

AZ ÖNKORMÁNYZATI VÁLLALATOK KÖZSZOLGÁLTATÁSI SZEREPE MAGYARORSZÁGON

Hajnal György

(Budapesti Corvinus Egyetem és MTA Társadalomkutató Központ,
Magyar Tudományos Akadémia Kiválósági Intézetek)

Kucsera Bence

(Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok és Politikatudományi Doktori Iskola)

*A tanulmány beérkezett: 2023. január 24., opponálás: 2023. január 25. – 2023. február 8.,
véglegesítés: 2023. február 15.*

ÖSSZEFOGLALÓ

Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok fontos helyi közfeladatokat látnak el. Jelen munka célja ennek – a magyar tudományos diskurzusban mindeddig kevésbé megjelenő – jelenségkörnek a vizsgálata. Annak jobb leírásához és megértéséhez kívánunk hozzájárulni, hogy az önkormányatok hogyan, mire és miért használnak önkormányzati vállalatokat közfeladataik ellátása során, valamint azonosítani, hogy miként változott az elmúlt bő két évtizedben az önkormányzati vállalatoknak a közszolgáltatás-nyújtásban való alkalmazása. Kutatási kérdéseinket részben kvalitatív módon, interjúkra alapozva, részben kvantitatív módon, a budapesti önkormányzati vállalatokra irányuló adatfelvétel alapján válaszoljuk meg. Elemzésünk egyik végkövetkeztetése, hogy Magyarországon – szemben az elméleti predikciókkal és a nemzetközi trendekkel – kimutatható módon leginkább a központi kormányzati akarat befolyásolja az önkormányzati vállalatok használatában bekövetkező (főként számszerű) változásokat, míg empirikusan nem alátámasztható sem a közigazgatási reformdoktrínák, sem pedig a gazdasági világválság közvetlen hatása.

Kulcsszavak: önkormányzati tulajdonú vállalatok ■ korporatizáció ■ helyi közfeladatok ■ Magyarország ■ kormányzati-önkormányzati kapcsolatok

Jelen munka fókuszában az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknak az önkormányzati szolgáltatások nyújtásában betöltött szerepe, valamint e szerep változásai állnak. A vizsgálódásunk középpontjában az önkormányzati vállalatok olyan „[...] önkormányzati tulajdonban lévő autonóm szervezetek, amelyeket a helyi bürokrácia belső szervezeti egységein kívüli, a helyi közszolgáltatás előállítására vagy nyújtására használnak” (Voorn et al., 2017: 820.).

Az (ön)kormányzati vállalatok a közigazgatás, valamint a végrehajtó hatalom szervezeti rendszerében való elhelyezése egy viszonylag újkeletű megkö-

zelítés (James–Van Thiel, 2010). Ezek a vállalatok egyfajta középutas szervezeteknek tekinthetők, amelyek a közszféra hibridizációja, illetve a kvázi-pri-vatizáció irányába mutató trendnek a megnyilvánulásai (Wettenhall, 2001; Christensen–Lægreid, 2003; Denis et al., 2015). Az, hogy esetenként már korábban is tekintettek rájuk úgy, mint amelyek a közigazgatás részét képezik, abból adódott, hogy az önkormányzatoknak bizonyos mértékű ellenőrzési jogkörük mindig volt az önkormányzati vállalatok felett (Van Genugten et al., 2020), vagyis azok teljes egészében nem voltak függetlenek a helyi önkormányzatoktól, a gyakorlatban nem élveztek teljes autonómiát.

Tény, hogy az elmúlt pár évtizedben Európa-szerte jelentősen megnőtt az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok száma a helyi közszolgáltatások nyújtásában (vö. Grossi–Reichard, 2008; Aars–Ringkjøb, 2011; Ferry et al., 2018). Ennek ellenére korlátozott azoknak a tanulmányoknak a száma, amelyek nem nyugat-európai közegben folytatnak vizsgálatot; még inkább ez a helyzet azokkal a kutatásokkal, amelyek azt vizsgálják, hogy mely tényezők magyarázzák az önkormányzati szolgáltatásnyújtás vállalati formában történő biztosításának elterjedését (ld. Andrews et al., 2020; valamint vö. Bel–Fageda, 2006).

Az önkormányzati vállalatok szolgáltatásnyújtásban történő alkalmazásának értékelésével kapcsolatban két fő megközelítés létezik. Az optimista nézet szerint az önkormányzati vállalatok révén növelhető a közszolgáltatás hatékonysága: kezelhetővé válik számos piaci kudarc, csökkenthető az önkormányzatokra nehezedő pénzügyi nyomás, valamint kettéválaszthatók a politikai és a gazdasági érdekek. Mindezen túlmenően a helyi önkormányzatok a korporatizált szolgáltatásnyújtás révén közvetlenebb kapcsolatba kerülhetnek az állampolgárokkal (Arapis, 2013), így a korporatizáció a szervezeti túlélés, a fenntarthatóság és a növekedés egy hatásos eszköze lehet (Luke–Verreyne, 2006).

A pesszimista nézetek szerint azonban az önkormányzati vállalatokra való támaszkodás hatékonyságcsökkenéssel járhat, mivel növeli a járadékvadászat, a megbízó–ügynök-probléma, a korrupció és a piaci torzulások lehetőségét (vö. Majone, 2001; Van Thiel, 2004; Van Thiel et al., 2012; Bergh et al., 2019 és 2021).

Bár az önkormányzati vállalatok szolgáltatásnyújtásban való alkalmazása, mint fentebb említettük, határozottan növekvő (McKinlay, 2013; Thynne, 2013), a vizsgálatokkal foglalkozó tudományos munkák száma – noha a közelmúltban határozottan nő (ld. például Tavares–Camos, 2007 és 2010; Grossi–Reichard, 2008; Tavares, 2017; Voorn et al., 2018) – továbbra is csekély. A nemzetközi szakirodalomban a kutatások egyik, jelentősebb része az önkormányzati szervezetek szolgáltatásban betöltött szerepével, azok szűkösségével és elterjedésével foglalkoznak (ld. például Verhoest et al., 2012; Overman–Van Thiel, 2015), míg másik része a szervezetek létrehozása és megszűnése mögött álló mozgatórugók leírására és magyarázataira fókuszál (ld. például Andrews et al., 2020; Van Genugten et al., 2020).

Az önkormányzati szervezetekkel foglalkozó nemzetközi szakirodalom ugyanakkor töredezett, valamint a kutatások jellemzően a szervezetek szolgáltatásnyújtásban betöltött indítékaira és hatásaira (hatékonyságára és eredményességére) összpontosítanak, és korlátozottan foglalkoznak az ilyen szervezetek alkalmazása következtében felmerülő kormányzási és irányítási kérdésekkel.

Kijelenthető, hogy az önkormányzati vállalatok létrehozásával foglalkozó kutatások pár vezető kutató által, főként csak a nyugat-európai környezetre fókuszáltak, így az ilyen tárgyú kutatások területén határozottan kevés figyelem fordult a közép- és kelet-európai régióra, köztük Magyarországra.

Magyarországon az önkormányzati vállalatok – mint szolgáltatásszervezési megoldás – önálló és átfogó kutatására mindeddig nem került sor. Fontos eredmények születtek azonban egyfelől az önkormányzati vállalatok jogi aspektusaira fókuszáló kutatások (vö. Auer et al., 2018; Lehoczki, 2019) területén, csak úgy, mint az egyes szolgáltatási területeket, ágazatokat – jellemzően a közműszolgáltatást (Horváth, 2012; Horváth–Péteri, 2013; Horváth, 2016a, 2016b, 2016c; Horváth–Bartha, 2018; Horváth, 2020) – fókuszba helyező kutatások területén.

Munkánk ambíciója a fenti elméleti és empirikus „fehér folt” némi kitöltése; célunk ezen belül kettős. Egyrészt – a vonatkozó nemzetközi és hazai szakirodalmi eredmények azonosítása és áttekintése révén – bemutatjuk a témakör fogalmi, elméleti sarokpontjait és az önkormányzati vállalatoknak az önkormányzati szolgáltatásnyújtás rendszeréhez való kapcsolódását. Másrészt pedig – a budapesti önkormányzati vállalati szektor empirikus bázisán – kísérletet teszünk a vállalati formában történő önkormányzati közszolgáltatások empirikus mintázatainak és az ezeket formáló tényezőknél az azonosítására.

A következő fejezetekben az alábbi módon haladunk. Először további, részletesebb áttekintést adunk a munka szempontjából releváns nemzetközi és magyar irodalomról, különös tekintettel a magyar önkormányzati rendszer 2010-től kezdődően lezajlott átfogó átalakítására. Ezek nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy kontextusba helyezzük és értékeljük az önkormányzati vállalati szektort érintő átalakulásokat. Ezt követően ismertetjük kutatási kérdéseinket és az alkalmazott módszertant, majd elemzésünkben bemutatjuk az önkormányzati vállalatok szerepét az önkormányzati szolgáltatásnyújtásban. Az utolsó fejezetben az eredményeket foglaljuk össze röviden.

KUTATÁSI KÉRDÉSEK ÉS HIPOTÉZISEK; ADATOK ÉS MÓDSZEREK

Kutatási kérdések

Kutatási kérdéseinket egyfelől az előbb ismertetett kutatási ambíció, másfelől az önkormányzati vállalatokra irányuló jelenkori nemzetközi kutatások központi problémái és kérdésfeltevésai orientálják.

Kutatásunk első kérdése az önkormányzati vállalatok mint szolgáltatás szervezési megoldás szervezési, szervezeti jellemzőivel foglalkozik, alapvetően azzal a céllal, hogy e sajátos szolgáltatásszervezési megoldás strukturális jellemzőit bemutassa:

(KK1): *Milyenek és hogyan alakultak a magyarországi önkormányzati vállalatok, valamint azoknak az önkormányzatokhoz fűződő kapcsolatainak formális, strukturális jellemzői?*

Kutatásunk második kérdése a strukturális szempontokról a funkcionálisakra helyezi át a hangsúlyt, és az önkormányzati vállalatoknak az önkormányzati szolgáltatásnyújtásban betöltött szerepének leírására irányul:

(KK2): *Milyen és hogyan alakult a magyarországi önkormányzati vállalatoknak az önkormányzati szolgáltatásnyújtásban betöltött szerepe?*

A kutatási kérdések megfogalmazása során szorító korlátként jelent meg az adatok és információk korlátozott rendelkezésre állása, illetve hozzáférhetősége. E korlátokat mérlegelve a fenti két kutatási kérdésünk időbeli hatálya a „történeti jelenkor”, praktikusán a 2000-es évek vége óta eltelt időszak.

Utolsó, harmadik kutatási kérdésünk ellép a fenti két kutatási kérdés döntően exploratív–deskriptív ambíciójától, és egy kezdeti, első lépést tesz az önkormányzati vállalatok magyarországi működésével kapcsolatos jelenségek magyarázó célú vizsgálata irányába. Noha a kutatás általános ambíciója a magyarországi önkormányzati vállalatok általában vett elterjedtségének vizsgálata és magyarázata, az e kérdés vizsgálatához szükséges adatok hiányában – ismét csak számot vetve a kutatás empirikus korlátaival – első, kiinduló lépésként a budapesti önkormányzati vállalatok populációjára szűkítjük a vizsgálatot.

(KK3): *Mely tényezők és milyen módon befolyásolják a budapesti önkormányzati vállalatoknak az önkormányzati működésben betöltött szerepét?*

Természetesen az önkormányzati vállalatok szerepét sok tényező, komplex és változatos módokon befolyásolja. A rendelkezésre álló adatok súlyos korlátai, valamint a jelen kutatás úttörő jellege miatt harmadik kutatási kérdésünk viszonylag szűkebb elméleti és empirikus keretek között fogjuk vizsgálni, ezekre a felhasznált adatok bemutatása után térünk vissza.

A kutatáshoz felhasznált adatok és módszerek. A kutatás hipotézisei

Mint arra a korábbiakban már rámutattunk, e kutatás megkezdésének időpontjában nem léteztek a magyarországi önkormányzati vállalatok átfogó leírásával foglalkozó tudományos munkák, valamint nem álltak rendelkezésre az önkormányzati vállalatokra vonatkozó átfogó adatok és nyilvántartások. Mint fentebb említettük, a kutatás egyik fő akadályát az ezekből fakadó információ- és adathiány jelenti. Első két kutatási kérdésünk (KK1–KK2) vizsgálata

tának empirikus bázisa ezek miatt elsődlegesen szakértői interjúk és más – töredékes, nem szisztematikus – empirikus és szakirodalmi adatok. A kutatás e részében négy vezető szakértővel készítettünk interjút, akik mindegyike több évtizedes, részben gyakorlati, részben pedig kutatási tapasztalattal rendelkezik az önkormányzati vállalatokkal kapcsolatban.

Harmadik kutatási kérdésünk (KK3) megválaszolására egyedi adatbázist használunk, melynek alapját a budapesti önkormányzatoktól részben közvetlen megkeresés alapján, részben közérdekű adatigénylés keretében (az önkormányzatok jegyzőinél) igényelt adatok adják. Az igénylések az önkormányzatok többségi tulajdonában levő, vagy tulajdonában volt önkormányzati vállalatok neveire, cégjegyzékszámaira és az önkormányzati tulajdoni hányad nagyságára terjed ki, az 1990–2022 közötti időszakra vonatkozóan. A megkeresésekre a fővárosi, valamint tizenkettő kerületi önkormányzat bocsájtott rendelkezésünkre megfelelő adathalmazt, amelyeket az online céginformációs rendszer használatával egészítettük ki (ld. Melléklet). Mindennek eredményeként készült el az elemzés alapját képező, a szóban forgó önkormányzati vállalatok számának 1998 és 2022 közötti alakulását már kielégítő megbízhatósággal és érvényességgel leíró adatbázisunk (az ezt megelőző időszak vonatkozásában a számunkra elérhető adatok túlságosan töredékesnek és megbízhatatlannak bizonyultak), benne 778 önkormányzati vállalattal, amelyek közül 354 állt fővárosi és 424 kerületi tulajdonban a vizsgált időszakban (ld. újból a Mellékletet).

Kutatási kérdésünkkel kapcsolatban három – a releváns nemzetközi szakirodalomba beágyazott (abból derivált) – feltételezéssel éltünk; az állami és az önkormányzati vállalatokon keresztül történő közszolgáltatás nyújtási gyakorlat, valamint az állami és az önkormányzati vállalatok feladatellátásban betöltött szerepének összevethetősége érdekében részben támaszkodva Hajnal és Hajnal (2023) munkájában megjelenő hipotézisekre. Ezek a közigazgatási reformdoktrínákhoz, a gazdasági világválsághoz és a magyar központi kormányzat változásaihoz kötődnek, mint olyan tényezők, amelyek összefüggésbe hozhatók az önkormányzati vállalatszámok változásaival.

A közszolgáltatások üzleti alapra történő áthelyezése az NPM (New Public Management)-reformok egyik fontos összetevője: az NPM-reformok hatására számos országban kimutatható módon nőtt meg a kormányzati vállalatok száma (Verhoest et al., 2012; Grossi et al., 2015). Drechsler (2005: 19.) és mások szerint azonban idővel az NPM egyre inkább megszűnt egy életképes/jól működő koncepció lenni. Randma-Liiv és Drechsler (2017) csakúgy, mint Drechsler (2005) állítják, hogy a közép- és kelet-európai kontextusban nagyjából az EU-csatlakozás időpontjára tehető ez a fordulópont. Ezek alapján körülbelül Magyarország EU-csatlakozását (2004. május 1.) követően feltételezhető, hogy az NPM-technikákkal ellentétes, gyakran poszt-NPM-nek nevezett (Dunleavy et al., 2005) megközelítések és technikák terjedése vette kezdetét (mivel a

dátum meghatározása önkényesnek tűnhet, a későbbiekben a 2004 előtti egy és azt követő három évet is megvizsgáljuk mint lehetséges fordulópontot). A poszt-NPM az üzleti alapon történő szolgáltatásnyújtás nem üzleti alpra történő áthelyezését hajtja, ami az önkormányzati vállalatok számának csökkenésével jár együtt (dekorporatizáció, centralizáció, vállalati felszámolások). Az ilyen jellegű elmozdulások a 2000-es évek második felétől erőteljesebben voltak jelen (Drechsler–Kattel, 2009; Randma-Liiv–Drechsler, 2017).

Ezek alapján a következőt feltételezzük:

H3.1: A közigazgatási reformdoktrínák terjedése hatással van a vállalati formában történő közszolgáltatás-nyújtásra: az NPM és poszt-NPM közötti átmenet során változás tapasztalható az önkormányzati vállalatszám-változás trendjében és ütemében, tehát csökkenő, kisebb ütemben növekvő önkormányzati vállalatszám-változás veszi kezdetét.

Tovább lépve következő magyarázatunk irányába, a rendszerszintű pénzügyi problémák erőteljesebben jelentkezhetnek válságok idején (Andrews et al., 2020). Az elmúlt három évtized legmeghatározóbb gazdasági válsága a 2008-as volt (Thynne, 2011; Kickert, 2012). A 2008-as gazdasági válság 2007 decembere és 2009 júniusa közé tehető (vö. NBER, 2021). Ilyen válságkörnyezetben kiadáscsökkenés érhető el a közszolgáltatások piaci alapon történő biztosításával (korporatizáció, privatizáció) (Andrews et al., 2020), valamint centralizáció révén. A centralizáció jelen esetben az önkormányzati vállalatok államosítását jelenti, amelyet a központi kormányzat a válság pénzügyi hatásainak enyhítésére alkalmazott Magyarországon (Horváth–Bartha, 2018: 138.). E fentebb felsorolt folyamatok eltérő módon hatnak az önkormányzati vállalatszámokra:

- a korporatizáció során nő az önkormányzati vállalatok száma: a korábban nem vállalati formában működő önkormányzati szervezeteket, egységeket önkormányzati vállalatokká alakítják;
- a privatizáció során az önkormányzati vállalatok száma csökken: az önkormányzati vállalatokat magán kézbe adják,
- a centralizáció során az önkormányzati vállalatok száma csökken: az önkormányzati vállalatokat állami vállalatokká alakítják.

Ezek alapján feltételezzük, hogy:

H3.2: A 2008-as gazdasági válság hatással van a vállalati formában történő közszolgáltatás-nyújtásra, azonban a vállalatszámok vonatkozásában hipotézis csak a változás tényére fogalmazható meg, annak várható irányára nem.

Az elmúlt évtizedekben kormányra került ellentétes „politikai színű” pártok egymással határozottan ellentétes – piacbarát vagy piacellenes – retorikát alkalmaztak. Az Orbán-kormányok (1998–2002 és 2010-től) által képviselt privatizációellenesség – az erős állam ideája (G. Fodor–Stumpf, 2007) – összességében is szemben áll az elmúlt három évtized többi kormánya által képviselt, jobbra privatizációpárti ideológiával.

Magyarországon a 2000-es évek második feléig tartó időszakot az intézményes privatizáció jellemezte, amelynek során (párhuzamosan a privatizációval) épült ki a magyar centralizációs hagyományokkal ellentétes decentralizációs elveken alapuló önkormányzati rendszer (Pálné Kovács, 2020). A privatizációban először az első Orbán-kormány idején (1998–2002) következett be megtorpanás és a privatizációt végül csak az első Orbán-kormányt követő baloldali kormányok folytatták le és fejezték be. A második Orbán-kormány megalakulását követően (2010) egy korszak zárult le, amelytől kezdődően az uralkodó kormányzat szisztematikusan tudott véghez vinni egy olyan átmenetet, amelyben a kormányzati apparátusok strukturális centralizációja egy jellemző és általános törekvés volt (Hajnal–Boda, 2019; Bauer et al., 2021). Ez két fő mozzanatból állt: a korábban privatizált, főként közművállalatok újra önkormányzati kézbe adásából (remunicipalizáció), valamint egy általános, szinte mindre kiterjedő centralizációból (Hoffman, 2012; Sente, 2012; Horváth–Péteri, 2013; Lentner, 2014; Hegedűs–Péteri, 2015; Horváth, 2016b; Horváth–Bartha, 2018).

Így végezetül a fentiek alapján feltételezzük, hogy:

H3.3: A központi kormányzat „politikai színének” változása hatással van a vállalati formában történő közszolgáltatás-nyújtásra: az ellentétes ideológiájú kormányciklusokban az önkormányzati vállalatok számának ellentétes irányú változása veszi kezdetét, a jobboldali pártok hatalomra kerülését követően az önkormányzati vállalatok száma csökken/stagnál, míg a baloldaliak esetén nő.

ELEMZÉS

Elemzésünkben a helyi önkormányzatoknak a közszolgáltatások biztosítására rendelkezésre álló négy szervezeti lehetősége közül – költségvetési szervezetek, közhasznú társaságok (ezeket csak 2006-ig lehetett létrehozni), gazdasági társaságok (korlátolt felelősségű vagy részvénytársaságok) és holding típusú gazdálkodó szervezetek (más cégeket tulajdonló ernyőcégek) – a gazdasági társaságokra és a holding típusú gazdálkodó szervezetekre fordítjuk figyelmünket, ugyanis ezek tartoznak az önkormányzati vállalatok fogalmi kategóriájába.

Mint írtuk, az önkormányzati vállalatok hazai környezetben történő vizsgálata egy kevésbé kiforrott terület. Az önkormányzati vállalatok feladatellátásban betöltött szerepének és működésének alakulása a magyar önkormányzatiság egy olyan sajátos környezetében jelenik meg, amely jelentős és gyors átalakuláson ment keresztül az elmúlt bő egy évtizedben. Ezen átalakulás eredményeként az önkormányzatok 1990–2010 közötti nagymértékű közfeladat-ellátási autonómiája, 2010-től fokozatosan radikálisan csökkent, amelyet általánosságban is az önkormányzatok határozott és jelentős funkcióvesztése

kísért (erről lásd bővebben például Balázs et al., 1999; Horváth, 2007a; Lóránt-Varga, 2008; Pálné Kovács, 2008; Hegedűs–Péteri, 2015; Gyergyák, 2020; Pálné Kovács, 2020). A továbbiakban e tágabb kontextust ismertnek tételezve figyel-münket az önkormányzati vállalatok kérdéskörére irányítjuk.

Az önkormányzati vállalatok önkormányzatokhoz fűződő kapcsolatainak formális-strukturális jellemzői

A magyar önkormányzati vállalatok belső működésével és autonómiájával foglalkozó meglévő szakirodalom korlátozottan áll rendelkezésre, és azok többnyire a jogi szabályozásra fókuszálnak. Azonban a gyakorlat, mint azt interjúink is sugallják, csak némileg korlátozottan követi a jogi szabályozást.

A helyi önkormányzatok tulajdonosi jogait a választott önkormányzati képviselő-testületek gyakorolják, amelyek a helyi önkormányzatok fő döntéshozó szervei. Feladataik közt megtalálható (lásd ÁSZ, 2021; Lehoczki, 2019) az önkormányzati vállalatok (i) üzleti terveinek és beszámolóinak jóváhagyása, (ii) közszolgáltatás nyújtási (minőségi és mennyiségi) paramétereinek meghatározása, (iii) alapszabályainak jóváhagyása és módosítása; (iv) igazgatótanácsi és felügyelőbizottsági tagjainak kinevezése, (v) szervezeti és működési szabályzatainak jóváhagyása, valamint (vi) (jellemzően) az ügyvezető igazgatóinak (és a vezetői apparátusuknak) kinevezése.

A tulajdonosi jog gyakorlására vonatkozó szabályokat az önkormányzati képviselő-testület az ügyrendjében határozza meg. A kulcsfontosságú, stratégiai döntéseket jellemzően szintén a képviselő-testület maga hozza meg. Ugyanakkor bizonyos döntéseket – például a felső vezetők kinevezését vagy az éves üzleti terv jóváhagyását – gyakran a polgármesterre vagy (esetenként) a képviselő-testület valamelyik bizottságára ruházzák át. Kivételt ezek alól a holding típusú szervezeti elrendezések jelentenek. Ezekben az esetekben az önkormányzati vállalatok feletti tulajdonosi jogokat a holding (és nem a képviselő-testület), az önkormányzat a vállalat fölötti felügyeletet közvetve, a holding működésének ellenőrzésével gyakorolja. A holding típusú szervezeteket elsősorban a nagyobb városokban alkalmazzák, főként a közművállalatok működtetésére. A szakértői interjúk alapján úgy tűnik, hogy a holdingok létrehozásának fő motivációja a működési feladatok elválasztása a közvetlen politikai felügyelettől; ezzel összhangban a holdingok igazgatótanácsa jellemzően nem politikus tagokból áll. Politikusok a holdingtársaságokban csak mint felügyelőbizottsági tagok jelennek meg (szintén nem sok esetben), ami némi befolyást biztosít számukra a szervezetek működésére nézve.

Az önkormányzati vállalatok alapító okiratában az önkormányzatok meghatározzák az ellátandó közfeladatokat és az e feladatok ellátására vonatkozó követelményeket. Az önkormányzati vállalatok létrehozására vonatkozóan

nincsenek külön jogi előírások. Ennek megfelelően a helyi önkormányzatok vállalataikat a működésük pénzügyi és strukturális szempontjait szabályozó általános keretek között saját belátásuk szerint hozzák létre.

Ami az önként vállalt önkormányzati feladatokat illeti, ezeket az önkormányzatok túlnyomórészt önkormányzati vállalatokon keresztül látják el; ilyenek jellemzően a kulturális szolgáltatások (például színházüzemeltetés és helyi műsorszolgáltatás), a park- és közterület-fenntartás, a helyi piacok működtetése és a sportlétesítmények ellenőrzése (ÁSZ, 2019a, 2019b és 2019c). Az önkormányzati vállalatok működhetnek nonprofit vagy profitorientált gazdasági társaságként is.

Ami az önkormányzati vállalatok belső vezetési struktúráját illeti, szemben a magántulajdonban levő vállalatokkal, az operatív vezetéstől strukturálisan elkülönült felügyelőbizottságok létrehozása minden esetben kötelező (Lehoczki, 2019: 119.). A felügyelőbizottság az önkormányzati vállalatok előzetes ellenőrző szerve, amelynek fontos feladata, hogy véleményezze az éves vállalati jelentéseket. Ezeket végső soron – következő lépésben – az önkormányzati képviselő-testület hagyja jóvá.

Az önkormányzati vállalatok operatív irányításának strukturális jellemzői a társaságok jogi formájától és méretétől függenek (önkormányzati vállalat korlátolt felelősségű társaságként vagy részvénytársaságként jegyezhető be). A korlátolt felelősségű társaságként működő önkormányzati vállalatok esetén egy vagy több vezérigazgató is lehet. Egyes esetekben ugyanakkor egy egységes irányító testület látja el az operatív irányítás és a felügyelőbizottság jogszabályban előírt feladatait (ezeket a különálló felügyelőbizottság és igazgatótanács helyett hozzák létre). A részvénytársaságok jellemzően egyetlen vezérigazgató felügyelete alatt állnak. Ez esetben azonban lehetőség van igazgatótanács létrehozására is, amely különösen a nagyobb önkormányzati vállalatok esetében egy jellemző gyakorlat (Lehoczki, 2019: 118.). Az igazgatótanács közvetlenül felelős a vállalat működéséért és önállóan határoz a szervezeti és működési szabályzatról.

Ami az önkormányzati vállalatok autonómiáját illeti, azok jelentős mértékű formális autonómiát élveznek a stratégiai és (változó, de jelentős mértékben) a rutinműveletek tekintetében. A tulajdonosok azonban mind a képviselő-testületen, mind az önkormányzati vezetésen keresztül döntő befolyással bírnak. Interjúink alapján az önkormányzati vállalatok irányítása a következő irányelvek szerint működik (különösen a nagyobb településeken).

Amint azt már korábban említettük, jogi szempontból az önkormányzat képviselő-testülete a végső döntéshozó a vállalatok működésében. Az igazgatótanács és a felügyelőbizottság azonban gyakran informális konzultációk során hozza meg a működésre vonatkozó döntéseket, amelyeket a képviselő-testület általában el is fogad. Szakértői interjúink szerint a képviselőtestületek (és a polgármesterek) ritkán gyakorolnak közvetlen befolyást a konkrét mű-

ködedési döntésekre, vagyis – bár végső döntéshozói szereppel bírnak – általában elfogadják a vállalati szinten meghozott döntéseket.

Az önkormányzati vállalatok igazgatótanácsai és felügyelőbizottságai általában havonta egyszer üléseznek. Az ülések napirendjeinek előkészítése az operatív vezetés feladata. Bár a felügyelőbizottság alapvetően nem rendelkezik közvetlen felelősséggel (vagy kézzelfogható döntési kompetenciával) a vállalati működéssel kapcsolatban, a felügyelőbizottság kérhet jelentéseket az operatív vezetéstől és javaslatokat is megfogalmazhat a tulajdonos számára. Sőt, néhány ritka esetben a felügyelőbizottság előzetes jóváhagyása nélkül nem lehet egy kérdést az igazgatótanács elé utalni. A felügyelőbizottságnak továbbá, ha súlyos jogsértés veszélye fenyeget – részvénytársaságok esetében –, jogában áll közgyűlést összehívni. Így a kemény döntési hatáskörök hiánya ellenére a felügyelőbizottság aggályait az igazgatótanács jellemzően komolyan veszi. Nézeteltérés esetén a két testület vezetői gyakran megpróbálnak informális megállapodásra jutni egymással.

Az operatív vezetés (amely a vállalat ügyvezetőiből áll) feladata a vállalat működésének biztosítása, így különösen a gazdaságosság és a hatékonyság szempontjainak érvényesítése, összhangban azzal az általános követelménnyel, hogy az önkormányzati vállalatokat úgy kell vezetni, hogy ne termeljenek veszteséget. Formálisan az önkormányzati vállalatok operatív vezetése önállóan hoz döntéseket a foglalkoztatási kérdésekben (pl. felvétel, elbocsátások). A vállalat pénzügyeit illetően azonban a fontosabb döntéseket (mint például a jelentős hitelek felvétele és visszafizetése) előre meg kell tervezni és meg kell indokolni, és a tulajdonosnak jóvá kell hagyni. Hasonlóképpen, a vállalati beruházások jóváhagyása (bizonyos eltérésekkel és bizonyos mértékig) az operatív vezetés döntési kompetenciájába tartozik. A jelentősebb beruházások általában itt is a tulajdonos jóváhagyását igénylik, csakúgy, mint az uniós finanszírozás iránti kérelmek.

Végezetül, a belső szervezéssel kapcsolatos kérdéseket az önkormányzati vállalatok belső szervezeti és működési szabályzata szabályozza, amely, mint írtuk, csak a tulajdonos jóváhagyásával módosítható.

Az önkormányzati vállalatok önkormányzati működésben betöltött szerepe

Az 1990 utáni önkormányzati vállalatok elődjai az ún. tanácsi vállalatok voltak. Ezeket a rendszerváltás során az ország teljes termelési és szolgáltatási szférájának átalakítási folyamatának részeként, több lépcsőben alakították át a piacgazdasággal összeegyeztethető, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaságokká. Az új önkormányzati rendszer létrehozásakor a korábbi tanácsok szervezetei (beleértve a vállalatokat) és egyéb vagyontárgyai (köztük a helyben nyújtott szolgáltatásokhoz szükséges vagyontárgyak, valamint az

ingatlanok, erdők, vizek és egyéb pénzeszközök) az újonnan megalakult helyi önkormányzatok tulajdonába kerültek. A helyi önkormányzatok vállalataiban pedig az önkormányzati részesedéseket az azok tulajdonában lévő földterületek értékének arányában határozták meg (Péteri, 2003: 19.). Az 1990-es évek közepére a helyi önkormányzatok törvényes jogot kaptak, hogy helyi közfeladataik ellátására új költségvetési szervezeteket, gazdasági társaságokat, nonprofit és egyéb szervezeteket hozzanak létre, illetve tulajdonoljanak.

Mint korábban már utaltunk rá, a gazdasági (és a korábbi közhasznú*) társaságokat jellemzően a fizikai és infrastrukturális szolgáltatásokban alkalmazzák; 2006-ban pl. – mely, jellemzően, a rendelkezésre álló legfrissebb adatok keletkezési ideje – a vízellátás 86, a kommunális hulladékgyűjtés 89, a távhőszolgáltatás 95, a helyi tömegközlekedés közel 100 százalékát önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok által látták el (Péteri, 2007). Ezzel szemben a költségvetési szervezeteket mint szervezeti formát túlnyomórészt a humán közszolgáltatások (pl. iskolai és egészségügyi szolgáltatások) keretében, valamint néha vagyongazdálkodási feladatok ellátásában veszik igénybe.

A helyi önkormányzatok szervezeti felépítését érintő legjelentősebb közpolitikai változás az önkormányzati vállalatok körében történt. 2010-től kezdve a helyi és regionális közműszolgáltatások széles köre vált a központi kormányzat egymást követő átalakítási szándékú intézkedéseinek tárgyává. Ez kezdetben remunicipalizációhoz – vagyis a korábban magántulajdonba került gazdasági társaságok önkormányzati tulajdonba vételéhez – és szervezeti összevonásokhoz, majd államosításhoz vezetett (Hegedűs–Péteri, 2015). Habár a közszolgáltatások remunicipalizációja (szemben a korábbi privatizációs tendenciákkal) széles körben és változó kontextusban egy nemzetközileg is megfigyelhető tendencia volt, a helyi szolgáltatásokat nyújtó vállalatok államosítása egy specifikusan magyar sajátosságnak tekinthető (Horváth, 2016a). Ugyanakkor a közfeladatok ellátásának szervezeti kereteit érintő változások kapcsán érdemes megjegyezni, hogy a korábbi (szocialista-liberális) kormányok privatizációpárti, a pénzügyileg erős külföldi (nyugati) közműszolgáltatóknak kedvező privatizációs gyakorlatának visszafordítása, valamint az azoknak tulajdonított monopolisztikus árképzési gyakorlat elleni küzdelem a 2010-es évek egymást követő Orbán-kormányainak kulcsfontosságú retorikai, ideológiai és politikai üzenete volt (Horváth–Péteri, 2013; Hegedűs–Péteri, 2015; Horváth, 2016b; Horváth–Bartha, 2018).

Interjúalanyaink megítélése szerint a szabályozási és egyéb közpolitikai változások egy része, különösen a kezdeti remunicipalizáció és a szolgáltatók összevonása, bizonyos mértékig indokolhatók technikai és gazdasági érvek-

* A 2000-es évek közepe óta a közhasznú társaságokat egyre több kritika érte a pénzügyeik átláthatatlansága miatt (Sárközy, 2006; Horváth, 2019). Ennek megfelelően 2006-tól nem engedélyezték, hogy új közhasznú társaságokat alapítsanak, így arányuk fokozatosan csökkent a „rendszer”, jellemzően nonprofit formában működő önkormányzati vállalatok javára.

kel. Így például a víziközmű-szolgáltatás esetén a széttagoltság méretgazdaságossági problémákhoz vezetett (sőt, a vízellátási infrastruktúra nagy részét a kifejezett jogszabályi tiltás ellenére privatizálták 1990 és 2010 között). (A vízügyi ágazat átalakulásának további részleteit lásd: Ungvári–Koskovics, 2011; Horváth, 2016c, 2018 és 2019.)

A fenti folyamatok eredményeként a (többnyire külföldi) magánszolgáltatók szisztematikusan szorultak ki a közműszektorból. Interjúalanyaink szerint azonban nem minden esetben voltak érvényesek a – privatizáció- és külföldi befektető-ellenes retorika mellett szintén hangsúlyosan megjelenő – méretgazdaságossági érvek. A szilárdhulladék-kezelés esetén például a piac szerkezetének átrendeződése a szolgáltatók spontán összeolvadásával már a 2000-es években megkezdődött. Bár a helyi közműszolgáltatókat számos okból kritizálták (pl. elszámoltathatósági mechanizmusaik átláthatatlansága miatt), az újonnan és mesterségesen – jogi szabályozási eszközökkel – létrehozott szolgáltatási régiók néha a működési hatékonyság csökkenését eredményezték.

A közműszektorban lezajlott remunicipalizáció az átalakulásnak csak az első szakasza volt. A szélesebb körű centralizáció felé történő elmozdulás részeként a központi kormányzat korlátozta a korábban önkormányzati tulajdonú közművállalatok tulajdonosi jogait, valamint a saját kezében központosította a helyi szabályozási hatásköröket (pl. a tarifák megállapítása).

Összefoglalva, a helyi önkormányzatok közszolgáltatás-nyújtásának szervezeti aspektusait befolyásoló változások többsége a központi kormányzat felől érkezett. Ezek a változások túlnyomórészt a közműszektorban működő vállalatokat érintették, mint például a kéményseprés, a távhőszolgáltatás, a villamosenergia-szolgáltatás, a földgázszolgáltatás és a szennyvízkezelés.

Az önkormányzati szolgáltatások nyújtására igénybe vett szervezetek szervezeti forma szerinti összetételére és ezen összetétel elmúlt évekbeli alakulására vonatkozóan, mint jeleztük, nincsenek publikált vagy számunkra elérhető, rendszerezett, országos adatok. Ebből kifolyólag az önkormányzatok e téren megjelenő szervezeti választásainak mintázatait, az azokat alakító tényezőket szakértői interjúk alapján igyekeztünk azonosítani. Egy ilyen összefüggés, hogy – különösen a nagyobb városokban – az önkormányzatok által ellátott közműszolgáltatások egyre több esetben szerveződnek holdingszervezetekbe. Emellett, különösen az olyan helyi közszolgáltatások esetén, amelyeknél a felhasználói díjak túlnyomórészt fedezni tudják a működési költségeket (például fürdő- vagy sportlétesítmény-üzemeltetés), jellemző a vállalati formában működő szolgáltatásnyújtás, ami vagy önkormányzati vagy magántulajdonban lévő, szerződéses alapon működő vállalkozásokon keresztül valósul meg. Azokat a közszolgáltatásokat azonban, amelyek esetén a felhasználói díjak nem fedezik teljes mértékben a működési költségeket, csak akkor lehet vállalati formában biztosítani, ha azok kötelező (tehát nem önként vállalat) önkormányzati feladatok (pl. helyi tömegközlekedés). A nem kötelező önkormányzati fel-

adatok (pl. idősek otthona) esetében az önkormányzatnak nincs elegendő jogalapja arra, hogy támogatást nyújtson a vállalkozásnak, így ezekben az esetekben az önkormányzati vállalatok általában nem használhatók. Következésképpen a pénzügyileg veszteséges, önként vállalt közszolgáltatásokat jellemzően költségvetési szervezetek által biztosítják. Végezetül említést érdemel az is, hogy a jelentős beruházást igénylő közszolgáltatások esetén, alapvetően ugyan csak a 2000-es években, gyakran került sor magánbefektetők bevonására, például vegyes tulajdonú önkormányzati vállalatok létrehozása révén.

Mint közismert, az önkormányzatok feladatai a 2010-es években összességében jelentősen csökkentek az 1990–2010 közötti időszakhoz képest (Pálné Kovács, 2009; Hegedűs–Péteri, 2015; Gyergyák, 2020; Pálné Kovács, 2020). Ez a csökkenés túlnyomórészt olyan közszolgáltatási területeken következett be, ahol jellemzően a költségvetési szférába tartozó szervezetek működnek; például az egészségügy, a szociális ellátás és az oktatás. A tendencia azonban a közműágazatban is megmutatkozott. Itt az volt a jellemző forgatókönyv, hogy a magántulajdonosok (majd az önkormányzati tulajdonosok) által működtetett közműszolgáltatást központilag előírt árszabályozással és szolgáltatásnyújtási előírásokkal gazdaságossági szempontból egyre inkább fentarthatatlanná tették (pl. szigorúbb közbeszerzési szabályokat alkalmaztak a nem köztulajdonban lévő szervezetekre nézve). Az önkormányzati tulajdonosokat bizonyos mértékig kompenzálták az egységesített általános központi kormányzati transzferek révén. Ilyen kompenzáció hiányában azonban a külföldi magánüzemeltetők egyre inkább arra kényszerültek, hogy kivonuljanak ezekből az ágazatokból. Az államosítással és a szolgáltatásnyújtás átrendeződésével szerepüket kormánybarát üzleti csoportok, vagy központi kormányzati támogatásban részesülő, állami tulajdonú (politikailag ellenőrzött) szereplők vették át (Hegedűs–Péteri, 2015).

Ezek a tendenciák némileg eltérően jelentkeztek a közműszektor különböző alszektoraiban. A víziközmű-ágazatban a 2011. évi CCIX. törvény előírta az üzemeltetők számára, hogy elérjenek egy minimális működési méretet. Ez kezdetben 50 000 felhasználói egyenérték volt, amelyet 2014-ben 100 000, majd 2016-ban 150 000 felhasználói egyenértékre emeltek (Horváth–Péteri, 2013). Ezáltal a korábbi, több, mint 400 szolgáltatóból álló piac 2012 végére 50, 2016-ra pedig 30 szolgáltatóra csökkent. A szilárdhulladék-kezelés esetén az eredeti 100 hulladékgazdálkodási vállalatból álló piac mérete a 2010-es évek közepére mintegy 60 vállalatra csökkent. Ezek „fölkött” 19 regionális, a kormányzat által kontrollált hulladékgazdálkodási vállalat működött. A távfűtés kivétel volt ez alól az általános tendencia alól. Ezen a területen nem zajlott le az előbbieken leírt folyamat. A saját távfűtési hálózattal rendelkező városokban (számuk körülbelül 100–110) az önkormányzatok jellemzően saját önkormányzati vál-

lalatokat hoztak létre a közszolgáltatás-nyújtásra, amelyek esetenként magántulajdonban (ill. némelyikük külföldi tulajdonban) voltak.

A fent vázolt folyamatok eredményeként a központi és a helyi közszolgáltatások aránya a 2000-es éveket jellemző körülbelül 1:1 arányról a 2010-es évek második felére körülbelül 4:1 arányra változott a központi kormányzat javára. A rendelkezésre álló információk alapján ugyanakkor nem lehet számszerűsíteni az önkormányzati vállalatok súlyának változását, amelyet 2010 előtt a víziközmű-ágazat, a szilárdhulladék-kezelés és a távfűtés esetén megközelítőleg 80 százalékos részesedés jellemezett.

A budapesti önkormányzati vállalatok dinamikájának kvantitatív vizsgálata

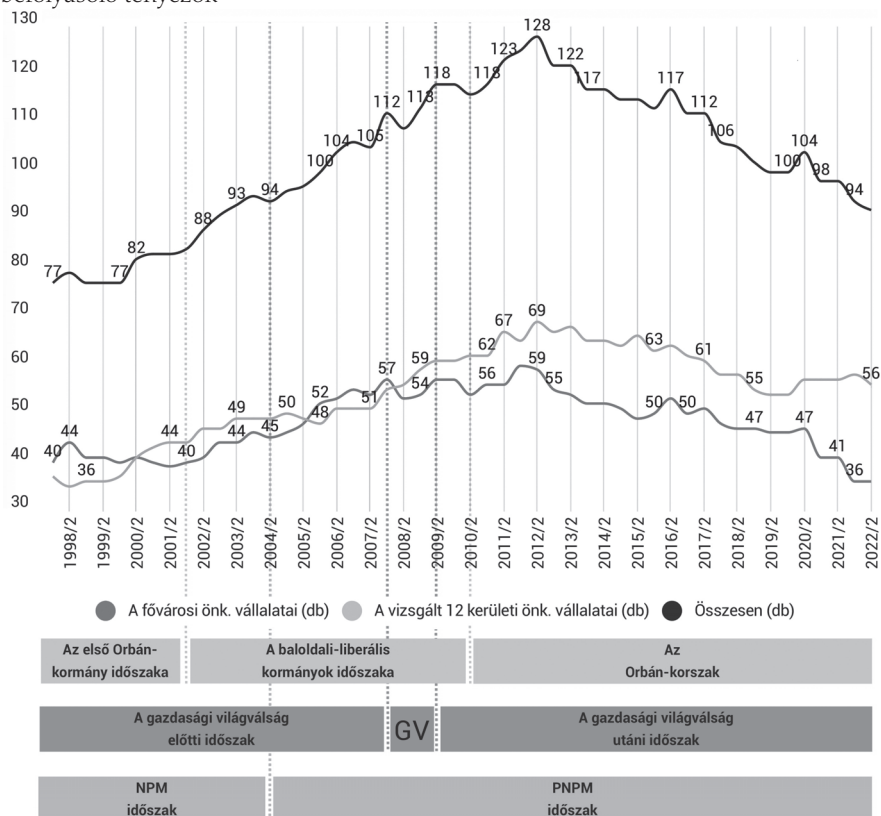
Az eddigiekben az önkormányzati vállalatok működésének és alkalmazásának jellemzőit országos szinten vizsgáltuk; a vizsgálat módját és időbeli fókuszát pedig az elérhető adatok korlátozott volta jelölte ki. Ennek megfelelően a hangsúly a 2010-es évek jellemzőinek kvalitatív, szakértői interjúkon alapuló leírásán volt. Az alábbiakban a harmadik kutatási kérdésünk irányába fordulva a budapesti önkormányzati vállalati szcéna kvantitatív leírására és vizsgálatára térünk át. Az adatszerűség e magasabb foka, amint a kutatási kérdésekkel, hipotézisekkel, adatokkal és módszerekkel foglalkozó pontban láttuk, ha korlátozottan is, de lehetővé teszi az önkormányzati vállalatok szerepét befolyásoló egyes tényezők számszerű, statisztikai vizsgálatát is.

Az önkormányzati vállalatok önkormányzati működésben betöltött szerepét befolyásoló tényezők kapcsán egy ábrán szemléltetjük (Hajnal–Hajnal, 2022) a (i) hipotéziseinkben megjelenő önkormányzati vállalatszám változásával összefüggésbe hozható tényezők időszakait, valamint (ii) az empirikus adatgyűjtésünkből származó adatok alapján előállt (összesített, fővárosi és önkormányzati) önkormányzati vállalatszám-alakulást (1. ábra).

Az ábrán:

- az NPM-ből a poszt-NPM irányába tartó doktrinális átmenet kapcsán meghatározott két időszak (vö. H3.1 hipotézis) – A NPM 2004 első félévéig és a poszt-NPM-korszak 2004 második félévétől,
- a gazdasági világválság kapcsán meghatározott három időszak (vö. H3.2) – 2007 második félévéig a válság előtti, míg 2009 második félévétől a válság utáni időszakok, illetve 2008 első és 2009 első féléve között a válság időszaka –, valamint
- a központi kormány színének változása alapján meghatározott három időszak (vö. H3.3) – 1998 második és 2002 első féléve között az első Orbán-kormány időszak, 2002 második és 2010 első féléve között a baloldali-liberális kormányok időszak, valamint 2010 második félévét követően az Orbán-kormányok időszak – látható.

1. ábra. A budapesti önkormányzati vállalatok számának változása és a 1998 és 2022, valamint az önkormányzati vállalatok önkormányzati működésben betöltött szerepét befolyásoló tényezők



Forrás: saját számítás.

Első hipotézisünket (H3.1) két egymással ellentétes reformdoktrína (NPM és poszt-NPM) közti átmenettel kapcsolatban alkottuk. E tényező hatását időben – hangsúlyozottan elméleti, az e tekintetben irányadó, hangsúlyozottan nemzetközi szakirodalom alapján álló megfontolások mentén – Magyarország 2004-es EU-csatlakozásához kötöttünk (ezen irodalom részletesebb áttekintését ld. Hajnal–Hajnal, 2023: 11.), azzal a megjegyzéssel, hogy az empirikus megállapítások robusztusságának növelése érdekében – egyfajta érzékenységvizsgálat gyanánt – számításainkat a 2004-es referencia-időpont mellett további időpontokra (2003-ra, 2005-re, 2006-ra és 2007-re) is elvégezzük. A fenti ábrán megjelenő adatok és trendek alapján nem jelenthető ki, hogy az NPM–poszt-NPM doktrinális átmenet érzékelhető hatást gyakorolt volna az önkormányzati vállalatok mennyiségére. 2004-et megelőzően és azt követően is vál-

tozó ütemű, de hosszú távon is egy folyamatosan felfelé mutató önkormányzati vállalatszám-változás volt tapasztalható, amely megállapítás így a 2002-t követően és 2008-at megelőzően bármely referencia-időpont mellett szintén érvényes lenne.

Második hipotézisünket (H3.2) a 2008-as gazdasági világválsággal kapcsolatban fogalmaztuk meg. A hipotetizált hatást 2008 első és 2009 első féléve közötti időszakra datáltunk, ugyanis a gazdasági visszaesés 2007 decemberétől 2009 júniusáig tartott (vö. uo.). Bár a rendelkezésünkre álló adatok alapján 2008 első és második féléve között visszaesés történt az összes és a fővárosi önkormányzati vállalatszámokban is – miközben az összkerületi vállalatszámok kis mértékben növekedtek –, 2008 második és 2009 első féléve között növekedés volt tapasztalható mindhárom függő változó esetében. Így nem egyértelmű, hogy lenne kapcsolat a gazdasági világválság és az önkormányzati vállalatok száma között, ugyanis hasonló kilengések a teljes vizsgált időtávon többször is jelentkeztek. Továbbá a válság kezdetét jelentő félév utáni másfél évben (2008 első és második, valamint 2009 első féléve) hasonló átlagos önkormányzati vállalatszám-növekedés történt, mint a megelőző három félévben (2006 második, valamint 2007 első és második féléve). Vagyis ebben az esetben összességében nem jelenthető ki, hogy a 2008-as gazdasági világválság hatására megváltozott volna az önkormányzati vállalatszám-változás trendje.

Harmadik hipotézisünk (H3.3) a központi kormányzat „politikai színének” hatásával kapcsolatos. Ezt a hatást oly módon operacionalizáltuk, hogy az 1998-tól 2022-ig terjedő időszakot jobboldali (Orbán-kormányok), ill. baloldali-liberális időszakokra osztottuk (vö. uo.). Feltételezésünk az volt, hogy az Orbán-féle jobboldali vezetés hatalomra kerülése az önkormányzati vállalatszám csökkenésével/stagnálásával, míg a baloldali-liberális pártok hatalomra kerülése, épp ellenkezőleg, az önkormányzati vállalatszám növekedésével jár. Az eredményeink alapján látszik, hogy az első időszak (ld. *Az első Orbán-kormány időszaka*) első félévében az összes önkormányzati vállalatszám-változásban bekövetkezett visszaesést követően bő egy évnél is hosszabb stagnálás történt. Eközben a fővárosi és összkerületi önkormányzati vállalatszámok egymással ellentétes módon változtak. Ez az egymással ellentétes tendencia az első időszakban végig megmaradt (az összes önkormányzati vállalatszám kismértékű növekedése mellett). Összességében az 1998 második és 2002 második féléve közötti négy éves időszak növekedési üteme lassabb volt, mint az azt követő négy éves időszak növekedési üteme: 11,4 és 18,2 százalékpont (1998 és 2002, valamint 2002 és 2006 között). A második, 2002 és 2010 közötti időszakban (ld. *A baloldali kormányok időszaka*) három nem jobboldali kormány követte egymás, amelyek során nyolc év alatt az összes önkormányzati vállalatszám átlagos növekedési üteme 2,125 új vállalat per félév volt (fele-fele arányban a fővárosi és összkerületi mintákban). Ez magasabb az azt megelőző és az azt követő négyéves ciklusok változási ütemeinél (1998–2002 között 0,875, 2010–2014 kö-

zött $-0,125$) és határozottan magasabb, mint a teljes 1998–2022 közötti időszak növekedési üteme. A hipotézisben megjelenő harmadik időszakban (ld. *Az Orbán-korszak*) egy szembetűnő trendváltzás vette kezdetét. A fordulópont a 2010-ben felálló második Orbán-kormány ciklusának második feléhez köthető; ugyanis míg 2010 második és 2012 második feléve között meredeken emelkedtek az összes, a fővárosi és az összkerületi önkormányzati vállalatszámok – illeszkedve a második Orbán-kormány által hirdetett remunicipalizációs gyakorlatba –, 2013 első felévet követően a korábbi trendekkel ellentétesen kezdtek csökkenni. A csökkenés folyamatos volt. Tíz év alatt az összes önkormányzati 28, a fővárosi önkormányzati 39, míg az összkerületi önkormányzati vállalatszám 18,8 százalékkal csökkent. Összességében tehát 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. Úgy tűnik, hogy a ciklus alatt bekövetkező változások kapcsolatba hozhatók az Orbán-kormány által képviselt privatizációellenes attitűddel. Ezt követően a baloldali kormányok nyolc éve alatt zajlott le a legmeghatározóbb vállalatszám-növekedés, illeszkedve a baloldal piacbarát ideológiájához. Végül pedig a második Orbán-kormány felállását követően a korábbiakkal markánsan ellentétes tendencia vette kezdetét, amely egyrészt a korábban privatizált önkormányzati vagyon újra önkormányzati kézbe vételében (remunicipalizáció), majd a decentralizált rendszer folyamatos leépítésében mutatkozott meg.

Hipotéziseinkkel kapcsolatban és a rendelkezésünkre álló adatok alapján összességében kijelenthetőnek tűnik, hogy Magyarországon a központi politikai akarat áll (leginkább) közvetlen összefüggésben az önkormányzati vállalatszám-változással, míg ilyen jellegű összefüggések a gazdasági világválság/doktrinális változás és a vállalatszám-változások között, azonosítható mintázatok alapján nem jelenthetőek ki.

ZÁRÓ MEGJEGYZÉSEK

Jelen kutatás célja kettős volt. Egyrészt át kívántuk tekinteni és rendszerezni az önkormányzati vállalatok önkormányzati közszolgáltatás-nyújtásban betöltött szerepével foglalkozó – magyar nyelven mindeddig döntően csak más összefüggésben megjelenő, csekély mennyiségű és töredékes – szakirodalmat. Másrészt pedig – a kutatás gyakorlati korlátjaira tekintettel egy viszonylag szűk empirikus bázison, a budapesti önkormányzati vállalati szintérre fókuszálva – kísérletet tettünk az önkormányzati közszolgáltatás-nyújtás empirikus mintázatainak és az ezeket formáló tényezőknek az azonosítására. Hasonló empirikus ambíció – a kormányzati tulajdonú és országos vagy nagyrégiós feladatkörben működő állami vállalatok tekintetében – Hajnal és Hajnal (2022)

munkájában jelent meg; e munkára egyébként a hipotézisek kidolgozása során is jelentős mértékben támaszkodtunk. Mindezek alapján kézenfekvő a jelen, önkormányzati vállalatokkal foglalkozó kutatás megállapításait ezen, az állami vállalatokkal foglalkozó empirikus kutatás megállapításaival összevetni.

A nemzetközi/globális reformdoktrínák (NPM és poszt-NPM) közti átmenet hatásával kapcsolatos hipotézis egyik munkában sem lelt megerősítésre. Ez a megállapítás konzisztens a magyar (és általában a tágabb régió félperifériális kontextusában) a kormányzati működés „globális” (ként megjelenő), nyugati(as) intézményeivel és megoldásaival kapcsolatban született korábbi megállapításokkal (ld. pl. Horváth, 2007b).

Ha a globális, illetve „nyugati” ideák ereje nem is, de a globális gazdasági hatások – így a 2008-as gazdasági világválság – vállalatszám-változásokra vonatkozó feltételezett hatásai az állami vállalatok körében igazolódtak. E ponton azonban jelen, az önkormányzati vállalatokra vonatkozó megállapításaink eltérnek az állami vállalatok tekintetében megfogalmazható megállapításoktól: míg a 2008–2009 közötti időszakban csökkent az állami vállalatok száma (Hajnal–Hajnal, 2023: 13.), addig az önkormányzati vállalatszámok további növekedést mutattak. Az adatok, illetve elméleti megfontolások alapján megfogalmazható azonban egy olyan lehetséges összefüggés is, hogy a gazdasági világválság az önkormányzati vállalati szcénára is gyakorolt – az állami vállalatoknál tapasztaltnál hasonló irányú – változást, azonban ez a hatás csak késleltetve, több áttételen keresztül vezetett az önkormányzati vállalatszámok csökkenéséhez. A válság hatására fokozódó önkormányzati eladósodást követő, a második Orbán-kormány által 2011-től kezdődően véghez vitt önkormányzati adóssághkonszolidáció idején ugyanis az önkormányzati vállalatok centralizációja, illetve az önkormányzati vállalatok számának csökkenése volt tapasztalható.

A (központi) kormányzat politikai irányvonalával, „politikai színével” kapcsolatban feltételezett hatások mind az önkormányzati, mind pedig az állami vállalatok esetében fennállnak; irányuk azonban eltérő, sőt, ellentétes. Míg az első Orbán-kormány idején, valamint a második Orbán-ciklustól kezdődően az állami vállalatok száma nagymértékben nőtt, addig az önkormányzati vállalatoké lényegében ezzel többnyire ellentétes irányban mozgott. Esetükben az első Orbán-kormány idején stagnálás (vagy legalábbis visszafogottság), míg a második Orbán-kormány félidejétől kezdődően egy nagyarányú visszaesés történt. A köztes (2002–2010) időszakban pedig ezekkel ellentétes tendenciák láthatók: 2002 és 2010 között az állami vállalatszámokban inkább egyfajta stagnálás (Hajnal–Hajnal, 2023), míg az önkormányzati vállalatszámokban növekedés volt megfigyelhető.

Végezetül elmondható, hogy míg az állami vállalatok számában egy közel 40 százalékos, megszakításmentes növekedés volt megfigyelhető az 1998–2014 közötti időszakban (uo.: 13.), addig az önkormányzati vállalatszámok nagyjá-

ból a 2000-es évtized végéig nőttek, és 2012-t követően határozott csökkenésnek indultak. Mindez vélhetően nem kis részben az önkormányzatok központi kormányzathoz viszonyított erejének és szerepének széles körű, sok dimenzióban megjelenő elgyengüléséhez, az önkormányzatok és általában a decentralizáció, az önkormányzás 2010-et követő általános háttérbe szorulásához köthető.

MELLÉKLET

Önkormányzati vállalatszámok 1998–2022 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	114 db	354 db
Összes kerületi önkormányzat	147 db	424 db
Budavári Önkormányzat (I. kerület)	7 db	18 db
Erzsébetváros Önkormányzata (VII. kerület)	13 db	45 db
Józsefvárosi Önkormányzat (VIII. kerület)	23 db	47 db
Kőbányai Önkormányzat (X. kerület)	14 db	39 db
Újbuda Önkormányzata (XI. kerület)	22 db	73 db
XIII. Kerületi Önkormányzat	17 db	36 db
Zugló Önkormányzata (XIV. kerület)	9 db	33 db
Rákosmente Önkormányzata (XVII. kerület)	4 db	12 db
Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzata (XVIII. kerület)	20 db	71 db
Kispest Önkormányzata (XIX. kerület)	7 db	15 db
Pesterzsébet Önkormányzata (XX. kerület)	5 db	22 db
Soroksár Önkormányzata (XXIII. kerület)	6 db	13 db
Összesen	261 db	778 db

* Egy önkormányzati vállalathoz egy cégjegyzékszám tartozik.

** Egy cégjegyzékszámra több önkormányzati vállalat létezhet (adott cégjegyzékszámra bejegyzett vállalat több időállapota): új vállalatként tekintünk azokra az önkormányzati vállalatokra, amelyeknek cégjegyzékszám változás nélkül változott meg a neve és jogi formája, főtevékenysége, jegyzett tőkéje vagy többségi tulajdonosa. Ezek egy adott cégjegyzékszámra bejegyzett vállalatok időállapotai (megjegyzés: egy cégjegyzékszámra adott időszakban kizárólag egy vállalat létezik). *Forrás:* saját.

IRODALOM

- Aars, J.–H.-E. Ringkjøb (2011): Local Democracy Ltd: The Political Control of Local Government Enterprises in Norway. *Public Management Review*, 13 (6): 825–844. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.539110>.
- Auer Á.–Boros A.–Szólik E. (2018): *Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Andrews, R.–L. Ferry–C. Skelcher–P. Wegorowski (2020): Corporatization in the Public Sector: Explaining the Growth of Local Government Companies. *Public Administration Review*, 80 (3): 482–493. <https://doi.org/10.1111/puar.13052>.
- Arapis, T. (2013): Enterprise Fund Transfers and their Impact on Governmental Spending and Revenue Patterns of Georgia Municipalities. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 25 (3): 446–473. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-25-03-2013-B004>.
- ÁSZ (2019a): *Elemzés. Az önkormányzati tulajdonú, város- és piacüzemeltetési feladatokat ellátó gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatairól*. Budapest, Állami Számvevőszék.
- ÁSZ (2019b): *Elemzés. Az önkormányzati tulajdonú, sporttal kapcsolatos feladatokat ellátó gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatairól*. Budapest, Állami Számvevőszék.
- ÁSZ (2019c): *Elemzés. A kultúra és média területén tevékenykedő önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési tapasztalatairól*. Budapest, Állami Számvevőszék.
- ÁSZ (2021): *Elemzés. A tulajdonosi joggyakorlási tevékenység megerősítése*. Budapest, Állami Számvevőszék.
- Balázs I.–Bálint T.–Frücht P.–Kaltenbach J.–Kara P.–Szabó L.–Verebélyi I. (1999): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Bauer, M. W.–B. G. Peters–J. Pierre (2021): Introduction: Populists, democratic backsliding, and public administration. In: Peters, B. G.–J. Pierre–K. Yesilkagit (eds.): *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. 1–21. Cambridge, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009023504.002>.
- Bel, G.–X. Fageda (2006): Between Privatization and Inter-Municipal Cooperation: Small Municipalities, Scale Economies, and Transaction Costs. *Urban Public Economics Review*, 6, 13–31.
- Bergh, A.–G. Ó. Erlingsson–E. Wittberg (2021): What happens when municipalities run corporations? Empirical evidence from 290 Swedish municipalities. *Local Government Studies*, 48(4), pp. 704–727. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1944857>.
- Bergh, A.–G. Ó. Erlingsson–A. Gustafsson–E. Wittberg (2019): Municipally Owned Enterprises as Danger Zones for Corruption? How Politicians Having Feet in Two Camps May Undermine Conditions for Accountability. *Public Integrity*, 21 (3): 320–352. <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1522182>.
- Christensen, T.–P. Lægreid (2003): Coping with Complex Leadership Roles: The Problematic Redefinition of Government-owned Enterprises. *Public Administration*, 81 (4): 803–831. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2003.00372.x>.
- Denis, J. L.–E. Ferlie–N. Van Gestel (2015): Understanding Hybridity in Public Organizations. *Public Administration*, 93 (2): 273–289. <https://doi.org/10.1111/padm.12175>.

- Drechsler W. (2005): The rise and demise of the new public management. *Post-Autistic Economic Review*, 33 (14): 17–28.
- Drechsler, W.–R. Kettle (2009): Conclusion: Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM! *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1 (2): 95–99.
- Dunleavy, P.–H. Margetts–S. Bastow–J. Tinkler (2006): New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3): 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>.
- Ferry, L.–R. Andrews–C. Skelcher–P. Wegorowski (2018): New Development: Corporatization of Local Authorities in England in the Wake of Austerity 2010–2016. *Public Money and Management*, 38 (6): 477–480. <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1486629>.
- G. Fodor G.–Stumpf I. (2007): A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. *Nemzeti Érték*, 3: 76–95.
- Grossi, G.–C. Reichard (2008): Municipal corporatization in Germany and Italy. *Public Management Review*, 10: 597–617. <https://doi.org/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. *International Journal of Public Sector Management*, 28 (4/5): 274–285. <https://doi.org/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.
- Hajnal, G.–Á. Hajnal (2023): Economics, ideas or institutions? Agencification through government-owned enterprises in illiberal contexts: The case of Hungary. *Public Policy and Administration (PPA)*, 1–22. <https://doi.org/10.1177/09520767221144346>. Online First.
- Hajnal, G.–Zs. Boda (2019): Though this be madness, yet there is method in it: The anatomy of illiberal transformation of government bureaucracy. The case of Hungary. In: Bauer, M.–B. Peters–J. Pierre–K. Yesilkagit–S. Becker (eds.): *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. 76–99. Cambridge, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009023504.005>.
- Hegedűs J.–Péteri G. (2015): Közzolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. *Szociológiai Szemle*, 25 (2): 90–119.
- Hoffman I. (2012): Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció? *Közjogi Szemle*, 5 (2): 26–34.
- Horváth M. T. (2007a): *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés*. Budapest, KSzK.
- Horváth M. T. (2007b): MINTHA-követés. Globalizációs problémák az önkormányzati fejlődés példáján. *Nemzetközi Közöny – Közép-Kelet-Európai Közigazgatási Folyóirat*, 2007 (2): 2–19.
- Horváth M. T. (2012): Kiszervezés–visszaszervezés: A helyi közszektor változása. *Fundamentum*, 2012 (2): 5–10.
- Horváth M. T. (2016a): A szépség és a szörnyeteg – közigazgatás és vállalat. *Állam- és Jogtudomány*, 57 (1): 24–39.
- Horváth M. T. (2016b): A fáraó varázsol. A rezsicsökkentés beágyazottsága. *Politikatudományi Szemle*, 25 (3): 135–146.

- Horváth, M. T. (2016c): From Municipalisation to Centralism: Changes to Local Public Services Delivery in Hungary. In: Wollmann, H.–I. Kopríc–M. Gérard (eds.): *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision*. 185–199. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Horváth, M. T. (2018): Evaluation of Anti-Monopoly Programme in Hungarian Public Utilities. In: Kopríc, I.–W. Hellmut–M. Gérard (eds.): *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe. More Evidence for Better Results*. 279–296. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Horváth M. T. (2019): Állami vállalatulajdonlás piacgazdaságokban. In: Szikora V. (szerk.): *Állami vállalatok nemzetközi összehasonlításban*. 459–485. Budapest, Hungary, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- Horváth M. T. (2020): Farkas a csónakban. A vállalati tulajdonosként mutatózó állam. *Jogtudományi Közlöny*, 65 (9): 349–358.
- Horváth, M. T.–I. Bartha (2018): EU-Compatible State Measures and Member States Interests in Public Services: Lessons from the Case of Hungary. *International Public Administration Review*, 16, 137–159. <https://doi.org/10.17573/cepar.2018.1.08>.
- Horváth M. T.–Péteri G. (2013): Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a vízközmű-szolgáltatásban. In: Valentiny P.–Kiss F. L.–Nagy C. I. (szerk.): *Verseny és szabályozás*. 177–189. Budapest, MTA KRTK.
- James, O.–S. Van Thiel (2010): Structural devolution to agencies. In: Christensen, T.–P. Lægreid (eds.): *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. 209–222. Farnham, Ashgate.
- Kickert, W. J. M. (2012): State responses to the fiscal crisis in Britain, Germany and the Netherlands. *Public Management Review*, 14 (3): 299–309. <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.637410>.
- Lehoczki Z. Zs. (2019): Az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok jellegzetességei. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3: 112–129. <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.3.6>.
- Lentner Cs. (2014): A magyar önkormányzatok adóssághkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 3: 330–344.
- Lóránt Z.–Varga S. (2008): *Önkormányzati (köz) pénzügyek*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem–Társaság a Szabadságjogokért.
- Luke, B.–M.-L. Verreynne (2006): Exploring Strategic Entrepreneurship in the Public Sector. *Qualitative Research in Accounting and Management*, 3 (1): 4–26. <https://doi.org/10.1108/11766090610659724>.
- Majone, G. (2001): Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance. *European Union Politics*, 2 (1): 103–122. <https://doi.org/10.1177/1465116501002001005>.
- McKinlay, P. (2013): The Role of Local Authority-Owned Companies: Lessons from the New Zealand Experience. In: Sansom, G.–P. McKinlay (eds.): *New Century Local Government: Commonwealth Perspectives*. 189–211. London, Commonwealth Secretariat.
- NBER (2021): US Business Cycle Expansions and Contractions. Utolsó elérés: 2022. 11. 31. <https://www.nber.org/research/data/us-business-cycle-expansions-and-contractions>.
- Overman, S.–S. Van Thiel (2015): Agencification and Public Sector Performance: A systematic comparison in 20 countries. *Public Management Review*, 18 (4): 611–635. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1028973>.

- 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. Budapest, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége.
- Pálné Kovács I. (2009): A helyi kormányzás 20 éves története. In: Sándor P.–Stumpf A.–Vass L. (szerk.): *Magyarország politikai évhuszadkönyve: Kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában 1988–2008.* Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány.
- Pálné Kovács I. (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- Péteri, G. (2003): *From Usage to Ownership: Transfer of Local Government Property in Central Europe.* Budapest, Central European University Press.
- Péteri G. (2007): Nagyobb felelősség, átalakuló feladatok, új szerepek. atások és döntéshozatal változása a polgármesterek véleménye alapján (1991–2006). In: Horváth, M. T. (eds.): *Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés.* 19–68. Budapest, KSZK.
- Randma-Liiv, T.–W. Drechsler (2017): Three decades, four phases: Public administration development in Central and Eastern Europe, 1989–2017. *International Journal of Public Sector Management*, 30 (6-7): 595–605. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2017-0175>.
- Sárközy T. (2006): Államszervezetünk potenciazavarai. A betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai. Budapest, HVG-ORAC.
- Tavares, A. F. (2017): Ten Years After: Revisiting the Determinants of the Adoption of Municipal Corporations for Local Service Delivery. *Local Government Studies*, 43 (5): 697–706. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1356723>.
- Tavares, A. F.–P. J. Camoes (2007): Local Service Delivery Choices in Portugal: a Political Transaction Costs Framework. *Local Government Studies*, 33 (4): 535–553. <https://doi.org/10.1080/03003930701417544>.
- Thynne, I. (2011): Symposium introduction: The global financial crisis, governance and institutional dynamics. *Public Organization Review*, 11 (1): 1–12. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0144-1>.
- Thynne, I. (2013): Governance and Organizational Eclecticism in the Public Arena: Introductory Perspectives. *Public Organization Review*, 13 (2): 107–16. <https://doi.org/10.1007/s11115-013-0235-x>.
- Ungvári, G.–Koskovic É. (2011): Áttekintés a magyar víziközmű-ágazatról. In: Valentiny P.–Kiss F. L.–Nagy C. I. (szerk.): *Verseny és szabályozás.* 305–328. Budapest, MTA KRTK.
- Van Genugten, M. L.–S. Van Thiel–B. Voorn (2020): Local governments and their arm’s length bodies. *Local Government Studies*, 46 (1): 1–21. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1667774>.
- Van Thiel, S. (2004): Trends in the Public Sector: Why Politicians Prefer Quasi-Autonomous Organizations. *Journal of Theoretical Politics*, 16 (2): 175–201. <https://doi.org/10.1177/0951629804041120>.
- Van Thiel, S.–G. Bouckaert–K. Verhoest–P. Lægreid (2012): Lessons and Recommendations for the Practice of Agencification. In: Verhoest, K.–S. Van Thiel–G. Bouckaert–P. Lægreid (eds.): *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries.* 413–439. London, Palgrave Macmillan.
- Verhoest, K.–S. Van Thiel–G. Bouckaert–P. Lægreid (2012): *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries.* Houndmills, Palgrave Macmillan.

- Voorn, B.–S. Van Thiel–M. van Genugten (2018): Corporatization as More than a Recent Crisis-Driven Development. *Public Money and Management*, 38 (7): 481–482. <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1527533>.
- Voorn, B.–van Genugten, M. L.–van Thiel, S. (2017): The Efficiency and Effectiveness of Municipally-Owned Corporations: a Systematic Review. *Local Government Studies*, 43: 820–841. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1319360>.
- Wettenhall, R. (2001): Public or Private? Public Corporations, Companies, and the Decline of the Middle Ground. *Public Organization Review*, 1: 17–40. <https://doi.org/10.1023/A:1011516927634>.