

## RÉSZLETES KUTATÁSI TERV

# AZ ÁLLAMI SZABÁLYOZÓ SZEREPEK ÚJRAÉRTÉKELŐDÉSE A SZOLGÁLTATÁSOKBAN

A lakosság és a vállalkozások által igénybevett szolgáltatások körében a kormányzatok gazdaság szabályozási gyakorlata látványosan kibővült a 2008. évi bankválságot követően. Kiterjednek a felügyeleti funkciók, növekszik az állami tulajdoni formák súlya, a drágán működő közüzemi és más monopóliumos szolgáltatások működtetését ismét kormányzati kézbe veszik, erősebb lehet az árszabályozás, a humán szolgáltatások hálózatoságát erősítik. Fontos jellemzője a folyamatnak, hogy a globális piacok működésének biztosítása mellett, a nem kívánt hatások elleni védekezést újra egyre jobban számon kérik. A szabályozó szerepeket olyannyira jellemzően területi közösségi és állami keretek között erősítik meg, hogy velük szemben az integrációkhoz tartozás szükségessége ezzel összefüggésben is, sokak szemében egyre látványosabban kérdőjeleződik meg.

### **Kutatási kérdés**

A megelőző két évtized inkább szólt az integrációk egységesülési folyamatáról. A liberalizációs politikák célja a piacgazdaság előtti akadályok lebontása volt. Bár a szolgáltatási szektor egy részében, ahol a piaci működés elégtelenségeit mindig is kezelni kellett, kezdettől sajátos intézményeket alkalmaztak a különböző kormányzati szinteken, utóbb a liberalizáció ellenében *újra ártértékelésre* kerültek a korábban korlátozásra ítélt közszférába sorolt szerepek.

Az állam ebben a folyamatban többrétegű pozíció birtokosa. A *közszektor* részeként a legjelentősebb alany, de így is csak egy szereplő a társadalmi szempontok közvetlenebb érvényesítésének játékterén. Mellette az egyének, szervezetek, nemzetek közösségei, továbbá a nem kormányzati (nonprofit) szervek, valamint az egyházak – kollektív felelősségvállalásuk körében – szintén fontos integratív hatást gyakorolnak.

Ami pedig a közhatalommal rendelkező *kormányzatot* illeti, maga is többszintű. A nemzetközi integrációba épülő tagállam fölött és „alatt” tagolt, ám egymáshoz nem föltétlenül illeszkedő struktúrák működnek. Gondoljunk csak a nemzetközi integrációk közötti hullámzó kapcsolatokra, a határokon átnyúló régiókra, a hálózatos önkormányzati gazdasági együttműködésekre, illetve a network-szerkezetű infrastruktúrafejlesztési viszonyokra.

A hagyományos *tag- (illetve nemzet-) állami szabályozó pozíciók* közvetlenebbé és rendelkezőbbé válnak. Ez az újra-felfedezett szerepük azonban csakis összetett mechanizmusok közegébe ágyazottan értékelhető. A versenyszabályozás indirekt eszközei mellett a közvetlen beavatkozás mozgásterét, kelléktárá kétségkívül kiterjedtebbé vált (Bovis, 2010; Szyszczak et

al. eds., 2011). A feltételrendszert alakító-befolyásoló regulációhoz képest egy másik sarkos minta: az engedélyezés, tiltás, jogszabályi elrendelés alkalmazásának köre kibővült.

*Milyen nemzetközi megoldási modelljei vannak e korszakos jelentőségű mai változásnak a közigazgatás és a magánigazgatás-szervezés körében? Hol helyezkedik el közöttük a jelenlegi magyar gyakorlat? Azaz milyen utak, megoldási módok között van választás, a nagyobb kihívásoknak megfelelő beavatkozások, mint alkalmasnak tűnő válaszok, megtalálása érdekében.*

## **Kutatási terület**

A fenti kérdéskört a szolgáltatásokat érintő kormányzási eszközrendszerek alkalmazása körében vizsgáljuk. A változási folyamat ugyanis fókuszált. A szolgáltatási szektor gazdasági szabályozása a válságkezelés lényeges alapja. Gondoljunk a bankszektor adóztatására, a közmű-szolgáltatási díjakra (hazai rezsicsökkentés), a humán ellátási feladatok (közoktatás, egészségügy) megszervezésének telepítésére gazdaságossági és ellátási szempontból – mind jellemző példák a közigazgatási szerepek átértékelődésére az utóbbi időben nemzetközi összehasonlításban is (Wollmann et al. eds., 2016).

A szolgáltatási szektor témánk szempontjából kutatandó körét és a vizsgálat mélységét a következőképpen határoljuk le. Ágazati szintű meghatározó sajátosságokat és közös jellemzőket keresünk a regulatív, azaz indirekt szabályozás körében. Az uniós jog szerinti politikákat vizsgáljuk, elsősorban az ún. szabályozott ágazatokra koncentráva.

Munkánk előzménye hasonló mélységben a közfeladatok helyi-területi szervezési összefüggéseinek feltárása, melyet *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* című enciklopédikus kötetünk rendszerez (Horváth és Bartha, szerk., 2016). Ezt fejlesztjük tovább immár kifejezetten a tagállami kormányzati szabályozási szintet érő kihívások és jelenkori változások középpontba állításával.

## **A kutatási téma**

A tagállami indirekt gazdasági szabályozás átértékelődésének alapja az új évezred első évtizedének közepétől eredeztethető fordulat. Mind a szolgáltatásszervezési viszonyokban (Wollmann and Marcou, eds., 2010), mind pedig ezen alapulóan az üzleti érdekelttség rendszerében és a jogalkotásban (Horváth, 2013) a *kormányzati szakpolitikák fordulatát* alapozták meg. Ennek lényege a tagállami döntési önállóság és mozgástér növelése, többek között a releváns gazdasági és humán szolgáltatások szabályozásain keresztül.

Kutatásunk fókuszában e változás ágazati tartalmainak elemzése áll a különböző kormányzati szinteken keresztül, kiemelten a tagállami keretekre koncentráva. A közhatalom mellett azonban vizsgálatunk kiterjed a kormányzás más nagyléptékű közösségi formáira is. Ugyancsak figyelemmel vagyunk a multinacionális vállalatok globális összefüggésű magánigazgatási viszonyaira és azok kapcsolataira a közszektor irányába (Horváth, 2016).

A téma alapkutatási természetű a fordulat mibenléte újszerű (felfedező) felismerését illetően, mert a reguláció paradigmaváltását tárja föl. A várható eredményeknek ugyanakkor közvetlen

alkalmazhatóságuk is van a különböző kormányzati szintű szakpolitikák megalapozásával összefüggésben.

## **A kutatás relevanciája**

a) A téma nemzetközi beágyazottságának biztosítéka az Európai Unió Horizon 2020 programja keretében a *COST Action IS1207 LocRef* programjában való részvételünk. 16 ország gyakorlatának összehasonlítása folyik itt a közszektorbeli feladatok alakulását illetően, melybe a hazai változások lényeges csomópontként kerültek megállapításra a projekttéma első publikált rendszerező kötetében (Wollmann et al. eds., 2016).

b) Pályázatunk a közigazgatástudomány és államtudományok körébe esik. Az MTA kutatóintézet-hálózatában jogtudományi intézet van, amelyiknek főprofilját az ilyen irányú kutatások kiegészítik és bővítik, nem ismétlik.

Államközpontú más műhelyhez képest pedig az a sajátosság, hogy a regulatív szerepeket a közszektor, a közösségi kormányzás egésze körében vizsgáljuk. Olyan összefüggést hangsúlyozva, aminek keretei között a közhatalmi megoldások egy típust, de nem a rendszerek egészét határozzák meg. A többszintű kormányzás formáit, a közösségi alakzatokat, a magánigazgatás nagyrendszereit és az általuk gyakorolt szabályozási hatásokat épp úgy elemezzük témánkkal összefüggésben.

A projekt által alkalmazott fókuszált, ugyanakkor átfogó megközelítés alkalmas arra, hogy a csoporttagokon kívül is, az állam- és jogtudományi egyetemi szféra szélesebb köreinek bevonásával, az államtéma szabad kutatásainak ernyőjeként szolgáljon.

c) A téma újdonsága a közszektor és azon belül az állam szerepének meghatározása a liberalizáció utáni korszakban, mégpedig az ágazati gyakorlatokból kiindulva. Felfedező elem az, hogy a közösségi funkciók átértékelődését, az integrációval szembeni kételyeket az ágazati szabályozások alakulása alapján jóval korábbról eredeztetjük, mint ahogy a nagypolitikai fejlemények ezeket reflektorfénybe helyezték volna. A folyamatok helyes megértéséhez az ilyen analízis elengedhetetlen.

d) A projekt a kutatói és oktatói utánpótlás erősítését a következő módokon szolgálja. A csoport egy tagja PhD nappali képzésben abszolutóriumot szerzett. Várhatóan a projekt első szakaszában, a témába vágóan fokozatot nyer. Két kezdő nappali tagozatos doktorandusz a projekt részeként dolgozza ki értekezését, ugyancsak résztvevők témavezetése mellett. További egy, angol nyelven doktori képzést végző hallgatónk feladatai ugyancsak szervesen illeszkednek a projekthez. A hallgatói és más befogadói igények felkeltése érdekében fejlesztjük és kiterjesztjük a magyar és angol nyelven működő [www.kozjavak.hu](http://www.kozjavak.hu) blogunkat.

e) A kutatás relevanciája a jelen társadalmi viszonyok között a piactudományt ért aktuális kihívásokra adható és adandó válaszok ágazatspecifikusan rendszerezett feltérképezése. A különböző kormányzati szintek szerepei, alkalmazott regulációs politikái megválasztásában e tudás sokat segíthet már középtávon is.

## **Kutatási terv (ütemezés)**

## Előzmények

A projekt közvetlen előzménye *A területi közszolgáltatások szabályozásai* című kutatásunk, ami a tág értelemben vett szubnacionális feladatellátás utóbbi időben való alakulásának mozgatóit vizsgálja az európai térben. Most a kifejezetten vagy döntően tagállami (nemzeti) keretek között gyakorolt funkciók kerülnek elemzésre a hálózatos infrastruktúra, a jóléti ellátások és egyes gazdasági szolgáltatások körében.

A téma kiterjesztése nem mechanikus. Egy újabb kormányzati szintet vizsgálunk, amikor az nem egyszerűen közreműködő vagy beavatkozó, hanem kizárólagos felelősséggel eljáró szereplő, amire természetesen hatással vannak a többi igazgatási aktorok, különösen a nemzetközi integráció fórumai.

A való életben egyébként a helyileg szervezett (pl. alapfokú egészségügyi ellátás) szolgáltatások a térségitől (pl. hulladékkezelés) vagy az országostól (pl. telekommunikáció szabályozási környezete), netán a nemzetközi szervezési szinttől (pl. médiaszolgáltatások) nem válnak el mereven. Valaki a lakásában ülve is mindnek közvetlen hétköznapi élvezője. Viszont a különböző méretű integrációk új és új módon, valamint súllyal mutatják a témánkban célzott átértékelődés egyre terjedő folyamatát. Közben az egyes nagy ágazatok alakulása egymásra is jelentékeny hatással van eme összefüggés kapcsán.

A projekt empirikus részének előzményei a közszolgáltatások szervezése körében végzett korábbi reprezentatív felméréseink. Másik empirikus forrásunk városi komplex ténymegállapító vizsgálatunk. A ténymegállapító tanulmányok műfaját a közigazgatásra vonatkozóan hazánkban először Magyary Zoltán professzor alkalmazta a két világháború között. E gyakorlat megújítására a közelmúltban magunk is törekedtünk hasonló jellegű terepmunka folytatásával. Kutatási előzménye ennek: kutatócsoportunk Hajdúböszörmény városban végzett nagy empirikus közigazgatás- és szolgáltatásszervezési munkát 2013–14 folyamán, aminek összefoglaló formái a következők: *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* (Horváth és Bartha, szerk., 2014), továbbá nyilvánossá tett adatbázisa (<http://jog.unideb.hu/kutatasaink/hajduboszormeny-varos-kozszoigaltatasi-adatbankja>).

## Első év (2017–18)

- A) (*Analitikus munka*) Ágazati elemzések a közvetett, regulatív szabályozás alakulásáról a kétezres években. A vizsgálatok igazgatási, költségvetési, ágazatpolitikai és uniós politikai szempontokat egyaránt és egységesen követnek és azokat összevetik a tág értelemben vett közigazgatástudomány keretei között. A méretgazdaságosság oldaláról nézve tagállami vagy nemzetközi integráció szintjén szervezett jelentősebb szolgáltatásokat veszünk alapul, legyenek azok a köz- vagy a magánszektor jellemző tevékenységi körei. Ilyen különösen a hírközlés, a médiatevékenység, a távolsági közlekedés fő formái, az energiagazdálkodás rendszerei; a bankszektor felügyelete, a kiskereskedelmi láncok kontrollja stb. A vizsgálatok mélységének határa az ún. szabályozó hatósági szerepek jellemző és sajátos elemeinek tipizálása, azok közös változó kereteinek megrajzolása.

*Eredmény:* Kb. 7–8 ágazatban koncepcionáló tanulmányok készülnek (ágazatonként min. 2)

- B) Összehasonlító kontextusban koncepcionálást végzünk, meglévő széleskörű eredményeink alapján, verifikált módon, amivel nemzetközi kutatási kapcsolataink kiszélesítését kívánjuk megalapozni.

*Eredmény:* angol nyelvű folyóiratcikk külföldi publikálásra

- C) (*A kutatási eredmények terjesztési fórumainak kialakítása*) Az új eredmények folyamatos terjesztésére alkalmassá tesszük kutatócsoporti blogfelületünket, különböző célközönségek számára magyar és angol nyelven.

*Eredmény:* blogfelület bővítése, ezt az olvasottság számszerű alakulásával mérjük

#### *Második év (2018–19)*

- A) (*Analitikus munka rendszerezése*) Az elkészült, kb. 15 darab, 7-8 ágazatra kiterjedő analitikus tanulmány szerkesztése

*Eredmény:*

- a tanulmányok egy részének folyamatos publikálása szakfolyóiratokban, majd
- rendezett tanulmánykötet megjelentetése országos kiadónál.

- B) (*Empirikus felmérés megalapozása*) Ágazati mélységben változtak a szakpolitikák Magyarországon is, mégpedig különösen élesen az utóbbi években. Ennek kifejeződése a rezsicsökkentés, az ágazati különadók alkalmazása, a tulajdoni változások a nemzeti vagyon alakítása körében és más korszakos jelenségek. Mindez kézzel foghatóvá vált a háztartások (családok) szintjén. Egy korábbi kutatásunkat bázisfelmérésként hasznosítjuk. Ehhez képest e bővített kontrollfelmérést bonyolítjuk majd le, amivel a változást és a hipotézis szerint vélhetően alakuló válaszadói értékelő szempontokat összehasonlíthatjuk.

- C) (*Disszeminációs munka*) A korábbi és folyó ágazati kutatási anyagok oktatási célú felhasználásának elősegítése

*Eredmény:* felsőoktatási képzést segítő workshop szervezése

#### *Harmadik év (2019–20)*

- A) (*Ágazati szabályozási változások célzott elemzése az uniós jogban*) Egyes kiemelt ágazati közös politikákban a kormányzati/tagállami szerepek újraértékelésének alakulását akarjuk tetten érni.

*Eredmény:* angol nyelvű folyóiratcikk külföldi publikálásra

- B) (*Empirikus felmérés lebonyolítása*) Országos reprezentatív lakossági mintán (1000–1200 fő), kérdezőbiztos útján személyes interjúk alapuló kérdőíves felmérést végzünk a legfontosabb szolgáltatásokat érintő intézkedések hatásairól. a lakásfenntartás költségei tekintetében az ár- és díjpolitika hatása alakulásának vizsgálatát célozva [a]. Mélyebb összefüggések feltárása érdekében egy célzott mintát külön is vizsgálunk, mégpedig a számlafizető ún. háztartásfőket [b].

- C) A felmérés eredményeinek feldolgozása, SPSS program alkalmazásával történik. Szöveges gyorslelemzés készül. Egyúttal a nemzetközi tapasztalatokkal összefüggést kialakítva összehasonlító megalapozást végzünk.

*Eredmény: tanulmány A-kategóriás hazai szakfolyóiratba*

*Negyedik év (2020–21)*

- A) (*Felmérés szintézise*) A felmérési eredmények elemzése. Bázisul szolgál egyrészt korábbi alapfelmérésünk. Másrészt nemzetközi összehasonlításra is kísérletet teszünk néhány hasonló fejlettségű ország jellemző ágazatpolitikai alakításával összefüggésben.  
*Eredmény: tanulmány A-kategóriás hazai szakfolyóiratba*
- B) (*Az eredmények terjesztése*) Az ágazati szintű következtetéseket és meghatározható általánosításokat előadások és vitaulések útján terjesztjük és csiszoljuk tovább.  
*Eredmény: [ha a költségvetési felhasználás szabályai lehetővé teszik] két hazai workshop szervezése, illetve konferencia-előadások*
- C) (*A disszemináció elektronikus alkalmazása*) Blogfelületünk és más informatikai megoldások segítségével szakmai fórumok szervezése.  
*Eredmény: folyamatos üzemeléssel egy elektronikus szakmai fórum működtetése elismert profillal és eredménnyel.*

*Ötödik év (2021–22)*

- D) (*Szintetizálás*) Az ágazati munka alapján a különböző szintű szolgáltatási szerepek alakulásának értékelése, az uniós összefüggésbe helyezés következtetései és lehetséges perspektívák feltárása  
*Eredmény: angol nyelvű folyóiratcikk külföldi publikálásra*
- E) (*Javaslatok*) Kutatási következtetések, átfogó alkalmazási javaslatok megfogalmazása, továbbá egyes ágazatok részletesebb átvilágítása. Az utóbbi függ a szakmai érdeklődéstől is, így egyebek mellett a migráns-probléma szolgáltatásszervezési összefüggéseinek elemzésére vállalkozunk.  
*Eredmény: kutatási zárótanulmány, egyes ágazatokra vonatkozó alkalmazott (javaslatokat megalapozó) függelékkel*
- F) (*Disszemináció*) A következtetések, eredmények nyilvánosságának biztosítása. A blogfelület önállóvá válása a projekt lezárulása után is biztosítja a témával kapcsolatos diskurzusok továbbélését és fejlődését.  
*Közvetlen eredmény: kutatási zárókonferencia, elektronikus változatban is*

## **Alkalmazás**

1. Témánk *alapkutatási* jellegű. Felfedező irányultsága a közvetett regulációt végző kormányzati funkciókat gyakorló különböző szinteken működő szabályozó hatóságok és funkciók átértékelésében mutatkozik meg, ami jó ideje visszafordíthatatlan szakmai megalapozása volt a már nagypolitikában is jól látható integráció iránti attitűdök megváltozásának.

2. A kutatás által követett ágazati logika meghatározott mélységbe hatolva a közös összefüggéseket keresi. Ugyanakkor természetesen van tapasztalatunk különböző szakterületek alkalmazott szakpolitikái megalapozásában is. Éppen ezért tartjuk felvállalhatónak egyes szakterületeken az ilyen típusú alkalmazások elvégzését. A kiírásban megjelölt társadalmi problémák közül különösen ilyen a migrációs folyamatok témája, amihez a mi projektünk a szolgáltatásszervezés oldaláról közelít, beleértve a jogi és igazgatási funkciók gyakorlását. Különösen fontos ebben a körben a tagállami szerepek változásának feltárása szakigazgatási értelemben.

3. Kiterjesztjük a külföldi nagy kutatóhálózatokhoz való kapcsolódások körét. Egyebek mellett, huzamos ideje az említett COST Action LocRef program résztvevői vagyunk. Így van és lesz alkalom, fórum az eredmények európai összefüggésekbe illesztésére.

## Irodalom

- Bovis, Chris (2010): *The State, Competition and Public Services*. In: Patrick Birkinshaw–Mike Varney (eds.): *The EU Legal Order After Lisbon*. Alphen aan den Rhijn: Kluwer Law. pp. 137–153.
- Horváth M. Tamás (2013) Csendes fordulat. A közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politika változásának eredete és hatásai. *Jogtudományi Közlöny*, 68. évf. 4. sz., 173-182.
- Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.) (2014) *Gyűrűk és sugarak: Mit nyújt egy magyar város?* Budapest: Dialóg Campus Kiadó.  
[http://real.mtak.hu/22229/1/HMT\\_Gyuruk\\_es\\_sugarak\\_KORR\\_2\\_u\\_141323.80025\\_3.pdf](http://real.mtak.hu/22229/1/HMT_Gyuruk_es_sugarak_KORR_2_u_141323.80025_3.pdf)
- Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.) (2016) *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest: Dialóg Campus, 936 pp.
- Horváth M. Tamás (2016) A Szépség és a Szörnyeteg. Közigazgatás és vállalat. *Állam- és Jogtudomány*, 68. évf. 4. sz., 173-182.  
<http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2016-1-horvath.pdf>
- Szyszcak, E. et al. (eds.) (2011) *Developments in Services of General Interest*. The Hague: Springer
- Wollmann, H. and Marcou, G. (eds.) (2010) *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*. Chentelham: Edward Elgar.
- Wollmann, H., Koprlic, I. and Marcou, G. (eds.) (2016) *Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Horváth M. Tamás, DSc.