

**IGAZODÁS A PIACGAZDASÁG SZABÁLYAIHOZ ÉS
MEGFELELÉS A HELYI ELVÁRÁSOKNAK**
A városi polgármesterek értékrendje, 2004

PÉTERI GÁBOR

Budapest
2005. június

PÉTERI GÁBOR

**IGAZODÁS A PIACGAZDASÁG SZABÁLYAIHOZ ÉS MEGFELELÉS A HELYI
ELVÁRÁSOKNAK**

A VÁROSI POLGÁRMESTEREK ÉRTÉKRENDJE, 2004

Összefoglaló

A tanulmány azt vizsgálja, hogy a köz- és magánszféra kapcsolatának elemei milyen egységes önkormányzati költségvetési politikákká állnak össze, illetve a települések és a polgármesterek jellemzői mennyiben határozzák meg ezeket a politikákat. Az elemzés egy 2004-es, a városi polgármesterek körében végzett kérdőíves adatfelvétel adataira épül. A városi polgármesterek véleménye alapján megállapítható, hogy az önkormányzati vezetők a városfejlődés saját maguk által alakítható elemeit tartják leginkább fontosnak. A polgármesterek tisztában vannak az önkormányzatok vállalkozásfejlesztésben betöltött korlátozott szerepével. A városi polgármesterek többsége beruházás-orientált, saját bevételekre építő költségvetési politikát követ; a már elért szolgáltatási szint megtartását és nem a kiegyenlítést tartják fontosnak. Ma elsősorban a bevételnövelés lehetőségeit keresik a városi önkormányzatok, a közszolgáltatások hatékonyságának javítása kevésbé van előtérben. A polgármesterek helyi közpolitikákra vonatkozó preferenciára hatással van a település gazdagsága, a város regionális elhelyezkedése és a polgármester pártállása, valamint a személyes jellemzők közül jellemzően a kor és a végzettség.

Kulcsszavak: önkormányzati gazdálkodás, helyi döntéshozatal, költségvetési szociológia

**ADJUSTING TO THE MARKET ECONOMY AND THE LOCAL EXPECTATIONS:
THE POLICY PREFERENCES OF MAYORS OF TOWNS, 2004**

BY GÁBOR PÉTERI

Abstract

The paper examines the impact of the relationship between the local public and private sector on local governmental policies. The influence of certain settlement characteristics and personal characteristics of mayors on these policies is also investigated. The analysis uses survey data of the mayors of towns in Hungary, in 2004. Our results suggest that mayors tend to appreciate most those dimensions of local development which they are capable to influence. At the same time, the mayors are well aware of their limited scope of influence on local economic development. Though, local fiscal policy mostly focuses on municipal investments and local revenues, while preserving the quality of local public services. Redistribution is rarely mentioned among the most important policies. The majority of local governments is keen on seeking additional revenues, improving the efficiency of local public services seems not to be a much less pronounced priority in most of the cases. The policy preferences of mayors are generally affected by both of the wealth and region of the settlement on the one hand, and the political affiliation, age and education of the mayor on the other.

Keywords: Intergovernmental Relations; Federalism

Journal of Economic Literature (JEL) code: H77

Ebben a kérdőíves felmérésre épülő kutatásban a közszektorban lezajló két fontos változással foglalkozunk. Azt keressük, hogy (i) a piaci működési szabályok hogyan befolyásolják a közszférát és a közszolgáltatások ellátásának módját, valamint (ii) a magánszektor milyen módon hat vissza a helyi szintű döntés és politikaformálás módszereire is.

A piaci mechanizmusok közszektorbeli terjedésének több évtizedes folyamatára az jellemző, hogy a magánszektor egyre inkább közvetlenül bekapcsolódik a városfejlődés alakításába. Hozzájárul a hagyományosan közösségi feladatok ellátásához, a közszolgáltatások kiépítéséhez és működtetéséhez. A gazdaság átalakulásából következően azonban a városfejlődés tényezői is módosulnak, amikor egyrészt kiszolgáltatottabbá válnak az önkormányzatok a sokkal nagyobb gazdasági erőt képviselő, sok esetben nemzetközi cégeknek. Másrészt éppen a gazdaság telepítő tényezőinek átalakulásával a helyi önkormányzatok által befolyásolható feltételek (környezet, oktatás, kultúra, stb.) is felértékelődnek.

A szolgáltatásszervezési rendszer és a városfejlesztés piaci erők által történő alakítása kihat a helyi költségvetési politikákra. A decentralizáció következtében növekvő helyi mozgástér lehetőséget ad arra, hogy a helyben követett költségvetési (működési, fejlesztési) gyakorlat sokszínűbbé váljon. Alapvetően háromféle lehetőség áll az önkormányzatok rendelkezésére: bevételnövelő, kiadáscsökkentő és hatékonyságjavító költségvetési, ellátási módszereket követnek. Természetesen helyben mindhárom módszerre szükség van, de az eszközök alkalmazásának arányai, sorrendje határozza meg a helyi költségvetési politika alapvető jellegét. (Mouritzen, 1988, Baldersheim, 1996)

A piaci viszonyok terjedésével együtt a helyi „kormányzás”, a döntéshozatal formái is átalakulóban vannak. Az általános cél az elszámoltathatóság és az átláthatóság növelése. Az önkormányzati vezetésnek jobban oda kell figyelnie a helyi igényekre, ami a választói, közszolgáltatás fogyasztói befolyás új formáinak alkalmazását igényli. Megváltozik a legfontosabb helyi politikai döntést, a költségvetési és beruházási tervezést alakító tényezők fontossága, módosul a központi függés jelentősége, felértékelődnek az újító megoldások. Mindezek következtében növekednek a közszolgáltatások különbségei és ebben az önkormányzati vezetésnek is állást kell foglalnia.

A közszektorban lezajló változásokat privatizációval, az új irányítási, vezetési gyakorlattal szokták jellemezni. (Savas, 1987) Ennek az átalakulásnak a helyi önkormányzati szint fontos mozgatója és egyben kísérleti terepe is. Megengedő és támogató szabályozási közegben, ahol az önkormányzatoknak megfelelő mozgástere van, sokféle

szolgáltatásszervezési, helyi gazdaságfejlesztési, vállalkozás- és befektetés ösztönző városi politika kialakítására van mód. Helyben változatosabb közvetlen választói kapcsolatokat lehet megteremteni. Mindezekből összeállhatnak újfajta intézmények, szabályozási modellek, országos politikagyakorlási módozatok (Clark-Ferguson, 1983).

A helyi szinten követett költségvetési és szolgáltatásszervezési politikák jellemzőit természetesen többféle tényező alakítja. A helyi választási lehetőségekben különbségek vannak a különböző gazdasági fejlettségű országok között és egy országon belül a helyi társadalom értékrendjéből következően is. Egy jól működő választási és lakossági kontroll rendszerben ez a helyi értékrend alakítja a városi vezetést is, amelynek igazodnia kell ezekhez a helyi elvárásokhoz. Így a döntések társadalmi meghatározottságából következően a városi vezetés hatásosságának a helyi igényeknek történő „megfelelés” lesz a mércéje. Ez sok esetben kapcsolatban áll a vezetés személyes jellemzőivel (kor, végzettség, jólét, stb.) is.

A költségvetési politikák összetettségéből következően nehezen lehet a fő jellegzetességeiket leírni. Alapvetően háromféle irányban folynak kísérletek. (Clark-Inglehart, 1998) A hagyományos bal-jobboldali törésvonalak mentén egyrészt elkülöníthetők a költségvetés bevételi oldalára összpontosító, de ugyanakkor kiegyenlítési célokat követő módszerek. Ezzel szemben állnak a kiadáscsökkentést megcélzó, adócsökkentő törekvések. Az elmúlt évtizedek helyi és országos politizálásának azonban éppen az a sajátossága, hogy ezek a tiszta modellek – valamint az ezeket leíró munkáspárti-konzervatív; szocialista-liberális címkék – nem érvényesek.

Ezek a szélsőségek új módon ötvöződnek és újfajta politikagyakorlási módszerek alakulnak ki. A hatékonyságot állítják középpontba, szemben a kiadáscsökkentő és az adó, vagy díjnövelő politikákkal. Ehhez igyekeznek megteremteni az újfajta politikaformálási módszereket, amelyek kevésbé építenek a politikai pártok hagyományos, hierarchikus szervezeteire, jobban használják a médiát és kevésbé ideológiákban gondolkodnak, inkább a mindenkit érdeklő témákban próbálnak meg állást foglalni és ezen keresztül szavazatokat szerezni.

Ez az általánosan jellemző átalakulási folyamat a magyar helyi önkormányzati rendszerben is tetten érhető. Korábbi két hasonló témájú kutatásunk bebizonyította, hogy a helyi politikai mozgástér létezik, a döntések különbözőek és köthetők bizonyos társadalmi mutatókhoz és a polgármesterek személyes jellemzőihez. (Horváth-Péteri, 1993, Péteri, 1996). Most a pénzügyi, döntéshozatali önállóság kialakult viszonyai

között és amikor a módszerek már szélesebb körben ismertté váltak lehetőség van ezen elméleti keret további vizsgálatára.

A kutatás során azt vizsgáltuk, hogy a piaci mechanizmusokban, a vállalkozói befolyás terén milyen változások zajlottak le az elmúlt több mint egy évtizedben. Kérdés volt az is, hogy a városi vezetők válaszaiban mennyire érhetők tetten az előzőekben vázolt új politikai kultúra elemei. Fontos vizsgálati téma volt az is, hogy a helyi költségvetési politikák milyen főbb települési és polgármesteri jellemzőkkel vannak kapcsolatban, érdemes-e ebben az irányban további vizsgálatokat indítani.

Mindezek alapján a következő kérdésekre kerestük a választ:

(i) *milyen módon illeszkednek* a helyi döntések és a vezetők értékrendje a *piacgazdaság viszonyaihoz*: mennyire elfogadottak az önkormányzatok közötti különbségek, hogyan kapcsolódik be a magánszektor a közösségi döntéshozatalba?

(ii) *mennyiben és hogyan próbálnak* az önkormányzati vezetők *megfelelni a helyi igényeknek*, elvárásoknak? Ugyanis ez tekinthető a hatékony önkormányzati működés egyik mércéjének: minél jobban igazodnak az önkormányzati döntések a helyi közösség céljaihoz, annál hatékonyabb a működés.

A két tág témakör jellemzőinek leírásán kívül kérdés az is, hogy

(iii) *milyen külső tényezők határozzák meg* a városi polgármesteri véleményekben meglévő eltéréseket. A személyes adottságok (kor, végzettség) és a települési jellemzők (népességszám, az önkormányzat gazdagsága (egy főre jutó költségvetés), a település gazdagsága (fajlagos SzJA bevétel), regionális elhelyezkedés) mennyire befolyásolja a nézetekben, értékekben meglévő különbségeket. Ahol

(iv) *időbeni összehasonlításra* van mód, ott összevetjük a kapott válaszokat az egy évtizeddel korábbi, az önkormányzatiság kialakulásának időszakára jellemző polgármesteri értékrenddel.

Mindezekre a kérdésekre ebben a tanulmányban csak röviden lehetett válaszolni. Ez a leírás pusztán egy vázlatos kép, a jelenségekre vonatkozó első benyomások rögzítése. Az okok és a magyarázó tényezők feltárása további elemzést igényel.

KIK A MEGKÉRDEZETT VÁROSI POLGÁRMESTEREK?

A MINTA ÖNKORMÁNYZATI JELLEMZŐI

A kérdőíves felmérésben 149 városi és fővárosi kerületi polgármester vett részt (a városi önkormányzatok 61%-a). Az önkormányzati adatlapot ennél jóval kevesebben, mindössze 94 településen töltötték ki. A minta népességszám szerinti megoszlása jelentősen eltér a városok főbb népességszám szerinti tényleges megoszlásától. Ezért mind a kérdésekre adott válaszok, mind az adatlapok feldolgozásakor súlyozni kellett a válaszokat.

1.sz.tábla

A minta jellemzői: népességszám

<i>Népességszám</i>	<i>5,000 főnél nagyobb népességszámú települések összesen</i>	<i>A mintában szereplő városok</i>		
		<i>Száma</i>	<i>Megoszlása</i>	<i>5,000 főnél nagyobb városok</i>
-5,000		12	8.1%	
5,001-10,000	49.4%	31	20.9%	22.8%
10,001-50,000	43.1%	80	54.1%	58,8%
50,001-	7.4%	25	16.9%	18,4%
Összesen	100.0%	148	100.0%	100.0%

Forrás: Az önkormányzatok főbb pénzügyi-, ellátottsági mutatói és ingatlanvagyon-kataszter adatai 2002. Ország összesen. Belügyminisztérium 2003

A minta regionális megoszlása már jobban követi a valóságban tapasztalható arányokat. A nyugat-dunántúli régió kivételével a városok több mint fele mindenhol bekerült a mintába. Az alföldi városok egy kissé felülreprezentáltak.

2.sz.tábla

A minta jellemzői: városok regionális megoszlása

<i>Régiók</i>	<i>Városok, ország összesen</i>		<i>Mintában szereplő városok</i>		<i>Minta az ország százalékában</i>
	<i>Száma</i>	<i>Megoszlása</i>	<i>Száma</i>	<i>Megoszlása</i>	
Észak-magyarországi régió	30	12.2%	17	11.4%	56.7%
Közép-magyarországi régió (fővárosi kerületekkel)	47	19.1%	29	19.5%	61.7%
Észak-alföldi régió	49	19.9%	37	24.8%	75.5%
Dél-alföldi régió	39	15.9%	25	16.8%	64.1%
Nyugat-dunántúli régió	22	8.9%	7	4.7%	31.8%
Közép-dunántúli régió	27	11.0%	14	9.4%	51.9%
Dél-dunántúli régió	32	13.0%	20	13.4%	62.5%
Összesen	246	100.0%	149	100.0%	60.6%

Forrás: Területi Statisztikai Évkönyv, KSH, 1999

A megkeresett önkormányzatok főbb jellemzői jól követik az alapsokaság statisztikai mutatóit. Így például az egy főre jutó önkormányzati bevétel (az „önkormányzat gazdagsága”) hasonló az országos átlaghoz (224 ezer illetve 226 ezer Ft/fő); az egy főre jutó SzJA bevétel (a „település gazdagsága”) is megfelel a városi átlagnak (85 ezer Ft/fő); az időskorú népesség aránya is közel azonos (19%) és a munkanélküliségi adatok átlaga sem tér el nagyon (7%). A dunántúli települések alulreprezentáltságából következően egyedül az önkormányzati saját folyó és felhalmozási bevételek arányát tekintve tapasztalható nagyobb eltérés. A mintában szereplő önkormányzatoknál a saját bevételek aránya mindössze 25%, míg az országos önkormányzati átlag 36%. Ezt a magasabb támogatottsági arányt a helyi költségvetési politikákra vonatkozó eredmények értékelésekor figyelembe kell venni.

A POLGÁRMESTEREK SZEMÉLYES JELLEMZŐI

Mivel a kérdőívben számos polgármesteri véleménykérdés szerepel, fontos azt is tudni, hogy valójában kik is ezek a polgármesterek. A megkérdezettek több mint fele (52%) már nem először polgármester, ami egy városi önkormányzat esetében kedvező adottság, hiszen ezt a „szakmát” nem lehet megtanulni egy-két év alatt. Akinek pedig már van

polgármesteri tapasztalata, az régen, legalább két, vagy több ciklus óta polgármester (a nem először megválasztottak 76%-a).

A polgármesterek átlagéletkora 41 év és többségük férfi (83%). A városi közegben természetesen magas az iskolai végzettségük is: a polgármesterek 56%-a egyetemet, 32%-a főiskolát végzett, tehát a csak érettségivel rendelkezők aránya alacsony (12%).

A városi polgármesterek választása közvetlenül történik és ebben a településtípusban már meghatározó a pártok működése. A 2002.évi választásokon a megyei jogú városi és a fővárosi polgármesteri és képviselői választásokon a függetlenek és parlamenten kívüli pártokat képviselők aránya alacsony (10-15%) folt. Ezzel szemben a válaszadó polgármesterek 35%-a tekinti magát függetlennek. Úgy tűnik a „függetlenség” inkább a jobboldali pártokhoz húzó polgármesterek számát csökkentette (ők a mintának mindössze 14%-át teszik ki)¹.

3.sz.tábla

A minta jellemzői: a polgármester pártállása

	<i>Parlamenti pártok és szövetségeseik a 2002. évi polgármesteri, képviselőtestületi választásokon (%)</i>		<i>Polgármester pártállása a mintában</i>	
	<i>Megyei jogú városokban</i>	<i>Főváros</i>		<i>Megoszlás (%)</i>
kormánypártok	51.6	58.8	baloldali	46.0
ellenzék	33.8	31.2	jobboldali	13.9
független, parlamenten kívüli	14.6	10.0	független	34.6
<i>Összesen</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	egyéb	5.5
			<i>Összesen</i>	<i>100.0</i>

Forrás: www.valasztas.hu

A polgármester saját helyi fejlesztési és költségvetési politikájának alakítása természetesen erősen függ attól, hogy milyen összetételű képviselőtestülettel kell együttműködni. A mintába bekerült önkormányzatok 63%-a többségében baloldali képviselőkből áll (a jobboldali többségűek aránya 27%). Jellemzően a polgármestereknek

¹ A pártállás a jelölő szervezet politikai hovatartozása alapján került meghatározásra. Ez a parlamentben lévő pártok esetében egyértelmű volt (az SZDSZ-t baloldalinak tekintettük), a különböző egyéb jelölő szervezetek esetében pedig a szervezet általános megítélése alapján történt a besorolás (pl. a polgári körök jobboldaliak). Így valamelyik oldalhoz tartozó egy polgármester, ha a jelölő szervezetek között nem volt a másik oldal képviselve.

hasonló pártállású testülettel kell együttműködniük: a jobboldali polgármesterek 84%-a, baloldaliak 88%-a esetében megegyezik a testület és a polgármester politikai színezete (a függetlenek fele szintén baloldali testülettel dolgozik együtt). Ez mindenképpen megkönnyíti a polgármesterek munkáját, mert talán kevesebb a helyi politikai konfliktus a testület és a polgármester között, nagyobb a vezetés mozgástere².

TELEPÜLÉSFEJLŐDÉSI TÉNYEZŐK MEGÍTÉLÉSE

Feltételezésünk szerint a települések fejlődésével a növekedés mozgatórugói átalakulnak: az alapvető műszaki, fizikai adottságok megléte és a működés minimális feltételeinek kialakulása után a hangsúly áthelyeződik a kulturális, jóléti tényezőkre. Ennek a váltásnak az az oka, hogy a gazdasági fejlődéssel a munkaerő és annak minősége válik a legfontosabb telepítő tényezővé. A tudás alapú és a minőségi munkaerőt foglalkoztató gazdasági ágakban folyó termelés és szolgáltatás pedig inkább oda települ, ahol ezek a mindennapi élet szempontjából fontos feltételek megvannak.

Ezt az állítást a mintában szereplő városi polgármesterek véleménye csak részben igazolta. (4.sz. tábla) A településfejlődést elősegítő legfontosabb öt tényező között szerepelnek külső, *gazdasági* feltételek (elérhetőség, ipar) és az *önkormányzat működésének* jellemzői (pénzügyi helyzet, a vezetés). Egyedül az *oktatási* intézmények színvonala, jellege került be a feltételezett puhább tényezők közül ebbe a körbe, az is talán inkább a közvetlen foglalkoztatási hatása miatt.

A többi *fogyasztáshoz* és az *elvonatb* tényezőkhöz (pl. történelmi múlt, hagyományok) kötődő fejlődési tényezők egyértelműen a *rangsor végére* kerültek. Ugyanakkor érdekes, hogy a polgármesterek véleménye éppen ezen szélsőségek esetében tér el a legjobban. A helyi mezőgazdaságot, mint a városok számára kisebb fontosságú tényezőt elhagyva, ezen fejlődési tényezők esetében legnagyobb a válaszok szórása. A polgármesterek tehát a többi városfejlődési feltételhez képest nem tartják fontosnak az áruházak, szórakozóhelyek, sportlétesítmények meglétét, de éppen a fejlődési utak

² A baloldali települések enyhe túlsúlya következik abból, hogy a mintába kevesebb nyugat-dunántúli és több alföldi önkormányzat került be. Ennek egyik rejtett oka lehet a kérdezést végző cég vélt politikai elkötelezettsége: amint az a 2002.évi parlamenti választásokon is előfordult, bizonyos közvéleménykutató cégeknek egyszerűen nem válaszolnak a megkérdezettek, ami mindkét oldalon torzíthatja az eredményeket.

sokféleségéből következően ebben a vonatkozásban a vélemények jelentősen eltérnek. Hasonló a helyzet a fontosnak tartott tényezők (ipar, önkormányzati vezetés, pénzügyek) esetében is.

4.sz.tábla

Településfejlődést alakító tényezők

<i>Tényezők</i>	<i>Fontos³</i>	<i>Kedvező⁴</i>	
		<i>Átlag</i>	<i>Rangsor</i>
1. közlekedési kapcsolatok, elérhetőség	4.09	1.59	14.
2. helyben lévő ipari vállalkozások	3.79	1.47	17.
3. oktatási intézmények	3.57	1.93	3.
4. az önkormányzat vezetése	3.55	1.96	1.
5. az önkormányzat pénzügyi helyzete	3.54	1.35	20.
6. közbiztonság, a bűnözés alacsony szintje	3.52	1.94	2.
7. energia, közüzemi ellátás	3.52	1.84	7.
8. az itt lakók képzettsége, szaktudása	3.50	1.65	12.
9. település arculata, épített környezet	3.50	1.64	13.
10. kommunikáció (telefon, internet) minősége	3.48	1.92	4.
11.a hivatali apparátus rátermettsége	3.45	1.91	5.
12.természeti adottságok, táj	3.22	1.79	8.
13.kulturális létesítmények, rendezvények	3.18	1.84	6.
14.banki szolgáltatások	3.18	1.76	9.
15.sport, turizmus	3.13	1.59	15.
16. üzletek, boltok, áruházak	3.10	1.70	11.
17.a lakosság életkora	3.05	1.45	18.
18.helyi mezőgazdaság	3.03	1.42	19.
19. történelmi múlt, a hagyományok	2.95	1.72	10.
20. éttermek, vendéglők, szórakozóhelyek	2.89	1.50	16.

³ „50.Egy település fejlődését különböző helyi tényezők segíthetik. Most felsorolok ezek közül néhányat és kérem, mindegyikről mondja meg, hogy Ön szerint ezek nagyon fontosak, fontosak, kevésbé fontosak vagy egyáltalán nem fontosak az Ön településének a jövője szempontjából”

⁴ „51. Most újra felsorolom ezeket a dolgokat és kérem, mondja meg, hogy az Önök települése az említett szempontból inkább kedvező vagy inkább kedvezőtlen helyzetben van?” kedvező=2, kedvezőtlen=1

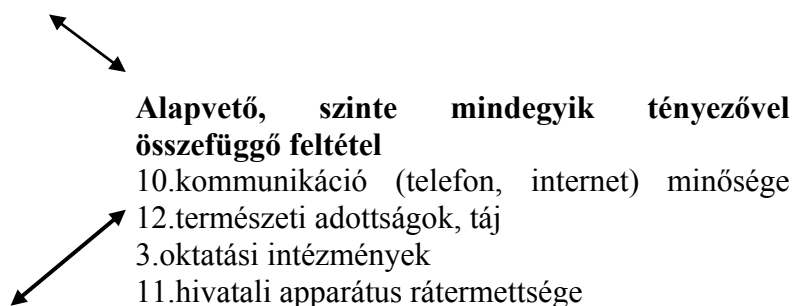
Az egyes városfejlődési tényezők minősítésekor a polgármesteri válaszok közötti kapcsolatból arra is lehet következtetni, hogy a településfejlődésről milyen általános kép rajzolódik ki. A húsz tényező közötti páronkénti szignifikáns korrelációs kapcsolat alapján négy tényezőcsoport formálódik ki (1.sz.ábra):

- a) alapvető, szinte mindegyik más tényezővel szoros kapcsolatban álló feltétel az oktatás színvonala, a kommunikáció, a hivatal minősége és a természeti adottságok léte. A polgármesterek véleménye szerint, tehát ezek a tényezők – függetlenül a fontosságuktól – város fejlődésének alapját képezik.
- b) egy kissé kevesebb tényezővel összefüggő, a helyi szolgáltatási feltételekre utaló tényezők csoportjába nyolc különböző feltétel tartozik. Ezek többsége nincs az önkormányzat közvetlen befolyása alatt (bankok, üzletek, éttermek, sport, turizmus). De ide kerültek az önkormányzat által befolyásolható tényezők is (közművek, helyi pénzügyek), valamint a hagyományok, kulturális rendezvények is.
- c) a harmadik csoport a város növekedését befolyásoló külső tényezők: épített környezet, közbiztonság, a lakosság életkora, szaktudása (illetve kivételként az önkormányzat vezetése). Ebbe a csoportba szintén különböző fontosságú feltételek kerültek.
- d) végül az egyedi fejlődési tényezők közé a legfontosabb (elérhetőség, ipar) és a legkevésbé lényeges (mezőgazdaság) feltételek kerültek be. Ezen szélső értékek megítélésében tehát egyetértének a polgármesterek. Feltehetően ahol fontosnak tartják ezeket a tényezőket, ott azok minden más városfejlődési feltétel jelentőségét felülmúlják.

Városfejlődést befolyásoló tényezők csoportjai: tervek, szándékok⁵

Lényeges, több tényezővel összefüggő szolgáltatási feltétel

- 14.banki szolgáltatások
- 16.üzletek, boltok, áruházak
- 20.éttermek, vendéglők, szórakozóhelyek
- 7.energia, közüzemi ellátás
- 15.sport, turizmus
- 13.kulturális létesítmények, rendezvények
- 19.történelmi múlt, a hagyományok
- 5.az önkormányzat pénzügyi helyzete



Csak néhány más tényezővel

összefüggő „külső” feltétel

- 9.település arculata, épített környezet
- 6.közbiztonság, a bűnözés alacsony szintje
- 4.önkormányzat vezetése
- 17.a lakosság életkora
- 8.az itt lakók képzettsége, szaktudása

Egyedi fejlődési tényezők

- 1.közlekedési kapcsolatok, elérhetőség
- 18.helyi mezőgazdaság
- 2.helyben lévő ipari vállalkozások

⁵ „50. Egy település fejlődését különböző helyi tényezők segíthetik. Most felsorolok ezek közül néhányat és kérem, mindegyikről mondja meg, hogy Ön szerint ezek nagyon fontosak, fontosak, kevésbé fontosak vagy egyáltalán nem fontosak az Ön településének a jövője szempontjából?” A legfontosabb (5)...egyáltalán nem (1). Az így képzett átlagok alapján adódó sorrendet mutatja a tényezők előtt szereplő szám. A csoportosítás az egyes tényezők közötti szignifikáns korrelációs kapcsolat darabszáma alapján történt.

A VÉLEMÉNYEK ELTÉRÉSÉNEK LEHETSÉGES OKAI: TELEPÜLÉSI ÉS SZEMÉLYES JELLEMZŐK

Az elemzett húszféle városfejlődési tényezőt négy nagyobb csoportba összevonva megvizsgálható, hogy a polgármesterek véleménye a települési és a személyes jellemzők mentén hol és hogyan tér el. A négy városfejlődési tényezőcsoport közül egyértelműen a gazdasági, infrastrukturális tényezők kerültek előre, amit a közszolgáltatások, az önkormányzat munkája követ. A külső adottságoktól való függés került a harmadik helyre és itt, hasonlóan a gazdasági feltételekhez viszonylag egységes a polgármesterek véleménye (a szórás kicsi).

5.sz.tábla

Településfejlődést alakító tényezők csoportjai

	Átlag	Szórás
Gazdaság és infrastruktúra (q50: 1.-5. sz. tényezők)	3.52	0.47
Helyi közszolgáltatások, önkormányzat minősége (q50: 10,13,16-18 tényezők)	3.52	0.54
Külső adottságok (q50: 12,14,15,19,20 tényezők)	3.25	0.51
Életminőség, szolgáltatások, kultúra (q50: 6-9, 11 tényezők)	3.16	0.59

A települési jellemzők elsődlegesen a *gazdaság és az infrastruktúra* fontosságának megítélésével vannak kapcsolatban. Az egyszerű korrelációs kapcsolatot vizsgálva ezen tényezőcsoport esetében (ipar, mezőgazdaság, megközelíthetőség, közművek, bankok) egyértelműen látszanak a *regionális* különbségek. (Sem ezen tényezők, sem más városfejlődési feltételek esetében nincs kapcsolat azonban a testület, vagy a polgármester pártállásával.)

A gazdaság és az alapvető infrastruktúra fontosságának megítélése azonban összefügg a város *urbanizáltságával* és a *település gazdagságával*, valamint a *saját bevételek* súlyával. A korrelációs kapcsolat azonban negatív: minél magasabb az urbanizáltság szintje, vagyis minél több az egy főre jutó személyi jövedelemadó, valamint a saját működési és felhalmozási bevételek aránya a költségvetésen belül, annál kevésbé tartják fontosnak ezeket a városfejlődési alapfeltételeket. Lehetséges azonban, hogy éppen ezeken a gazdagabb településeken a fejlődés gazdasági és infrastrukturális alapfeltételei megvannak és ezért tulajdonítanak a polgármesterek kisebb jelentőséget ezeknek a tényezőknek.

Az *életminőség, szolgáltatások*, kulturális adottságok csoportjába sorolt tényezők a települési jellemzők közül az egy főre jutó bevételekkel mért „*önkormányzati gazdagsággal*” függ össze. Tehát a gazdagabb városok polgármesterei vannak abban a helyzetben, hogy már odafigyelnek ezekre a puhább, kevésbé megfogható növekedési tényezőkre.

A polgármesterek személyes jellemzői a négy tényezőcsoport közül csak az elsővel, a gazdaság és az infrastruktúra megítélésével nem mutat kapcsolatot. Minél magasabb a polgármesterek *iskolai végzettsége*, annál inkább úgy vélik, hogy a település külső adottságai kevésbé fontos fejlődési tényezők, azaz más, általuk befolyásolható feltételek révén inkább alakítható a város fejlődése. Érdekes módon minél régebben polgármester valaki, annál kevésbé tartja fontos városfejlődési tényezőnek a közszolgáltatásokat, vagy más, az életminőséget javító szolgáltatásokat, kulturális adottságokat.

Az új lendülettel érkező, *fiatalabb* és *első választási* ciklusukat töltő polgármesterek véleménye az említett városfejlődési feltételek közül egyedül az „éttermek, vendéglők, szórakozóhelyek” tényezővel mutat korrelációs kapcsolatot: az első ciklusukat töltő városi polgármesterek úgy vélik ez fontos fejlődési tényező.

Mindezek alapján tehát megerősíthető az a feltételezés, amely szerint a gazdagabb városokban, a magasabb iskolai végzettséggel rendelkező politikusok és a fiatalabb korosztályok polgármesteri pozícióba kerülésével megváltozik a követni szándékozott településfejlődési politika jellege. Ez a különbség a regionális dimenzió mentén is érzékelhető.

AZ ALAKÍTHATÓ FEJLŐDÉSI TÉNYEZŐK EGYBEN KEDVEZŐEK IS

A polgármesterek véleménye szerint a saját városuk helyzete azon településfejlődési tényezők terén van a legkedvezőbb helyzetben, amit helyben közvetlenül, vagy közvetve alakítani tudnak (4.sz.tábla második oszlop). Így a polgármesterek véleménye szerint a városi vezetés, a közüzemek, az oktatás, a telekommunikáció, a hivatali apparátus minőségét tekintve és a banki szolgáltatások terén van kedvező helyzetben a saját városuk.

A még fontosnak tartott közlekedési kapcsolatok megítélésével azonban már más a helyzet: minél rosszabb helyzetű egy település, annál inkább érzékeli ezt a problémát, tehát fontos városfejlődési tényezőnek tartja, bár rossz a város elérhetősége. A helyben lévő ipari vállalkozásokkal pedig

fordított a helyzet: minél kedvezőbb a település helyzete, annál inkább érzékelik a polgármesterek ezen fejlődési feltétel fontosságát. A pozitív korrelációs együtttható egyben azt is jelzi, hogy ahol nincs ipar, ott más tényezőt tartanak fontosnak, tehát más fejlődési utakat keresnek.

Az oktatás és a közlekedési kapcsolatok, tehát a megközelíthetőség összefüggését jelzi, hogy inkább akkor tartja egy polgármester az oktatást fontos fejlődési tényezőnek, ha kedvezőtlen a város elérhetősége (és fordítva: minél jobbak a közlekedési kapcsolatok, annál kevésbé számít az oktatás).

VÁLLALKOZÓI KAPCSOLATOK

A köz- és a magánszféra határai átalakulóban vannak. Az önkormányzat korábbi kizárólagos hatósági, adóztató, szolgáltatói működése kiegészül olyan új piaci jellemzőkkel, mint a közös beruházások szervezése, önkormányzati aktív megbízói tevékenység, helyi gazdaságfejlesztés. Ennek egyik következménye az is, hogy a magánszféra szereplői aktívan részt vesznek a helyi döntéshozatalban. Az önkormányzati vezetés a vállalkozói kapcsolatokat különböző mértékben használják ki.

Önkormányzati kapcsolatok a vállalkozókkal⁶

<i>Polgármesterek véleménye (egyetértő válaszok szerint csökkenő sorrendben)</i>	<i>Átlag</i>	<i>Szórás</i>
1. polgármesterként könnyen szót értek a vállalkozókkal	1.23	0.47
2. a településfejlesztés elképzelhetetlen a magántőke nélkül	1.35	0.6
3. az önkormányzati kulturális és sportesemények színvonalát nagyban javítják a vállalkozók szponzori támogatásai	1.38	0.68
4. a településrendezési tervek előkészítésében jelentős szerepet kell adni a helyi vállalkozóknak	1.61	0.65
5. a kis- és közepes vállalkozások támogatása az egyik legfontosabb önkormányzati helyi gazdaságfejlesztési feladat	1.61	0.71
6. a településüzemeltetési feladatok nem oldhatók meg a magánszektor részvétele nélkül	1.75	0.75
7. a közbeszerzési eljárás során előnyben kell részesíteni a helyi vállalkozásokat	1.92	0.86
8. minél több vállalkozó van a bizottságokban, azok annál jobban működnek	2.04	0.62
9. a vállalkozók nem értik a közigazgatás működési szabályait, és ezért nehéz velük együttműködni	2.08	0.61
10. a helyi vállalkozók aktívan részt vesznek a politikai pártok munkájában	2.15	0.74
11. minél több vállalkozó kerül be a képviselőtestületbe, annál jobb	2.16	0.64
12. a helyi médiában, újságokban, rádióban, tévében túlságosan nagy az üzleti szféra befolyása	2.57	0.68

A vállalkozókkal kialakítható önkormányzati kapcsolatokra vonatkozó állítások alapján az látható, hogy a városi polgármesterek elsősorban az *üzleti alapon* megvalósuló, piaci épülő elven történő együttműködést fogadják el. A vállalkozói „jó kapcsolatok” kivételével a településfejlesztésben, szponzorként, a rendezési tervek finanszírozásában, a kommunális szolgáltatások megszervezésében látják fontosnak a magántőkét. A helyi politikai döntéshozatalban, a politikai pártokban, a médiában már kevésbé vélik meghatározónak a vállalkozókat.

⁶ „62. A helyi önkormányzat és a vállalkozások, a gazdálkodó szervezetek sokféle módon kapcsolódhatnak egymáshoz. Az Ön eddigi tapasztalatai alapján egyetért-e az alábbi állításokkal: egyetért (1), részben egyetért (2) vagy nem ért egyet (3)?”

A kétféle kapcsolattípus alapján csoportosíthatók ezek a kérdőívben megfogalmazott állítások: az egyik csoportba az üzleti kapcsolatokra vonatkozó megállapítások (a fenti táblázatból a 2.-7. számú), a másikba pedig a közvetlen, politikai-kliensi kapcsolatokra utaló kijelentések (1, 8.-12.) tehetők. Az ezek alapján képzett index az önkormányzat jellemzői közül két tényezővel mutat korrelációs kapcsolatot. Az üzleti befolyás megítélése összefügg a válaszoló polgármester városának regionális pozíciójával, tehát a vállalkozókkal kialakított módszereknek vannak a helyi vezetési, működési kultúrából következő okai.

A többi vizsgált *települési* jellemzők közül a területi dimenzión kívül csak egy tényezővel mutat összefüggést a vállalkozói kapcsolatok önkormányzati megítélése. Ez pedig az önkormányzati saját bevételek nagysága: minél nagyobb a saját bevételek aránya, annál kevésbé tartják lényegesnek az üzleti jellegű vállalkozói kapcsolatokat. Tehát ezek az önkormányzatok a közvetett adóztatási és díjpolitikára épülő helyi költségvetési politikát és kevésbé a szponzori, támogatói, közvetlen vállalkozói befolyást helyezik előtérbe. A kevés saját bevétellel rendelkező önkormányzatok talán jobban ki is vannak szolgáltatva a gazdasági szereplők közvetlen hatásának.

Érdekes módon a polgármesteri *személyes* jellemzőket vizsgálva az üzleti befolyás főleg a női polgármesterek körében került elutasításra. A közvetlen befolyás elfogadottsága pedig csökken a magasabb végzettségű polgármesterek körében. Más vizsgált tényezővel (pl. életkor, pártállás, polgármesteri tapasztalat) nem volt jellemző korrelációs kapcsolat.

Az önkormányzatok vállalkozói kapcsolatának megítélésében tehát karakteres különbségek vannak. Ez összefügg a helyi költségvetési politikával és a polgármesterek iskolai végzettségéből, valamint politizálási stílusából adódó különbségekkel.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK HATÁSA A VÁLLALKOZÁSFEJLESZTÉSRE

A polgármesterek egyértelműen tisztában vannak az önkormányzatok vállalkozásfejlesztésben betöltött – korlátozott – szerepével. Mind a városukból kivonuló, mind az új, induló vállalkozások esetében az általános piaci feltételeket tekintik fontosnak. (6.sz.tábla) Tehát véleményük szerint a munkabér, a közlekedés, szállítás és a munkaerő képzettsége számít.

Vállalkozásfejlesztést korlátozó tényező lehet a telkek hiánya, vagy túlságosan magas ára és a helyi díj-, valamint adópolitika. Az

önkormányzat és a hivatal szerepe elsősorban a vállalkozások betelepítésében (és nem megtartásában) jelentős a polgármesterek véleménye szerint. Az önkormányzattal kialakított kapcsolatok és a szintén az önkormányzattól függő építési szabályozás a 6. és 7. helyre kerültek a tizenkét tényező között.

7.sz.tábla

Helyi vállalkozásfejlesztés tényezői⁷

<i>Miért zártak be vállalkozások?</i>	<i>Miért nyitottak új vállalkozások?</i>
1. munkabér	1. munkabér
2. közlekedési feltételek	2. közlekedési feltételek
3. munkaerő szakképzettsége	3. munkaerő szakképzettsége
4. környezetvédelmi szabályozás	4. beruházáshoz szükséges telkek, ingatlanok ára
5. közműdíjak	5. helyi adók
6. beruházáshoz szükséges telkek, ingatlanok ára	6. kapcsolat az önkormányzattal
7. helyi adók	7. építési szabályozás
8. építési szabályozás	8. meglévő oktatási intézmények minősége
9. szakképzés rendszere	9. szakképzés rendszere
10. közbiztonság	10. közbiztonság
11. meglévő oktatási intézmények minősége	11. közműdíjak
12. kapcsolat az önkormányzattal	12. környezetvédelmi szabályozás

⁷ Említések aránya szerint csökkenő sorrendben.

44. „Kérem, a kártyán felsoroltak közül válassza ki azt a szempontot, amely Ön szerint a leginkább közrejátszott abban, hogy az elmúlt években a településen bezártak vállalkozások! És melyik volt a második legfontosabb szempont? És a harmadik?”

45. És mi volt a legfontosabb oka annak, hogy az elmúlt években vállalkozások az Önök településén nyitottak új telephelyet? Kérem, ismét a kártya segítségével válaszoljon! És melyik volt a második legfontosabb szempont? És a harmadik?

KOMMUNÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK MEGSZERVEZÉSE

A helyi közüzemi és településüzemeltetési szektor közel másfél évtizede zajló átalakulása során kényszerültek rá az önkormányzatok, hogy megtanulják a magánszektorral való együttműködés szabályait. Az önkormányzati tulajdonátadással, a gazdasági társasági formák terjedésével és szabályozási környezet átalakulásával kezdődött meg ez a folyamat. Mára állandósultak a működési, szolgáltatásszervezési formák és kialakultak az egyes helyi önkormányzatok által követett irányítási, támogatási gyakorlatok. A városi önkormányzatok körében végzett felmérésünk alapján ezek a szolgáltatásszervezési formák jellemzően a következő területeken működnek (8.sz.tábla):

- i. Önkormányzati részvétel nélküli gazdasági társaság, vagy egyéb szerződéses formák: kommunális hulladékgyűjtés, kommunális hulladék elhelyezés, távhőtermelés, temetkezési szolgáltatás, helyi tömegközlekedés, kéményseprés;
- ii. Gazdasági társaság többségi, vagy kisebbségi önkormányzati tulajdonnal: vízhálózat üzemeltetés, szennyvízelvezetés, -tisztítás;
- iii. Kizárólagos tulajdonú gazdasági társaság: távhőszolgáltatás, helyiség- és lakásgazdálkodás, kommunális hulladékgyűjtés, kommunális hulladék elhelyezés, fürdőüzemeltetés,
- iv. Önkormányzati intézmény, vagy hivatal: közterületek tisztántartása, park-, zöldterület- fenntartás.

8.sz.tábla

Helyi kommunális szolgáltatásszervezési formák⁸

Szolgáltatások	Nincs ilyen szolgáltatás	Egyéb módon	Önkormányzati intézmény vagy hivatal	Gazdasági társaság, melyben az önkormányzat tulajdonrésze				Összesen
				100%	többségi	kisebbségi	0%	
kommunális hulladékgyűjtés	5.2	13.8	4.7	23.4	11.7	10.8	30.3	100.0
kommunális hulladékelhelyezés	14.0	10.7	10.1	19.7	10.1	10.1	25.3	100.0
távhőtermelés	63.0	3.9	0.0	15.7	3.9	0.0	13.5	100.0
távhőszolgáltatás	55.3	4.8	0.0	19.4	7.7	0.0	12.8	100.0
közterületek tisztántartása	0.9	5.8	49.3	30.3	5.1	6.0	2.6	100.0
park-, zöldterület-fenntartás	0.0	8.6	50.6	25.9	4.4	4.4	6.1	100.0
temetkezési szolgáltatás	11.1	31.0	2.6	5.5	1.7	8.1	39.9	100.0
helyiség- és lakásgazdálkodás	3.3	6.6	61.3	25.2	2.6	0.0	0.9	100.0
vízhalózat üzemeltetés	4.4	6.3	7.1	19.2	26.5	29.1	7.3	100.0
szennyvízelvezetés, -tisztítás	6.3	6.1	8.5	15.0	29.3	28.5	6.3	100.0
fürdőüzemeltetés	38.1	9.6	10.5	18.9	11.8	4.4	6.7	100.0
helyi tömegközlekedés	40.0	12.4	0.0	3.6	9.4	1.8	32.8	100.0
kéményseprés	23.9	24.4	0.0	1.8	1.8	1.8	46.4	100.0

A szolgáltatásszervezési gyakorlat kialakult szabályait mutatja, hogy az 1994.évben végzett felmérésünk adataival összehasonlítva a közvetlen önkormányzati feladatellátás csak néhány szolgáltatási területen csökkent

⁸ „20. Most arról szeretnénk kérdezni, hogy az önkormányzat jellemzően milyen formában szervez meg különböző feladatokat. Az alábbi táblázat soraiban láthatja az egyes feladatokat, az oszlopokban pedig megszervezési módjukra vonatkozó hét, egymást kizáró válaszlehetőséget. Amennyiben az adott feladatot gazdasági társaság látja el, kérjük, adja meg, hogy az önkormányzat mekkora tulajdonrésszel rendelkezik benne. Kérjük, minden sorban X-elje a megfelelő választ!”

jelentősebben⁹. A költségvetési intézményi formát más egyéb, piaci szervezetek és szerződési formák elsősorban a következő területeken váltották fel: kommunális hulladékelhelyezés, kommunális hulladékgyűjtés, fürdőüzemeltetés, távhőszolgáltatás, temetkezési szolgáltatás. Ezek mindegyike díjfizetésre épülő, piacosított és az utolsó kivételével erősen tökeigényes szolgáltatás, tehát a magánszektor bevonása természetes és ésszerű folyamat volt.

9.sz.tábla

Helyi kommunális szolgáltatásszervezési formák változása (1994, 2004)

<i>Szolgáltatások</i>	<i>Önkormányzat végzi (1994)¹⁰</i>	<i>Önkormányzati intézmény vagy hivatal (2004)</i>
		%
helyiség- és lakásgazdálkodás	79	61.3
park-, zöldterület- fenntartás	77	50.6
közterületek tisztántartása	78	49.3
fürdőüzemeltetés	42	10.5
kommunális hulladékelhelyezés	44	10.1
szennyvízelvezetés, -tisztítás	21	8.5
vízhalózat üzemeltetés	8	7.1
kommunális hulladékgyűjtés	28	4.7
temetkezési szolgáltatás	20	2.6
távhőtermelés	n.a.	0.0
távhőszolgáltatás	33	0.0
helyi tömegközlekedés	4	0.0
kéményseprés	3	0.0

A magánszektor bevonásakor állandóan visszatérő kérdés, hogy milyen módon alakulnak a szolgáltatás költségei és a fizetendő díjak. A mintában szereplő városok között csak egy kisebb csoportban állnak rendelkezésre erre vonatkozó adatok. Szignifikáns korrelációs kapcsolat a hulladékgyűjtés és -elhelyezés, valamint az elmúlt tíz évben bekövetkező

⁹ Az 1994. évi felmérés városi és községi önkormányzatokra terjedt ki. A kisebb településekre inkább jellemző a feladatok közvetlen ellenőrzés alatt tartása, ezért ez is magyarázhatja néhány szolgáltatás esetében a magas kiinduló értékeket.

¹⁰ Települési önkormányzatok, a válaszadók százalékában. Péteri G.,1996: Helyi útkeresés. In: Horváth M.T.-Kiss J. (szerk), 1996: Aréna és otthon. PTIA, Budapest

díjemelés mértéke között van. A *10.sz.tábla* szerint a hulladékgyűjtés terén, ahol valóban van verseny a tíz év alatt 2.5-szeresnél nagyobb díjemelés főleg ott következett be, ahol önkormányzati intézmény, vagy kizárólagos önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság végezte a szolgáltatást.

A természetes monopóliumként működő vízhálózat üzemeltetés esetében azonban már más a helyzet: 2.5-szeresnél kisebb mértékű díjemelés nagyobb arányban volt jellemző a többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társasági és önkormányzati intézményi formában üzemeltetett szolgáltatások esetében. A többségi tulajdonú cégek esetében viszont már kisebb a díjképzésre gyakorolt önkormányzati hatás.

10.sz.tábla

Szolgáltatásszervezés hatása a díjnövekedésre

Szolgáltatásszervezési forma	Kommunális hulladékgyűjtés díjának emelése 1995-2004 között		Vízhálózat üzemeltetés díjának emelése 1995-2004 között	
	2.5-szeresnél kisebb	2.5-szeresnél nagyobb	2.5-szeresnél kisebb	2.5-szeresnél nagyobb
Önkormányzati intézmény vagy hivatal (saját költségvetési szerv)	4.8%	16.7%	9.5%	12.1%
100%-ban önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság	19.0%	33.3%	28.6%	21.2%
Többségi, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság	28.6%	16.7%	19.0%	24.2%
Kisebbségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság	14.3%	8.3%	38.1%	30.3%
Önkormányzati tulajdon nélküli gazdasági társaság	28.6%	25.0%	0.0%	6.1%
Egyéb forma	4.7%	0.0%	4.8%	6.1%
Összesen	100%	100%	100%	100%

A szolgáltatásszervezési formák közötti választás részben függ a helyi értékrendtől. A hagyományos költségvetési intézményi és a piaci szolgáltatási formák közötti választás mindig megosztotta a közvéleményt és így a városi vezetést is. A kommunális és településüzemeltetési

szolgáltatások esetében az önkormányzati intézményi és a gazdasági társasági forma alkalmazása alapvetően három (egymással is kapcsolatban álló) tényezővel függ össze: a kisebb, kevésbé városias és szegényebb településeken inkább maradtak meg a költségvetési intézményi formánál, míg a nagyobb, urbanizáltabb és gazdagabb települések a saját kizárólagos vagy többségi tulajdonú gazdasági társaságban szervezték meg ezeket a szolgáltatásokat.

A kizárólagos kontrollra való törekvés (költségvetési szerv vagy 100%-ban saját cég) jellemzően regionális eltérést mutat, tehát a helyi értékrend egyértelműen megjelenik ezekben a választásokban. Ez tükröződik a polgármesterek néhány személyes jellemzőjével kimutatható korrelációs kapcsolatban is: az idősebb polgármesterek inkább hajlanak a költségvetési intézményi formák alkalmazására; a pártállással is összefügg a költségvetési szervezetben történő feladatellátás. (11.sz.tábla)

11.sz.tábla

Szolgáltatásszervezés kapcsolata a város és a polgármester jellemzőivel¹¹

	Önkormányzati intézmény vagy hivatal (saját költségvetési szerv)	Többségi, vagy 100%-ban önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság	Saját költségvetési szerv, vagy 100%-ban önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság
Népességszám	-0.30	0.30	
Régió			-0.23
Település urbanizáltsága	-0.28	0.34	
Település gazdagsága	-0.28	0.36	
Polgármester pártállása	-0.29	0.21	
Polgármester születési éve	-0.22		

¹¹ Korrelációs együttható értéke, legalább 5%-os szignifikancia szinten

HELYI DÖNTÉSHOZATAL, ODAFIGYELÉS A VÁLASZTÓKRA

A magángazdaságon kívül természetesen még számos egyéb helyi szereplő is befolyásolja a helyi döntéseket. A költségvetés és beruházási preferenciák alakításáért elsősorban az önkormányzat döntéshozói és vezetői felelősek. Ez az önkormányzati rendszer indulásakor fennálló helyzethez képest nem nagyon változott. (12.sz.tábla) A polgármesterek által megállapított rangsorban két változás figyelhető meg, de mindkettő annak tudható be, hogy a mostani felmérés csak a városokra terjedt ki, míg a korábbi egy teljes települési önkormányzati mintán alapul. Most a városi polgármesterek véleménye szerint a pénzügyi bizottság (és az intézményvezetők) kerültek előrébb, tehát az ő szerepük lett fontosabb.

12.sz.tábla

Helyi költségvetést alakító társadalmi szereplők

	2004 ¹²	1991 ¹³
1. képviselőtestület	4.61	1.
2. önkormányzati pénzügyi bizottság	4.39	6.
3. polgármester	4.32	2.
4. hivatal pénzügyi részlege	4.06	3.
5. jegyző	3.90	4.
6. intézményvezetők	3.73	n.a.
7. hivatali vezetők	3.67	5.
8. minisztériumok	3.33	7.
9. helyi gazdálkodó szervezetek	2.84	11.
10. egyes állampolgárok, az itt lakók	2.66	8.
11. vállalkozók, üzletemberek	2.58	12.
12. köztisztviselőkben álló helyi személyiségek	2.57	13.
13. helyi pártszervezetek	2.51	17.
14. idősök, nyugdíjasok	2.38	9.
15. helyi egyesületek, civil szervezetek	2.37	10.
16. egyházak	1.79	16.
17. helyi sajtó, helyi-regionális tévé	1.76	19.

¹² „55. Kérem, a kártya segítségével mondja meg, hogy véleménye szerint mekkora szerepet játszanak a helyi költségvetés kialakításában az alábbiakban felsorolt társadalmi szereplők?” 5=meghatározó,...1=egyáltalán nem

¹³ A válaszok sorrendje 1991-ben: “Véleménye szerint a költségvetés kialakításában mennyire játszanak fontos szerepet a...?” Ötfokozatú skála, 21 tényező (p. 130., Horváth-Péteri, 1993)

Mind a költségvetés, mind a beruházási döntések (13.sz.tábla) alakításában a többi szereplő befolyása hasonló sorrendet mutat. Az önkormányzat testületei és a hivatal után a minisztériumok és a helyi gazdálkodó szervezeteket jelölték meg a polgármesterek még fontos tényezőnek. A költségvetési és a beruházási politika alakításában a lakosság egyes csoportjai, a civil szervezetek és más társadalmi szereplők (pártok, egyházak) vesznek részt a legkevésbé. Úgy tűnik a média „használatát” is megtanulták a polgármesterek, mert mind a költségvetési, mind a beruházási döntések alakításában a legkevésbé befolyásosnak a helyi sajtót, helyi- regionális tévét tartották. Ez nyilván összefügg a független lakossági, civil vélemények jelentőségének visszaesésével is.

Ez az önkormányzati rendszer indulásakor meglévő helyzettel összevetve alig mutat változást. Talán csak a civil szervezetek és az idősek, nyugdíjasok esetében hangoztatták korábban a települési polgármesterek inkább a közvetlen lakossági vélemények fontosságát, mint most.

13.sz.tábla

Önkormányzati beruházási döntéseket alakító társadalmi szereplők¹⁴

	<i>Átlag (2004)</i>
1. képviselőtestület	4.62
2. polgármester	4.40
3. önkormányzati pénzügyi bizottság	4.24
4. hivatal pénzügyi részlege	3.85
5. jegyző	3.82
6. hivatali vezetők	3.61
7. intézményvezetők	3.50
8. minisztériumok	3.16
9. helyi gazdálkodó szervezetek	2.86
10. egyes állampolgárok, az itt lakók	2.72
11. vállalkozók, üzletemberek	2.71
12. helyi pártszervezetek	2.45
13. köztisztviselőben álló helyi személyiségek	2.44
14. helyi egyesületek, civil szervezetek	2.39
15. idősek, nyugdíjasok	2.26
16. egyházak	1.78
17. helyi sajtó, helyi- regionális tévé	1.75

¹⁴ „56. Kérem, a kártya segítségével mondja meg, hogy véleménye szerint mekkora szerepet játszanak ezek a társadalmi szereplők az önkormányzati beruházási döntések meghozatalában?” 5=meghatározó,...1=egyáltalán nem

Összességében mindezeket úgy is lehet értékelni, hogy működik a helyi képviseleti demokrácia. A képviselőtestület, a bizottságok és a hivatal jól végzi a munkáját. Itt csak az adhat kétkedésre okot, hogy az egyes tényezők átlaga mögött jelentős eltérések vannak. A válaszok relatív szórása alapján legnagyobb különbségek éppen az önkormányzaton kívüli szereplők fontosságának megítélésében vannak. Tehát a helyi pártszervezetek, a helyi sajtó, az egyházak, a minisztériumok, az egyes állampolgárok, köztisztviselők álló személyiségek szerepét látják nagyon eltérőnek a polgármesterek. Ez pedig arra utal, hogy helyben a politikaformálás feltételei és módszerei már nagyon különbözőek.

Ennek egyik mutatója a kliensi kapcsolatok fontosságának megítélése és az önkormányzati működésben a szabálykövetés, vagy az újító megoldások hangsúlyozása. A polgármesterek a mai magyar döntéshozatali rendszerben úgy vélik, hogy szükség van a „fontos” emberekkel fenntartott kapcsolatokra: a válaszadók közel harmada nagyon fontosnak tartja az életben való előrejutásban a pártfogói kapcsolatokat. (14.sz.tábla) Ebben a vonatkozásban a polgármesterek véleménye az 1991. évben tapasztaltaktól nem tér el.

14.sz.tábla

Fontos emberekkel fenntartott kapcsolat¹⁵

	<i>Megoszlás (%)</i>
1. nem feltétele	9.2
2. fontos feltétele	59.5
3. nagyon fontos feltétele	31.3
Összesen	100.0

A helyi költségvetési politika más elemeivel összevetve ez egyértelműen a politikai függésre utal. A különböző településfejlődési tényezők fontosságának megítélésével, a kommunális szolgáltatási formák közötti választással nincs szignifikáns kapcsolatban ez a vélemény. Mindössze az önkormányzatok vállalkozói kapcsolatának megítélésével (61. számú kérdés) mutat korrelációs kapcsolatot ez a vélemény: az üzleti alapokra (és nem a közvetlen kapcsolatokra) építő polgármesterek inkább tartják

¹⁵ „72. Véleménye szerint az életben való előrejutásnak mennyire feltétele a fontos emberekkel

fenntartott jó kapcsolat:” 1. Nem feltétele, ...3. Nagyon fontos feltétele

fontosnak a kliensi kapcsolatokat. A vizsgált tényezők közül még a különbségek elfogadottsága van kapcsolatban a személyes patrónusi kapcsolatok hangsúlyozásával: azok a polgármesterek, akik kevésbé fogadják el a különbségeket, azok inkább hisznek a fontos emberekkel fenntartott kapcsolatok jelentőségében¹⁶.

Különösen az érdekes, hogy a polgármesterek személyes jellemzőire utaló tényezők közül csak eggyel van kapcsolatban a kliensi kapcsolatok megítélése. Pártállás, életkor, nem, a polgármesterként eltöltött idő nem számít, mindössze az *iskolai végzettséggel* van jellemző statisztikai kapcsolat (a magasabb iskolai végzettségűek vélik úgy, hogy az életben való előrejutásnak fontos feltétele a fontos emberekkel fenntartott kapcsolat).

A másik jelzőszám a polgármester szabálykövető vagy újíto magatartása (15.sz.tábla). A többség most is inkább szabálykövető, sőt a nyilvánosság növekedésével és az ellenőrzés erősödésével az arányuk jelentősen megnőtt. A szabálykövetés fontosságát hangsúlyozó vélemény független a települési jellemzőktől, mindössze a polgármesterek néhány személyes tulajdonságával mutat statisztikailag is jellemző kapcsolatot: a megkérdezett *polgármesterek neme* és *pártállása* van kapcsolatban a szabálykövetésre vonatkozó véleményükkel.

15.sz.tábla

Polgármester szabálykövetése¹⁷

„Ha egy vezető javít a település helyzetén, akkor nem számít, ha néhány szabályt megszeg.”	Összes polgármester		Polgármester pártállása		
	2004	1991	független	jobboldali	baloldali
Egyetért	19.0%	42%	30.6%	15.0%	10.8%
Nem ért egyet	81.0%	58%	69.4%	85.0%	89.2%
Összesen	100.0%	100%	100.0%	100.0%	100.0%

¹⁶ 61. Véleménye szerint az önkormányzatok közötti különbségek mennyire elfogadhatóak? Kérem, osztályozzon egytől ötig! 1. Elfogadhatatlan....5. elfogadható. Tizenkét témakör átlaga.

¹⁷ „73. Egyetért-e Ön azzal a véleménnyel, hogy ha egy vezető javít a település helyzetén, akkor nem számít, ha néhány szabályt megszeg?”

A női polgármesterek (N=24!) 60%-ban vannak azon a véleményen, hogy a város érdekében nem feltétlenül kell a szabályokat betartani, míg a férfi polgármesterek esetében ez az arány csak 19%. A szabálykövetést leginkább a baloldali polgármesterek hangsúlyozzák. Mind a jobboldali, mind a független polgármesterek inkább hajlanak az újító magatartásra, a város érdekeit előtérbe helyező véleményre.

KÖLTSÉGVETÉSI ÉRTÉKREND

HELYI KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKÁK

A helyi költségvetési döntések elemzésével megvizsgálhatók a helyi költségvetési politikák összetevői és irányai. A városi polgármesterek elsődlegesnek tekintik a *fejlesztéseket*. Ebben az előző több mint egy évtized során nem változott az önkormányzati vezetők véleménye. (16.sz.tábla) A helyi költségvetési politika többi jellemzőjét tekintve azonban már teljesen új kép rajzolódik ki. A növekedésorientált, beruházásokat előtérbe helyező költségvetési célok mellett, a *saját bevételekre* építő helyi költségvetési politika kap nagyobb hangsúlyt a mai polgármesterek szerint. A díj és helyi adóbevételeket csökkentését nem tartják fontosnak (2004: 3.1%; 1991: 19.6%).

Hasonló a véleményük a legrosszabb helyzetű szolgáltatások színvonalának megítélésében is: korábban a kiegyenlítés, a „lemaradók felhozatala” sokkal fontosabb cél volt, mint ma. Talán a megvalósult fejlesztések következtében javuló minimális ellátási szintek és a mára kialakult költségvetési prioritások miatt a szelektív fejlesztés politika már kevésbé fontos a polgármesterek számára. Az aktív, fejlesztésekre összpontosító polgármesteri vélemények mellett leggyakoribb a semleges, *mindenhol egyforma* kiegyenlítést előtérbe helyező helyi működési költségvetési politika. Ez jelentős változás a korábbiakhoz képest, amikor a formális egyenlőséget hangoztató polgármesterek véleménye volt a legkisebb arányú (bár mértékét tekintve akkor is a válaszadók ötöde választotta ezt a célt).

Helyi költségvetési politika¹⁸

<i>Költségvetési célok</i>	<i>Válaszok megoszlása (%)</i>	
	<i>2004</i>	<i>1991</i>
1. beruházás	65.9	38.7
2. az összes működési kiadás egyenlő arányú növelése	21.4	18.1
3. a legrosszabb helyzetű szolgáltatás javítása	9.6	23.6
4. szolgáltatási díjak, helyi adók csökkentése	3.1	19.6
Összesen	100.0	100.0

A polgármesterek összességében tehát *beruházás-orientált*, *saját bevételekre* építő költségvetési politikát követ, ahol a kiegyenlítési céloknak nincs sok jelentősége. Sokkal inkább a már elért szolgáltatási *szint megtartása*, a működési kiadások mindenhol egyforma növelését tartják fontosnak.

Ez az átlagos költségvetési értékrend azonban jól érzékelhető különbségeket mutat a polgármester *pártállása* szerint. A növekedésorientált helyi költségvetési politika leginkább a jobboldali polgármesterekre, legkevésbé a baloldaliakra jellemző (*17.sz.tábla*). Az ezzel ellentétes költségvetési politikai cél, a „mindenhol egyforma növekedés” viszont éppen fordítva a baloldali (és a független) polgármesterekre jellemző. A jobboldali polgármesterek ellenzik leginkább a differenciálás nélküli, „mindenkinek adjunk egy kicsit” elosztási elvét.

Kissé eltér egymástól a politikai pártokhoz kötődő városi polgármesterek véleménye a helyi adó- és díjpolitika lehetőségeinek megítélésben is: leginkább a baloldali polgármesterek vélik úgy, hogy ezeket csökkenteni lehetne (15%), a jobboldaliak esetében pedig ez az arány csak 11%. Itt a függetlenek véleménye tér el karakteresen, ők csak 2%-ban fordítanak egy esetleges támogatásnövelést az adóterhek csökkentésére.

A függetlenek tehát egy harmadik lehetőséget próbálnak meg kínálni helyben, amikor a beruházásokra összpontosítanak, fenn akarják tartani a meglévő szolgáltatások színvonalát és ezzel együtt aktív helyi adópolitikát folytatnak.

¹⁸ „53. Ha jövőre reálértékben 20 százalékkal növekedne az önkormányzat állami támogatása, akkor az Ön véleménye szerint hogyan, mire kellene azt elsősorban felhasználni.” Az 1991.évi adatok forrása Horváth-Péteri, 1993, p. 114, az összes önkormányzat válaszáinak megoszlása.

Költségvetési célok a polgármester pártállása szerint

<i>Költségvetési célok</i>	<i>Válaszok megoszlása a polgármester pártállása szerint</i>		
	<i>független</i>	<i>jobboldali</i>	<i>baloldali</i>
beruházás	64.0%	77.8%	59.1%
az összes működési kiadás egyenlő arányú növelése	28.0%	5.6%	24.2%
a legrosszabb helyzetű szolgáltatás javítása	6.0%	5.6%	1.5%
szolgáltatási díjak, helyi adók csökkentése	2.0%	11.1%	15.2%
Összesen	100.0%	100.0%	100.0%

Az eddigiekben áttekintett fő költségvetési célok sorrendje és a különbségek elfogadottsága mellett a helyi költségvetési politikák értelmezéséhez a különböző gazdálkodási módszerek alkalmazása is hozzásegít. Az kérdőívben felsorolt költségvetési módszerek három nagyobb csoportba sorolhatók: (i) bevételek növelése, (ii) kiadások csökkentése és a (iii) működés hatékonyságának javítása. A módszerek többségéről két korábbi felmérés alapján összehasonlító adatok is rendelkezésre állnak¹⁹. (18.sz.tábla)

¹⁹ A települési önkormányzatok egészére kiterjedő felmérések eredményei Horváth-Péteri, 1993 és Péteri, 1996.

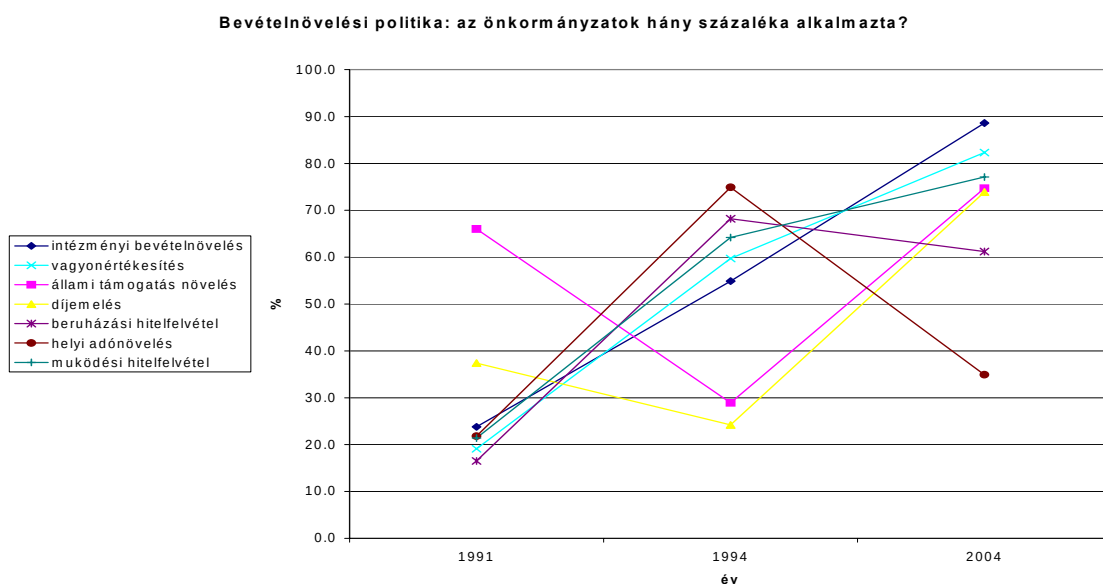
Helyi gazdálkodási módszerek alkalmazása, százalék

	2004 ²⁰	1994	1991
ösztönözték-e az intézményeket új bevételek szerzésére	88.6	54.9	23.8
csökkentették-e a legkevésbé hatékony területek kiadásait	87.2	31.6	65.7
csökkentették-e a dologi kiadásokat	84.6	28.9	67.0
megállították-e az új alkalmazottak felvételét	82.9	48.8	52.0
értékesítettek-e önkormányzati vagyontárgyakat	82.3	59.7	19.1
átvilágították-e önkormányzati intézményt, céget	81.0		
elhalasztottak-e felújításokat	79.3	36.1	48.0
vettek-e fel rövid távú (éven belüli) hitelt	77.1	64.2	21.4
szereztek-e év közben pótlólagos állami támogatást?	74.7	28.9	66.0
emelték-e a szolgáltatások térítési díját	73.9	24.2	37.4
mérsékelték-e az igazgatási költségeket	72.0	43.8	62.4
alakítottak-e társulást más települési önkormányzattal	71.9	40.0	52.5
kellett-e a kiadásait egyformán mindenhol csökkenteni	71.7	26.1	53.0
átszerveztek-e intézményt, szolgáltatást	70.7	n.a.	n.a.
rákényszerültek-e a bérek inflációnál kisebb mértékű növelésére	69.5	41.0	56.9
alkalmazták-e a nagy tételben vásárlást	63.8	55.9	38
vettek-e fel hosszú távú (beruházási) hitelt	61.2	68.2	16.5
bocsátottak-e el a hivatalból, vagy az intézményektől	60.7	77.0	31.7
kellett-e beruházásokat visszafogni	51.8	59.4	37.8
rákényszerültek-e kifizetések következő évre történő áttolására	45.7	54.0	23.8
bővítették-e vállalkozói szférával kötött szerződéseiket	43.0	50.0	43.6
növelték-e a helyi adók mértékét	34.9	74.9	21.8
megszüntettek-e már régebben futó programokat	23.3	76.8	23.2
adtak-e át feladatot a megyének	17.1	85.5	10.4
túlóra csökkentése	n.a.	61.7	32.3
tartalékok felélése	n.a.	52.3	25.7
jobb gazdálkodással javítani a hatékonyságot	n.a.	11.9	87.5

Ezen csoportok átlaga alapján megállapítható, hogy ma elsősorban a *bevételnövelés* lehetőségeit keresik a városi önkormányzatok. Ebbe a csoportba tartozó és a leggyakrabban alkalmazott módszer a városi

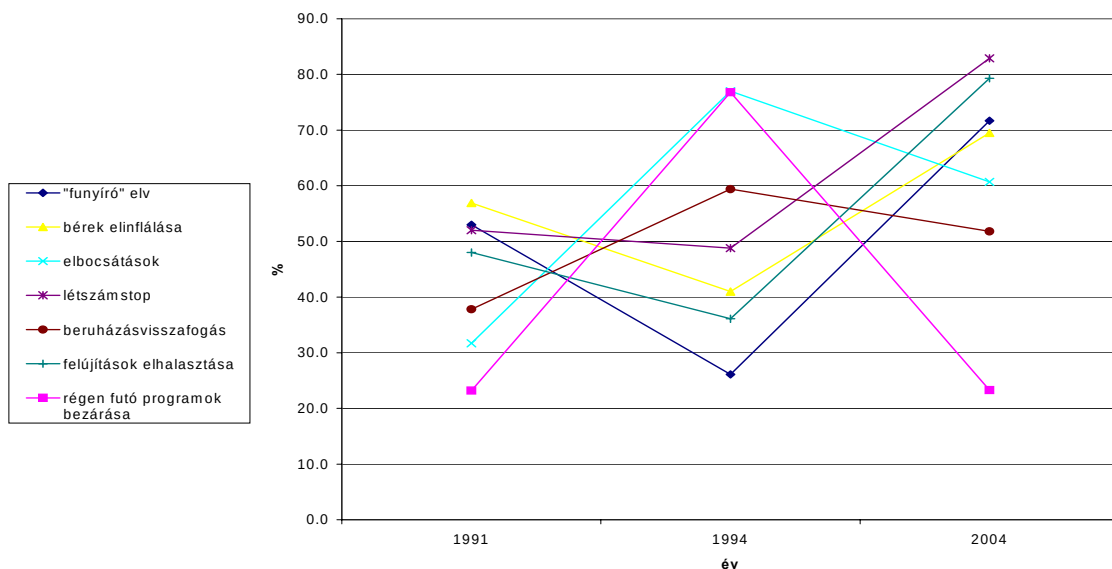
²⁰ Városi önkormányzatok

önkormányzati intézmények új bevételekre történő ösztönzése, valamint a vagyonértékesítés. Rákényszerülnek a városok az éven belüli, működési hitelfelvételre, valamint lehetőségük volt év közben állami támogatás felvételére is. Hasonló gyakorisággal emelik a szolgáltatások térítési díjait is. Továbbra sem gyakori a beruházási hitelfelvétel és kimerültek a helyi adóemelés lehetőségei is. A korábbi évekhez viszonyítva az egyszeri bevételnövelési lehetőségeken túl általában ezen helyi költségvetési gazdálkodási módszerek gyakorisága nőtt meg legjobban.



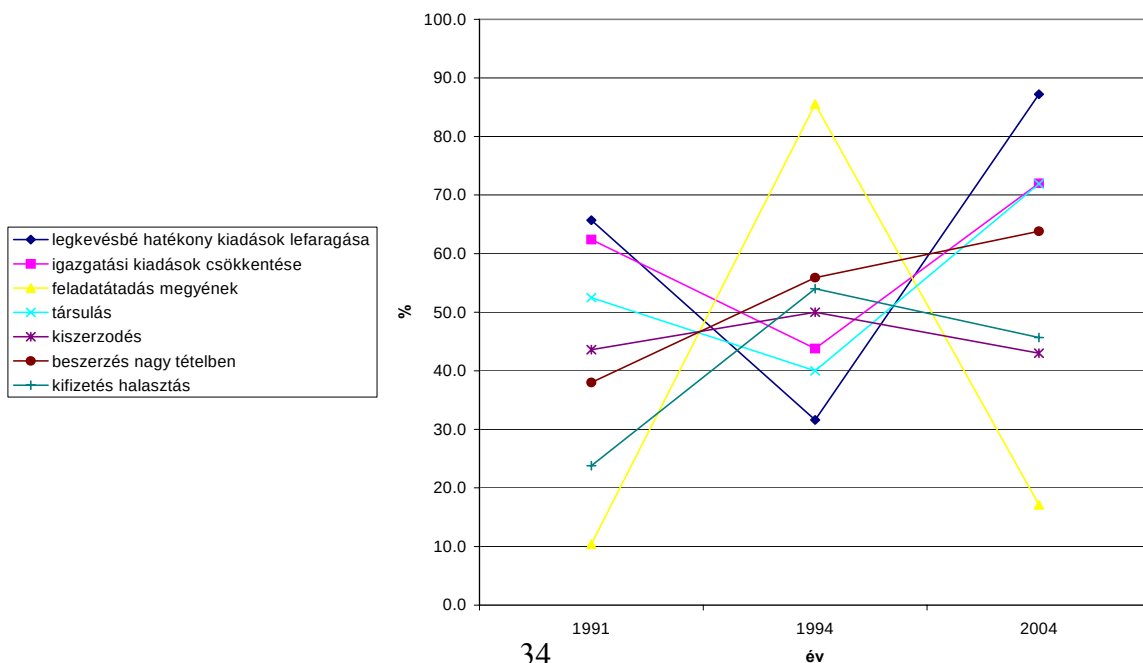
A kiadásokra összpontosító gazdálkodási módszerek között természetes módon a dologi kiadások visszafogása és a létszámstop a leggyakrabban alkalmazott technika. Ezen kívül a felújítások elhalasztása, az általános, mindenhol egyforma kiadáscsökkentés és a bérek elinflálása jellemző még. A korábbi kiadás lefaragási technikák (elbocsátások, beruházás visszafogás, kifizetések áttolása a következő évre) a városok esetében most már kevésbé jellemző. Általában a kedvezőtlenebb helyzetű önkormányzatok (51.számú kérdés) kényszerülnek rá a kiadáscsökkentő költségvetési módszerek alkalmazására.

Kiadáscsökkentés: az önkormányzatok hány százaléka alkalmazta?



A *hatékonyságjavítás* lehetőségeit szemben a másik két csoportba sorolt technikákkal kevésbé használják ki az önkormányzatok. Terjednek az intézményi átvilágításra épülő, a legkevésbé hatékony területek kiadásait lefaragó egyszeri kiadáscsökkentési módszerek, az igazgatási kiadások csökkentése. A társulás, intézményátstrukturizálás, nagytételben történő beszerzés szintén lassan terjed. A szolgáltatások kiszereződését és a megyei feladatátadást a városok már nem nagyon alkalmazzák.

Hatékonyságjavítás: az önkormányzatok hány százaléka alkalmazta?



Az költségvetési gazdálkodási módszerek egyes csoportjai a település jellemzői közül csak néhányval függenek össze. A bevételi politikák gyakoribb alkalmazására a gazdagabb településeken és a jobban urbanizálódott városokban inkább kerül sor. A hatékonyságjavító intézkedések alkalmazása szintén gyakoribb a gazdagabb településeken. A kiadáscsökkentő helyi költségvetési politikák nincsenek kapcsolatban a vizsgált települési jellemzőkkel, tehát ezeket feltehetően mindenhol egyformán alkalmazzák.

A polgármester személyes jellemzői közül csak két tényező van kapcsolatban a helyi költségvetési politikák gyakoriságával. A polgármester pártállása a kiadáscsökkentési politikák alkalmazásával, a bevételi politikáké pedig a polgármester nemével. A helyi költségvetési módszerek más követett önkormányzati politikákkal (kommunális szolgáltatások megszervezése, vállalkozói kapcsolatok, különbségek elfogadottsága) nincs értelmezhető kapcsolatban.

A KÜLÖNBSÉGEK ELFOGADOTTSÁGA

A kiegyenlítési szándékok természetesen az egyes önkormányzati vonatkozású területeken eltérőek. A városi polgármesterek legkevésbé a fajlagos működési kiadásokban, a finanszírozás szempontjából fontos megosztott bevétel, az SzJA, a köztisztviselői bérek és a fejlesztési kiadások esetében tudják a különbségeket elfogadni. Természetesnek tekintik viszont a non-profit szervezeteknek nyújtott támogatásokban, a polgármesteri és képviselői díjazásban meglévő különbségeket.

Ez utóbbi esetben egyébként változott a polgármesterek véleménye. 1991.-ben a polgármesterek 57%-a vélte úgy, hogy a helyi képviselőség társadalmi munka, amiért nem jár fizetség (szemben azzal az állítással, hogy „a helyi képviselőt meg kell fizetni, hogy munkáját lelkiismeretesen végezze.”²¹)

A helyi közszolgáltatások közül a közművek színvonalában meglévő különbségeket kevésbé tolerálják a választadó polgármesterek, mint a humán szolgáltatások eltéréseit. A helyben erős érdekérvényesítési képességgel rendelkező pedagógusok jövedelmét tekintve azonban sokkal fontosabb a kiegyenlítés. A szociális támogatások összegében szintén a helyi adottságokhoz igazodó és ezért differenciált támogatási politikát választották a polgármesterek. (19.sz.tábla)

²¹ Horváth-Péteri, 1993, p. 131

Különbségek elfogadottsága²²

	<i>Átlag</i>
alapítványoknak, társadalmi szervezeteknek nyújtott önkormányzati támogatás	3.06
a polgármester díjazása	3.04
önkormányzati képviselők díjazása	2.94
szociális támogatások összege	2.92
oktatás, egészségügy, szociális ellátás színvonala	2.91
helyi adóbevétel	2.9
a helyi közműszolgáltatások színvonala	2.9
pedagógusok jövedelme	2.73
egy főre jutó fejlesztési kiadás	2.66
a hivatalban dolgozó köztisztviselők bére	2.66
helyben képződő fajlagos Szja	2.64
egy főre jutó működési költségvetés	2.59

A differenciálódás megítélése a települési jellemzők szerint a vizsgált magyarázó változók közül csak két tényezővel van kapcsolatban. Természetes módon a gazdagabb önkormányzatok (magasabb egy főre jutó költségvetéssel) inkább elfogadják az önkormányzatok közötti különbségeket. Hasonló módon a településfejlődési tényezők (51.számú kérdés) szerint kedvező helyzetben lévő „nyertes” önkormányzatok polgármesterei inkább elfogadják a felsorolt tényezőkben meglévő különbségeket.

A helyi költségvetési politika értékrend általi meghatározottságát mutatja az, hogy az önkormányzatok közötti különbségek elfogadottsága a képviselőtestületek pártállásával összefügg. Ugyanakkor a ténylegesen meglévő regionális különbségek nem mutatnak korrelációs együtthatóval mért szignifikáns statisztikai kapcsolatot a polgármesterek véleményével. A polgármesterek személyes jellemzői közül csak az iskolai végzettség van összefüggésben a különbségek elfogadottságával (az alacsonyabb iskolai végzettségűek számára inkább elfogadhatóak a különbségek). Sem a

²² 61. Véleménye szerint az önkormányzatok közötti különbségek mennyire elfogadhatóak? Kérem, osztályozzon egytől ötig! 1. Elfogadhatatlan....5. elfogadható. Tizenkét témakör átlaga.

polgármester kora, neme, sem a hivatalban eltöltött ideje nincs statisztikailag értelmezhető kapcsolatban a különbségek elfogadottságával.

ÖSSZEFOGLALÁS

A piaci működés szabályai és a magánszektor befolyásolják a helyi közszolgáltatásokat és a helyi döntési rendszert. Fő kutatási kérdésünk az volt, hogy köz- és magánszféra kapcsolatának elemei (i) milyen egységes költségvetési politikákká állnak össze, valamint (ii) beazonosíthatók-e a mögöttes települési jellemzők és a válaszadók személyes tulajdonságai?

A városi polgármesterek véleménye alapján megállapítható, hogy az önkormányzati vezetők a *városfejlődés* saját maguk által alakítható elemeit tartják fontosnak és a gazdagabb településeken inkább odafigyelnek a növekedést közvetetten befolyásoló tényezőkre, a jóléti szolgáltatásokra.

A *helyi gazdaságfejlesztés* terén az önkormányzatnak elsősorban a vállalkozások betelepítésében (és nem megtartásában) van szerepe. A polgármesterek tisztában vannak az önkormányzatok vállalkozásfejlesztésben betöltött korlátozott szerepével. A vállalkozói üzleti befolyás megítélése összefügg a város helyzetével és regionális pozíciójával.

A *kommunális szolgáltatások* terén a költségvetési intézményeket piaci szervezetek és szerződési formák váltották fel. A piaci formák hatékonyságát jelzi, hogy például a hulladékgyűjtés terén nagyobb díjemelés ott következett be, ahol a közvetlen önkormányzati befolyás erősebb. A kizárólagos szolgáltatói kontrollra való törekvés regionális eltérést mutat és inkább az idősebb polgármesterek hajlanak a költségvetési intézményi formák alkalmazására, valamint a polgármester a pártállásával is összefügg a költségvetési szervezetben történő feladatellátás.

A *költségvetés* és *beruházási tervek* alakításáért elsősorban az önkormányzat döntéshozói és vezetői felelősek, de az önkormányzaton kívüli szereplők fontosságának megítélése jelentős különbségeket mutat. A polgármesterek a mai magyar döntéshozatali rendszerben úgy vélik, hogy szükség van a „fontos” emberekkel fenntartott kliensi kapcsolatokra.

A városi polgármesterek többsége beruházás-orientált, saját bevételekre építő *költségvetési politikát* követ; a már elért szolgáltatási szint megtartását és nem a kiegyenlítést tartják fontosnak. Ez a költségvetési értékrend különbségeket mutat a polgármester pártállása szerint.

Ma elsősorban a bevételnövelés lehetőségeit keresik a városi önkormányzatok. A kiadásokra összpontosító gazdálkodási módszerek között a dologi kiadások visszafogása és a létszámstop a leggyakrabban alkalmazott technika. A hatékonyságjavítás lehetőségeit kevésbé használják ki az önkormányzatok.

A *differentiálódás* inkább elfogadott a gazdagabb önkormányzatok és a településfejlődési tényezők szerint kedvező helyzetben lévő önkormányzatok polgármesterei között. Az önkormányzatok közötti különbségek elfogadottsága a képviselőtestületek pártállásával függ össze. Az alacsonyabb iskolai végzettségű polgármesterek számára inkább elfogadhatóak a különbségek.

Megállapítható, hogy a különböző véleményeket magyarázó vizsgált változók között a település gazdagsága, a város regionális elhelyezkedése, a polgármester pártállása; a személyes jellemzők közül pedig jellemzően a kor és a végzettség volt kapcsolatban az eredményváltozókkal. Mindez jó kiindulási alapot jelent a hasonló megközelítésű további részletes vizsgálatokhoz.

HIVATKOZÁSOK

Baldersheim, *et al* (Editors), 1996: Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe. WestviewPress, Oxford

Clark, T.N.-Ferguson, L.C., 1983: City Money. Columbia University Press, New York

Clark-Inglehart, 1998: The New Political Culture: Changing Dynamics of Support for the Welfare State and Other Policies in Postindustrial Societies. In Clark, T.N.-Hoffmann-Martinot, V., 1998: The New Political Culture. Westview Press, Oxford

Horváth. M.T.-Péteri G.,1993: Új változatosság. Politikai keretek és gazdálkodási stratégiák az önkormányzatokban. HDU Alapítvány, Budapest

Mouritzen, 1988: Handbook of Comparative Urban Fiscal Data. DDA, Odense

Péteri G.,1996: Helyi útkeresés. In: Horváth M.T.-Kiss J. (szerk), 1996: Aréna és otthon. PTIA, Budapest

Savas, E. S., *Privatization: The Key to Better Government*, Chatham, NJ: Chatman House, 1987.