg közel 28 százalékponttal csökkent, míg a fővárosi és az összkerületi vállalati tömeg csökkenése közelítette a 40 és 20 százalékpontot.

7.2.2 Az önkormányzati vállalatszámokon túl: a vállalatok profitorientáltság, jogi forma, és gazdasági szektor szerinti változása

Ami az önkormányzati vállalatok nonprofit és profitorientált jellegének, jogi formáinak, valamint gazdasági szektor szerinti megoszlásának alakulását illeti, a továbbiakban három ábrán mutatom be és elemzem röviden az önkormányzati vállalati tömeg összetételbeli változásait (ld. a 8-10. ábrákat, valamint vö. a Függelékben megjelenő 23. táblázattal).

8. ábra – A fővárosi és az összkerületi önkormányzati vállalatok nonprofit és profitorientált szervezettípus szerinti megoszlása 1990 és 2022 között; féléves bontásban



Forrás: saját

Az ábrák két (az első esetben egy vonal- míg a második esetben a jobb aránybeli eltérések érzékeltetése érdekében egy halmozott oszlop-) diagrammon mutatják külön a fővárosi és külön az összkerületi nonprofit⁶³ és profitorientált önkormányzati vállalatok számok változásait (zöld színnel a fővárosi, kék színnel az összkerületi, míg sötét árnyalattal a nonprofit, világos árnyalattal a profitorientált vállalatokat).

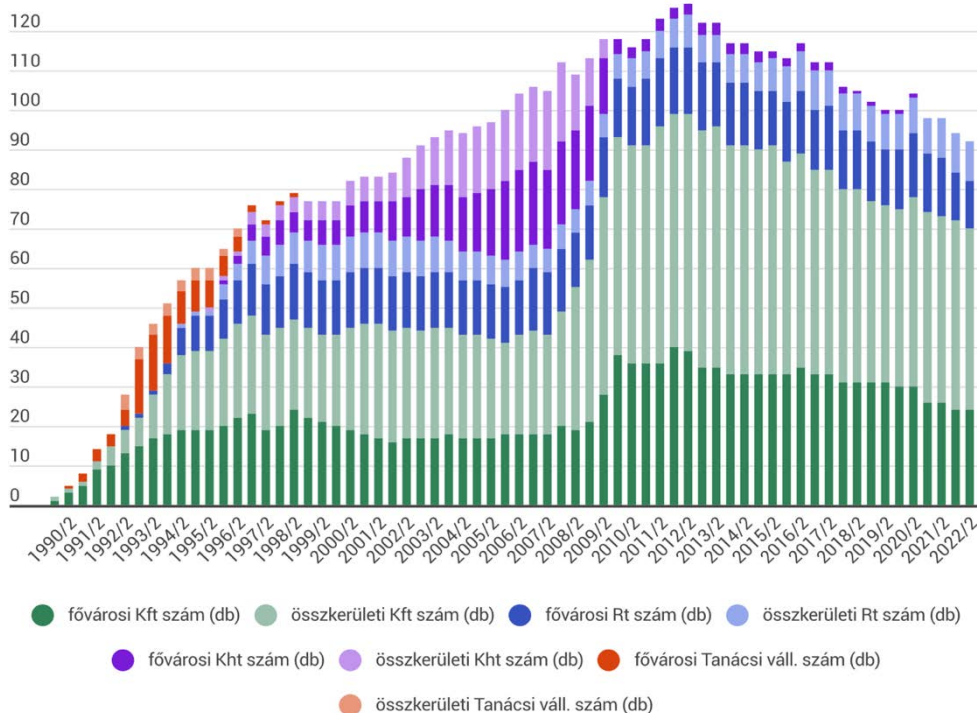
Az ábra és a Függelékben táblázatos formában megjelenő adatok (ld. újból a Függelék 23. táblázatát) alapján egyrészt azt érdemes észrevenni, hogy a vizsgált időszakban a profitorientált vállalatok kezdeti nagyarányú túlsúlya (1994-ig 1:0 arányban voltak profitorientált és nonprofit vállalatok), a kilencvenes évek végétől/ kétezres évek elejétől kezdett folytonos csökkenésnek (2000 első félévében a profitorientált és nonprofit vállalatok aránya 6:1, míg 2010 első félévében 10:7 volt). A profitorientált és nonprofit

⁶³ Megjegyzés: nonprofit társaság alatt 2007 második félévéig kizárólag közhasznú társaságokat értek (vö. a jogi formákban bekövetkezett változásokról szóló következő résszel, valamint a 2006. évi IV. törvénnyel).

vállalatok egymáshoz viszonyított aránya mind a főváros, mind a kerületek esetén a 2015-2016-os években ért közel azonos szintre, míg egyenlőek csak 2020-at követően években lettek. A nonprofit vállalatok rendre alacsonyabb számban fordultak elő a vizsgált időszakban, mint a profitorientáltak, leszámítva egy fél évig tartó időszakot 2021 első félévét követően, amikor a fővárosi nonprofit és profitorientált vállalatszámok pozíciói megcserélődtek. Ami külön a profitorientált és külön a nonprofit vállalatokon belüli fővárosi és összkerületi vállalatszámok arányát illeti, határozott különbségeket lehet észrevenni: míg a profitorientált vállalatok aránya közel azonos mértékben és azonos ütemben nőttek 1998-ig és csökkentek 2010-et követően (a két időszak között a számok hektikusan és dinamikusan változtak), addig a nonprofit vállalatoké 1994 és 2012 között szinte tökéletesen azonos mértékben nőttek, amit egy olyan csökkenő tendencia követett, melynek során a fővárosi számok rendre alulmaradtak az összkerületiekkel szemben; 2022-re elérve a legmagasabb aránybeli eltérést a kettő között (a 45 nonprofit önkormányzati vállalatból körülbelül a fővárosi és összkerületi vállalatok egymáshoz viszonyított aránya 2:3 volt).

Az önkormányzati vállalatok jogi formáiban bekövetkező változások egy tisztábban követhető folyamatnak tűnik, melyben egyértelműen kirajzolódnak a történeti áttekintőben is említett jogszabályi változások (ld. 9. ábra).

9. ábra – A fővárosi és az özszerületi önkormányzati vállalatok jogi formák szerinti megoszlása 1990 és 2022 között; fél éves bontásban



Forrás: saját

Az ábrán ebben az esetben a fővárosi és az özszerületi korlátolt felelősségű társaságok (Kft), részvénytársaságok (Rt.), közhasznú társaságok (Kht.) és tanácsai (/ állami) vállalatok számának változás jelenik meg (zölddel a Kft-k, késsel az Rt-k, lilával a Kht-k és pirossal a tanácsai vállalatok, míg sötét árnyalattal a fővárosi, világos árnyalattal az özszerületi vállalatok).

Az eltérő jogi formák szám- és egymáshoz viszonyított aránybeli változásairól az alábbi négy megállapításra tartom indokoltnak felhívni a figyelmet:

- 1998-ig végéig (körülbelül a privatizáció bevételecentrikus időszakának végéig) bár megtalálhatóak az adatbázisban nem a Gt. hatálya alatt működő vállalatok (a volt tanácsai/ állami vállalatok), ezek idővel az átalakulási, privatizációs és társasági törvényeknek megfelelően megszűntek, többségük átalakulással. Az adatbázisban a teljes vizsgált időtávon a volt tanácsai/ állami vállalatok 80 százaléka alakult át részvénytársasággá és 16 százaléka korlátolt felelősségű társasággá, míg 4 százaléka

szűnt meg jogutód nélkül. A vállalatok között nem volt olyan, melynek közvetlen jogutódja egy nem kormányzati vállalat lett volna.

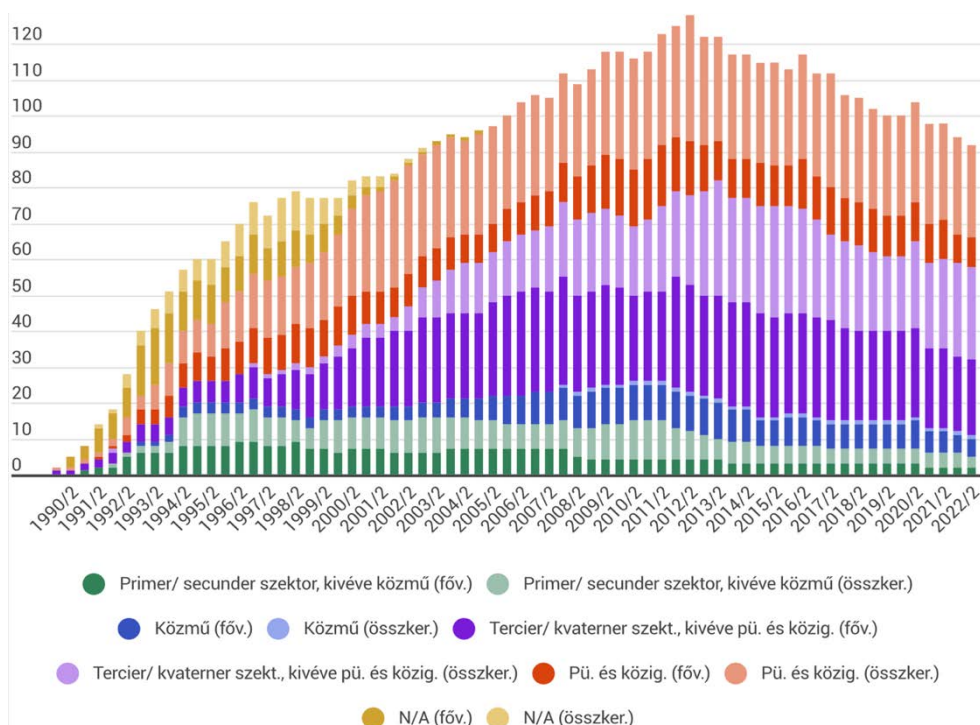
- Hasonlóan az előbbiekhöz, a közhasznú társaságok száma és aránya is jogszabáymódosítások következtében csökkent le, majd szűnt meg 2006-ot követően. Ebben az esetben ugyanakkor mivel törvényileg szabályozták, hogy 2007 második félévétől új közhasznú társaság nem alapítható, valamint a bejegyzett társaságokat 2009 második félévétől kizárólag nonprofit korlátolt felelősségű társaságként működhetnek tovább (ld. 2006. évi IV. tv.), egy kifejezetten nagy vállalatszám-növekedés látszik a korlátolt felelősségű társaságok körében a 2010-es évek második felében. A 2009-et követően nem átalakult közhasznú társaságok törvényhozó általi megszüntetésére törvényességi felügyeleti intézkedést alkalmaztak (ld. uo.). Ezek a gyakorlatban ugyanakkor hosszú évekig is elhúzódhattak, így téve lehetségessé, hogy az adatbázisban egészen 2020-ig megtalálható néhány ilyen jogi formával rendelkező társaság.

- Ami a korlátolt felelősségű társaságok számának és arányának a kiugrásszerű növekedését illeti, az egyrészt tehát az előbbi bekezdésben említett jogszabályi változásokkal hozható összefüggésbe, másrészt úgy tűnik, hogy az új önkormányzati vállalatok létrehozása során a korlátolt felelősségű társaságokat mind a fővárosban, mind a kerületekben előnyben részesítették más jogi formákkal szemben. Ugyanakkor a 2000-es évek második feléig jellemző más jogi formákhoz viszonyított körülbelüli, ám részben azt meghaladó 1:1 arányuk 2010-et követően 4:1-re nőtt, majd 2020-ra 3:1-re mérséklődött (értsd: a 2010-es ugrásszerű növekedés után számuk nagyobb mértékben apadt, mint a részvénytársaságoké). Döntő különbségek a fővárosi és az összkerületi korlátolt felelősségű vállalatok többi jogi formához viszonyított arányváltozásai között nem mutatkoznak, az értékek a vizsgált időszakban jellemzően együtt mozognak.

- Végezetül, ami a részvénytársaságokat illeti, úgy tűnik ezek száma és aránya változott a legkisebb tartományban az elmúlt 30 évben a használt jogi formák közül. Arányuk 1992 és 2000 között fokozatosan nőtt és közelítette meg a 30 százalékot, amely 2006-ra fokozatos apadás mellett 20 százalékra csökkent és tartott ki bő egy évtizedig. Azt követően arányuk újra 25 százalékra nőtt. Hasonlóan a korlátolt felelősségű társaságokhoz, a részvénytársaságok esetén sem mutatkoznak határozott különbségek a fővárosi és összkerületi minták között, számuk és arányuk mindkettőben hasonlóképp változtak a vizsgált időszakban.

Az önkormányzati vállalatok gazdasági szektorokba történő besorolásával képet kaphatunk arról is, hogy jellemzően milyen területeken alkalmaztak Budapesten önkormányzati vállalatokat. Alább ezt vázolom fel (ld. 10. ábra).

10. ábra – A fővárosi és az összkerületi önkormányzati vállalatok gazdasági szektor szerinti megoszlása 1990 és 2022 között; féléves bontásban, aggregált nemzetgazdasági ágazatok alapján



Forrás: saját

A fenti ábrán tehát a fővárosi és az összkerületi önkormányzati vállalatok gazdasági szektor szerinti megoszlásának változása jelenik meg (zölddel a primer és secunder szektor nem közművállalatai, kékkel a közművállalatok, lilával a tercier és kvaterner szektor nem pénzügyi és közigazgatási tevékenységet végző vállalatai, pirossal a pénzügyi és közigazgatási tevékenységet ellátó vállalatok, sárgával a főtevékenység

hiányában nem besorolt vállalatok, míg sötét árnyalattal a fővárosi, világos árnyalattal az összkerületi vállalatok)^{64,65}.

Mint az a sárga színnel jelölt adatokból látszik, ebben az esetben 1990 első és 2004 második feléve között némi adathiánnyal kell szembesülni. Mindemellett ugyanakkor az adatok alapján alábbi megállapítások tehetők:

- Ami a teljes primer és secunder szektort illeti, beleértve a közművállalatokat is, elmondható, hogy a főtevékenységek alapján ide sorolt önkormányzati vállalatok száma és aránya szinte a teljes időtávon alacsonyabb volt, mint a nem ide sorolt vállalatoké. Sőt, az elmúlt három évtized alatt számuk az 1990-es évek végi körülbelüli 30 százalékos szintről 2020-ra 10 százalékra csökkent, amely kisebb részt adódott a közművállalatok arányának csökkenése miatt (azok az évek alatt kevésbé vesztek számukból, mint a primer és secunder szektor közművek nélküli része). Ami a külön a primer és secunder szektor közművállalatok nélküli és külön a közművállalatok számában és arányában bekövetkező változásokat illeti (tekintettel a fővárosi és az összkerületi adatokra is), érdemes a 2010-es évek második fele előtti és utáni időszakokra fordítani a figyelmet. Észre kell venni, hogy a közművállalatok száma a rendszerváltást követő első évtizedben nagyon alacsony maradt (sőt a kerületek esetén számuk 2008-ig nulla, majd azt követően is elhanyagolható mértékű volt); legnagyobb számban és arányban 2004-et követően és 2014-et megelőzően voltak (illeszkedve a történeti áttekintőben is említett közműszektort érintő változásokba). Ezzel szemben a primer és secunder szektor közművállalatokat nem tartalmazó halmaza 1994-re elérte maximumát körülbelül 30 százalékos részesedéssel az összes önkormányzati vállalat között, majd 1995-től kezdődően folyamatosan csökkent le 2022-re 5 százalék körüli részesedésre. Ebben az esetben a fővárosi és az összkerületi vállalatok közel azonos arányban voltak megtalálhatók a mintában.

⁶⁴ A nemzetgazdasági ágazatokat (ld. KSH é.n.) az alábbiak szerint aggregáltam: Primer és secunder szektor, kivéve közmű = A+B+C+F nemzetgazdasági ágak, Közmű = D+E nemzetgazdasági ágak, Tercier és kvaterner szektor, kivéve pénzügyi és közigazgatási tevékenység = G+H+I+J+P+Q+R+S+T+U nemzetgazdasági ágak, Pénzügyi és közigazgatási tevékenység = K+L+M+N+O nemzetgazdasági ágak.

⁶⁵ Megjegyzés: az önkormányzati vállalatok nemzetgazdasági ágakba történő besorolását a vállalatok TEÁOR szám szerinti főtevékenysége alapján tettem meg, tekintettel a gazdasági tevékenységek eltérő osztályozására (vö. KSH é.n.), így arra, hogy az egyes vállalatok tevékenységei alapvetően öt különböző osztályozási rendszerhez tartozhattak és tartoznak: EÁOR '89, valamint TEÁOR '92, 98, 03 és 08.

- A tercier és kvaterner szektor vállalatai (beleértve a pénzügyi és közigazgatási feladatokat ellátó vállalatokat is) meghatározó számban és arányban voltak jelen az adatbázisban, a teljes időtávon. Hasonlóképpen az előző bekezdéshez, amennyiben a tercier és kvaterner szektor pénzügyi és közigazgatási tevékenységet végző vállalatok nélküli és a kizárólag pénzügyi és közigazgatási tevékenységet végző vállalatok közötti, valamint a fővárosi és kerületi tulajdonban lévő e szektorokba tartozó vállalati tömeg változásai közötti eltérésekre kívánunk rámutatni, érdemes a 2010-es évek második fele előtti és utáni időszakokra fordítani a figyelmet. A 2010-es évek közepéig a nem pénzügyi és közigazgatási feladatokat ellátó tercier és kvaterner szektorba tartozó vállalatok a fővárosban voltak túlsúlyban (1998-ig 1:0 arányban), míg a kizárólag pénzügyi és közigazgatási feladatokat ellátóak a kerületekben (a kezdeti 1:1 arányról a 2000-es évekre 1:2, majd a 2010-es évek végére 1:3 arányra növekedve). A számok és arányok körülbelül 2008-2010 körül stabilizálódnak (elképzelhetően, de nem kijelenthetően a 2008-as gazdasági válsággal összefüggésben). Ekkortól a tercier és kvaterner szektorba tartozó összes vállalat aránya a fővárosban 2:1, míg összkerületi szinten 1:1 volt.

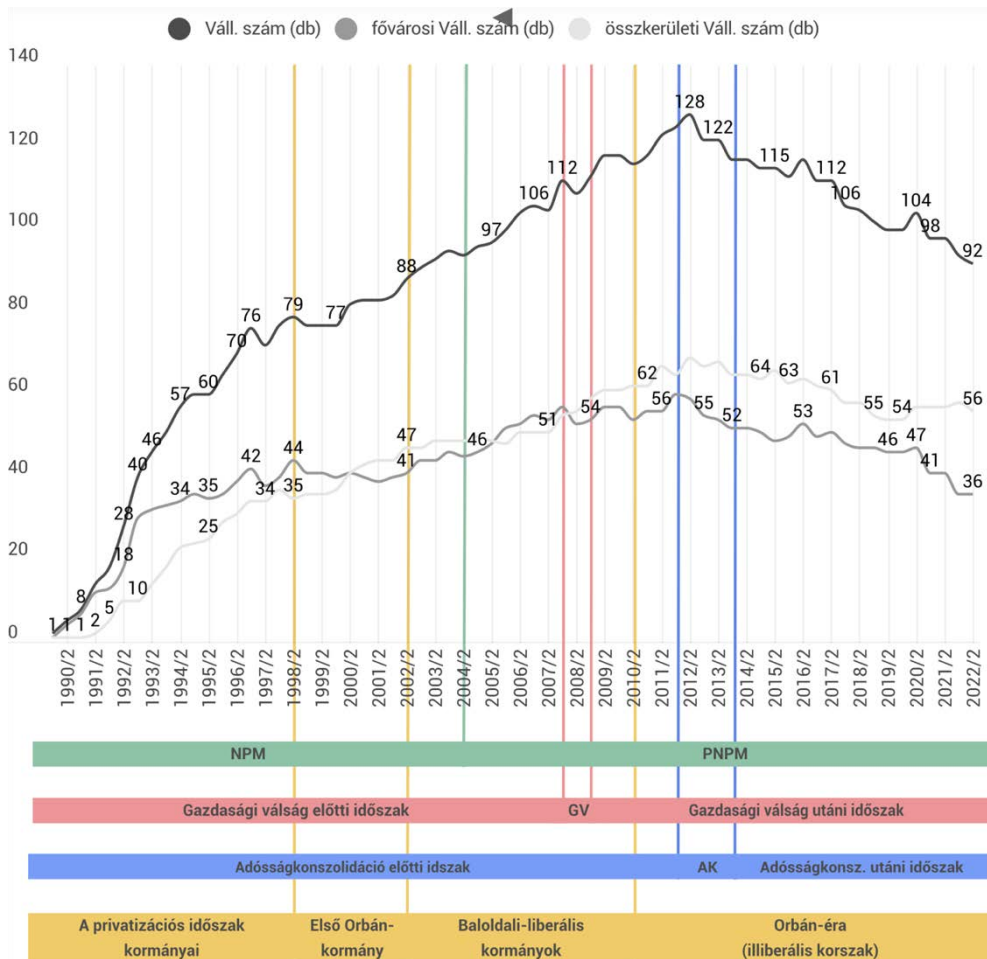
Összességében azt kell látni, hogy az önkormányzati vállalatok profitorientáltság, jogi forma, és gazdasági szektor szerinti változásának azonosítása alapján részben rá lehet mutatni valamilyen jogszabályi/ politikai-döntéshozói változásra. Ugyanakkor a rendszerszintű hajtóerők vállalati dinamikára gyakorolt hatásainak azonosítása érdekében – kizárólag leíró eszközök rendelkezésre állása mellett – célszerű pusztán a vállalatszámokban bekövetkező változásokra fókuszálni. A továbbiakban ezeknek a tendenciáknak/ változó vállalatszámoknak a magyarázatait keresem összevetve a rendszerszintű hajtóerőkről szóló hipotéziseimben megjelenő kitüntetett időpontokat/ időszakokat a vállalatszám-változásokkal.

7.2.3 Elemzés: A fővárosi és összkerületi önkormányzati vállalatszámok változásainak rendszerszintű hajtóerői

Annak érdekében, hogy a hipotézisek statisztikai tesztelése nélkül, leíró jelleggel tudjak rámutatni a vizsgálatba bevont összes, fővárosi és összkerületi önkormányzati vállalatszámokkal kapcsolatos függő változók kapcsán bemutatott trendek és a változások magyarázataira, a 7.2.1. alfejezetben bemutatott ábrára (ld. 7. ábra) illeszttem a

változásokat előidéző feltételezett tényezők kapcsán bemutatott kitüntetett időpontokat/ időszakokat. Ez alapján az alábbi ábrát állítottam elő (ld. 11. ábra).

11. ábra – Az összesített, a fővárosi és az özszerületi önkormányzati vállalatok számok alakulása 1990 és 2022 között; féléves bontásban, a rendszerszintű hajtóerőkről szóló hipotéziseben vizsgált időszakokkal történő összevetésében



Forrás: saját, Hajnal és Kucsera (2023b) alapján

A hipotézisekben feltételezett tényezők (összesített, fővárosi és özszerületi) önkormányzati vállalatok számok alakulását ábrázoló vonaldiagrammra való illesztése szemlélteti a hipotézisek által lehatárolt időszakokat. Így a feltételezett tényezők alapján az alábbi időszakok jelennek meg:

- Zöld színnel a doktrinális átmenet kapcsán meghatározott két időszak (vö. H4 hipotézis): Az NPM 2004 első félévéig és a PNPM korszak 2004 második félévétől.

- Piros színnel a gazdasági világválság kapcsán meghatározott három időszak (vö. H5.1): 2007 második félévéig a válság előtti, míg 2009 második félévétől a válság utáni időszakok, valamint 2008 első és 2009 első féléve között a válság időszaka.

- Kék színnel az önkormányzati adósságkonszolidáció kapcsán meghatározott három időszak (vö. H5.2): 2011 második félévéig a konszolidáció előtti, míg 2014 első félévétől a konszolidáció utáni időszakok, valamint 2012 első és 2013 második féléve között a konszolidáció időszaka.

- Sárga színnel a központi kormány színének változása kapcsán meghatározott négy időszak (vö. H6): 1998 első félévéig a tömeges és bevételcentrikus privatizáció időszakának kormányainak időszaka, 1998 második és 2002 első féléve között az első Orbán-kormány időszaka, 2002 második és 2010 első féléve között a baloldali-liberális kormányok időszaka, valamint 2010 második félévét követően az Orbán-éra kormányainak időszaka.

A feltételezett tényezők önkormányzati vállalatszámok alakulásával kapcsolatos megállapításokat a következő alfejezetekben mutatom be.

A közigazgatási reformdoktrínákkal kapcsolatos hipotézissel összefüggő megállapítások

A hipotézist két egymással ellentétes doktrína, az NPM és PNPM közti átmenettel kapcsolatban hoztam. Az NPM alapvetően a közszolgáltatás-nyújtás piacosításával (korporatizációval, kiszervezéssel és privatizációval), míg a PNPM ezzel ellentétesen, a piacosított közszolgáltatás-nyújtás dekorporatizációjával, vagy a piaci szolgáltatások önkormányzati/ állami kézbe vételével jár együtt. Így alapvetően mind az NPM, mind pedig a PNPM alapján ugyanúgy nőhet is és csökkenhet is az önkormányzati vállalatok száma. Éppen ezért a hipotézisemben azt állítottam, hogy az NPM és PNPM közötti átmenet során az önkormányzati vállalatszámok változási trendjének változása azonosítható (az önkormányzati vállalatok számának változására ellentétes módon ható egyszerre jelentkező átalakulási módok miatt). A rendelkezésemre álló adatok alapján alapvetően nem jelenthető ki, hogy a doktrinális átmenet hatással lett volna az önkormányzati vállalatszámok alakulására. 2004 első félévéig és 2004 második félévétől változó ütemben, de hosszú időtávon is egy folyamatos önkormányzati vállalatszám-növekedés volt tapasztalható. Két, négy és nyolc éves időtávon 2004 második féléve előtt

egy 13 (2002 első félévtől 2004 első félévig), 23 (2000 első félévtől 2004 első félévig) és 46 (1996 első félévtől 2004 első félévig), míg 2004 második félévétől egy 11 (2004 második félévtől 2006 második félévig), 16 (2004 második félévtől 2008 második félévig) és 36 (2004 második félévtől 2012 második félévig) százalékpont körüli növekedés volt megfigyelhető az önkormányzati vállalatok számokban. Amennyiben a fordulópontot nem e legkorábbi 2004-es időpontban határozzuk meg, az eredmények hasonló mintázatot követnek; így például egy évvel későbbi (2005 első félévét követő) fordulópont esetén két éves időtávon 5,5 (2003 első félévtől 2005 első félévig) és 8 (2005 második félévtől 2007 második félévig), két évvel későbbi (2006 első félévét követő) fordulópont esetén két éves időtávon 5 (2004 első félévtől 2006 első félévig) és 12 (2006 második félévtől 2008 második félévig), míg három évvel későbbi (2007 első félévét követő) fordulópont esetén két éves időtávon 10 (2005 első félévtől 2007 első félévig) és 12 (2007 második félévtől 2009 második félévig) százalékpontos növekedések figyelhetők meg. Ezek alapján a közigazgatási reformdoktrínák nem hozhatók összefüggésbe a függő változók változásaival (sem abban az esetben, ha az NPM–PNPM közötti átmenetet 2004-ben határozzuk meg, sem akkor, ha egy másik 2005–2008 közötti időpontban): az NPM és PNPM átmenet során nem volt számottevő trendváltozás az önkormányzati vállalatok számában.⁶⁶

A gazdasági világválsággal kapcsolatos hipotézissel összefüggő megállapítások

A hipotézisemben a 2008 első és 2009 első féléve közötti időszak (összesen 3 félév) került a vizsgálat fókuszába, ugyanis a gazdasági visszaesés 2007 decemberétől 2009 júniusáig tartott (ld. újból a módszertani fejezet rendszerszintű hajtóerőkről szóló hipotézisek független változóiról szóló részét). Ebben az időszakban azt feltételeztem, hogy az önkormányzati vállalatok számának változása azonosítható. Ugyanakkor, mint azt a hipotézisem során kifejtettem, ebben az esetben is csak a változás jelenhető ki

⁶⁶ Megjegyzés: a későbbi NPM és PNPM közötti doktrinális átmenet hatásainak vizsgálatára érdemes lenne az önkormányzati szervezetek teljes körének elemzését elvégezni. Egy ilyen munka keretében feltárhatóvá válnának az eltérő szervezettípusok közötti átmenetek, melynek révén rá lehetne mutatni a változások irányára is. Ugyanígy hasznos lehet egy olyan elemzés kivitelezése, melyben nyomon követhetők az önkormányzati vállalatok létrejöttének és megszűnésének körülményei. Vagyis az, hogy egy-egy időszakban létező kormányzati vállalt létrejött és megszűnése esetén mik voltak annak jogelődjai/jogutódai. (ezzel kapcsolatban ld. még a Konklúzió fejezet utolsó bekezdéseit).

biztosan, mivel a válság hatására több, egymással ellentétes szervezeti átalakítás is lehetséges: az önkormányzati vállalatokra nézve ez jelentheti egyrészt, hogy az önkormányzati közszolgáltatás-nyújtás korporatizációja révén új önkormányzati vállalatok jönnek létre, másrészt, hogy az önkormányzati vállalatok privatizációja vagy államosítása révén önkormányzati vállalatok szűnnek meg. Bár a rendelkezéseimre álló adatok alapján úgy tűnik, hogy 2008 első és második féléve között körülbelül 3 százalékpontos visszaesés volt látható az összes és 7 százalékpontos a fővárosi önkormányzati vállalatok számában – az összkerületi vállalatok számában körülbelül 2 százalékpontos növekedése mellett –, a 2008 második és 2009 első féléve között bekövetkező 3, 2 és 5 százalékpont körüli vállalatok számának növekedések alapján nem jelenthető ki egyértelműen, hogy a változások a válság hatására következtek volna be. Egyrészt hasonló változások a teljes időtávon többször is jelentkeztek, másrészt a válság kezdetét jelentő 2008-as első félévet követő másfél évben körülbelül ugyanakkora átlagos önkormányzati vállalatok számának növekedés volt tapasztalható, mint az azt megelőző félévekben: 2 és 1,6 önkormányzati vállalatok számtöbblet három féléven keresztül. Ezek alapján a gazdasági világválsággal összefüggő hipotézisem tehát még úgy is elvetem, hogy 2008 első féléve és 2008 második féléve között 3 és 7 százalékpont visszaesés történt az összes és a fővárosi önkormányzati vállalatok számában. Vagyis alapvetően nem jelenthető ki, hogy a 2008-as gazdasági világválság során az önkormányzati vállalatok számának változási trendjének változása lenne azonosítható.

Az önkormányzati adósságkonszolidációval kapcsolatos hipotézissel összefüggő megállapítások

Hipotézisemben a 2012 első és 2014 első féléve közötti időszak (összesen 5 félév) került a vizsgálat fókuszába, ugyanis a konszolidáció 2012 januárjától 2014 februárjáig tartott (ld. újból a módszertani fejezet rendszerszintű hajtóerőkről szóló hipotézisek független változóiról szóló részét). Erre az időszakra vonatkozóan azt feltételeztem, hogy a központi kormányzat által véghez vitt konszolidáció nyomán csökkent az önkormányzati vállalatok száma. Az önkormányzati vállalatok számának féléves változásai alapján úgy tűnik, hogy ez a feltételezés megállni látszik, ugyanis bár 2012 első és második féléve között még növekedtek az összes és a kerületi önkormányzati vállalatok is (2,4 és 6,1 százalékponttal; a fővárosi önkormányzati vállalatok 1,7 százalékpontos csökkenése

mellett), azt követően kettő esetben határozottan csökkentek (6,4 és 11,9 százalékponttal az összes és a fővárosi minta esetén), míg egy esetben stagnált (az összkörületi minta esetén).⁶⁷ Ezen eredmények alapján az adósságkonszolidációval összefüggő hipotézisem állítását elfogadom, vagyis kijelenthető, hogy a 2012–2014 között lezajlott önkormányzati adósságrendezés együtt járt az önkormányzati vállalatok számának csökkenésével.

A központi kormányzati politikával kapcsolatos hipotézissel összefüggő megállapítások

A központi kormányzati politikával kapcsolatos fő hipotézisem négy időszakra osztja a teljes vizsgálati időszakot. Az időszakok kapcsán az alapvető feltételezésem az volt, hogy a jobboldali pártok hatalomra kerülését követően az önkormányzati vállalatok száma csökken/ stagnál. Emellett az állítás mellett további kettő kiegészítő feltételezésem is volt: (i) a tömeges, valamint a két bevételcentrikus privatizációs időszakban (1990–1994, 1995–1997 és 2003–2007) nő az önkormányzati vállalatok száma (az állami vállalatok privatizációja során számos vállalat nem magánkézbe, hanem önkormányzati tulajdonba került), egyébként stagnál (H6.a), valamint (ii) a második Orbán-kormány felállítását követő remunicipalizációs törekvések következtében (2010–2014) nő az önkormányzati vállalatok száma, míg azt követően, a centralizációs törekvések következtében hosszú távon csökken (H6.b).

A H6 hipotézis kapcsán megjelenő időszakok közül az első – amelyet a privatizációs időszak kormányai időszakának nevezek – 1990 első félévétől 1998 második félévéig tartott. Ebben a valamivel több, mint nyolc évben zajlott le az intézményes privatizáció első két meghatározó szakasza – a tömeges (1990–1994) és az első bevételcentrikus (1995–1997) privatizáció –, melyek egybeesnek a rendszerváltást követő két országgyűlési választás után felálló Antall (majd Boross) és Horn kormányok időszakaival. Az adatokból egyértelműen látszik, hogy az önkormányzatiság kiépülése és a privatizációs időszak során határozottan és nagy léptékben nőtt az önkormányzati vállalatok száma – függetlenül az aktuálisan hatalmon lévő kormányzatok ideológiájától. 1998 elejére az összes önkormányzati vállalatszám meghaladta az összes önkormányzati

⁶⁷ Az eltérések között az az ok húzódhat meg, hogy adósságkonszolidáció eltérő ütemben valósult meg az 5000 fő alatti és az azt meghaladó önkormányzatok körében (Lentner 2014: 335–339).

vállalatszám három évtized alatti maximumának 60 százalékát (az önkormányzati vállalatszámok ilyen mértékű (látszólagos) növekedése mögött a történeti áttekintőben megjelenő okok húzódnak meg: a tanácsai vállalatok gazdasági társasággá alakítása, és a nem privatizált állami vállalatok bizonyos részének önkormányzati tulajdonba adása). A növekedésben rövid idejű megtorpanás 1994 második félévét, majd 1997 első félévét követően mutatkozott csak, illeszkedve a tömeges privatizációs időszak végéhez, valamint az első bevételcentrikus privatizációs időszak utolsó évéhez.

A második időszakot az első Orbán-kormány időszakának nevezem. Ennek az időszaknak az első felében (1998 második és 2000 első feléve között) az összes önkormányzati vállalatszám első félév alatt bekövetkezett 2,5 százalékpontos visszaesését követően stagnálás jelentkezett. Ez idő alatt a fővárosi és összkerületi önkormányzati vállalatszámok egymással ellentétesen változtak. Előbbiek körülbelül 10 százalékponttal csökkentek, utóbbiak 6 százalékponttal növekedtek. 2002 második félévétől ez az ellentétes irányú tendencia megmaradt a fővárosi és kerületi önkormányzati vállalatszámok esetén, azonban mivel az összkerületi önkormányzati vállalatszám növekedési üteme nagyobb volt, mint amekkora a fővárosi önkormányzati vállalatszám csökkenésének üteme, az összes önkormányzati vállalatszám növekedése volt látható. Ugyanakkor az 1998 második és 2002 második feléve közötti négy éves időszak növekedési üteme lassabb volt, mint az azt megelőző és az azt követő négy éves időszakok növekedési ütemei: 1994–1998 között 38,6, 1998–2002 között 11,4, míg 2002–2006 között 18,2 százalékpontos növekedés volt megfigyelhető az összes önkormányzati vállalatszámban. Összességében tehát azt kell látni, hogy az első Orbán-kormány időszaka alatt rövid ideig nem változott az összes önkormányzati vállalatszám, amit egy határozott, ám a korábbi és későbbi időszakoktól elmaradó növekedés követett. Ugyanakkor ezzel párhuzamosan látni kell azt is, hogy a fővárosi és kerületi önkormányzati vállalatszámok egymással ellentétes módon változtak a ciklus alatt; míg előbbiek csökkentek, utóbbiak nőttek. Ezek alapján úgy tűnik, hogy a négy éves időszak alatt bekövetkező változások kapcsolatba hozhatók az Orbán-kormány által képviselt privatizációellenes retorikával, és így módon a privatizáció visszafogott értékesítési időszakával is.

A harmadik (2002 második és 2010 első féléve közötti) időszakot a baloldali-liberális kormányok időszakának nevezem. Ebben az időszakban három nem jobboldali kormány követte egymás: a Medgyessy-kormány (2002–2004), az első és második Gyurcsány-kormány (2004–2009), valamint a Bajnai-kormány (2009–2010). A nyolc év alatt az összes önkormányzati vállalat szám átlagos t időszaki növekedési üteme 2,125 volt (fele-fele arányban a fővárosi és összkerületi mintákban), amely magasabb mind az azt megelőző kormányciklus (0,875), mind az azt követő kormányciklus (-0,125), mind pedig a teljes 1990–2022 közötti időszak (1,38) növekedési üteménél. 2002 második és 2010 első féléve között 34 százalékpontos növekedés történt az összes önkormányzati vállalat számában – a fővárosi és kerületi önkormányzati vállalat számok körülbelül 39 és 30 százalékpontos növekedése mellett –, míg pár százalékpontos csökkenés az intézményes privatizáció lezárását követő, a gazdasági világválság kirobbanását követő, valamint az utolsó kormányciklus végét megelőző félévekben volt tapasztalható. Ez alapján a nyolc éves időszak alapján tehát kijelenehetőnek tűnik, hogy az első és második Orbán-kormányok közötti kormányciklusokban határozott növekedés mutatkozott az önkormányzati vállalat számokban, amely illeszkedik az ezekben a kormányciklusokban kormányzó pártok piacbarát ideológiáihoz, valamint a privatizációs időszak lezárásához.

Végül a H6 hipotézisben megjelenő negyedik, egyben utolsó (2010 második félévét követő) időszakban egy eddigiektől eltérő, ellentétes irányú folyamat vette kezdetét. A fordulópont a második Orbán-kormány ciklusának második évéhez köthető. Ugyanis míg 2010 második és 2012 második féléve között meredeken emelkedtek az összes, a fővárosi és az összkerületi önkormányzati vállalat számok (10,3, 11,3 és 9,2 százalékponttal) – illeszkedve a második Orbán-kormány által hirdetett remunicipalizációs gyakorlathoz –, 2013 első félévét követően a korábbi trendekkel ellentétesen kezdtek el csökkeni. A csökkenés folyamatos volt. Tíz év alatt az összes önkormányzati vállalat szám 128-ról 92-re, a fővárosi önkormányzati vállalat szám 59-ről 36-ra, míg az összkerületi önkormányzati vállalat szám 69-ről 56-ra csökkent. Ez rendre 28, 39 és 18,8 százalékpontos csökkenést, valamint 1,8, 1,15 és 0,65 átlagos féléves önkormányzati vállalat szám-csökkenést jelent. Összeségében azt kell látni, hogy a második Orbán-kormány felállását követően a korábbiaktól ellentétes irányú tendencia vette kezdetét, illeszkedve a teljes időszakot jellemző Orbáni retorikába, amely egyrészt a korábban privatizált önkormányzati vagyont újra önkormányzati kézbe vételében

(remunicipalizáció), majd a decentralizált rendszer folyamatos leépítésében mutatkozott meg.⁶⁸

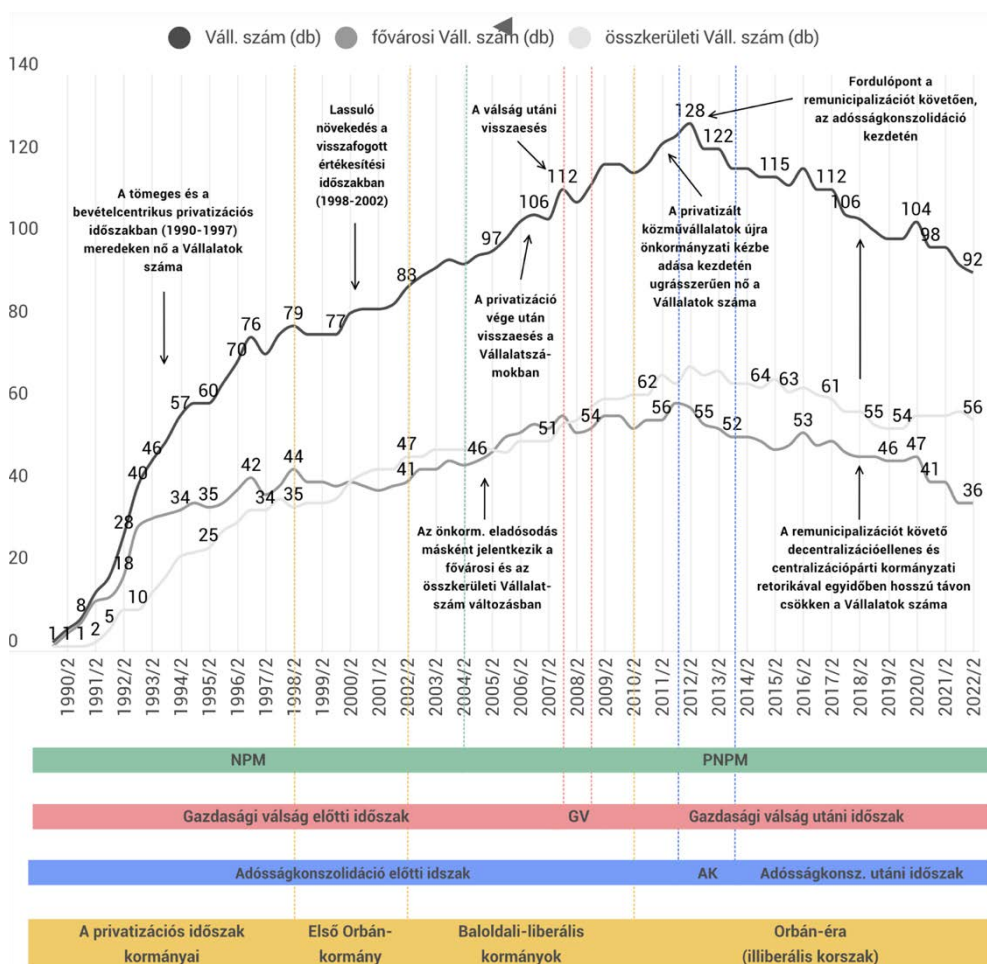
Az itt leírt eredmények alapján a központi kormányzati politikával összefüggő H6 hipotéziseim elfogadom. A jobboldali Orbán-kormányok tizenhat évének ideje alatt – azok privatizációellenes, decentralizációellenes és centralizációpárti ideológiájából fakadóan – meghatározóak az önkormányzati vállalatszám csökkenéssel, míg a jobboldali – ám a rendszerváltást követő átmenettel kapcsolatos körülményekből fakadóan – Antall- (és Boross-), valamint a nem jobboldali Horn-, Medgyessy-, Gyurcsány- és Bajnai-kormányok ciklusai alatt az önkormányzati vállalatszám növekedéssel együtt járó tendenciák. Hasonlóképp elfogadom H6.a hipotézisem is. Kijelenthető, hogy a tömeges, valamint a két bevételcentrikus privatizációs időszakban jobban növekszik az önkormányzati vállalatok száma, mint a privatizáció visszafogott értékesítési időszakában. És ugyanígy elfogadom H6.2 hipotézisem is: a második Orbán-kormány felállítását követő remunicipalizációs törekvések következtében nő az önkormányzati vállalatok száma, míg a harmadik Orbán-kormány felállításától kezdődően a decentralizáció ellenes és centralizáció párti törekvések következtében hosszú távon folyamatosan csökken.

7.2.4 Megállapítások: a fővárosi és összkerületi önkormányzati vállalatszámok változásainak rendszerszintű hajtóerői

A rendszerszintű hajtóerőkről szóló hipotéziseim kapcsán tett megállapításaimat és így a hipotézisek összegzését az előző alfejezet elején bemutatott ábra (ld. 11. ábra) alapján, annak több ponton történő kiegészítése mellett mutatom be (ld. 12. ábra).

⁶⁸ Megjegyzés: a rendelkezésemre álló adatokból az nem látszik, hogy az önkormányzati vállalatok számának 2012 második félévét követő csökkenése ezen vállalatok centralizációjának vagy egyéb másirányú elmozdulásoknak tudható-e be. Ennek vizsgálatára – a doktrinális változásokkal foglalkozó hipotézis esetén említettekhez hasonlóan – egy olyan elemzés kivitelezésére lenne szükség, melyben nyomon követhető, hogy egy-egy időszakban létező önkormányzati vállalat létrejötte és megszűnése esetén, mik voltak annak jogelődjai/ jogutódai.

12. ábra – A 11. ábra megjegyzésekkel kiegészített változata



Forrás: saját, Hajnal és Kucsra (2023b) alapján

Az fenti ábrán tehát az önkormányzati vállalatszámokat bemutató vonaldiagrammokon és a hipotézisekben feltételezett tényezőkön túl, rendre megjelennek olyan kiegészítő magyarázatok is, amelyek alapján egy-egy hipotézist elfogadtam vagy elutasítottam.

Az előző fejezetben bemutatott leíró elemzések alapján elmondható, hogy az eredményeim nem voltak összhangban a doktrínákkal összefüggő feltételezésemmel. Az NPM és PNPM közötti átmenet során nem volt határozott jele annak, hogy az önkormányzati vállalatszám-változás trendjében változás következett volna be. A feltételezett időpontot/ fordulópontot megelőző és az azt követő időszakban hasonló növekedési ütem rajzolódott ki. Hasonlóan az első feltevésim kimeneteléhez, a második, gazdasági világválsággal összefüggő hipotézisemmel sem voltak összhangban eredményeim. Bár 2008 második felére után közvetlenül csökkent az önkormányzati

vállalatok száma, a válság három féléves időszaka alatt az önkormányzati vállalatok szám-
változások összesített eredménye növekedést mutat. Az itt megjelenő változások nem
hozhatók egyértelműen kapcsolatba magával a válsággal. A harmadik, önkormányzati
adósságkonszolidációval összefüggő hipotézisem esetén már látszódtott kapcsolat a
hajtóerők és a vállalatok szám-változások között: 2012 és 2014 között az önkormányzati
vállalatok számának csökkenése volt látható. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy ez a hipotézisem
kapcsolatban áll a központi kormányzati politikával összefüggő hipotéziseimmel,
illeszkedve az ábrán *Orbán-éra (illiberális korszak)* nevet viselő időszak
remunicipalizációt követő decentralizációellenes és centralizációpárti kormányzati
retorikához.⁶⁹ Végül, az előző fejezetben bemutatott leíró elemzések alapján elmondható,
hogy az eredményeim összhangban voltak a negyedik fő, és az azzal kapcsolatban hozott
két alhipotézisemmel is. A rendszerváltást követően a régi rendszer lebontásának és az új
rendszer kialakításának kezdeti éveiben (1990–1998) ugyanis, függetlenül az aktuálisan
kormányzó politikai erők ideológiájától, meredeken emelkedtek a fővárosi és összkerületi
önkormányzati vállalatok száma. A növekedés ütemének lassulását a tömeges és a
bevételekcentrikus privatizációs időszak vége hozta el (1997). A visszafogott értékesítési
időszakban (1998–2002) így egy lassabb növekedés volt tapasztalható, mint azt
megelőzően, vagy azt követően. Ez egybeesett az első Orbán-kormány négy éves
ciklusával és annak privatizációellenes retorikájával. A visszafogott értékesítési
időszakot a privatizáció második bevételekcentrikus időszaka követte (2003–2007),
amelyet a baloldali-liberális kormányok vittek végig, és amely folyamat végén a teljes
intézményes privatizációs időszak lezárult (2007). Ez idő alatt az önkormányzati
vállalatok száma tovább nőtt. A fordulópontot a 2010-ben újból felálló Orbán-kormány
hozta el. A privatizált közművállalatok újra önkormányzati kézbe vételével egy időben
határozott önkormányzati vállalatok szám ugrás volt tapasztalható, amelyet követően az
önkormányzati adósságkonszolidációval, a remunicipalizált vállalatok centralizációjával

⁶⁹ Megjegyzés: bár a történeti áttekintő alapján úgy tűnt, hogy a világválság, valamint az általa gerjesztett
önkormányzati eladósodás és a túlzott eladósodás miatt véghez vitt önkormányzati adósságkonszolidáció
elméleti szinten egymással összefüggő hajtóerők, az elemzések során inkább tűnik úgy, hogy az
önkormányzati adósságkonszolidáció a 2010-et követő Orbán-kormányok időszakához kapcsolódó
átalakítási hullám része, a centralizációs időszak kezdete.

és összességében a decentralizációellenes kormányzati politikával az önkormányzati vállalatok folyamatos és hosszú távú csökkenése kezdődött el.

Összegezve tehát, míg az eredményeim nincsenek összefüggésben a H4 és a H5.1 hipotéziseimmel, a H5.2 és a H6, valamint a H6.a és a H6.b hipotéziseimmel igen.

8 KONKLÚZIÓ

A disszertációban a helyi önkormányzatok vállalati formában történő közszolgáltatás-nyújtási gyakorlatával foglalkoztam. A munka során alapvetően egy leíró és egy magyarázó kutatási kérdés mentén folytattam vizsgálataimat. Azt vizsgáltam, hogy milyen módon és milyen hajtóerők hatására változott az elmúlt három évtizedben az önkormányzatok többségi tulajdonában lévő gazdasági társaságok száma és összetétele. Eredményeimmel a tudományos szakirodalom által vizsgált közszolgáltatás-nyújtás intézményi kereteinek alakulásáról szóló kép jobb megértéséhez járulok hozzá. Ugyanis a bemutatott, létező diskurzus ellenére is kevés olyan tanulmány született eddig, amely az önkormányzatok közszolgáltatás-nyújtás során alkalmazott szervezettípusaival, valamint szűkebben, a vállalati formában történő közszolgáltatás-nyújtás átalakulásával foglalkozott volna, főként a kelet- és közép-európai régió, ezen belül Magyarország vonatkozásában. Munkámban elsőként tettem kísérletet arra, hogy a magyarországi, vállalati formában történő közszolgáltatás-nyújtás intézményi kereteinek átalakulási folyamatát mélyebben, nagyobb időtávra vetítve, kvantitatív eszközökkel tárjam fel – beágyazódva a témával foglalkozó szűknek tekinthető nemzetközi korporatizációs diskurzusba – mind elméleti, mind empirikus tekintetben. Ugyanis már a disszertáció megírását megelőzően és annak megírása során is szembetűnő volt, hogy magyar vonatkozásban rendre kevés információ áll rendelkezésre az önkormányzati szervezetrendszer, és így a vállalati formában működő közfeladatellátás összetételéről.

A nemzetközi szakirodalom áttekintése során bemutattam, hogy az önkormányzati vállalatok közszolgáltatás-nyújtásban történő alkalmazásának hajtóerői közt jellemzően pénzügyi, társadalmi-gazdasági, valamint politikai okok húzódnak meg. A pénzügyi hajtóerők ismertetése során rámutattam, hogy az önkormányzatokat sújtó pénzügyi változások hatással tudnak lenni az önkormányzati vállalatok számának változására. Minél kevésbé állnak egy önkormányzat rendelkezésére pénzügyi források, és minél magasabb pénzügyi kiadásokkal szembesülnek, annál inkább jellemző, hogy az önkormányzatok a közszolgáltatás-nyújtási kötelezettségeiket nem saját belső szervezeteik által látják el, hanem olyan nagyobb autonómiával rendelkező szervezetek által, mint amilyenek a piaci alapon működő önkormányzati vállalatok is. Ehhez hasonlóan mutattam be a társadalmi-gazdasági hajtóerőket is. Rámutattam, hogy a

vállalati formában történő feladatellátás összefügghet az önkormányzatok által kiszolgált társadalom igényeivel; alapvetően azzal, hogy minél összetettebb/ heterogénebb társadalmi-gazdasági környezettel szembesül egy önkormányzat, annál jellemzőbb, hogy az igények kielégítése érdekében önkormányzati vállalatokat hoznak létre. A politikai hajtóerők esetén bemutattam, hogy jellemzően miként befolyásolja az egymással ellentétes politikai ideológiával rendelkező vezetés hatalomra kerülése az önkormányzati vállalatszám változását. Attól függően, hogy az önkormányzati vezetés ideológiája balról jobbra, vagy jobbról balra fordul át, eltérő változások várhatók. Jellemző módon a jobboldali ideológiával rendelkező helyi vezetés hatalomra kerülése esetén a vállalatszámok növekedésével, míg ellenkező esetben csökkenésével kell számolni.

Túl a nemzetközi szakirodalom által tárgyalt korporatizációs elméleteken, munkám második részében bemutattam a magyar decentralizált szervezetrendszer gazdasági társaságokkal összefüggő elmúlt harminc évi fejlődéstörténetét. Alapvetően azzal a céllal, hogy rámutassak azokra a jellemzően pénzügyi és politikai foganatú változásokra, amelyek az elmúlt évtizedekben hatással voltak a magyar önkormányzati (szervezet)rendszer rendszerszintű változásaira. Áttekintőmben megjelent a rendszerváltást követően kiépülő önkormányzatiság témája párhuzamba állítva az intézményes privatizáció adta körülményekkel, az önkormányzatok rendszerszintű eladósodása – külön kitérve a gazdasági világválság eladósodással összefüggő szerepére –, az eladósodást követő önkormányzati adósságkonszolidáció, a privatizált önkormányzati közművállalatok újra önkormányzati kézbe adása, valamint a decentralizált önkormányzati közfeladat-ellátás centralizációja. A témák során rendre rámutattam az azok mögött húzódó politikai körülményekre.

A disszertáció hipotéziseit a nemzetközi irodalomra és a hazai történeti áttekintésre alapozva hoztam meg, amely hipotéziseket a módszertani részben ismertetett módon teszteltem.

Az eredmények abba az irányba mutatnak, hogy Magyarországon az önkormányzati vállalatok változásai nem vezethetők vissza társadalmi-gazdasági okokra. A helyi önkormányzati szintű hajtóerők közül a pénzügyi és politikai hatások szolgáltak kellő magyarázóerővel az önkormányzati vállalatszám-változásokkal kapcsolatban, míg a

rendszerszintű hajtóerők közül szintén (részben) a pénzügyi, valamint a politikai hatások voltak összefüggésben az önkormányzati vállalatok szám-változásokkal. Összességében kijelenthető, hogy a változások politikai alapon történtek, még akkor is, ha alapvetően egy-egy változás esetén pénzügyi vonatkozású hatások is megjelennek.

Az eredmények határozottan arra engednek következtetni, hogy az önkormányzati vállalatok számának változásaiban – és így a magyar vállalati formában történő közszolgáltatás-nyújtás gyakorlatában – a jobb- és baloldali ideológiával rendelkező vezetések közötti váltásoknak van a legnagyobb szerepe. Ugyanakkor különbségek fedezhetők fel a helyi és központi vezetésben bekövetkező politikai változások között.

Helyi szinten, igazodva a nemzetközi diskurzus alapján hozott feltételezéshez, az önkormányzati vezetés színében bekövetkező változások hatással vannak az önkormányzati vállalatok számának változására. Alapvetően két megállapítás tehető. Amennyiben a korábbi baloldali ideológiával rendelkező helyi vezetést egy jobboldali ideológiával rendelkező vezetés váltja, akkor az önkormányzati vállalatok számának növekedése tapasztalható – ami főként profitorientált vállalatok létrehozásában nyilvánul meg –, míg amennyiben egy jobboldali ideológiával rendelkező helyi vezetést egy baloldali ideológiával rendelkező vezetés vált, akkor az önkormányzati vállalatok számának csökkenése következik be. Ezeknek az eredményeknek a jelentősége az, hogy az önkormányzati közszolgáltatás-nyújtás intézményi keretének a változása nem feltétlen attól függ, hogy milyen egy adott önkormányzat pénzügyi helyzete, és még inkább nem attól, hogy mennyire heterogén társadalmi-gazdasági jellemzőkkel rendelkezik. Az intézményi változások az ilyen körülményektől függetlenül alakulnak, vagyis részben mindegy, hogy milyen pénzügyi és gazdasági-társadalmi változások mennek végbe, az önkormányzati közszolgáltatás-nyújtás biztosítható vállalati és nem-vállalati formában működő szervezetekkel is. Az, hogy végül az adott vezetés milyen szervezettípusok használata mellett dönt, alapvetően a politikai változások függvénye.

Ugyanakkor érdemes észrevenni, hogy amennyiben a rendszerszintű hajtóerőkre helyezzük a fókusz, egy árnyaltabb és részben ezzel ellentétes megállapítás tehető. (Részben ellentétes, mivel ebben az esetben már nem a helyi vezetés, hanem a központi vezetés változásai mentén vizsgálódunk.)

Az önkormányzati vállalatok változásait rendszerszinten alakító hajtóerőkkel kapcsolatban több feltételezésem volt. Ezek egyik része tisztán politikai, míg másik része nem politikai, hanem doktrinális és gazdasági vonatkozású volt. A nem politikai vonatkozású feltételezések közül egy esetben látszott összefüggés a hajtóerők és az önkormányzati vállalatszám-változások között. Ez az önkormányzati adósságkonszolidáció volt mint hajtóerő. Az eredmények alapján kijelenthető, hogy az önkormányzati adósságkonszolidáció idején csökkent az önkormányzati vállalatok száma. Bár ez a megállapítás alapvetően pénzügyi jellegű, a történeti áttekintőben leírtak alapján látni, hogy az önkormányzatok eladósodásának rendszerszintű kezelése erősen politikai kötődésű, amely a központi kormányzat centralizációs törekvéseibe ágyazódik be. Abba a centralizációs törekvésbe, amely a rendszerszinten értelmezett kormányzati politikával összefüggő hipotéziseim koherens része. Ezekkel a hipotézisekkel kapcsolatosan a fő feltételezésem az volt, hogy a jobboldali pártok hatalomra kerülését követően az önkormányzati vállalatok száma csökken/ stagnál, míg a baloldaliak esetén nő. Pont ellenkezőleg, mint amit a helyi önkormányzati szintű hajtóerők esetén láttunk. Mindez arra a magyar sajátosságra utal, hogy a hazai baloldali-liberális kormányok rendre piacbarát, míg a jobboldali kormányok rendre privatizáció ellenes retorikát képviseltek – leszámítva egy, az első szabad, demokratikus országgyűlési választást követően megalakult Antall-, majd Boross-kormányzat (1990–1994) esetét, amelyek jobboldali piacbarát politikájuknak megfelelően kezdték el a szocialista–kapitalista rendszerátmenet utáni intézményes privatizációs időszakot. Feltételezésem igazolódott. Az utóbb említett esetet leszámítva, a magyar jobboldali kormányok – és itt egyedülként lévén szó kizárólag az Orbán-kormányokról – rendre olyan politikát folytattak, melyek hatására jellemzően csökkent az önkormányzati vállalatok száma – szemben a magyar baloldal piacbarát gyakorlatával, melynek hatására jellemzően a vállalatszám változások pozitív irányúak voltak. A jellemző szóhasználat megértése érdekében ezen a ponton célszerű a fókusz a politikai hipotézisek esetén megjelenő két alhipotézisre helyezni. Ezek egyike az első Orbán-kormány idején még tartó privatizációs, míg a másik a második, de még inkább a harmadik Orbán-kormány felállását követően előtérbe kerülő időszakhoz kapcsolódik. Az első alhipotéziseim az 1990 és 2007 közötti időszakra vonatkozott. Ebben azt feltételeztem, hogy az önkormányzati vállalatok változásai az intézményes privatizáció időszakaihoz köthetők. Így a tömeges (1990–1994) és a két bevételcentrikus

(1995–1997 és 2003–2007) privatizációs időszakban jobban növekszik az önkormányzati vállalatok száma, mint a privatizáció többi időszakában. Ugyanis, mint láttuk, a privatizáció során a volt szocialista állami vállalatok felszámolása során a vállalatok egy részét eladták, egy részét állami tulajdonban tartották, egy részét pedig önkormányzati tulajdonba adták. A másik alhipotézisem ezzel szemben a 2010 utáni időszakra vonatkozott, két részre bontva a 2010-ben kezdődött és azóta is tartó Orbán-érát. Eszerint a hipotézis szerint a második Orbán-kormány felállását követő remunicipalizációs törekvések következtében (2010–2014) nő az önkormányzati vállalatok száma, míg a harmadik Orbán-kormány felállásától kezdődően a decentralizáció ellenes/ centralizáció párti törekvések következtében hosszú távon folyamatosan csökken. Ezek az alhipotéziseim igazolódtak, amelyek a fő feltételezésemmel együtt értelmezve az alábbi megállapításokkal járnak:

Az Orbán Viktor vezette jobboldali kormányok tizenhat éves kormányzása alatt az önkormányzati vállalatszám határozottan negatív irányú átlagos változása azonosítható. Kisebb mértékű/ ütemű nem negatív irányú változások egyrészt Orbán első, 1998–2002 közötti, valamint második, 2010–2014 közötti kormányzásának idején voltak azonosíthatók. Ezekre magyarázatul szolgálnak az alhipotézisekkel kapcsolatos megállapítások. Az egyik, hogy a teljes privatizációs időszak közel húsz éve alatt ebben az Orbán vezette első kormányciklusban volt egyedülként azonosítható az önkormányzati vállalatszámok változatlansága, valamint ebben az időszakban volt azonosítható a legkisebb ütemű vállalatszám-növekedés is. A másik, hogy a második Orbán-kormány kezdetére datált Orbán-érában csak a második ciklustól kezdődően állt be fordulat, az amúgy az 1990-es évtől folyamatos kisebb-nagyobb ütemű vállalatszám-növekedésben. Így alapvetően az Orbán-éra első ciklusában is növekedés volt látható, amely növekedés a privatizált önkormányzati vállalatok újra önkormányzati kézbe adásával párhuzamosan jelentkezett. Azt követően ugyanakkor a decentralizált rendszer átalakításával kapcsolatos Orbán-féle reformok idején (2014-től kezdődően), elindult egy közel tíz éve tartó (re)centralizációs folyamat, amely inkább tűnik az önkormányzati rendszernek az orbáni illiberális rendszer kiépítésével együtt járó, politikai alapon történő leépítésének, semmint egy racionális pénzügyi vagy társadalmi-gazdasági foganátu döntésnek.

Összeségében azt kell látni, hogy a központi kormányzat színe alapvető keretet ad az önkormányzati vállalatszámok változásának. Így csak egy példát említve: amikor az önkormányzatok kötelezve voltak arra, hogy a korábban eladott önkormányzati vállalatokat újra önkormányzati tulajdonba vegyék, hasonló folyamatok zajlottak le az érintett önkormányzatok között (ennél a példánál maradva: azok az önkormányzatok, melyeknek korábban volt olyan önkormányzati vállalata, amelyet eladtak, azon vállalatok esetében, amelyek érintettek voltak a visszavételben, növekedés látszott a vállalatszámokban a remunicipalizációs gyakorlat miatt). Az önkormányzatok színének változásával összefüggő politikai hatások az ilyen rendszerszintű hatásokat tudják fokozni vagy mérsékelni. Visszatérve az előző példához: a második Orbán-kormány idején lezajlott remunicipalizáció során tapasztalt önkormányzati vállalatszám-növekedés nagyobb mértékű volt azoknál az önkormányzatoknál, amelyek esetében a helyi önkormányzati választást követően egy baloldali–jobboldali átmenet következett be, mint azoknál az önkormányzatoknál, amelyeknél egy jobboldali–baloldali átmenet.

Végezetül tehát a magyar önkormányzati vállalatok esetében feltárt gyakorlat azzal a határozott megállapítással járul hozzá a közszolgáltatások különböző szervezettípusokon keresztül történő biztosításáról szóló tudományos diskurzushoz, hogy a politikai ideológiák kifejezetten erős hatással vannak az önkormányzati vállalatszámok változására. Ugyanakkor az itt megjelenő állításoknak a jelenleginél átfogóbb vizsgálatok mentén történő tesztelése indokolt. Ugyanis – mint többször említettem – a jelen disszertáció csak egy legelső kísérlete volt az önkormányzati korporatizációs gyakorlat magyar környezetben történő megismerésének. Ennek megfelelően a továbbiakban, a disszertáció zárásaként, több olyan lehetséges empirikus vizsgálatra teszek javaslatot, amelyek eredményeivel eltérő aspektusokból lehetne vizsgálni a helyi önkormányzati közszolgáltatás-nyújtás változásának irányait és mozgatórugóit, és így magát a korporatizáció kérdését is.

Az egyik ilyen lehetséges vizsgálat egy olyan kvalitatív kutatás lefolytatása lenne, melynek során az önkormányzati vállalatok tényszerű változásaira ható konkrét körülményeket strukturált mélyinterjúk alapján lehetne feltárni. Ezeket az interjúkat az önkormányzati döntéshozatalra mélyebben is rálátó szakértők és kulcsinformátorok bevonásával kellene elvégezni. Ennek során kifejezett célként kell, hogy megjelenjen az

önkormányzatok önkormányzati vállalat számaiban és összetételében bekövetkező konkrét változások és mintázatok magyarázatainak az azonosítása. Egy ilyen kvalitatív adatfelvétel átfogó képet adhatna arról, hogy az önkormányzati vállalatok szintjén tapasztalt változások mögött álló okok azonosak, vagy vannak esetek (és ha vannak, mennyi ilyen eset van), amelyek olyan eltérő okokra vezethetők vissza, amelyeket jelenleg még homály fed.

Egy másik lehetséges kutatási irány részben a jelenlegi disszertáció módszertana alapján zajlana. Azzal a különbséggel, hogy az empiria nem kizárólag az önkormányzati vállalatok számának és összetételének változásait ragadná meg, hanem a változások irányát is. Ehhez ugyanakkor az adatgyűjtéssel kapcsolatos tapasztalatok alapján csak egy kisebb, egy-egy kiválasztott önkormányzatra irányuló, célzott adatigényléssel, rövidebb időtáv alkalmazása mellett látok lehetőséget. A munka során alapvetően az önkormányzati vállalatok változásainak az irányát lenne célszerű megragadni. Alapvetően ezeknek a vállalatoknak a jogelődési és jogutódlási struktúráinak az azonosítása lenne a cél oly módon, hogy kimutathatóvá váljon, hogy a vállalatok jogelődei és jogutódai között milyen vállalatok és szervezetek vannak. Értsd: rámutatva például arra, hogy adott időszakban a létrejövő önkormányzati vállalatoknak mekkora része jött létre újonnan, mekkora része jött létre egy korábbi önkormányzati szervezet átalakulása révén, vagy mekkora része jött létre úgy, hogy egy korábbi állami vállalatot helyeztek önkormányzati tulajdonba (és ez csak pár lehetséges átalakulási mód, amelyek önkormányzati vállalatokra vonatkozó eseteit már a disszertáció elején közölt 1. ábrával összefüggésben bemutatam).

Harmadik és egyben utolsó, ehhez hasonló kutatási irány lehetne – túllépve kizárólag az önkormányzati vállalatok változási irányainak az azonosításán – az önkormányzatok teljes szervezeti eszköztárában végbemenő változások azonosítása. Gondolva itt az összes önkormányzati szervezet kapcsán lezajló változásokra. Vagyis ebben az esetben a munka kiterjedne minden kisebb-nagyobb autonómiával rendelkező önkormányzati szervezetre. A munka során a célnak a különböző önkormányzati szervezetek változásainak egymáshoz viszonyított aránybéli eltolódásainak feltárása kell, hogy legyen; kiegészítve az előző bekezdésben leírt módon a szervezetek jogelődési és jogutódlási mintázataival. Ez esetben az önkormányzatok teljes szervezeti hálójának

változása is azonosíthatóvá válna, ezen mintázatok alapján pedig a közszolgáltatás-nyújtás mélyreható elemzésére nyílna lehetőség.

Összességében tehát elmondható, hogy a magyar önkormányzati szervezetrendszer változásainak feltárására vonatkozó kutatások még gyerekcipőben járnak. Ugyanakkor a szervezetrendszer ilyen jellegű átrendeződésének strukturális feltárásai elengedhetetlenek ahhoz, hogy jobban megértsük azokat a körülményeket, amelyek hatással vannak a feladatellátás eltérő típusú szervezeteken keresztül történő gyakorlatára.

9 IRODALOM

9.1 Könyvek, könyvfejezetek, folyóiratcikkek

Aars, J. and A. L. Fimreite. (2005). Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability. [Helyi önkormányzat és kormányzás Norvégiában: Nyújtott elszámoltathatóság.] In *Network Politics. Scandinavian Political Studies*, 28(3), pp. 239–256. DOI: 10.1111/j.1467-9477.2005.00131.x.

Aars, J. and H.-E. Ringkjøb (2011). Local Democracy Ltd: The Political Control of Local Government Enterprises in Norway. [Helyi Demokrácia Kft: Az önkormányzati vállalatok politikai ellenőrzése Norvégiában.] *Public Management Review*, 13(6), pp. 825–844. DOI: 10.1080/14719037.2010.539110.

Agg Z. (1990). Hogyan lesz az állami tulajdonból önkormányzati tulajdon? *Magyar közigazgatás*, 40(5), 385–390. o.

Allers, M. A. and B. Van Ommeren (2016). Intermunicipal Cooperation, Municipal Amalgamation and the Price of Credit. [Önkormányzatok közötti együttműködés, önkormányzati összeolvadás és a hitel ára.] *Local Government Studies*, 42(5), pp. 717–738. DOI: 10.1080/03003930.2016.1171754.

Allers, M. A. and J. A. De Greef (2018). Intermunicipal Cooperation, Public Spending and Service Levels. [Településközi együttműködés, közkiadások és szolgáltatási szintek.] *Local Government Studies*, 44(1), pp. 127–150. DOI: 10.1080/03003930.2017.1380630.

Andrews, R., L. Ferry, C. Skelcher and P. Wegorowski (2020). Corporatization in the Public Sector: Explaining the Growth of Local Government Companies. [A közszféra korporatizációja: A helyi önkormányzati vállalatok növekedésének magyarázatai.] *Public Administration Review*, 80(3), pp. 482–493. DOI: 10.1111/puar.13052.

Andrews, R. (2023). Corporatization at the local level. [Korporatizáció helyi szinten.] In Teles, F. (eds.). *Handbook on Local and Regional Governance*. Pp. 423–438. Cheltenham: Edward Elgar.

Arapis, T. (2013). Enterprise Fund Transfers and their Impact on Governmental Spending and Revenue Patterns of Georgia Municipalities. [Vállalkozási alap transzferek és hatásuk a georgiai önkormányzatok kormányzati kiadási és bevételi mintáira.] *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 25(3), pp. 446–73.

Argento, D., G. Grossi, T. Tagesson and S.-O. Collin (2010). The „Externalisation” of Local Public Service Delivery: Experience in Italy and Sweden. [A helyi közszolgáltatások "kiszervezése": Az olaszországi és svédországi tapasztalatok.] *International Journal of Public Policy*, 5(1), 41–56. DOI: 10.1504/IJPP.2010.029780.

Báán L. és Horváth M. T. (2004). A helyi önkormányzatok. In Gyurgyák J. (szerk.): *Mi a politika? Bevezetés a politika világába*. 164–182. o. Budapest: Osiris Kiadó.

Babbidge, A., R. Ewles, and J. Smith (2006). *Moving to Museum Trusts: Learning from Experience Advice to Museums in England & Wales*. [A múzeumi alapítványokba

való átköltözés: Tanácsadás az angliai és walesi múzeumok számára.] London: Museums Libraries and Archives Council.

Bakota B., Bencsik A., Ljubanovic B., Rixer Á. és Fábián A. (2012). *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó.

Balázs I. (1992). Az állami szerepkörök a fogyasztói társadalomban és a piacgazdaságban. In Balázs I. és Kökényesi J. (szerk.). *Adalékok a közigazgatás reformjához. Állami szerepkörök; választási rendszerek; önkormányzati fejlesztési utak*. 10–19. o. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet

Balázs I. (2012). A magyar közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig. *Új Magyar Közigazgatás*, 5(12), 2–13. o.

Balázs I. (2014). Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozás átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 2014(3), 1–10. o.

Balázs I. (2021). A helyi önkormányzatiság változásai napjainkban az Európai Unió tagországaiban és Magyarországon. In *Ünnepi tanulmányok Siska Katalin 60. születésnapjának tiszteletére - Viginti Quinque Anni in Ministerio Universitatis et Iurisprudentiae*. 178–200. o. Debrecen: Debreceni Egyetem ÁJK.

Balázs I., Bálint T., Frücht P., Kaltenbach J., Kara P., Szabó L. és Verebélyi I. (1999). *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Barker, A. (1982). *Quangos in Britain*. [Kvangók Nagy-Britanniában] London: MacMillan Press.

Barta A. (2020). Területi államigazgatás. Az elmúlt három évtized fontosabb reformjai és azok hatásai a helyi önkormányzati rendszerre. In Gyergyák F. (szerk.). *A magyar önkormányzatok 30 éve. Tanulmányok, adatok, tények a helyi önkormányzatok három évtizedéből*. 75–93. o. Budapest: Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége.

Békefi O. (1993). Az újabb "megye-vitához". *Comitatus*, 3(2), 28–34. o.

Bel, G. and M. Sebo (2018). Does Inter-Municipal Cooperation Really Reduce Delivery Costs? An Empirical Evaluation of the Role of Scale Economies, Transaction Costs, and Governance Arrangements. [Az önkormányzatok közötti együttműködés valóban csökkenti a szállítási költségeket? A méretgazdaságosság, a tranzakciós költségek és az irányítási megállapodások szerepének empirikus értékelése.] *Working paper No. 201816*. Barcelona: University of Barcelona, Research Institute of Applied Economics.

Bel, G. and M. E. Warner (2008). Does Privatization of Solid Waste and Water Services Reduce Costs? A Review of Empirical Studies. [Csökkenti-e a szilárd hulladék- és vízszolgáltatások privatizációja a költségeket? Empirikus tanulmányok áttekintése.] *Resources, Conservation and Recycling*, 52(12), pp. 1337–1348. DOI: 10.1016/j.resconrec.2008.07.014.

Bel, G. and M. E. Warner (2015). Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence. [Településközi együttműködés és költségek: Várakozások és

bizonyítékok.] *Public Administration*, 93(1), pp. 52–67. DOI: 10.1111/padm.2015.93.issue-1.

Bel, G. and X. Fageda (2006). Between Privatization and Inter-Municipal Cooperation: Small Municipalities, Scale Economies, and Transaction Costs. [Privatizáció és önkormányzati együttműködés: Kis önkormányzatok, méretgazdaságosság és tranzakciós költségek.] *Urban Public Economics Review*, 6, pp. 13–31.

Bel, G. and X. Fageda (2010). Partial Privatisation in Local Services Delivery: An Empirical Analysis of the Choice of Mixed Firms. [Részleges privatizáció a helyi közszolgáltatás-nyújtásban: A vegyes cégek választásának empirikus elemzése.] *Local Government Studies*, 36(1), pp. 129–149. DOI: 10.1080/03003930903435856.

Bel, G., M. Esteve, J. C. Garrido and J. L. Zafra-Gómez (2020). The Costs of Corporatization: Analysing the Effects of Forms of Governance. [A korporatizáció költségei: A kormányzási formák hatásainak elemzése.] *Public Administration*. DOI: 10.1111/padm.12713

Bércesi F. (2006). Ellentmondások a területi államigazgatási szervek rendszerében – a területi szinten működő, államigazgatási feladatot ellátó szervek katalógusa. *Magyar Közigazgatás*, 56(7), 412–425. o.

Bereczik Á., Kecskés Á., Kelemen R. és Szilágyi H. (2019). A helyi önkormányzati alrendszer stabilitása 2002-2020 között. *Köz-gazdaság*, 14(3), 60–82. o. DOI: 10.14267/RETP2019.03.04.

Bergh, A., G. Ó Erlingsson and E. Wittberg (2021). What happens when municipalities run corporations? Empirical evidence from 290 Swedish municipalities. [Mi történik, ha az önkormányzatok vállalatokat működtetnek? Empirikus bizonyítékok 290 svéd önkormányzatról.] *Local Government Studies*. DOI: 10.1080/03003930.2021.1944857.

Bergh, A., G. Ó Erlingsson, A. Gustafsson and E. Wittberg (2019). Municipally Owned Enterprises as Danger Zones for Corruption? How Politicians Having Feet in Two Camps May Undermine Conditions for Accountability. [Az önkormányzati tulajdonú vállalatok mint a korrupció veszélyzónái? Hogyan ássák alá az elszámoltathatóság feltételeit a két lábon járó politikusok?] *Public Integrity*, 21(3), pp. 320–352. DOI:10.1080/10999922.2018.1522182.

Bernier, L. and T. Hafsi (2007). The Changing Nature of Public Entrepreneurship. [A közt vállalkozás változó természete.] *Public Administration Review*, 67(3), pp. 488–503. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00731.x.

Bihari M. (1980). *Közigazgatás és politika: tanulmányok a közigazgatás köréből.* Budapest: Kossuth Kiadó.

Blaeschke, F. and P. Haug (2018). Does Intermunicipal Cooperation Increase Efficiency? A Conditional Metafrontier Approach for the Hessian Wastewater Sector. [Növeli-e a hatékonyságot a településközi együttműködés? Egy feltételes metafrontier megközelítés a hesseni szennyvízágazatban.] *Local Government Studies*, 44(1), pp. 151–171. DOI: 10.1080/03003930.2017.1395741.

Bóday P. (2018, szerk.). *Magyarország közigazgatási helyévkönyve 2018. január I.* Budapest: Központi Statisztikai Hivatal. URL: https://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2018.pdf. Utolsó elérés: 2022. 08. 10.

Boóc Á. (2005). A Short Review of the History of the Hungarian Privatization. [Rövid áttekintés a magyar privatizáció történetéről.] *Acta Juridica Hungarica*, 46(1-2), pp. 115–236.

Bordeaux, C. (2004). A Question of Genesis: An Analysis of the Determinants of Public Authorities. [A Genezis kérdése: A közhatóságok meghatározó tényezőinek elemzése.] *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), pp. 441–462. DOI: 10.1093/jopart/mui020.

Bouckaert, G., J. Nemec, V. Nakrosis, G. Hajnal and K. Tönnisson (2009). *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. [Közigazgatási reformok Közép- és Kelet-Európában.] Bratislava: NISPAcee Press.

Bourdeaux, C. (2008). Politics versus Professionalism: The Effect of Institutional Structure on Democratic Decision-Making in a Contested Policy Arena. [Politika kontra szakmaiság: Az intézményi struktúra hatása a demokratikus döntéshozatalra egy vitatott politikai színtéren.] *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(3), pp. 349–373. DOI: 10.1093/jopart/mum010.

Box, R. C., G. S. Marshall, B. J. Reed and C. M. Reed (2001). New Public Management and Substantive Democracy. [Új közmenedzsment és szubsztantív demokrácia.] *Public Administration Review*, 61(5), pp. 608–619. DOI: 10.1111/0033-3352.00131.

Boyne, G. A. (1998). Competitive Tendering in Local Government: A Review of Theory and Evidence. [Versenypályáztatás a helyi önkormányzatokban: Az elmélet és a bizonyítékok áttekintése.] *Public Administration*, 76(4), pp. 695–712. DOI: 10.1111/padm.1998.76.issue-4.

Bozóki, A. (2015). Broken democracy, predatory state, and nationalist populism. [Megtört demokrácia, rabló állam és nacionalista populizmus.] *Athenaeum, Polish Political Science Studies*, 48/2015, pp. 247–262. DOI: 10.15804/athena.2015.48.16

Bozóki A. és Hegedűs D. (2017). A kívülről korlátozott hibrid rendszer. Az Orbán-rezsim a rendszertipológia tükrében. *Politikatudományi Szemle*, 26(2), 7–32. o.

Böhm A. és Pál L. (1983–1988). *Helyi társadalom I–VI*. Budapest: MSZMP KB Társadalomtudományi Intézet.

Bauer, M. W., B. G. Peters and J. Pierre (2021). Introduction: Populists, democratic backsliding, and public administration. [Bevezetés: Populisták, demokratikus visszaesés és közigazgatás.] In Peters, B. G., J. Pierre and K. Yesilkagit (eds.). *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Pp. 1–21. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781009023504.002.

Brown J. D., J. S. Earle and A. Telegdy (2016). Where does privatization work? Understanding the heterogeneity in estimated firm performance effects. [Hol működik a

privatizáció? A becsült vállalati teljesítményhatások heterogenitásának megértése.] *Journal of Corporate Finance*, 41(C), pp. 329–362.

Brown, T. L. and M. Potoski (2003). Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments. [Szerződés-kezelési kapacitás az önkormányzati és megyei önkormányzatokban.] *Public Administration Review*, 63(2), pp. 153–164. DOI: 10.1111/puar.2003.63.issue-2.

Brown, T. L. and M. Potoski (2006). Contracting for Management: Assessing Management Capacity under Alternative Service Delivery Arrangements. [Szerződéskötés a menedzsmentre: Az irányítási kapacitás értékelése alternatív szolgáltatásnyújtási megállapodások keretében.] *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(2), pp. 323–346. DOI: 10.1002/(ISSN)1520-6688.

Bruton, G., M. Peng, D. Ahlstrom, C. Stan and K. Xu (2014). State-Owned Enterprises Around the World as Hybrid Organizations. [Állami tulajdonú vállalatok mint hibrid szervezetek világszerte.] *The Academic of Management Perspectives* 29(1), pp. 92–144. DOI: <http://dx.doi.org/10.5465/amp.2013.0069>

Buenrostro, O. and G. Bocco (2003). Solid Waste Management in Municipalities in Mexico: Goals and Perspectives. [Szilárdhulladék-gazdálkodás a mexikói településeken: Célok és perspektívák.] *Resources, Conservation and Recycling*, 39(3), pp. 251–263. DOI: 10.1016/S0921-3449(03)00031-4.

Bujdosó S. (2006). Tizenöt bekezdés a területi államigazgatás 15 évéről. *Magyar Közigazgatás*, 56(2), 65–66. o.

Caker, M. and K. Nyland (2017). Inter-Organizational Cooperation Challenging Hierarchical Accountability: The Dominated Actors in a Municipal Joint Venture. [A hierarchikus elszámoltathatóságot megkérdőjelező szervezeten belüli együttműködés: Domináns szereplők egy önkormányzati közös vállalkozásban.] *Financial Accountability and Management*, 33(1), pp. 102–120. DOI: 10.1111/faam.12115.

Cambini, C., M. Filippini, M. Piacenza and D. Vannoni (2011). Corporatization and Firm Performance: Evidence from Publicly-Provided Local Utilities. [A vállalatosítás és a cégek teljesítménye: Bizonyítékok a közpénzből működő helyi közműszolgáltatókról.] *Review of Law and Economics*, 7 (1), pp. 191–213. DOI: 10.2202/1555-5879.1428.

Carini, C., D. Giacomini and C. Teodori (2019). Accounting Reform in Italy and Perceptions on the Local Government Consolidated Report. [Az olaszországi számviteli reform és az önkormányzati konszolidált beszámolóval kapcsolatos vélemények.] *International Journal of Public Administration*, 42(3), pp. 195–204. DOI: 10.1080/01900692.2017.1423500.

Carroll, D. A. (2009). Diversifying Municipal Government Revenue Structures: Fiscal Illusion or Instability? [Az önkormányzati bevételi struktúrák diverzifikálása: Költségvetési illúzió vagy instabilitás?] *Public Budgeting & Finance*, 29(1), pp. 27–48. DOI: 10.1111/j.1540-5850.2009.00922.x.

Cepiku, D., R. Mussari and F. Giordano (2016). Local Governments Managing Austerity: Approaches, Determinants and Impact. [Helyi önkormányzatok a

megszorítások kezelésében: Megközelítések, meghatározó tényezők és hatások.] *Public Administration*, 94(1), pp. 223–243. DOI: 10.1111/padm.12222.

Christensen, T. and P. Lægreid (2003). Coping with Complex Leadership Roles: The Problematic Redefinition of Government-owned Enterprises. [Birkózás a komplex vezetői szerepekkel: A kormányzati tulajdonú vállalatok problémás újradefiniálása.] *Public Administration*, 81(4), pp. 803–831. DOI: 10.1111/j.0033-3298.2003.00372.x.

Cioffi-Revilla, C. (1998). The political uncertainty of interstate rivalries: A punctuated equilibrium model. [Az államközi rivalizálás politikai bizonytalansága: A megszakításos egyensúlyi modell.] In Diehl, P. (eds.): *The Dynamics of Enduring Rivalries*. Pp. 64–97. Chicago: University of Illinois Press.

Citroni, G., A. Lippi and S. Profeti (2013). Remapping the State: Inter-municipal Cooperation through Corporatisation and Public-private Governance Structures. [Az állam feltérképezése: Önkormányzatok közötti együttműködés a korporatizáció és a köz- és magánszféra kormányzási struktúrái révén.] *Local Government Studies*, 39(2), pp. 208–234. DOI: 10.1080/03003930.2012.707615.

Clifton, J., and D. Díaz-Fuentes (2018). The State and Public Corporations. [Az állam és az állami vállalatok] In Nölke, A. and C. May (eds.). *Handbook of the International Political Economy of the Corporation*. Pp. 106–119. UK: Edward Elgar.

Csizmadia, E. (2021). A Fidesz – Magyar Polgári Szövetség. In: Csizmadia E., Lakatos J., Novák Z., Paár Á. és Rajnai G. (szerk.). *Uralkodó párt: A Fidesz nemzetközi és hazai történeti összehasonlításban*. 182–198. o. Budapest: Gondolat Kiadó / Méltányosság Politikaelemző Központ.

Csörgits L. (2013). Az önkormányzati feladatellátás alakulása napjainkban – elméleti és gyakorlati problémák, különös tekintettel az oktatási, a kulturális és a szociális terület egyes elemeire. Győr: Széchenyi István Egyetem.

Dan, S. and Pollitt, C. (2015). NPM Can Work – An Optimistic Review of the Impact of New Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. [Az NPM működhet – Optimista áttekintés az új államigazgatási reformok hatásáról Közép- és Kelet-Európában.] *Public Management Review*, 17(9), pp. 1305–1332. DOI: 10.1080/14719037.2014.908662.

De Alessi, L. (1980). The economics of Property Rights: A Review of the Evidence. [A tulajdonjogok közgazdaságtana: A bizonyítékok áttekintése.] In Zebre, R. (eds.). *Research Law and Economics*, vol.2., pp. 1–47.

Denis, J. L., E. Ferlie and N. Van Gestel (2015). Understanding Hybridity in Public Organizations. [A hibriditás megértése a közszervezetekben.] *Public Administration*, 93(2), 273–289. DOI: 10.1111/padm.12175.

Dess, G. G. and D. W. Beard (1984). Dimensions of Organizational Task Environments. [A szervezeti feladatkörnyezet dimenziói.] *Administrative Science Quarterly*, 29(1), pp. 52–73. DOI: 10.2307/2393080.

Dollery, B., L. Crase and J. Byrnes (2006). Local Government Failure: Why Does Australian Local Government Experience Permanent Financial Austerity? [Az önkormányzati kudarc: Miért tapasztalja az ausztrál helyi önkormányzat az állandó

pénzügyi megszorításokat?] *Australian Journal of Political Science*, 41(3), pp. 339–353. DOI: 10.1080/10361140600848952.

Domberger, S. and P. Jensen (1997). Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects. [A közzsféra szerződéskötései: Elmélet, bizonyítékok, kilátások.] *Oxford Review of Economic Policy*, 13(4), pp. 67–78. DOI: 10.1093/oxrep/13.4.67.

Donaldson, L. (2001). *The Contingency Theory of Organizations*. [A szervezetek kontingenciaelmélete.] London: Sage.

Drechsler W. (2005). The rise and demise of the new public management. [Az New Public Management felemelkedése és bukása.] *Post-Autistic Economic Review*, 33(14), pp. 17–28.

Drechsler, W. and R. Kattle (2009). Conclusion: Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM! [Következtetés: A neoweberi állam felé? Talán, de biztosan Isten veled NPM!] *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), pp. 95–99.

Drechsler, W. and T. Randam-Liiv (2015). In Some Central and Eastern European Countries, Some NPM Tools May Sometimes Work: A Reply to Dan and Pollitt's 'NPM can work'. [Néhány közép- és kelet-európai országban az NPM-eszközök néha működnek: Dan és Pollitt "Az NPM működhet" című írására adott válasz.] *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2015.1114137.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. [Ügynökség-elmélet: Értékelés és áttekintés.] *The Academy of Management Review*, 14(1), pp. 57–74.

Feiock, R. C. (2007). Rational Choice and Regional Governance. [Racionális választás és regionális kormányzás.] *Journal of Urban Affairs*, 29, pp. 47–63. DOI: 10.1111/j.1467-9906.2007.00322.x.

Ferran, J. M. and E. P. Puey (2016). Delivery of Municipal Services in Spain: an uncertain picture. [Az önkormányzati szolgáltatások nyújtása Spanyolországban: egy bizonytalan kép.] In Hellmut, W., I. Koprić and G. Marcou (eds.). *Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision*.

Ferry, L., R. Andrews, C. Skelcher and P. Wegorowski (2018). New Development: Corporatization of Local Authorities in England in the Wake of Austerity 2010–2016. [Új fejlesztés: A helyi hatóságok korporatizációja Angliában a megszorítások nyomán 2010-2016.] *Public Money and Management*, 38(6), pp. 477–480. DOI: 10.1080/09540962.2018.1486629.

Flinders, M. and F. Matthews (2010). Think Again: Patronage, Governance and the Smarter State. [Gondold újra: Mecenatúra, kormányzás és az okosabb állam.] *Policy and Politics*, 38(4), pp. 639–656. DOI: 10.1332/030557310X539315.

Florio, M. and F. Fecher (2011). The Future of Public Enterprises: Contributions to a New Disclosure. [Az állami vállalatok jövője: Hozzájárulások az új nyilvánossághoz.] *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(4), pp. 361–373. DOI: 10.1111/j.1467-8292.2011.00445.x.

Forestier, C. (2010). Political Volatility and Governance in East Central Europe. [Politikai volatilitás és kormányzás Kelet-Közép-Európában.] *Slavic Review*, 69(4), pp. 903–924. DOI: 10.1017/S0037677900009906.

G. Fodor G. és Stumpf I. (2007). A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. *Nemzeti Érdek*, 3, 76–95 o.

Garrone, P., L. Grilli and X. Rousseau (2013). Management Discretion and Political Interference in Municipal Enterprises. Evidence from Italian Utilities. [Vezetői mérlegelés és politikai beavatkozás az önkormányzati vállalatokban. Bizonyítékok az olasz közműszolgáltatásokról.] *Local Government Studies*, 39(4), pp. 514–540. DOI: 10.1080/03003930.2012.726198.

Girth, A. M., A. Hefetz, J. M. Johnston and M. E. Warner (2012). Outsourcing Public Service Delivery: Management Responses in Noncompetitive Markets. [A közszolgáltatások kiszervezése: Vezetői válaszok a nem versenyképes piacokon.] *Public Administration Review*, 72(6), pp. 887–900. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02596.x>.

Gradus, R. H., E. Dijkgraaf and M. Wassenaar (2014). Understanding Mixed Forms Of Refuse Collection, Privatization, and its Reverse in The Netherlands. [A hulladékgyűjtés egyes formáinak megértése, a privatizáció és annak visszafordítása Hollandiában.] *International Public Management Journal*, 17(3), pp. 328–343. DOI: 10.1080/10967494.2014.935237.

Grossi, G. and C. Reichard (2008). Municipal corporatization in Germany and Italy. [Önkormányzati korporatizáció Németországban és Olaszországban.] *Public Management Review*, 10, pp. 597–617. DOI: 10.1080/14719030802264275.

Grossi, G., U. Papenfuß, U. and M. Tremblay (2015). Corporate Governance and Accountability of State-Owned-Enterprises – Relevance for Science and Society and Interdisciplinary Research Perspectives. [Az állami tulajdonú vállalatok vállalatirányítása és elszámoltathatósága - Jelentősége a tudomány és a társadalom szempontjából és interdiszciplináris kutatási perspektívákból.] *International Journal of Public Sector Management*, 28(4/5), pp. 274–285. DOI: 10.1108/IJPSM-09-2015- 0166.

Gyergyák F. (2020). *A magyar önkormányzatok 30 éve. Tanulmányok, adatok, tények a helyi önkormányzatok három évtizedéből*. Budapest: Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége.

Gyirán Z. (2019). A helyi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok eladósodásának kockázata Magyarországon. *Jegyző és Közigazgatás*, 21(3), oldalszám nélkül, online. URL: <https://jegyzo.hu/a-helyi-onkormanyzati-tulajdonu-gazdasagi-tarsasagok-eladosodasanak-kockazata-magyarorszagon/> Utolsó elérés: 2022. 08. 10.

Hajnal, G. and Á. Hajnal (2022). Economics, ideas or institutions? Agencification through government-owned enterprises in Hungary. [Közgazdaságtan, eszmék vagy intézmények? Az állami tulajdonú vállalatokon keresztül történő ügynökségesítés Magyarországon.] *Public Policy and Administration*, 0(0), pp. 1–22. Online First. DOI: 10.1177/09520767221144346.

Hajnal, G. and B. Kucsera (2023a). Municipally Owned Corporations in Hungary. [Önkormányzati tulajdonú vállalatok Magyarországon.] In Van Genugten, M., B. Voorn, R. Andrews, U. Papenfuss and H. Torsteinsen (eds.). *Corporatisation in Local Government: Context, Evidence and Perspectives from 19 Countries. Differences and Shared Experiences in European National Systems*. London: Palgrave Macmillan.

Hajnal Gy. és Kucsera B. (2023b). Lenni vagy nem lenni? Az önkormányzati tulajdonú vállalatok közszolgáltatás-nyújtásban betöltött szerepe Magyarországon. *Politikatudomány Szemle*, 32(1), o.n.

Hajnal, G. and M. Rosta (2016). A New Doctrine in the Making? Doctrinal Foundations of Sub-National Governance Reforms in Hungary (2010-2014). [Egy új doktrína van születőben? A szubnacionális kormányzati reformok doktrinális alapjai Magyarországon (2010-2014).] *Administration & Society*, 51(3), pp. 404–430. DOI: 10.1177/0095399715626202.

Hajnal, G. and Z. Boda (2019). „Though this be madness, yet there is method in it.”: The anatomy of illiberal transformation of government bureaucracy. The case of Hungary. [„Örült beszéd, örült beszéd: de van benne rendszer.”: A kormányzati bürokrácia illiberális átalakításának anatómiája. Magyarország esete.] In Bauer, M., B. Peters, J. Pierre, K. Yesilkagit and S. Becker (eds.). *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Pp. 76–99. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781009023504.005.

Hajnal, G., Jeziorska, I. and Kovács, É. M. (2021). Understanding drivers of illiberal entrenchment at critical junctures: Institutional responses to COVID-19 in Hungary and Poland. [Az illiberális bebetonozódás mozgatórugóinak megértése kritikus fordulópontokon: A COVID-19-re adott intézményi válaszok Magyarországon és Lengyelországban.] *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), pp. 612–630. DOI: 10.1177/0020852320981138.

Hardiman, N. and M. MacCarthaigh (2017). State retrenchment and administrative reform in Ireland: Probing comparative policy paradigms. [Állami megszorítások és közigazgatási reform Írországon: Összehasonlító politikai paradigmák vizsgálata.] *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(2), pp. 100–118. DOI: 10.1080/13876988.2015.1103432.

Hart, O., A. Shleifer and R. W. Vishny (1997). The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. [A kormányzat megfelelő hatásköre: Elmélet és alkalmazása a börtönökre.] *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), pp. 1126–1161.

Hefetz, A. and M. E. Warner (2004). Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. [A privatizáció és annak fordítottja: A kormányzati szerződéskötési folyamat dinamikájának magyarázata.] *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (2), pp. 171–190. DOI: 10.1093/jopart/muh012.

Hefetz, A. and M. E. Warner (2011). Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics. [Szerződéskötés vagy közszolgáltatás? a szolgáltatás, a piac és az irányítási jellemzők jelentősége.] *Journal of*

Public Administration Research and Theory, 22(2), pp. 289–317. DOI: 10.1093/jopart/mur006.

Hegedűs J. és Péteri G. (2015). Közzolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. *Szociológiai Szemle*, 25(2), 90–119. o.

Hegedűs Sz., Lentner Cs. és Molnár P. (2019). Múlt és jövő – az önkormányzati (vagyon) gazdálkodás új útjai az adósságkonszolidációt követően. *Pénzügyi Szemle*, 64(1), 49–69. o.

Hinna, A., E. De Nito and G. Mangia (2010). Board of Directors within Public Organisations: A Literature Review. [Igazgatótanács az állami szervezeteknél: egy irodalmi áttekintő.] *International Journal of Business Governance and Ethics*, 5(3), pp. 131–156. DOI: 10.1504/IJBGE.2010.033343.

Hirsch, W. (1995). Contracting Out by Urban Governments: A Review. (A városi önkormányzatok szerződéskötései: Áttekintés] *Urban Affairs Quarterly*, 30(3), pp. 458–472. DOI: 10.1177/107808749503000307.

Hodge, G. A. (2000). *Privatization: An International Review of Performance*. [Privatizáció: A teljesítmény egy nemzetközi áttekintése.] New York: Routledge.

Hoffman I. (2012). Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció? *Közjogi Szemle*, 5(2), 26–34. o.

Holmstrom, B. R. and J. Tirole (1989). The Theory of the Firm. [A vállalat elmélete.] In Schmalensee, R. and R. Willig (eds.). *Handbook of Industrial Organization*. Pp. 61–133. Amsterdam: Elsevier.

Hondeghem, A. (1998). *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*. [Etika és elszámoltathatóság a kormányzás és az új közmenedzsment kontextusában.] Amsterdam: IOS Press.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? [Közigazgatás minden évszakra?] *Public Administration*, 69(1), pp. 3–19. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a theme. [Az "Új Közigazgatás" az 1980-as években: Variációk egy témára.] *Accounting Organizations and Society*, 20(2/3), pp. 93–109. DOI: 10.1016/0361-3682(93)E0001-W.

Horváth M. T. (2007). *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Budapest: KSzK

Horváth M. T. (2012). Kiszervezés–visszaszervezés: A helyi közszektor változása. *Fundamentum*, 2012/2, 5–10. o.

Horváth M. T. (2015). *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó.

Horváth M. T. (2016a). A szépség és a szörnyeteg – közigazgatás és vállalat. *Állam- és Jogtudomány*, 17(1), 24–39. o.

Horváth M. T. (2016b). A fáraó varázsol. A rezsicsökkentés beágyazottsága. *Politikatudományi Szemle*, 25(3), 135–146. o.

Horváth M., T. (2016c). From Municipalisation to Centralism: Changes to Local Public Services Delivery in Hungary. [Az önkormányzatiságtól a centralizmusig: A helyi közszolgáltatások nyújtásának változásai Magyarországon.] In Wollmann, H., I. Kopric and G. Marcou (eds.). *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision. Governance and Public Management*. Pp. 185–199. London: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/978-1-137-57499-2.

Horváth M., T. (2018). Evaluation of Anti-Monopoly Programme in Hungarian Public Utilities. [A magyar közműszolgáltatók monopóliumellenes programjának értékelése.] In Kopric, I., H. Wollmann and Marcou G. (eds.). *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe*. Governance and Public Management. Pp. 279–296. Cham: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-3-319-61091-7_17.

Horváth M. T. (2019). Állami vállalattulajdonlás piacgazdaságokban. In Szikora V. (szerk.) *Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban*. 459–485. o. Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.

Horváth M. T. (2020). Farkas a csónakban. A vállalati tulajdonosként mutatkozó állam. *Jogtudományi Közlöny*, 65(9), 349–358. o.

Horváth M., T. and I. Bartha (2018). EU-Compatible State Measures and Member States Interests in Public Services: Lessons from the Case of Hungary. [Az EU-val összeegyeztethető állami intézkedések és a tagállamok érdekei a közszolgáltatások terén: A magyarországi eset tanulságai.] *Original Central European Public Administration Review*, 16(1), pp. 137–159. DOI: 10.17573/cepar.2018.1.08.

Horváth M. T. és Péteri G. (2013): Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a vízközmű-szolgáltatásban. In Valentiny P., Kiss F. L. és Nagy Cs. I. (szerk.). *Verseny és szabályozás 2012*. 177–200. o. Budapest: MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet.

Hulst, R. and A. Van Montfort (2012). Institutional Features of Inter-Municipal Cooperation: Cooperative Arrangements and Their National Contexts. [A településközi együttműködés intézményi jellemzői: Az együttműködési megállapodások és nemzeti kontextusuk.] *Public Policy and Administration*, 27(2), pp. 121–144. DOI: 10.1177/0952076711403026.

Ivancsics I. és Virág R. (2006). Javaslat a jelenleg működő területi államigazgatási szervek szervezeti átalakítására, feladat- és hatáskör felülvizsgálatára. In Balázs I. és Bércesi F. (szerk.): *A területi államigazgatás reformja*. 49–70. o. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.

Jacobsen, D. I. (2009). A Tragedy of the Councils? Exploring the Hollowing-Out Hypothesis: The Case of Norwegian Local Authorities. [A tanácsok tragédiája? A Hollowing-Out hipotézis vizsgálata: A norvég helyi hatóságok esete.] *Lex Localis*, 7(3), pp. 221–242. DOI: 10.4335/84.

James, O. and S. Van Thiel (2010). Structural devolution to agencies. [A strukturális devolúciótól az ügynökségekig.] In Christensen, T. and P. Lægreid (eds.). *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Pp. 209–222. Farnham: Ashgate.

Jenei Gy. (2005). *Közigazgatás-menedzsment*. Budapest: Századvég Kiadó.

Jensen, M. C. (2005): Value Maximization, Stakeholder Theory, and the Corporate Objective Function. [Értékmaximalizálás, az érdekelt felek elmélete és a vállalati célfüggvény.]: *Journal of Applied Corporate Finance*, 30(2), pp. 8–21. DOI: 10.1111/j.1745-6622.2001.tb00434.x

Jensen, M. C. and Meckling, W. H. (1976): Theory of the firm: Managerial behaviour, agency costs and ownership structure. [A vállalat elmélete: Vezetői magatartás, ügynöki költségek és tulajdonosi struktúra.] *Journal of Financial Economics*, 3(4), pp. 305–360. DOI: 10.1016/0304-405X(76)90026-X.

Joaquin, M. E. and T. J. Greitens (2012). Contract Management Capacity Breakdown? An Analysis of US Local Governments. [A szerződéskezelési kapacitás megoszlása? Az amerikai helyi önkormányzatok elemzése.] *Public Administration Review*, 72(6), pp. 807–816. DOI: 10.1111/puar.2012.72.issue-6.

John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. [Helyi kormányzás Nyugat-Európában] London: Sage.

Jordan, M. M. (2003). Punctuations and Agendas: A New Look at Local Government Budget Expenditures. [Megszakítások és napirendek: A helyi önkormányzatok költségvetési kiadásainak újragondolása.] *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(3), pp. 345–360. DOI: 10.1002/pam.10136.

Józsa Z. (2011). *Változó közigazgatás*. Szeged: JATEPress.

Kearney, C., R. D. Hisrich and F. Roche (2007). A Conceptual Model of Public Sector Corporate Entrepreneurship. [A közzsféra vállalati vállalkozói tevékenységének fogalmi modellje.] *International Entrepreneurship and Management Journal*, 4(3), pp. 295–313. DOI: 10.1007/s11365-007-0048-x

Kerekes, S. (2011). Contradictions inherent in the management of natural and industrial disasters. [A természeti és ipari katasztrófák kezelésében rejlő ellentmondások.] *Journal of Environmental Sustainability*, 1(1), pp. 39–49. DOI: 10.14448/jes.01.0003.

Kersbergen, K. V. and F. V. Waarden (2004). Governance as a Bridge between Disciplines: Cross-disciplinary Inspiration regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy. [A kormányzás mint híd a tudományágak között: Interdiszciplináris inspiráció a kormányzás változásaival, valamint a kormányozhatóság, az elszámoltathatóság és a legitimitás problémáival kapcsolatban.] *European Journal of Political Research*, 43(2), pp. 143–171. DOI: 10.1111/j.1475-6765.2004.00149.x.

Kickert, W. J. M. (2012). State responses to the fiscal crisis in Britain, Germany and the Netherlands. [A költségvetési válságra adott állami válaszok Nagy-Britanniában, Németországban és Hollandiában.] *Public Management Review*, 14(3), pp. 299–309. DOI: 10.1080/14719037.2011.637410

Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Politics*. [Napirendek, alternatívák és nyilvános politika.] New York: Harper Collins.

Kopányi M. (2001). A költségvetési összhang mikroökonómiai nézőpontból. *Közgazdasági Szemle*, 48, 870–874. o.

Kornai, J. (1979) Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems. *Econometrica*, 47(4), pp. 802–820.

Kornai, J. (1980). *Economic of Shortage*. Amsterdam: Nort-Holand.

Kornai, J. (1986). The Soft Budget Constraint. [A puha költségvetési korlát.] *Kyklos*, 39(1), pp. 3–30.

Kornai J. (2014). A puha költségvetési korlát. (Kornai János válogatott munkái IV. kötet.) Pozsony: Kalligram Kiadó.

Körösényi A. (2015). A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. In Arató K. (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. 401–422. o. Budapest: Osiris Kiadó.

Krause, T. and S. Van Thiel (2019). Perceived Managerial Autonomy in Municipally Owned Corporations: Disentangling The Impact Of Output Control, Process Control, and Policy-profession Conflict. [Az észlelt vezetői autonómia az önkormányzati tulajdonú vállalatoknál: Az output-ellenőrzés, a folyamatellenőrzés és a politika-szakma konfliktus hatásának szétválasztása.] *Public Management Review*, 21(2), pp. 187–211. DOI: 10.1080/14719037.2018.1473472.

Kruijf, J. and S. Van Thiel (2017). Political Control of Arm’s-Length Agencies: One Standard Does Not Fit All. [Az önkormányzatoktól részben független ügynökségek politikai ellenőrzése: Egyetlen szabvány nem illik mindenre.] *International Public Management Journal*, 21(3), pp. 461–476. DOI: 10.1080/10967494.2016.1269857.

Kuhlman, S. and G. Bouckaert (2016). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. [A helyi közszféra reformja válság idején: Nemzeti pályák és nemzetközi összehasonlítások.] Basingstoke: Palgrave.

László R. és Molnár Cs. (2019). *Megtört a Fidesz legyőzhetetlenségének mítosza*. Budapest: Political Capital.

Leavitt, W. M. and J. C. Morris (2004). In Search of Middle Ground: The Public Authority as an Alternative to Privatization. [A középutat keresve: A közhatóság mint a privatizáció alternatívája.] *Public Works Management & Policy*, 9(2), 154–63. DOI: 10.1177/1087724X04268555.

Lentner Cs. (2014). A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 2014(3), 330–344. o.

LeRoux, K. and J. B. Carr (2007). Explaining Local Government Cooperation on Public Works: Evidence from Michigan. [A helyi önkormányzatok közmunkákkal kapcsolatos együttműködésének magyarázata: Michiganból származó bizonyítékok.] *Public Works Management and Policy*, 12(1), pp. 344–358. DOI: 10.1177/1087724X07302586.

Lidström, A. (2017). Public Authorities and Intermunicipal Cooperation in a European Context. [Közhatalóságok és településközi együttműködés európai

kontextusban.] *Urban Affairs Review*, 53(2), pp. 403–409. DOI: 10.1177/1078087416630613.

Lóránt Z. és Varga S. (2008). *Önkormányzati (köz) pénzügyek*. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem / Társaság a Szabadságjogokért.

Luke, B. and M.-L. Verreyne (2006). Exploring Strategic Entrepreneurship in the Public Sector. [A stratégiai vállalkozás felfedezése a közszférában.] *Qualitative Research in Accounting & Management*, 3(1), pp. 4–26. DOI: 10.1108/11766090610659724.

Majone, G. (1997). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. [A pozitív államtól a szabályozó államig: A kormányzási mód változásainak okai és következményei.] *Journal of Public Policy*, 17(2), pp. 139–167. DOI: 10.1017/S0143814X00003524.

Majone, G. (2001). Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance. [A delegálás két logikája: Az ügynökségi és a bizalmi kapcsolatok az uniós kormányzásban.] *European Union Politics*, 2(1), pp. 103–122. DOI: 10.1177/1465116501002001005.

Malomsoki M., Pécsi K. és Szabó V. (2013). A járási rendszer és az átalakított önkormányzati feladat ellátási struktúra kialakításának hatása a településekre. In Lukovics M. és Savanya P. (szerk.). *Új hangsúlyok a területi fejlődésben*. 261 – 279. o. Szeged: JATEPress,

McKinlay, P. (2013). The Role of Local Authority-Owned Companies: Lessons from the New Zealand Experience. [A helyi önkormányzatok tulajdonában lévő vállalatok szerepe: Az új-zélandi tapasztalatok tanulságai.] In Sansom, G. and P. McKinlay (eds.). *New Century Local Government: Commonwealth Perspectives*. Pp. 189–211. London: Commonwealth Secretariat.

Mészáros T. és Tátrai M. (2009). A privatizáció 20 éve Magyarországon. In Sándor P., Stumpf A. és Vass L. (szerk.). *Magyarország politikai évszázadkönyve: Kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában 1988-2008*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány.

Meyer, R., M. Höllerer and S. Leixnering (2018). A Question of Value(s): Political Connectedness and Executive Compensation in Public Sector Organizations. [Az érték(ek) kérdése: A politikai kapcsolatok és a vezetői kompenzáció a közszféra szervezeteiben.] *International Public Management Journal*, 21(3), pp. 477–500. DOI: 10.1080/10967494.2015.1094162.

Mihályi P. (1998). *A magyar privatizáció krónikája 1989-1997*. Budapest: Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó.

Moynihan, D. P. (2006). Ambiguity in Policy Lessons: The Agencification Experience. [Kétértelműség a politikai tanulságokban: Az ügynökségi szerepvállalás tapasztalatai.] *Public Administration*, 84(4), pp. 1029–1050. Doi: 10.1111/padm.2006.84.issue-4.

Nagy A. (2019). Az illiberális állampolgárság intézményrendszere. *MTA Law Working Papers*, 6(5), 1–21. o.

Nemec, J. (2010). New Public Management and Its Implementation in CEE: What do We Know and Where Do We Go? [Az új közigazgatás és annak megvalósítása Közép- és Kelet-Európában: Mit tudunk és merre haladunk?] *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 3(1), pp. 31–52. DOI: 10.2478/v10110-010-0002-0

Olson, M. (1997). A kollektív cselekvés logikája. Budapest: Osiris Kiadó.

Osborne, M. J. and A. I. Slivinski (1996). A Model of Political Competition with Citizen- Candidates. [A politikai verseny modellje polgári jelöltekkel.] *Quarterly Journal of Economics*, 11(1), pp. 65–96. DOI: 10.2307/2946658.

Overman, S. and S. Van Thiel (2015): Agencification and Public Sector Performance: A systematic comparison in 20 countries. [Az ügynökiesítés és a közszféra teljesítménye: Egy szisztematikus összehasonlítás 20 országban.] *Public Management Review*, 18(4), pp. 611–635. DOI: 10.1080/14719037.2015.1028973.

Pálné Kovács I. (1999). *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó.

Pálné Kovács I. (2008). *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó.

Pálné Kovács I. (2009). A helyi kormányzás 20 éves története. In Sándor P., Stumpf A. és Vass L. (szerk.). *Magyarország politikai évtusadkönyve: Kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában 1988-2008*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány.

Pálné Kovács I. (2014). Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013. *MTA Law Working Papers*, 1(2), 1–7. o.

Pálné Kovács I. (2016). Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In Jakab A. és Gajduschek Gy. (szerk.). *A magyar jogrendszer állapota*. 583–599. o. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont.

Pálné Kovács I. (2019). A magyar önkormányzatok korlátai a helyi gazdaságfejlesztésben. *Tér és Társadalom*, 33(2), 3–19. o. DOI: 10.17649/TET.33.2.3088.

Pálné Kovács I. (2020). Az önkormányzás álma és valósága Magyarországon: 1990–2020. In Gyergyák F. (szerk.). *A magyar önkormányzatok 30 éve. Tanulmányok, adatok, tények a helyi önkormányzatok három évtizedéből*. 56–74. o. Budapest: Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége.

Pálné Kovács I., Tuka Á., Schmidt A., Vadál I. és Kákai L. (é.n.). *Regionalizmus és területi kormányzás*. Dikitalis Tankönyvtár. URL: https://dtk.tankonyvtar.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/13102/0050_13_regionalizmus.pdf?sequence=2&isAllowed=y Utolsó elérés: 2022. 08. 10.

Palonen, E. (2018). Performing the nation: The Janus-faced populist foundations of illiberalism in Hungary. [A nemzet fellépése: Az illiberalizmus Janus-arcú populista alapjai Magyarországon.] *Journal of Contemporary European Studies*, 26(3), pp. 308–321. DOI: 10.1080/14782804.2018.1498776.

Pápay Zs. (1987). *Helyi hatalom - helyi társadalom*. Budapest: Művelődési Minisztérium.

Pérez-López, G., D. Prior and J. L. Zafra-Gómez (2015). Rethinking new public management delivery forms and efficiency: Long-term effects in Spanish local government. [Az új közmenedzsment megvalósítási formáinak és hatékonyságának újragondolása: Hosszú távú hatások a spanyol helyi önkormányzatokban.] *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), pp. 1157–1183. DOI: 10.1093/jopart/muu088.

Péteri G. (2007). Nagyobb felelősség, átalakuló feladatok, új szerepek. Helyi közszolgáltatások és döntéshozatal változása a polgármesterek véleménye alapján (1991-2006). In Horváth M. T. (szerk.). *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. 19–68. o. Budapest: KSzK.

Péteri, G. (2013). *Fiscal Relations between Municipal Companies and Local Governments*. [Az önkormányzati vállalatok és a helyi önkormányzatok közötti adóügyi kapcsolatok.] Manuscript

Péteri, G. (2017). The Prince and the Savant: Political Change and Social Knowledge in Late Modern Hungary. [A herceg és a tudós: Politikai változás és társadalmi tudás a késő újkori Magyarországon.] *East Central Europe*, 44(2-3), pp. 177–185. DOI: 10.1163/18763308-04402001

Pierson, P. (2004): Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics. [Útfüggőség, növekvő hozam és a politika tanulmányozása.] *American Political Science Review*, 94(2), pp. 251–267.

Plummer, J. (2013). *Municipalities and Community Participation: A Sourcebook for Capacity Building*. [Önkormányzatok és közösségi részvétel: Hivatkozásjegyzék a kapacitásépítéshez.] London: Routledge.

Pollitt, C. and G. Bouckaert (2000). Public management reform. [Közigazgatási reform.] Oxford: Oxford University Press.

Pollit, C. and G. Bouckaert (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. [Közigazgatási reform. Összehasonlító elemzés. Új közmenedzsment, kormányzás és a neoweberi állam.] Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C., C. Talbot, J. Caulfield and A. Smullen (2004). *Agencies: How Governments Do Things through Semi-Autonomous Organizations*. [Ügynökségek: Hogyan intézik a kormányok a dolgokat félautonóm szervezeteken keresztül.] Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Pongrácz T. (1997). Privatizáció és kárpótlás. In Kollega Tarsoly I. (szerk.). *Magyarország a XX. században (II. kötet)*. 671–704. o. Szekszárd: Babits Kiadó.

Porter, M. (2003). The Economic Performance of Regions. [A régiók gazdasági teljesítménye.] *Regional Studies*, 37(6-7), pp. 549–578. DOI: 10.1080/0034340032000108688.

Powell, W. W. and P. J. DiMaggio (1991). The new institutionalism in organization analysis. [Az új institucionalizmus a szervezetelemzésben.] Chicago: University of Chicago Press.

Rainey, Hal G. and B. Bozeman (2000). Comparing Public and Private Objectives: Empirical Research and the Power of the *a priori*. [Köz- és magáncélok: Empirikus kutatás és az *a priori* hatalma.] *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), pp. 447–470. DOI: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a024276.

Randma-Liiv, T. (2009). New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe. [Új közigazgatás kontra neoweberiánus állam Közép- és Kelet-Európában.] *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), Pp. 69–81.

Randma-Liiv, T. and K. Eelma (2010). Lessons From Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe. [A közép- és kelet-európai közigazgatási reformok tanulságai.] *The 4th international Conference on Public Management in the 21st Century: Opportunities and Challenges?* 22-23 October 2010. China: Macau.

Randma-Liiv, T. and W. Drechsler (2017). Three decades, four phases: Public administration development in Central and Eastern Europe, 1989-2017. [Három évtized, négy fázis: A közigazgatás fejlődése Közép- és Kelet-Európában, 1989-2017.] *International Journal of Public Sector Management*, 30(6-7), pp. 595–605. DOI: 10.1108/IJPSM-06-2017-0175.

Reeves, E. (2013). The Not so Good, the Bad and the Ugly: Over Twelve Years of PPP in Ireland. [A Jó, a Rossz és a Csúf: A PPP több mint tizenkét éve Írországbán.] *Local Government Studies*, 39(3), pp. 375–395. DOI: 10.1080/03003930.2013.781023.

Rodrigues, M., A. F. Tavares and J. F. Araújo (2012). Municipal Service Delivery: The Role of Transaction Costs in the Choice between Alternative Governance Mechanisms. [Önkormányzati szolgáltatásnyújtás: A tranzakciós költségek szerepe az alternatív kormányzási mechanizmusok közötti választásban.] *Local Government Studies*, 38(5), pp. 615–638. DOI: 10.1080/03003930.2012.666211.

Romero, R. G., D. Haubrich and I. McLean (2010). To what Extent does Deprivation Affect the Performance of English Local Authorities? [Milyen mértékben befolyásolja a hátrányos helyzet az angol helyi hatóságok teljesítményét?] *International Review of Administrative Sciences*, 76(1), pp. 137-70. DOI: 10.1177/0020852309359048.

Rubin, I. (1988). Municipal Enterprises: Exploring Budgetary and Political Implications. [Önkormányzati vállalkozások: Költségvetési és politikai következmények feltárása.] *Public Administration Review*, 48(1), pp. 542–50. DOI: 10.2307/975517.

Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein. [A szakpolitikai változások érdekérvényesítő koalíciós modellje és a szakpolitika-orientált tanulás szerepe ebben.] *Policy Sciences*, 21(2-3), pp. 129–168. DOI: 10.1007/BF00136406.

Sandford, M. (2016). Local Government: Alternative Models of Service Delivery. [Helyi önkormányzat: A szolgáltatásnyújtás alternatív modelljei.] House of Commons Library *Briefing Paper*, Number 05950, pp. 1–27.

Sappington, D. E. M. (2003). Incentives for Anticompetitive Behavior by Public Enterprises. [Az állami vállalatok versenyellenes magatartásának ösztönzése.] *Review of Industrial Organization*, 22 (3), pp. 183–206. DOI: 10.1023/A:1023607223501.

Savas, E. S. (1999). Privatization and public-private-partnership. [Privatizáció és köz- és magánegyütműködés.] London: Chatham House.

Sárközy T. (1973). Indirekt gazdaságirányítás, vállalati árutermelés és a tulajdonjog. Budapest: Akadémia Kiadó.

Sárközy T. (1985). *A jogi személy elméletének átalakulása*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Sárközy T. (2000). Jogképesség, illetve jogalanyiség az embertöbbségek – csoportok – szervezetek körében. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2000(4), 3–34. o.

Sárközy T. (2006). Államszervezetünk potenciazavarai. A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai. Javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására. Budapest: HVG-ORAC

Seidman, H. (1954). The Government Corporation: Organization and Controls. [A kormányzati vállalat: Szervezet és ellenőrzés.] *Public Administration Review*, 14(3), pp. 183–192. DOI: 10.2307/972594.

Shleifer, A. (1998). State versus Private Ownership. [Állami kontra magántulajdon.] *The Journal of Economic Perspectives*, 12(4), pp. 133–150. DOI: 10.1257/jep.12.4.133.

Shleifer, A. and R. W. Vishny (1994). Politicians and firms. [Politikusok és cégek.] *The Quarterly Journal of Economics*, 109(4), pp. 995–1025. DOI: 10.2307/2118354.

Silvestre, H. C., R. C. Marques and R. C. Gomes (2018). Joined-up Government of Utilities: A Meta-Review on A Public-Private Partnership and Inter-Municipal Cooperation in the Water and Wastewater Industries. [A közüzemek közös kormányzása: A köz-magán társulás és az önkormányzatok közötti együtműködés a víz- és szennyvízágazatban.] *Public Management Review*, 20(4), pp. 607–631. DOI: 10.1080/14719037.2017.1363906.

Skelcher, C. (2010). Changing Images of the State: Overloaded, Hollow-out, Congested. [Változó államképek: Túlterhelt, kiüresedett, zsúfolt.] *Public Policy and Administration*, 15(3), 3–19. DOI: 10.1177/095207670001500302.

Skelcher, C. (2017). An Enterprising Municipality? Municipalisation, Corporatisation and the Political Economy of Birmingham City Council in the Nineteenth and Twenty- first Centuries. [Vállalkozó önkormányzat? Municipalizáció, korporatizáció és a birminghami városi tanács politikai gazdaságtana a tizenkilencedik és a huszonegyedik században.] *Local Government Studies*, 44(6), pp. 92–45. DOI: 10.1080/03003930.2017.1359163.

Sørensen, R. J. (2007). Does Dispersed Public Ownership Impair Efficiency? The Case of Refuse Collection in Norway. [Csökkenti-e a hatékonyságot a szétszórt köztulajdon? A norvégiai hulladékgyűjtés esete.] *Public Administration*, 85(4), pp. 1045–1058. DOI: 10.1111/padm.2007.85.issue-4.

Soukopová, J. and G. Vaceková (2018). Internal Factors of Intermunicipal Cooperation: What Matters Most and Why? [A településközi együtműködés belső

tényezői: Mi számít leginkább és miért?] *Local Government Studies*, 44(1), pp. 105–126. DOI: 10.1080/03003930.2017.1395739.

Spicer, Z. (2017). Bridging the Accountability and Transparency Gap in Inter-municipal Collaboration. [Az elszámoltathatósági és átláthatósági szakadék áthidalása az önkormányzatok közötti együttműködésben.] *Local Government Studies*, 43(3), pp. 388–407. DOI: 10.1080/03003930.2017.1288617.

Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the Public Sector*. [A kormányzati szektor gazdaságtana.] New York: W.W. Norton.

Stumm, T. J. (1996). Municipal Enterprise Activities as Revenue Generators: A Different View. [Önkormányzati vállalkozási tevékenységek mint bevételtermelők: Egy másfajta megközelítés.] *American Review of Public Administration*, 26(4) pp. 477–488. DOI: 10.1177/027507409602600406.

Szabó I. (2012). Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok szerepvállalása a költségvetési szektoron kívüli feladatok ellátásában a megyei jogú városok önkormányzatainál. Győr: Széchenyi István Egyetem.

Szarvas L. és Tóth Cs. (2003). Pártok és pártrendszerek. In Gallai S. és Török G. (szerk.). *Politika és politikatudomány*. 397–432 o. Budapest: Aula Kiadó

Szemesi S. (2016). A közszolgáltatások díjcsökkentésének nemzetközi jogi összefüggései. In Horváth M. T. és Bartha I. (szerk.). *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* 275–286. o. Budapest: Dialóg Campus Kiadó.

Szente Z. (2012). Az önkormányzati rendszer átalakítása. *Fundamentum*, 16(2), 11–14. o.

Szűcs A. (2022). Illiberális-e az illiberális demokráciák külpolitikája? In Csicsmann L. és Kemeneszy Á. (szerk.). *A nemzetközi rendszer alakváltozásai a 21. Század elején. Tanulmányok Rostoványi Zsolt 70. születésnapja alkalmából*. 287–302 o. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest.

Tavares, A. F. (2017). Ten Years After: Revisiting the Determinants of the Adoption of Municipal Corporations for Local Service Delivery. [Tíz évvel később: Az önkormányzati társaságok helyi szolgáltatásnyújtásra való elfogadásának meghatározó tényezőinek felülvizsgálata.] *Local Government Studies*, 43(5), pp. 697–706. DOI: 10.1080/03003930.2017.1356723.

Tavares, A. F. and P. J. Camoes (2007). Local Service Delivery Choices in Portugal: a Political Transaction Costs Framework. [Helyi szolgáltatásnyújtási választások Portugáliában: egy politikai tranzakciós költségkeret.] *Local Government Studies*, 33(4), pp. 535–553. DOI: 10.1080/03003930701417544.

Tavares, A. F. and P. J. Camoes (2010). New Forms of Local Governance: A Theoretical and Empirical Analysis of Municipal Corporations in Portugal. [A helyi kormányzás új formái: A portugál önkormányzati vállalatok elméleti és empirikus elemzése.] *Public Management Review*, 12(5), 587–608. DOI: 10.1080/14719031003633193.

Thynne, I. (1994). The Incorporated Company as an Instrument of Government: A Quest for a Comparative Understanding. [A bejegyzett társaság mint kormányzati

eszköz: Törekvés az összehasonlító megértésre.] *Governance*, 7(1), pp. 59–82. DOI: 10.1111/j.1468-0491.1994.tb00169.x.

Thynne, I. (2003). Making Sense of Organizations in Public Management: A Back-to-Basics Approach. [A szervezetek értelmezése a közigazgatásban: A Back-to-Basics megközelítés.] *Public Organization Review*, 3(3), pp. 317–332. DOI: 10.1023/A:1025393600859.

Thynne, I. (2011). Symposium introduction: The global financial crisis, governance and institutional dynamics. [Szimpózium bevezetője: A globális pénzügyi válság, kormányzás és intézményi dinamika.] *Public Organization Review*, 11(1), pp. 1–12. DOI: 10.1007/s11115-010-0144-1.

Thynne, I. (2013). Governance and Organizational Eclecticism in the Public Arena: Introductory Perspectives. [Kormányzás és szervezeti eklektika a közéletben: Bevezető perspektívák.] *Public Organization Review*, 13(2), pp. 107–16. DOI: 10.1007/s11115-013-0235-x.

Thynne, I. and R. Wettenhall (2004). Public Management and Organizational Autonomy: The Continuing Relevance of Significant Earlier Knowledge. [Közigazgatás és szervezeti autonómia: A jelentős korábbi ismeretek folyamatos relevanciája.] *International Review of Administrative Sciences*, 70(4), pp. 609–21. DOI: 10.1177/0020852304048445.

Torfin J, L. B. Andersen, C. Greve and K. K. Kalusen (2020). *Public Governance Paradigms: Competing and Co-Existing*. [Közirányítási paradigmák: Versengés és együttélés.] Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar Publishing.

Torma A. (2002). Európai közigazgatás, régiók, önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*, 7(4), 248–250. o.

Torsteinsen, H. (2019). Debate: Corporatization in Local Government - the Need for a Comparative and Multi-disciplinary Research Approach. [Vita: Összehasonlító és multidiszciplináris kutatási megközelítés szükségessége.] *Public Money and Management*, 39(1), pp. 5–8. DOI: 10.1080/09540962.2019.1537702.

Torsteinsen, H. and H. Bjørna (2012). Agencies and Transparency in Norwegian Local Government. [Ügynökségek és átláthatóság a norvég helyi önkormányzatokban.] *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16(1), pp. 5–25. DOI: 10037/4912.

Torsteinsen, H. and M. Van Genugten (2016). Waste Management in the Netherlands and Norway – From In-House Delivery to Inter-Municipal Cooperation. [Hulladékgazdálkodás Hollandiában és Norvégiában – a házon belüli szállítástól a településközi együttműködésig.] In Kuhlman, S. and G. Bouckaert (eds.). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*. Pp. 205–220. Basingstoke: Palgrave.

Tóka G. (2018). A centrális erőter bomlása. In Böcskei B. és Szabó A. (szerk.). *Várakozások és valóságok. Parlamenti választás 2018*. 78–101. o. Budapest: Napvilág Kiadó.

Tóth J. (1998). A helyi önkormányzatok európai szintű szabályozása. In Horváth M. T. (szerk.). *Európai integráció az önkormányzatok szemszögéből*. 93–96. o. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.

Triantafyllou, A. and T. N. Tsekos (2023). Municipally Owned Corporations in Greece: Historical Evolution and the Current Situation. [Önkormányzati tulajdonú vállalatok Görögországban: Történelmi fejlődés és a jelenlegi helyzet.] In Van Genugten, M., B. Voorn, R. Andrews, U. Papenfuss and H. Torsteinsen (eds.). *Corporatisation in Local Government: Context, Evidence and Perspectives from 19 Countries. Differences and Shared Experiences in European National Systems*. London: Palgrave Macmillan.

Tsekos, T. N. and A. Triantafyllou (2016). From Municipal Socialism to the Sovereign Debt Crisis: Local Services in Greece 1980–2015. [Az önkormányzati szocializmustól az államadósság-válságig: Helyi szolgáltatások Görögországban 1980–2015.] In Wollmann, H., I. Kopric and G. Marcou (eds.). *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision. Governance and Public Management*. Pp. 135–149. London: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/978-1-137-57499-2.

Ungvári G. és Koskovics É. (2011). Áttekintés a magyar víziközmű-ágazatról. In Valentiny P., Kiss F. L. és Nagy Cs. I. (szerk.). *Verseny és szabályozás 2010*. 305–328. old. Budapest: MTA KRTK Közgazdaságtudományi Intézet.

Van der Walt, N. and C. Ingley (2003). Board Dynamics and the Influence of Professional Background, Gender and Ethnic Diversity Of Directors. [Az igazgatótanács dinamikája és az igazgatók szakmai hátterének, nemének és etnikai sokszínűségének hatása.] *Corporate Governance*, 11(3), pp. 218–234. DOI: 10.1111/1467-8683.00320.

Van Genugten, M. L. (2008). The art of alignment: transaction cost economics and the provision of public services at the local level. [Az összehangolás művészete: a tranzakciós költségek közgazdaságtana és a közszolgáltatások helyi szintű nyújtása.] Enschede: University of Twente.

Van Genugten, M. L., B. Voorn, R. Andrews, U. Papenfuss and H. Torsteinsen (2023). *Corporatisation in Local Government: Context, Evidence and Perspectives from 19 Countries. Differences and Shared Experiences in European National Systems*. [Korporatizáció a helyi önkormányzatokban: Kontextus, bizonyítékok és perspektívák 19 országból. Különbségek és közös tapasztalatok az európai nemzeti rendszerekben.] London: Palgrave Macmillan.

Van Genugten, M. L., S. Van Thiel and B. Voorn (2020). Local governments and their arm's length bodies [Helyi önkormányzatok és azok ügynökség típusú szervezetei.] *Local Government Studies*, 46(1), pp. 1–21. DOI: 10.1080/03003930.2019.1667774.

Van Slyke, D. M. (2006). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship. [Ügynökök vagy stewardok: A kormány és a nonprofit szociális szolgáltatások szerződéses kapcsolatának megértéséhez.] *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2). pp. 157–187. DOI: 10.1093/jopart/mul012.

Van Slyke, D. M. and C. H. Roch (2004). What Do They Know, and Whom Do They Hold Accountable? Citizens in the Government-Nonprofit Contracting Relationship. [Mit tudnak, és kit tartanak számon? Az állampolgárok a kormányzat és a nonprofit szervezetek közötti szerződéses kapcsolatokban.] *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), pp. 191–209. DOI: 10.1093/jopart/muh013.

Van Thiel, S. (2004a). Quangos in Dutch Government. [Kvangók a holland kormányban.] In Pollitt, C. and C. Talbot (eds.). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quasi-autonomous Bodies and Contractualisation*. Pp. 167–183. United Kingdom: Taylor and Francis.

Van Thiel, S. (2004b). Trends in the Public Sector: Why Politicians Prefer Quasi-Autonomous Organizations. [Tendenciák a közszférában: Miért részesítik előnyben a politikusok a kvázi autonóm szervezeteket.] *Journal of Theoretical Politics*, 16(2), pp. 175–201. DOI: 10.1177/0951629804041120.

Van Thiel, S. (2011). Comparing Agencification in Central Eastern European and Western European Countries: Fundamentally Alike in Unimportant Respects? [A közép-kelet-európai és a nyugat-európai országok ügynökségesítésének összehasonlítása: Alapvetően hasonlóak jelentéktelen vonatkozásokban?] *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 7(SI), pp. 15–32.

Van Thiel, S. (2012). Comparing Agencies across Countries. [Az ügynökségek összehasonlítása az egyes országokban.] In Verhoest, K., S. Van Thiel, G. Bouckaert and P. Lægreid (eds.). *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Pp. 18–26. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Van Thiel, S., G. Bouckaert, K. Verhoest and P. Lægreid (2012). Lessons and Recommendations for the Practice of Agencification. [Tanulságok és ajánlások az ügynökségesítés gyakorlathoz.] In Verhoest, K., S. Van Thiel, G. Bouckaert and P. Lægreid (eds.). *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries*. Pp. 413–439. London: Palgrave Macmillan.

Ványolós, I. és G. Hajnal (2013). Hungarian public administration: From transition to consolidation. [Magyar közigazgatás: A rendszerváltástól a konszolidációig.] In Liebert, S., S. E. Condrey and D. Goncharov (eds.). *Public administration in post-Communist countries. Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia*. Pp. 277–292. Boca Raton: CRC Press.

Verebélyi I. (1988). Korszerűsítés – önkormányzati reform. In Böhm A. (szerk.). *Lehet-e a közélet a lakóhelyen? A helyi társadalom önkormányzati esélyei*. 41–63. o. Budapest: Kossuth Könyvkiadó.

Verheijen, T. (2001). Public Administration Reform, A Mixed Picture. [Közigazgatási reform, egy vegyes kép.] In Bíró, A. M. and P. Kovács (eds.). *Diversity in Action. Local Public Management of Multi-ethnic Communities in Central and Eastern Europe*. Pp. 19–44. Budapest: LGI-OSI.

Verhoest, K., S. Van Thiel, G. Bouckaert and P. Lægreid (2012). *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. [Kormányzati ügynökségek: Gyakorlatok és tanulságok 30 országból.] Houndmills: Palgrave Macmillan.

Von Maravic, P. and C. Reichard (2003). New Public Management and Corruption: IPMN Dialogue and Analysis. [Új-közmenedzsment és korrupció: IPMN párbeszéd és elemzés.] *International Public Management Review*, 4(1), pp. 84–130.

Voorn, B., M. Van Genugten and S. Van Thiel (2017). The Efficiency and Effectiveness of Municipally Owned Corporations: A Systematic Review. [Az önkormányzati tulajdonú vállalatok hatékonysága és eredményessége. Egy szisztematikus áttekintés.] *Local Government Studies*, 43(5), pp. 820–841. DOI:10.1080/03003930.2017.1319360.

Voorn, B., M. L. Van Genugten and S. Van Thiel (2019b). Multiple Principals, Multiple Problems: A Framework for Effective Governance and A Research Agenda for Joint Service Delivery. [Többféle elv, többféle probléma: A hatékony kormányzás kerete és a közös szolgáltatásnyújtás kutatási menetrendje.] *Public Administration*, 97(3), pp. 671–685. DOI: 10.1111/padm.12587.

Voorn, B., M. L. Van Genugten and S. Van Thiel (2020). Performance of municipally owned corporations: Determinants and mechanisms. [Az önkormányzati tulajdonú vállalatok teljesítménye: Meghatározó tényezők és mechanizmusok.] *Annals of Public and Cooperative Economics*, 91(2), pp. 191–212. DOI: 10.1111/apce.12268.

Voorn, B., M. L. Van Genugten and Sandra Van Thiel (2021). Re-interpreting re-municipalization: finding equilibrium. [Az remunicipalizáció újraértelmezése: az egyensúly megtalálása.] *Journal of Economic Policy Reform*, 24(3), pp. 305–318, DOI: 10.1080/17487870.2019.1701455.

Voorn, B., S. Van Thiel and M. Van Genugten (2018). Corporatization as More than a Recent Crisis-Driven Development. [Korporatizáció: több mint egy közelmúltbeli válság által vezérelt fejlemény.] *Public Money and Management*, 38(7), pp. 481–482. DOI: 10.1080/09540962.2018.1527533.

Voorn, B., W. Nolden, M. Van Genugten and S. Van Thiel (2019a). Capacity, Expertise, Ideology, or Relations: Antecedents of Performance Management after Local Corporatization. [Kapacitás, szakértelem, ideológia vagy kapcsolatok: A teljesítménymenedzsment előzményei a helyi korporatizáció után.] *UiT Workshop on Corporatization in Local Government. Tromsø – Norway*.

Voszka É. (2001). Privatizáció helyett újraelosztás. Az állami vagyon sorsa 1998 és 2001 között. *Közgazdasági Szemle*, 52(1), 1–23. o.

Voszka É. (2011). Erős állam: a verseny feltétele vagy torzítója? *Külgazdaság*, 55(5-6), 3–30. o.

Voszka É. (2013). Államosítás, privatizáció, államosítás. *Közgazdasági Szemle*, 60(12), 1289–1317. o.

Weible, C. M. and D. Nohrstedt (2013). The advocacy coalition framework. Coalitions, learning and policy change. [A megszokott egyensúly fogalmi keret. Koalíciók, tanulás és szakpolitikai változások.] In Araral, Jr. E., S. Fritzen, M. Howlett,

M. Ramesh and X. Wu (eds.). *Handbook of Public Policy*. London/ New York: Routledge.

Weintraube, E. R. (1983). On the Existence of a Competitive Equilibrium: 1930-1954. [Az általános egyensúlyelmélet létezéséről: 1930-1954.] *Journal of Economic Literature*, 21(1), pp. 1–39.

Wettenhall, R. (2001). Public or Private? Public Corporations, Companies, and the Decline of the Middle Ground. [Állami vagy magán? Állami társaságok, vállalatok és a középosztály hanyatlása.] *Public Organization Review*, 1, pp. 17–40. DOI: 10.1023/A:1011516927634.

Wilkin, P. (2018): The Rise of 'Illiberal' Democracy: The Orbánization of Hungarian Political Culture. [Az "illiberális" demokrácia felemelkedése: A magyar politikai kultúra orbánizálódása.] *Journal of World-Systems Research*, 24(1), pp. 5–42. DOI: 10.5195/JWSR.2018.716.

Wilson, J. Q. (1980): *The Politics of Regulation*. [A szabályozás politikája.] New York: Basic Books.

Wilson, R. (1968): On the Theory of Syndicates. [A szindikátusok elméletéről.] *Econometrica*, 36(1), pp. 119–132.

Wollmann, H. (2018). Public and Personal Social Services in European Countries from Public/Municipal to Private – And Back to Municipal and 'Third Sector' Provision? [Szociális köz- és személyi szolgáltatások az európai országokban az állami/önkormányzati ellátástól a magánszolgáltatásig - és vissza az önkormányzati és "harmadik szektorbeli" ellátáshoz?] *International Public Management Journal*, 21(3), pp. 413–431. DOI: 10.1080/10967494.2018.1428255.

Zahariadis, N. (2007). The Multiple Streams Framework. Structure, Limitations, Prospects. [A többfél áramlat fogalmi keret. Szerkezet, korlátok, kilátások.] In Sabatier, P. (eds.). *Theories of the Policy Process*. New York: Routledge.

9.2 Jogszabályok

9.2.1 Törvények

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) [The Fundamental Law of Hungary (25 April 2011)]

2015. évi CCXI. törvény a kéményseprő-ipari tevékenységekről [Act CCXI of 2015 on Chimney Sweeping Activities]

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.) [Act V of 2013 on the Civil Code]

2012. évi CVI. törvény egyes vízközmű-szolgáltatással kapcsolatos törvények módosításáról [Act CVI of 2012 on the Amending of Certain Laws Related to Water Utility Services]

2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról (Hulladéktv.) [Act CLXXXV of 2012 on Solid Waste]

2012. évi XC. törvény a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról [Act XC of 2012 on Public Service of Chimney Sweeping]

2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról (Vksztv.) [Act CCIX of 2011 on Water Utilities]

2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról (Nvtv.) [Act CXCVI of 2011 on National Property]

2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről (Köznev. tv.) [Act CXC of 2011 on National Public Education]

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.) [Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments]

2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról (Vagyontv.) [Act CVI of 2007 on the Wealth of the State (State Property Act)]

2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról [Act IV of 2006 on Business Companies (Business Association Act)]

1997. évi CXLIV. törvény a gazdasági társaságokról [Act CXLIV of 1997 on Business Companies (Business Association Act)]

1995. évi XXXIX. törvény az állam tulajdonában lévő vállalkozói vagyon értékesítéséről (Privatizációs tv.) [Act XXXIX of 1995 on Sale of Entrepreneurial Property in State Ownership (Privatization Act)]

1993. évi XCII. törvény a Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról [Act XCII of 1993 amending certain provisions of the Civil Code]

1992. évi LIV. törvény az időlegesen állami tulajdonban levő vagyon értékesítéséről, hasznosításáról és védelméről [Act LIV of 1992 on the Sale, Utilization and Protection of Property Temporarily Remaining in State Ownership]

1992. évi LIII. törvény a tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon kezeléséről és hasznosításáról [Act LIII of 1992 on the Management and Utilization of Entrepreneurial Property Permanently Remaining in State Ownership]

1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről [Act XX of 1991 on Local Authorities]

1990. évi LXXIV. törvény a kiskereskedelmi, a vendéglátóipari és fogyasztási szolgáltató tevékenységet végző állami vállalatok vagyonának privatizálásáról (értékesítéséről, hasznosításáról) (Előprivatizációs tv.) [Act LXXIV of 1990 on Privatization of the Property of State Enterprises Engaged in Retail Trade, Public Catering and Consumer Service (as Minor Privatization Act or Pre-Privatization Act)]

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.) [Act LXV of 1990 on Local Governments]

1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról [Act XL of 1990 amending the Constitution of the Republic of Hungary]

1990. évi VIII. törvény az állam vállalatokra bízott vagyonának védelméről [Act VIII of 1990 on Protection of State Property]

1990. évi VII. törvény az Állami Vagyongazdálkodásról és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről és hasznosításáról [Act VII of 1990 on State Property Agency and the Management and Utilization of the Property Pertaining to It]

1989. évi XIII. törvény a gazdálkodó szervezetek és a gazdasági társaságok átalakulásáról (Átalakulási tv.) [Act XIII of 1989 on Transformation of Business Organizations and Business Companies (Transformation Act)]

1988. évi VI. törvény a gazdasági társaságokról [Act VI of 1988 on Business Companies]

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről [Act IV of 1959 on the Civil Code]

1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról [Act XX of 1949 on the Constitution of the Hungarian People's Republic]

9.2.2 Rendeletek és egyéb jogszabályok

27/2021 (I. 29.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről [Government Decree 27/2021 (I. 29.) on the Declaration of a State of Emergency and the Entry into Force of Emergency Measures]

639/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges egyes intézkedésekről [Government Decree 639/2020.(XII. 22.) on certain measures necessary to mitigate the impact of the coronavirus pandemic on the national economy]

535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről [Government Decree 535/2020.(XII. 1.) on the local tax measure necessary to mitigate the impact of the coronavirus pandemic on the national economy]

512/2020. (XI. 21.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején a parkolást könnyítő intézkedésekről [Government Decree 512/2020.(XI. 21.) on measures to facilitate parking during emergency situations]

478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről [Government Decree 478/2020.(XI. 3.) on the declaration of a state of emergency]

92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól [Government Decree 92/2020.(IV. 6.) on the different rules of the central budget of Hungary for 2020 related to the emergency situation]

88/2020 (IV. 5.) Korm. rendelet A veszélyhelyzet során teendő, egyes szociális és gyermekvédelmi ellátásokkal kapcsolatos intézkedésekről, valamint a szociális szolgáltatásoknak a veszélyhelyzet során elrendelt működési rendjéről [Government Decree 88/2020 (IV. 5.) on measures to be taken in the event of an emergency concerning certain social and child protection services and on the operating order of social services during an emergency]

40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről [Government Decree 40/2020 (III. 11.) on the declaration of a state of emergency]

126/1992. (VIII. 28.) Korm. rendelet a részben vagy teljesen tartósan állami tulajdonban maradó gazdálkodó szervezetekről [282. 126/1992 (VIII. 28.) [Government Decree on economic organisations that remain partly or wholly in state ownership on a permanent basis]

9.3 Egyéb források

9.3.1 Interneten elérhető egyéb tartalmak

Ambrus B. (2022). Senki nem akar a BKV-nak áramot eladni, leállhatnak a trolik, villamosok. *Index Online*, 2022. 09. 04. Utolsó elérés: 2022. 09. 06. URL: <https://index.hu/belfold/2022/09/04/nem-kap-aramot-a-bkv-leallhatnak-a-trolik-villamosok/>.

Brückner G. (2022). Vinné az állam az önkormányzati vízközművagyon. *Telex Online*, 2022. 08. 15. Utolsó elérés: 2022. 09. 06. URL: <https://telex.hu/gazdasag/2022/08/15/vinne-az-allam-az-onkormanyzati-vizkozmuvagyon/>.

EC (2018). Study on State asset management in the EU. Final study report for Pillar 3 – Hungary. [Tanulmány az állami vagyonkezelésről az EU-ban. Záró tanulmányi jelentés a 3. pillérhez - Magyarország.] Brussels: European Commission. Utolsó elérés: 2022. 08. 15. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dg_ecfin_am_final_report_pillar_3_hungary.pdf.

Hayes, A. (2022). What Is the Dependency Ratio? [Mi az eltartottsági ráta?] Investopedia Online, 2022. 08. 25. Utolsó elérés: 2022. 09. 01. URL: <https://www.investopedia.com/terms/d/dependencyratio.asp>.

Hecker F. és Dózsa Gy. (2022). Drasztikus energiaár-emelkedés Európában – így érinti Magyarországot. *Világ gazdaság Online*, 2022. 07. 07. Utolsó elérés: 2022. 09. 06. URL: <https://www.vg.hu/nemzetkozi-gazdasag/2022/07/egekben-az-europai-energiaarak-magyarorszag-kimarad-a-dramai-dragulasbol>.

HVG (2021): Tömegesen ugorhatnak be az önkormányzatok a rezsicsökkentés védőernyője alá. *HVG Online*, 2021. 10. 08. Utolsó elérés: 2022. 09. 06. URL: https://hvg.hu/gazdasag/20211108_onkormanyzatok_dragulo_aram_rezsicsokkentés_egyetemes_szolgaltatási_kor.

Kovács G. (2022). A „rezsicsökkentésből” kipöckölt intézmények többszörös árat fizetnek az áramért. *HVG Online*, 2022. 03. 12. Utolsó elérés: 2022. 09. 06. URL: https://hvg.hu/kkv/20220312_A_rezsicsokkentésből_kipockolt_intezmenyek_tobbszoros_arat_fizetnek_az_aramert.

KSH (é.n.). Osztályozások – Hatályos magyar osztályozások. Utolsó elérés: 2023. 02. 11. URL: <https://www.ksh.hu/Osztalyozasok--Hatalyos-magyar-osztalyozasok>.

Nagy B. (2022). A díszkivilágítás lerövidítésével is spórolna a főváros. *Telex Online*, 2022. 06. 27. Utolsó elérés: 2022. 09. 06. URL: <https://telex.hu/belfold/2022/06/27/budapest-energiacsucs-diszkivilagitas-karacsony-gergely-tutto-kata>.

NER program (Nemzeti Együttműködés Programja), Irományszám: H/47 2010-05-22. Utolsó elérés: 2022. 08. 15. URL: <https://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf>

NBER (2021). US Business Cycle Expansions and Contractions. [Az amerikai konjunktúraciklus bővülése és zsugorodása.] Utolsó elérés: 2022. 08. 31. URL: <https://www.nber.org/research/data/us-business-cycle-expansions-and-contractions>.

Orbán V. (2014). *Orbán Viktor beszéde a XXV. Bálványosi Nyári Szabadegyetem és Diáktáborban*. 2014. július 26. Tusnádfürdő (Băile Tușnad). Utolsó elérés: 2022. 08. 15. URL: http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/a_munkaalapu_allam_korszaka_kovetkezik

Portfolio (2022). Még nem tudni, honnan jut áramhoz januártól a BKV. *Portfolio Online*, 2022. 09. 05. Utolsó elérés: 2022. 09. 06. URL: <https://www.portfolio.hu/uzlet/20220905/meg-nem-tudni-honnan-jut-aramhoz-januartol-a-bkv-565225>.

Sudár Á. (2022). Hiába volt nyereséges a győri vízmű, ők is csatlakoznak az állami vállalathoz. *Telex Online*, 2022. 08. 30. Utolsó elérés: 2022. 09. 06. URL: <https://telex.hu/belfold/2022/08/30/gyor-egy-idaig-nyeresegeges-ceggel-nyilvanitotta-ki-integracios-szandekat-a-nagy-allami-vizmutarsasagba>.

Szalai A. (2022). Képtelenek kigazdálkodni a települések az elszálló energiaárakat, állami segítség nélkül jön a fagyszünet. *Népszava Online*, 2022. 09. 03. Utolsó elérés: 2022. 09. 06. URL: https://nepszava.hu/3168154_rezsi-energiavalsag-onkormanyzatok-orban-kormany.

Weinhardt A. (2021). Kemény lépés a kormánytól: kipöckölte a rezsicsökkentett körből a közintézményeket. *Portfolio Online*, 2021. 12. 30. Utolsó elérés: 2022. 09. 06. URL: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20211230/kemeny-lepes-a-kormanytol-kipockolte-a-rezsicsokkentett-korbol-a-kozintezmenyeket-518792>

9.3.2 Parlamenti felszólalások

Szabad Gy. (1991). 1991. évi 119. ülésnap 3. felszólalás. 1991.07. 11. Utolsó elérés: 2022. 08. 13. URL: <https://www.parlament.hu/naplo34/119/1190003.html>

Balás I. (1991a). 1991. évi 127. ülésnap 76. felszólalás. 1991. 09. 16. Utolsó elérés: 2022. 08. 13. URL: <https://www.parlament.hu/naplo34/127/1270076.html>

Balás I. (1991b). 1991. évi 129. ülésnap 18. felszólalás. 1991. 09. 16. Utolsó elérés: 2022. 08. 13. URL: <https://www.parlament.hu/naplo34/129/1290018.html>

Balás I. (1992). 1992. évi 181. ülésnap 16. felszólalás. 1992. 03. 02. Utolsó elérés: 2022. 08. 13. URL: <https://www.parlament.hu/naplo34/181/1810016.html>

10 FÜGGELEK

22. táblázat – Önkormányzati vállalatszámok 1990–2022 között; az önkormányzatoknál tett adatigénylések és az online céginformációs rendszer használatával történő kiegészítés alapján, önkormányzati bontásban

	Az önkormányzati adatközlésből származó önkormányzati vállalatok darabszáma*	Az online céginformációs rendszer alapján kiegészített önkormányzati vállalatok darabszáma**
Budapest Főváros Önkormányzata	137 db	412 db
Összes kerületi önkormányzat	148 db	471 db
Budavári Önkormányzat (I. kerület)	7 db	19 db
Erzsébetváros Önkormányzata (VII. kerület)	13 db	45 db
Józsefvárosi Önkormányzat (VIII. kerület)	25 db	54 db
Kőbányai Önkormányzat (X. kerület)	15 db	43 db
Újbuda Önkormányzata (XI. kerület)	23 db	87 db
XIII. Kerületi Önkormányzat	19 db	43 db
Zugló Önkormányzata (XIV. kerület)	10 db	34 db
Rákosmente Önkormányzata (XVII. kerület)	5 db	17 db
Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzata (XVIII. kerület)	22 db	74 db
Kispest Önkormányzata (XIX. kerület)	7 db	16 db
Pesterzsébet Önkormányzata (XX. kerület)	6 db	26 db
Soroksár Önkormányzata (XXIII. kerület)	6 db	13 db
Összesen	285 db	883 db

* Egy önkormányzati vállalathoz egy cégjegyzékszám tartozik. ** Egy cégjegyzékszámra több önkormányzati vállalat létezhet (adott cégjegyzékszámra bejegyzett vállalat több időállapota). Egy cégjegyzékszámra adott időszakban kizárólag egy vállalat létezik.

Forrás: saját szerkesztés

23. táblázat – A fővárosi és az özszerületi önkormányzati vállalatok nonprofit és profitorientált, jogi forma és gazdasági szektor szerinti megoszlása; félèves bontásban (db/félév)

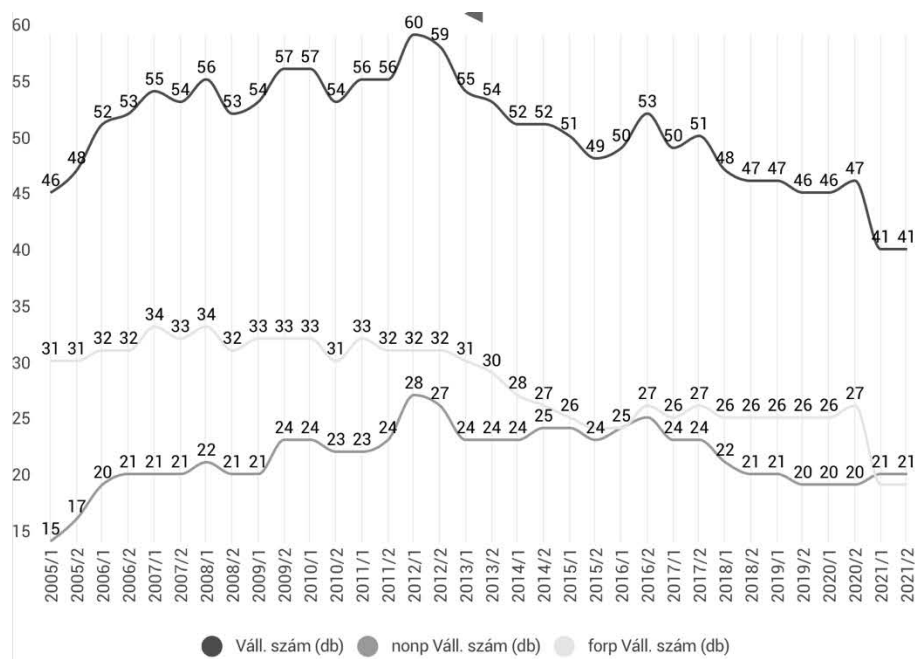
		fővárosi nonp. Váll. szám (db)	fővárosi forp. Váll. szám (db)	összkerületi nonp. Váll. szám (db)	összkerületi forp. Váll. szám (db)	fővárosi Kft szám (db)	összkerületi Kft szám (db)	fővárosi Rt szám (db)	összkerületi Rt szám (db)	fővárosi Kht szám (db)	összkerületi Kht szám (db)	fővárosi Tanácsai váll. szám (db)	összkerületi Tanácsai váll. szám (db)	Primer/ secunder szektor, kivéve közmű (főv.)	Primer/ secunder szektor, kivéve közmű (összker.)	Közmű (főv.)	Közmű (összker.)	Tercier/ kvaterner szekt., kivéve pü. és közig. (főv.)	Tercier/ kvaterner szekt., kivéve pü. és közig. (összker.)	Pü. és közig. (főv.)	Pü. és közig. (összker.)	N/A (főv.)	N/A (összker.)
90/1		1		1		1												1					
90/2		4		1	3	1						1						1				3	
91/1		7		1	5	1						2		1				2			1	4	
91/2		12		2	9	2						3		2				2		1	1	7	1
92/1		13		5	10	5						3		2	1			3	1	1	2	7	1
92/2		18		10	13	6	1					4	4	5	1			3		2	5	8	4
93/1		30		10	15	7	1					14	3	6	2	1		5		4	4	14	4
93/2		32		14	17	11	1					14	3	6	2	1		5		4	7	16	5
94/1		33		18	18	15	3					12	3	6	3	2		5		6	9	14	6
94/2		34		23	19	19	7	1				8	3	8	8	3		5		7	9	11	6
95/1		36		24	19	20	9	1				8	3	8	9	3		6		8	9	11	6
95/2		35	1	24	19	20	9	1		1		7	3	8	9	3		6		7	9	11	7
96/1	1	35	1	28	20	22	10	4	1	1	5	2	8	9	3			6		9	13	10	7
96/2	2	37	1	30	22	24	11	4	2	1	4	2	9	8	3			8		9	14	10	9
97/1	4	38	3	31	23	25	13	6	4	3	2		9	9	3			9	1	10	15	11	9
97/2	5	33	3	31	19	24	13	7	5	3	1		8	8	3			8	1	10	16	9	9
98/1	6	34	4	33	20	25	13	8	6	4	1		8	8	3			9	1	10	16	10	12
98/2	5	39	4	31	24	23	14	8	5	4	1		9	6	3			11	2	11	16	10	11
99/1	5	36	5	31	22	23	14	8	5	5			7	6	3			12	2	11	18	8	10
99/2	6	35	5	31	21	22	14	9	6	5			7	8	3			13	2	10	19	8	7
00/1	6	34	5	32	20	23	14	9	6	5			6	9	3			15	3	11	20	5	5
00/2	8	33	6	35	19	26	14	9	8	6			7	9	3			16	4	11	24	4	4
01/1	8	32	6	37	18	28	14	9	8	6			7	9	3			19	4	9	27	2	3
01/2	8	31	6	38	17	29	14	9	8	6			7	9	3			19	4	9	28	1	3
02/1	10	30	7	37	16	28	14	9	10	7			6	9	4			21	4	8	30	1	1
02/2	10	31	10	37	17	28	14	9	10	10			6	9	4			21	7	9	30	1	1
03/1	13	31	11	36	17	27	14	9	13	11			6	10	4			24	8	9	28	1	1
03/2	13	31	12	37	17	28	14	9	13	12			6	10	4			24	10	9	29	1	
04/1	14	32	14	35	18	27	14	8	14	14			7	9	5			24	12	9	28	1	
04/2	14	31	16	33	17	26	14	7	14	16			7	9	5			24	14	8	26	1	
05/1	15	31	17	33	17	26	14	7	15	17			7	8	6			24	14	8	28	1	
05/2	17	31	17	32	17	25	14	7	17	17			7	8	7			26	14	8	27		
06/1	20	32	18	30	18	23	14	7	20	18			7	7	8			28	15	9	26		
06/2	21	32	19	32	18	25	14	7	21	19			7	7	8			29	16	9	28		
07/1	21	34	19	32	18	26	16	6	21	19			7	7	9			29	16	10	28		

07/2	20	34	20	31	18	25	16	6	20	20			7	7	9		28	18	10	26		
08/1	22	35	22	33	20	29	16	6	21	20			7	8	9	1	30	21	11	25		
08/2	21	32	24	32	19	36	14	6	20	14			5	8	9	1	27	21	12	26		
09/1	21	33	27	32	21	41	14	6	19	12			4	9	10	1	27	22	13	27		
09/2	24	33	26	35	28	50	15	6	14	5			4	10	10	1	28	21	15	29		
10/1	24	33	24	37	38	55	15	6	4				4	10	10	1	27	20	16	30		
10/2	23	31	24	38	36	55	15	7	3				4	11	10	1	24	19	16	31		
11/1	23	33	26	36	36	55	17	7	3				4	11	10	1	25	20	17	30		
11/2	24	32	28	39	36	60	17	7	3				4	11	10	1	25	24	17	31		
12/1	28	32	27	38	40	59	17	7	3				4	9	10	1	31	24	15	31		
12/2	27	32	30	39	39	60	17	8	3				4	8	10	1	30	25	15	35		
13/1	24	31	30	37	35	60	17	7	3				4	7	10	1	28	29	13	30		
13/2	24	30	31	37	35	61	16	7	3				4	6	10	1	29	32	11	29		
14/1	24	28	30	35	33	58	16	7	3				3	6	9	1	29	29	11	29		
14/2	24	28	30	35	33	58	16	7	3				3	6	9	1	29	29	11	29		
15/1	25	26	30	34	33	57	15	7	3				3	5	7	1	29	30	12	28		
15/2	24	25	32	34	33	58	14	8	2				3	5	7	1	28	31	11	29		
16/1	25	25	31	32	33	54	15	9	2				3	5	8	1	28	30	11	27		
16/2	26	27	30	34	35	54	16	10	2				3	5	8	1	28	29	14	29		
17/1	24	26	28	34	33	52	15	10	2				3	5	7	1	28	27	12	29		
17/2	24	27	27	34	33	52	16	9	2				3	4	7	1	28	24	13	32		
18/1	22	26	26	32	31	49	15	9	2				3	4	7	1	26	24	12	29		
18/2	21	26	26	32	31	49	15	9	1				3	4	7	1	25	24	12	29		
19/1	21	26	24	31	31	46	15	9	1				3	4	7	1	25	22	12	28		
19/2	20	26	23	31	31	45	14	9	1				3	4	7	1	25	21	11	28		
20/1	20	26	23	31	30	45	15	9	1				3	4	7	1	25	21	11	28		
20/2	20	27	24	33	30	48	16	9	1				3	4	8	1	25	24	11	28		
21/1	21	20	25	32	26	48	15	9					2	4	6	1	22	24	11	28		
21/2	21	20	26	31	26	47	15	10					2	4	6	1	22	25	11	27		
22/1	17	19	28	30	24	48	12	10					2	4	5	1	21	26	8	27		
22/2	18	18	28	28	24	46	12	10					2	3	5	1	21	26	8	26		

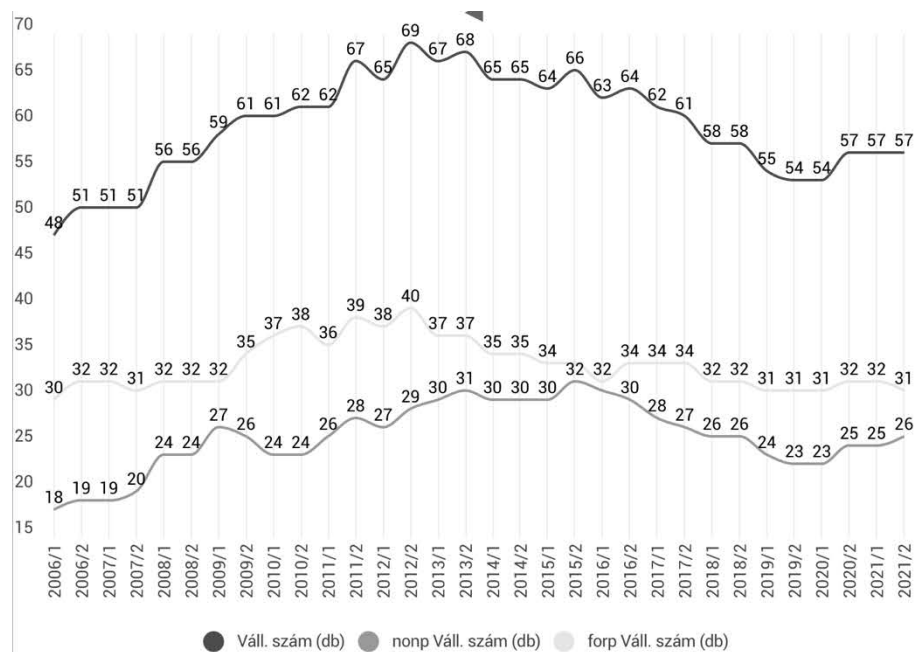
Forrás: saját

13. ábra – Az összes, nonprofit és profitorientált önkormányzati vállalatok számok alakulása a 2006–2021 közötti időszakban; féléves bontásban

Fővárosi önkormányzat



Kerületi önkormányzatok



Forrás: saját

14. ábra – A pénzügyi hajtóerőkről szóló elemzésben megjelenő független változók leíró statisztikái, minták szerinti bontásban

Fővárosi önkormányzat

Descriptive Statistics					
	N	Minimum	Maximum	Sum	Mean
Bevétel vált. (sum t és t-1)	31	-.86340000	.476200000	-2.3431000	-.07558387
Kiadás vált. (sum t és t-1)	29	-.35460000	.364400000	-2.2261000	-.07676207
Bevétel vált. (sum t, t-1 és t-2)	30	-1.0203000	.536800000	-3.3135000	-.11045000
Kiadás vált. (sum t, t-1 és t-2)	28	-.41370000	.240400000	-3.6813000	-.13147500
Bevétel vált. (sum t, t-1, t-2 és t-3)	29	-1.1772000	.597400000	-4.3817000	-.15109310
Kiadás vált. (sum t, t-1, t-2 és t-3)	27	-.47280000	.116400000	-4.9667000	-.18395185
Valid N (listwise)	27				

Kerületi önkormányzatok

Descriptive Statistics					
	N	Minimum	Maximum	Sum	Mean
Bevétel vált. (sum t és t-1)	372	-.86640000	.898600000	1.49570000	.004020699
Kiadás vált. (sum t és t-1)	348	-1.3258000	.371600000	2.24750000	.006458333
Bevétel vált. (sum t, t-1 és t-2)	360	-.79520000	.942900000	1.81320000	.005036667
Kiadás vált. (sum t, t-1 és t-2)	336	-1.2762000	.477100000	3.50460000	.010430357
Bevétel vált. (sum t, t-1, t-2 és t-3)	348	-.72400000	.987200000	2.43850000	.007007184
Kiadás vált. (sum t, t-1, t-2 és t-3)	324	-1.2266000	.583100000	4.74730000	.014652160
Valid N (listwise)	324				

Kis területtel rendelkező önkormányzatok

Descriptive Statistics					
	N	Minimum	Maximum	Sum	Mean
Bevétel vált. (sum t és t-1)	124	-.86640000	.423800000	.594900000	.004797581
Kiadás vált. (sum t és t-1)	116	-1.3258000	.371100000	1.32820000	.011450000
Bevétel vált. (sum t, t-1 és t-2)	120	-.79520000	.498100000	1.43100000	.011925000
Kiadás vált. (sum t, t-1 és t-2)	112	-1.2762000	.477100000	2.07870000	.018559821
Bevétel vált. (sum t, t-1, t-2 és t-3)	116	-.72400000	.572400000	2.30050000	.019831897
Kiadás vált. (sum t, t-1, t-2 és t-3)	108	-1.2266000	.583100000	2.83100000	.026212963
Valid N (listwise)	108				

Közepes területtel rendelkező önkormányzatok

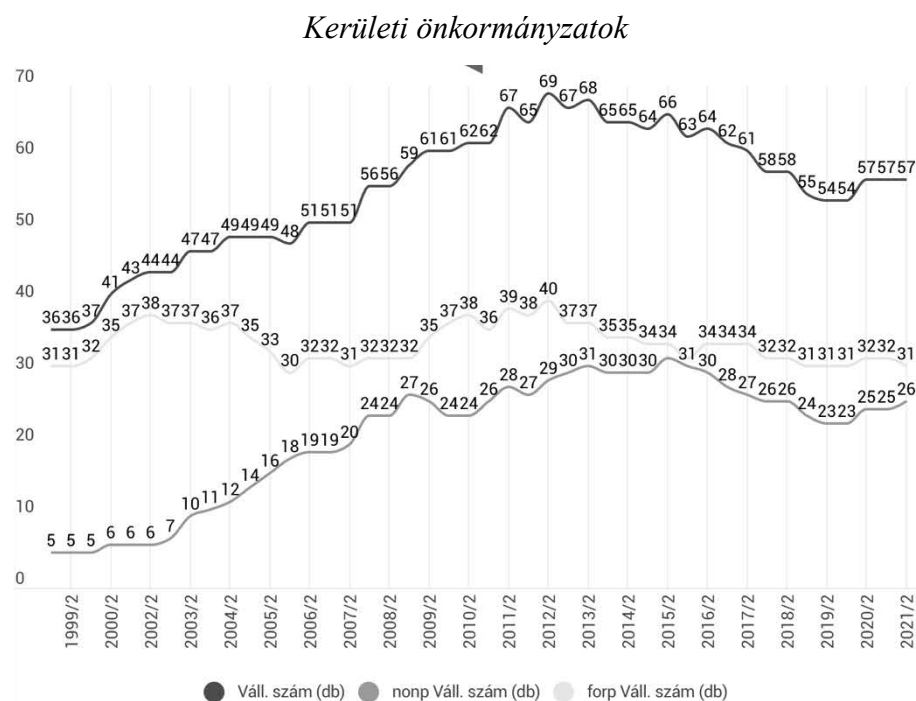
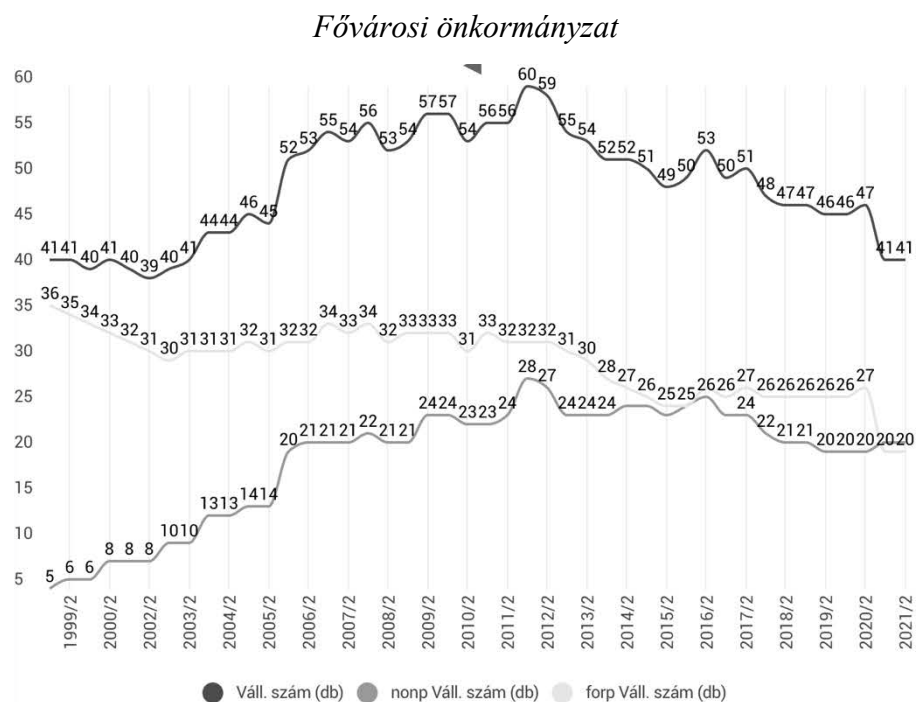
Descriptive Statistics					
	N	Minimum	Maximum	Sum	Mean
Bevétel vált. (sum t és t-1)	93	-.11540000	.177000000	-.41010000	-.00440968
Kiadás vált. (sum t és t-1)	87	-.13900000	.254700000	1.45360000	.016708046
Bevétel vált. (sum t, t-1 és t-2)	90	-.12270000	.212200000	-.44940000	-.00499333
Kiadás vált. (sum t, t-1 és t-2)	84	-.17580000	.327500000	2.32980000	.027735714
Bevétel vált. (sum t, t-1, t-2 és t-3)	87	-.15540000	.247400000	-.38710000	-.00444943
Kiadás vált. (sum t, t-1, t-2 és t-3)	81	-.21260000	.400300000	3.13470000	.038700000
Valid N (listwise)	81				

Nagy területtel rendelkező önkormányzatok

Descriptive Statistics					
	N	Minimum	Maximum	Sum	Mean
Bevétel vált. (sum t és t-1)	155	-.28620000	.898600000	1.31090000	.008457419
Kiadás vált. (sum t és t-1)	145	-.28380000	.371600000	-.53430000	-.00368483
Bevétel vált. (sum t, t-1 és t-2)	150	-.30400000	.942900000	.831600000	.005544000
Kiadás vált. (sum t, t-1 és t-2)	140	-.34680000	.396000000	-.90390000	-.00645643
Bevétel vált. (sum t, t-1, t-2 és t-3)	145	-.32180000	.987200000	.525100000	.003621379
Kiadás vált. (sum t, t-1, t-2 és t-3)	135	-.41380000	.437200000	-1.2184000	-.00902519
Valid N (listwise)	135				

Forrás: saját, SPSS Descriptive Statistics

15. ábra – Az összes, nonprofit és profitorientált önkormányzati vállalatok számának alakulása az 1999–2021-es időszakban, féléves bontásban



Forrás: saját

16. ábra – A politikai hajtóerők szóló elemzésben megjelenő függő változók leíró statisztikái; minták szerinti bontásban

Fővárosi önkormányzat

Descriptive Statistics						
	N	Minimum	Maximum	Sum	Mean	Std. Deviation
Váll. szám vált. (2,5év össz.)	6	-10	5	-9	-1.50	5.167
nonp Váll. szám vált. (2,5év össz.)	6	-4	5	6	1.00	3.286
forp Váll. szám vált. (2,5év össz.)	6	-7	1	-15	-2.50	3.271
Váll. szám vált. (3,5év össz.)	6	-10	9	-1	-.17	6.369
nonp Váll. szám vált. (3,5év össz.)	6	-3	7	17	2.83	4.021
forp Váll. szám vált. (3,5év össz.)	6	-8	2	-18	-3.00	4.472
Valid N (listwise)	6					

Kerületi önkormányzatok

Descriptive Statistics						
	N	Minimum	Maximum	Sum	Mean	Std. Deviation
Váll. szám vált. (2,5év össz.)	72	-5	5	25	.35	1.445
nonp Váll. szám vált. (2,5év össz.)	72	-6	3	4	.06	1.266
forp Váll. szám vált. (2,5év össz.)	72	-2	7	21	.29	1.419
Váll. szám vált. (3,5év össz.)	72	-6	6	27	.38	1.587
nonp Váll. szám vált. (3,5év össz.)	72	-6	2	3	.04	1.272
forp Váll. szám vált. (3,5év össz.)	72	-2	6	24	.33	1.482
Valid N (listwise)	72					

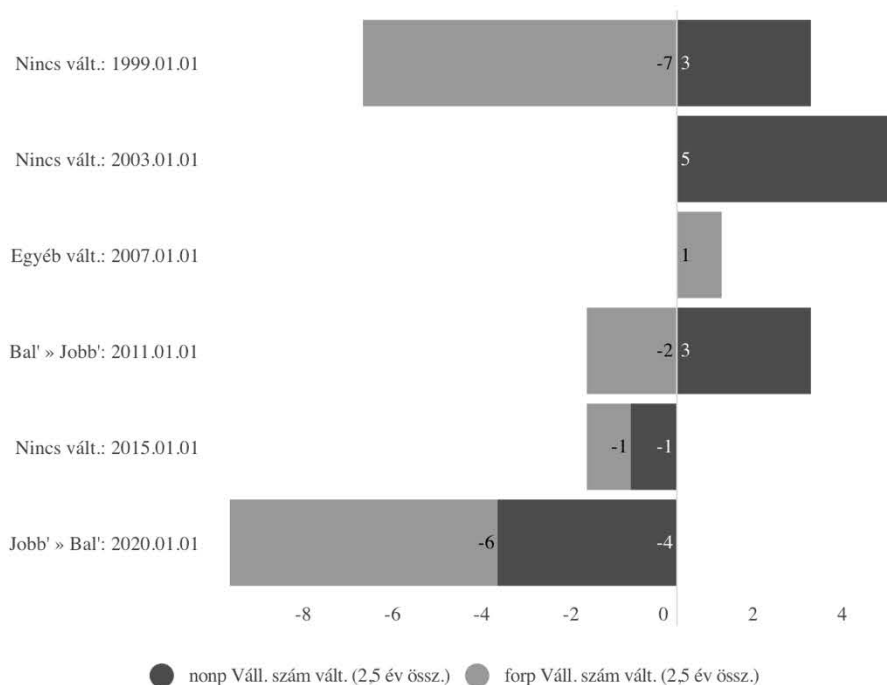
Forrás: saját, SPSS Descriptive Statistics

17. ábra – Az egytényezős varianciaanalízis eredménye a választási időszakokat követő kettő és fél, valamint három és fél év összesített önkormányzati vállalatszám-változásaira vonatkozóan

		ANOVA				
		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Váll. szám vált. (2,5év össz.)	Between Groups	1.691	3	.564	.261	.853
	Within Groups	146.629	68	2.156		
	Total	148.319	71			
nonp Váll. szám vált. (2,5év össz.)	Between Groups	23.347	3	7.782	5.852	.001
	Within Groups	90.431	68	1.330		
	Total	113.778	71			
forp Váll. szám vált. (2,5év össz.)	Between Groups	31.730	3	10.577	6.471	<.001
	Within Groups	111.145	68	1.634		
	Total	142.875	71			
Váll. szám vált. (3,5év össz.)	Between Groups	3.185	3	1.062	.411	.746
	Within Groups	175.690	68	2.584		
	Total	178.875	71			
nonp Váll. szám vált. (3,5év össz.)	Between Groups	20.027	3	6.676	4.786	.004
	Within Groups	94.848	68	1.395		
	Total	114.875	71			
forp Váll. szám vált. (3,5év össz.)	Between Groups	30.938	3	10.313	5.607	.002
	Within Groups	125.062	68	1.839		
	Total	156.000	71			

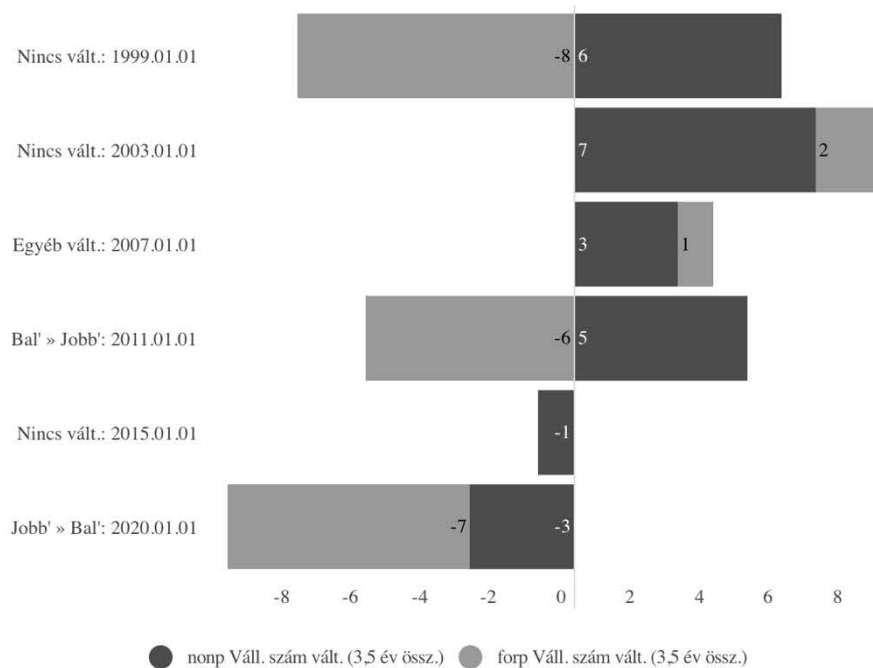
Forrás: saját, SPSS ANOVA

18. ábra – A választási éveket követő két és fél évre vonatkozó összesített nonprofit és profitorientált önkormányzati vállalatszám-változások; Budapest Főváros



Forrás: saját

19. ábra – A választási éveket követő három és fél évre vonatkozó összesített nonprofit és profitorientált önkormányzati vállalat-szám-változások; Budapest Főváros



Forrás: saját

20. ábra – A rendszerszintű hajtóerőkről szóló elemzésben megjelenő függő változók leíró statisztikái; a 1990–2020 közötti időszakra vonatkozóan (N=66)

		Statistics					
N	Valid	összes Váll. szám	fővárosi Váll. szám	összekürleti Váll. szám	összes Váll. szám vált.	fővárosi Váll. szám vált.	összekürleti Váll. szám vált.
	Missing	0	0	0	1	1	1
Mean		87.86	42.71	45.15	1.38	.54	.85
Std. Deviation		31.648	13.068	19.350	3.823	2.796	2.152
Minimum		2	1	1	-6	-6	-3
Maximum		128	60	69	12	12	7

Forrás: saját, SPSS Statistics

21. ábra – A rendszerszintű hajtóerőkről szóló elemzésben megjelenő függő változók leíró statisztikái; a 1999–2020 közötti időszakra vonatkozóan (N=47)

		Statistics					
N	Valid	összes Váll. szám	fővárosi Váll. szám	összekürleti Váll. szám	összes Váll. szám vált.	fővárosi Váll. szám vált.	összekürleti Váll. szám vált.
	Missing	0	0	0	0	0	0
Mean		103.85	48.70	55.15	.32	-.17	.49
Std. Deviation		13.919	6.213	8.888	3.190	2.278	1.955
Minimum		77	36	36	-6	-6	-3
Maximum		128	60	69	7	4	5

Forrás: saját, SPSS Statistics

11 A JELÖLT TÉMÁBAN MEGJELENT PUBLIKÁCIÓINAK LISTÁJA

Folyóiratcikkek

Magyar nyelven

Hajnal Gy. és Kucsera B. (2023). Lenni vagy nem lenni? Az önkormányzati tulajdonú vállalatok közszolgáltatás-nyújtásban betöltött szerepe Magyarországon. *Politikatudományi Szemle*, 32(1), o.n.

Könyvfejezetek

Idegen nyelven

Hajnal, G. and B. Kucsera (2023). Municipally Owned Corporations in Hungary. In Van Genugten, M., B. Voorn, R. Andrews, U. Papenfuss and H. Torsteinsen (eds.). *Corporatisation in Local Government: Context, Evidence and Perspectives from 19 Countries. Differences and Shared Experiences in European National Systems*. London: Palgrave Macmillan.

Konferenciaanyagok

Magyar nyelven

Hajnal Gy., Csengődi S. és Kucsera B. (2016). Állami vállalatok tündöklése és – tündöklése? Az állami vállalati szektorral kapcsolatos adminisztratív politika 1998-2014 között. *MPPT, XXII. MPPT Politológus Vándorgyűlés*, 2016. június 17-18. Magyarország: Esztergom.

Idegen nyelven

Hajnal, G., S. Csengődi and B. Kucsera (2016). Functional or doctrinal? Structural dynamics of the state owned enterprises sector in post-transition Hungary. *IRSPM 2016 Annual Conference*, 13–15 April 2016. Hongkong: Hongkong.

Hajnal, G., B. Kucsera and S. Csengődi (2016). Functional or doctrinal? Agencification through state owned enterprises: Patterns and driving forces in post-transition Hungary. *EGPA Annual Conference*, 24–26 August 2016. The Netherlands: Utrecht.