

## PÉTERI GÁBOR PHD

VEZETŐ TANÁCSADÓ, ÜGYVEZETŐ  
LGID LTD.

# Helyi autonómia: felejtjük el?

## Városi polgármesterek az új világban

A magyar helyi önkormányzati rendszer az elmúlt negyedszázad alatt folyamatosan változott. Ez az időszak két nagyobb időszakra bontható: az első a rendszerváltástól a 2010. évi kormányváltásig tartott, majd ezt követően kezdődött el a jelenlegi második, gyökeresen új szabályok szerint működő korszak. Az első két évtized során jött létre a széles feladatkörrel és viszonylag nagy döntési önállósággal, szolgáltatás-szervezési szabadsággal rendelkező, az általános támogatások mellett a saját és megosztott bevételekre épülő helyi önkormányzati rendszer. Mindezek a működési feltételek azonban 2010 után gyökeresen megváltoztak: az önkormányzati feladatok átalakultak, a kiadások harmada visszakerült a központi költségvetésbe, szűkült a helyi mozgástér és megszűnt a korábbi személyi jövedelemadó megosztási gyakorlat.

A helyi-területi autonómia feltételei tehát jól láthatóan módosultak és a korábban piaci elvek szerint működő helyi közszolgáltatásokat felváltják az elsődlegesen közösségi tulajdonra és a központi szabályozásra épülő új formák. Kérdés az, hogy ennek az új politikának milyen hatása van a helyi önkormányzatiságra. Vajon a közszolgáltatások változó szabályai között helyben mennyire alakultak át a helyi önállóság korábban általánosan hangoztatott értékei? A 2010-2014 közötti választási ciklus végére kialakult közegben egy város vezetése továbbra is az eredményes, hatékony feladatellátásban lesz érdekelt? Az erősödő adminisztratív kontroll mellett a társadalmi elszámoltathatóság mennyire befolyásolja még a helyi választott vezetés döntéseit?

Ezekre a kérdésekre különböző megközelítésben adhatók válaszok. Az egyik szerint a kilencvenes években lezajlott decentralizáció intézményei eleinte csak absztrakt értékorientációra épültek, majd ennek folyományaként a későbbiekben pusztán mintakövető reformok valósultak meg. Többek között ezért, a szilárd alapok hiánya miatt indulhatott meg a területi állam jelenkori megerősödése (Pálné, 2013). Ebből következően tehát a helyi autonómiára épülő közszolgáltatás-szervezési lehetőségei korlátozottak és leértékelődik a helyi autonómia jelentősége.

Más felfogásban a közszolgáltatások belső sajátosságai, általános fejlődési tendenciái és az ezeket követő szabályozási mechanizmusok vezetnek el a közhatalommal felruházott (ún. helyi) önkormányzat szerepének relativizálódásához. (Horváth, 2013, p 19.) Ebben az új közegben szükségképpen más módon működnek a választott önkormányzatok, de továbbra is élnek a helyi autonómia értékei.

Mindkét érvelés mögött jelen van az a gondolat, hogy a decentralizáció és a helyi közszolgáltatási módszerek modernizációja egy időben elnyúló alkalmazkodási-tanulási folyamat eredménye. Ebben pedig meghatározó szerepet töltenek be a városi polgármesterek. Így mi most az ő véleményük alapján vizsgáljuk meg azt, hogy milyen értékek mozgatták a 2010-2014 közötti átalakulást megelőző helyi vezetőket. A válaszok talán annak a megértését is segítik, hogy a városi vezetők miért fogadták el a helyben nyújtott szolgáltatások csökkentését, a feladatellátásában tapasztalható egyre kisebb mozgástérrel és ezekhez kapcsolódó finanszírozási változásokat.

A kérdőíves felmérésünk a városi kormányzással foglalkozó OTKA kutatás<sup>1</sup> részeként 2013 őszén készült. A kutatás fő témája a hálózatos helyi kapcsolatok és a hierarchikus irányítási viszonyok működése a helyi közszolgáltatások és igazgatás területén. Tehát a kutatás vizsgálati kérdése az, hogy a horizontális és piaci alapú koordináció hogyan, milyen mértékben tud együtt élni a döntés, ellenőrzés és finanszírozás vertikális függelmi rendszerével.

Ehhez kapcsolódva arra keressük a választ, hogy milyen hatása van az új alkotmányos berendezkedésnek és a központosító politikának a helyi önkormányzatiságra. A városi polgármesterek körében végzett felmérésünk során két kérdéscsoportot vizsgáltunk meg:

1. Milyen módon változott a helyi önkormányzati értékrend, tehát a városi vezetők:

- hogyan értékeli az alapvető közszolgáltatások (közoktatás, közművek) területén lezajlott változásokat;
- hogyan látják a városfejlődés feltételeinek átalakulását és
- véleményük szerint mennyire élnek tovább a települési-területi önállóság értékei a finanszírozás, költségvetési gazdálkodás területén;

2. a helyi közszolgáltatások piacosítása mennyire elfogadott ma, amikor már mindenki a – leegyszerűsített módon értelmezett – új közmenedzsment végét hirdeti?

Néhány témakör esetében a polgármesteri vélemények hosszabb távú változását is elemeztük. A városfejlődés tényezőire, a helyi gazdaságfejlesztés feltételeire, a költségvetési értékrendre, valamint a piaci mechanizmusok elfogadottsá-

<sup>1</sup> A tanulmány az OTKA K 101147. sz., Városi kormányzás közepes városokban és városrészekben című projektje keretében készült (kutatásvezető: HORVÁTH M. TAMÁS). A koncepciót leírja: HORVÁTH M. T., JÓZSA ZOLTÁN, HOFFMAN ISTVÁN: Újraszabva. A városi kormányzás szöveve a kontinensen. In: HORVÁTH M. T. (szerk.) (2013) Jelenségek. A városi kormányzás köréből. Budapest: Dialóg Campus, 9–42. old

gára vonatkozóan 1991 óta már több hullámban tettünk fel kérdéseket<sup>2</sup>.

Így azt is értékelni tudjuk, hogy a városi vezetők véleménye időben hogyan alakult és a mostani polgármesterek válaszaik mennyire illeszkednek egy hosszabb távú változási folyamatba. Feltételezésünk az, hogy a magyar helyi önkormányzati rendszerben az új szabályok között is tovább folyik a helyi tanulás-alkalmazkodás. A mostani központosító intézkedések ellenére a helyi szereplők számára továbbra is fontosak az önkormányzatiság értékei.

### Helyi önkormányzatiság, mint érték

A magyar helyi önkormányzati rendszer 1990 utáni fejlődése a belső és külső erőforrások folyamatos keresésével is leírható. A már említett első, két évtizedes időszak a *politikai váltással* indult meg. Ennek akkor jelentős hatása volt, hiszen az első demokratikus, többpárti választások után nagyon sok olyan intézményi kapacitás és egyéni energia szabadult fel, amely nagyban segítette a települési önkormányzatok fejlődését. A kilencvenes évek elején formálódtak ki a helyi közszolgáltatások ágazati szabályai és a finanszírozás (pl. helyi adózás), a költségvetési gazdálkodás (pl. számvitel) új módszerei. A gazdasági-politikai átalakulás költségeinek fedezetét a helyi önkormányzati rendszeren belül részben az új *piaci környezetből adódó lehetőségek* kihasználása teremtette elő. Ez a kilencvenes évek közepétől kezdődően egyrészt a helyi eszközállomány hasznosítását – részben értékesítését – jelentette, másrészt a szolgáltatások piacosításával, a magánszféra forrásainak bevonásával történt meg.

Majd a kétezres évek legígéretesebb kezdeményezése az elaprózott településhálózaton belül a *kistérségi társulások* és a hozzájuk kapcsolódó közös szolgáltatásszervezési megoldások voltak. Ezek segítették az önkormányzati rendszeren belüli hatékonysági tartalékok hasznosítását. Ezzel egy időben az *Európai Unió*s csatlakozással fokozatosan újabb külső forrásokhoz is hozzájutottak a helyi önkormányzatok.

A 2008-as *gazdasági válság*ot közvetlenül megelőzte az újabb nagyvárosi hitelfelvételi hullám és az állami támogatási rendszer módosítása (például a közoktatás finanszírozásában). A 2010-es választásokat megelőző két évre pedig már a válságkezelés volt a jellemző: a helyi szolgáltatás-szervezésben, finanszírozásban megerősödtek az ellenőrizhetőség, a kiegyenlítés központi céljai.

A folyamatosan változó, de ugyanakkor mégis csak hasonló elvekre épülő helyi önkormányzati rendszerben a 2010. évi politikai váltással *radikális átalakítás* kezdődött meg. (Ezeket értékelte például a *Fundamentum*, 2012, illetve tágabb hatalmi-közpolitikai döntési rendszerbe helyezte Pálné, 2013). Az új alkotmányos berendezkedéssel még jobban kettévált a közigazgatás állami-központi és önkormányzati-helyi rendszere. Alapvető helyi közszolgáltatási funkciók kerültek el

az önkormányzatoktól, terjedt az államosítás és erősödött a központosítás. Mindezekkel együtt átalakult a finanszírozási rendszer is: megszűnt az személyi jövedelemadó megosztás, belépett az átlagköltségekhez igazított állami támogatási forma, mint a feladatfinanszírozás egyik módszere. A helyi beruházások finanszírozása szinte kizárólagosan az EU-s támogatásokra épül, így a fejlesztési források elosztását a politikai-döntési mechanizmusok mozgatják, ahol pedig megerősödött a pártfüggés.

Természetesen a Magyarországon lezajló változások nem egyediek, hasonló tendenciák tapasztalhatók más európai országokban is. Különösen a 2008 utáni pénzügyi és gazdasági válság kényszerítette ki több országban a közszektor átalakítását. A válságra adott válaszok egy része hasonló módon központosító lépés volt, amelyeket elsősorban a növekvő kormányzati eladósodás kényszerített ki, bár voltak decentralizációra építő gazdaságösztönző programok is. (UCLG, 2009. CoE, 2009) Az eredményesebb gazdaságfejlesztés érdekében mindenhol támogatták a választott helyi önkormányzatok és a központi kormányzat helyi szereplői közötti aktívabb együttműködést is. (Allain-Dupré, 2011) A piaci mechanizmusokra épülő helyi közszolgáltatás szervezés kritikájaként is fokozatosan terjed egy újra-államosítási, helyi önkormányzati befolyást növelő hullám, változik a szabályozási gyakorlat (Marcou-Wollman, 2011, Pigeon és szerkesztőtársai, 2012) és a fejlett világban is megjelent egy újfajta, emberi jogi szempontokat hangoztató érvelés (<http://www.right2water.eu/>)

Magyarországon azonban a 2010 őszi megválasztott városi vezetők számára a politikai ciklus során bekövetkező gyökeres váltás részletei nem voltak ismertek. Megválasztásukkor számukra még a széleskörű önkormányzati feladatellátás, a helyi szolgáltatás-szervezési önállóság és az ehhez kapcsolódó finanszírozási mechanizmusok voltak adottak. Felmérésünk így arra irányult, hogy a helyi önkormányzatiság korábbi alapvető elemei – széleskörű helyi felelősség, döntési önállóság, helyi elszámoltathatóság – a ciklus végére mennyire vannak még jelen az új viszonyok és egyáltalán képviselnek-e valamilyen értéket a városi vezetők számára?

### Közoktatási változások

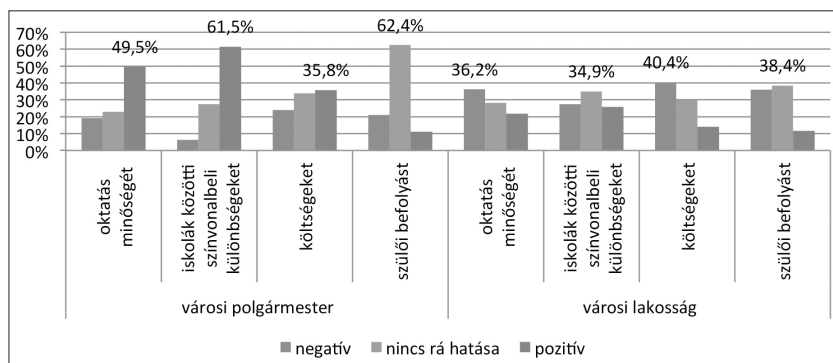
A közoktatásban lezajlott a korábbi helyi önkormányzati szolgáltatások szinte teljes mértékű állami fenntartásba vétele és az irányítás erős központosítása<sup>3</sup>. Az óvodák kivételével a köznevelési intézmények minisztériumi fenntartásba kerültek és a háromezer főnél kisebb önkormányzatok még a napi üzemeltetés feladatait is átadták a fenntartónak. Egységes és központi lett a pedagógus-foglalkoztatás és bérezés. Kikapult a központi tanügyirányítás járási szintig lenyúló rendszere, amely az iskolai szakmai felügyeletért és tanácsadásért is felelős. Az oktatás tartalmát is az egységesítés, a helyi mozgáster korlátozása jellemezte, mert csökkent a tanterven belüli szabad választás lehetősége, szűkült a tankönyvválaszték és állami kézbe került a tankönyvkiadás. Mindezekkel együtt módosultak a gazdálkodás feltételei, mert a működtető ön-

<sup>2</sup> A polgármesterek véleményét a Magyar Közigazgatási Intézetben folyó kutatásokban vizsgáltuk (HORVÁTH M.–PÉTERI, 1993, illetve PÉTERI, 2007). A két időpont között pedig 1994-ben (PÉTERI, 1996) és 2004-ben (PÉTERI, 2005) volt lehetőségünk kérdőíves felmérést végezni.

<sup>3</sup> Lásd az *Educatio* folyóirat „*Mérleg 2010–2014*” számát, *Educatio*, 2014

kormányzatok oktatási támogatása megszűnt, az oktatási célú ingatlanokat használatba vette a fenntartó.

Mindezen változások közül négy elem helyi elfogadottságát vizsgáltuk a felméréssel. Így azt kérdeztük meg, hogy az átalakítások hogyan hatnak a közoktatás minőségére, az iskolák közötti színvonalbeli különbségekre, a közoktatás költségeire és a szülők közvetlen iskolai befolyásának lehetőségeire. A városi polgármesterek általában a lezajlott központosító reformokat pozitívan ítélik meg (1. ábra<sup>4</sup>). A többségük véleménye szerint kiegyenlítettébb lesz az oktatás színvonala, legtöbbjük úgy véli, hogy javul az oktatás minősége és hatékonyabb lesz a működés. A szülői befolyást nem érintik a változások.



1. ábra Közoktatás központi irányítás alá helyezésének hatása

Az ugyanekkor megkérdezett városi lakosok körében ez a hivatali optimizmus már egyáltalán nem volt érzékelhető. (Péteri, 2014) A válaszadók többsége ott ugyanis pont fordítva látta: romlani fog a minőség, a központosításnak nincs hatása az oktatás különbségeire vagy növeli azokat, az új rendszerben drágább lesz az oktatás és egyértelműen csökkent a szülői befolyás.

### Központi bérfinanszírozás

A kérdéseink másik csoportja a központi bérfinanszírozás megítélésére vonatkozott. Természetesen az 50%-os pedagógus béremeléstől – a kieső pótlékok, a munkaterhek növekedése és az adózási hatások ellenére – a többség a tanári jövedelmek növekedését várta. De a polgármesterek negyede mégis úgy látja, hogy a központi bérfinanszírozásnak nincs hatása a jövedelmekre, sőt 6%-uk szerint még csökkenni is fog a pedagógusok jövedelme. Ugyanilyen arányban ítélik kedvezőnek a bérkülönbségekre gyakorolt hatást is, bár itt kissé nagyobb a bizonytalanság: 9% szerint nőnek a különbségek és 11%-uk nem tudja megítélni a központosítás differenciáló hatását.

Az új bérfinanszírozás kedvezőtlen hatásait pontosan érzékelik a városi polgármesterek: többségük szerint nő az állami

bürokrácia (a válaszadók 53%-a) és megszűnik az önkormányzat iskolai befolyása (87%). Általában a központi bérfinanszírozás polgármesterei megítélése megegyezik a lakossági véleményekkel, bár a lakossági vélemények mind a négy vonatkozásban kiegyenlítettébbek.

### Egyházi intézményátadás

Már a közoktatási rendszer mostani átalakítása előtt is jelentős volt az egyházi intézményfenntartás. Leginkább a gimnáziumok között van jelen az egyház (21,1%), de az általános iskolák esetében is számottevő a részesedése (13,4%). (Oktatási Évkönyv, 2012) Az állami fenntartásba vétel előtt különösen a kisebb településeken gyorsult fel az iskolaátadás. A felmérésben szereplő városok az intézményeik közül is leggyakrabban az általános iskolájukat adták át az egyháznak.

Ezt több okkal is magyarázzák a polgármesterek. Az általános iskolák esetében a saját források hiánya, míg a középiskolák esetében a várható jobb oktatási színvonal az oka annak, hogy egy intézmény fenntartása átkerült az egyházhoz. A rangsorban ezután következő indokokat azonban már egyformán hasonló fontosságúnak vélik. Ezek között a pénzügyi okok inkább a középiskoláknál jelennek meg, míg a lakossági igényeknek való megfelelés szándéka kevésbé érzékelhető. Ez utóbbi indokot inkább csak az általános iskoláknál említik. Az ingatlanhiány nem magyarázza semelyik intézménytípus esetében sem az egyháznak történő átadást.

### A politika számít

A polgármesterei válaszok különbségeiből a helyi közpolitika formálásának sajátosságaira is lehet következtetni. Általában inkább a városi vezetők személyes jellemzői és kevésbé a települések objektív adottságai magyarázzák a véleményekben meglévő különbségeket<sup>5</sup>. A központosítás következményeinek megítélését elsősorban a polgármesterek politikai nézetében meglévő különbségek magyarázzák. (2. ábra).

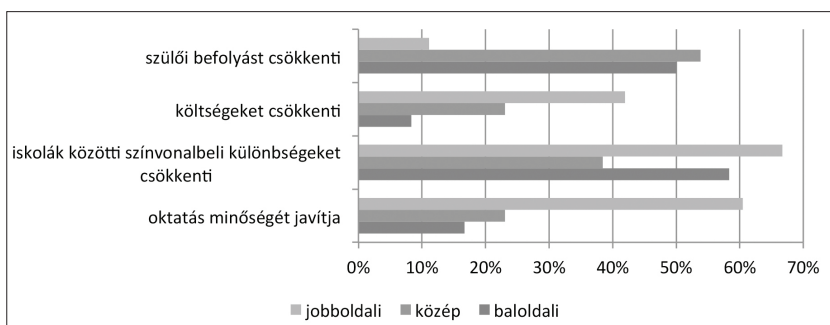
Tehát a magukat inkább jobboldali beállítottságúnak tartó polgármesterek többsége szerint pozitívak voltak a reformok: javítják az oktatás minőségét, növelik a hatékonyságot és kevésbé érintik a szülők iskolai befolyását. A baloldali beállítottságú polgármesterek pedig pont fordítva látják. A nivelláló hatás megítélésének kivételével a politikai nézetek mindenhol erős magyarázó tényezők. A többi vizsgált magyarázó tényező hatása csak egy-egy jelenség esetében jelenik

<sup>4</sup> A kérdés így szólt: „A közoktatási feladatok ellátásában számos változás következett be az utóbbi években. Az Ön véleménye szerint a közoktatási intézmények központi irányítás alá helyezése...” Három lehetőség közül lehetett választani.

<sup>5</sup> A viszonylag kisméretű polgármesterei mintában a jobb-baloldali skálán a magukat inkább baloldalinak tartó válaszadók száma alacsony volt (13 fő), ami bizonytalanná teszi az eredmények értékelését. Egyébként a lakossági felmérésünkben is a válaszadók politikai nézeteinek eltérése volt a véleménykülönbségek fő magyarázó tényezője.

meg: a szülői befolyás csökkenését inkább a régebben polgármesteri pozícióban lévők érzékelik, vagy a színvonalbeli különbségek csökkentését a nagyobb települések polgármesterei várják inkább.

Az egyháznak történő intézményátadásra vonatkozó kérdések esetében három dimenzió mentén vannak különbségek a válaszokban. A településméret szerint inkább *kisebb városokban* (ötezer fő alatt 93%, 5-10 ezer fő között 67%), illetve a *nagyvárosokban* (40 ezer fő felett 61%) adtak át valamilyen önkormányzati intézményt az egyháznak. A köztes, 10-40 ezer fős középvárosi csoportban viszont csak az önkormányzatok harmadára jellemző ez. Jól láthatóak a *regionális különbségek* is: a szegényebb észak-magyarországi régióban (63%), illetve az Alföldön (Észak: 83%, Dél: 60%) volt jelentősebb mértékű az intézményátadás.



2. ábra A közoktatás központosításának hatása a polgármester politikai nézetei szerint

Összefoglalva tehát a polgármesterek a közoktatásban lezajlott államosítást és központosítást általában elfogadják, viszont a részleteket tekintve már kritikusabbak. A válaszok főleg a politikai nézetek mentén térnek el. A központi bérfinanszírozás megítélése nem egységes. Az egyháznak történő intézményátadást főleg a saját források hiánya és a várható jobb minőségű oktatás, nem pedig a lakossági igények indokolták.

### Városfejlesztés lehetőségei

Az önkormányzati vezetés számára a helyi közszolgáltatások biztosításán túl mindig is fontos feladat volt a helyi gazdaság és általában a város fejlődésének elősegítése. A piacgazdaság kialakulásának időszakában az akkor új önkormányzati vezetés számára a közvetlen beavatkozás, a helyi gazdaságfejlesztés alapvető feltételeinek (ingatlan, infrastruktúra) megteremtése volt a fő feladat. A városfejlődés legfontosabb feltételeinek is ezeket a közvetlenül érzékelhető tényezőket tekintették: termelő vállalatok megléte, a város elérhetősége, lakossági korstruktúra, az üzleti szolgáltató infrastruktúra, a helyi oktatási intézmények minősége, az önkormányzat a vezetés, a hivatali apparátus minősége.

Egy város fejlődését azonban nem csak ezek a jól megfogható fizikai adottságok és ellátási feltételek határozzák meg. A hagyományos termelési ágak átalakulásával, a szolgáltatások felértékelődésével, általában az innováció iránti nagyobb igényekkel együtt a munkaerő minősége lesz egyre inkább

meghatározó tényező. Az újító és kreatív gazdasági közeg számára azonban már másféle „*telepítő tényezők*” a fontosak. (Andersson és szerkesztőtársai, 2013) Így a kapcsolati lehetőségek, az üzletek, éttermek és általában a szórakozási lehetőségek, a történelmi múlt, a hagyományok vagy a település arculata, az épített környezet, mint közvetett fejlődési tényezők alakítják a helyi gazdaságot és ezen keresztül a város fejlődését. Mindezek egy újfajta lakossági részvétel kereteit teremtik meg és ennyiben a városfejlődés, helyi döntéshozatal egészét is alakítják. (Clark, 2014)

A mai városi polgármesterek pontosan érzékelik a fejlődés feltételeinek ezt a fajta sokféleségét. A városfejlődési tényezők rangsorolásakor a legfontosabbnak továbbra is azokat tartják, amelyek *közvetlenül, jól megfogható* módon alakítják a város gazdaságát: a helyi vállalatok, a szolgáltatások, a közlekedési kapcsolatok vagy a kommunikációs rendszer. Ezeket azonban már olyan *szubjektív tényezők* követik, mint a közbiztonság és a település arculata. Úgy vélik, hogy az önkormányzat pénzügyi helyzete, a vezetés és a hivatali apparátus is nagyban meghatározza a város fejlődési lehetőségeit. A rangsor végére pedig olyan tényezők kerültek, amelyek vagy csak néhány várost érintenek (pl. felsőoktatás), vagy pedig rövid távon nem alakíthatóak (más városok közelsége, a lakosság életkora, a helyi mezőgazdaság, stb.).

Jól mutatja a településfejlődés feltételeinek átalakulását a városi polgármesterek véleményének változása. (1. táblázat) Az elmúlt egy évtized alatt a városfejlődési tényezők fontossági sorrendjében előrébb került egyrészt a *kommunikáció* minősége, valamint azok a közvetett fejlődési tényezők, amelyek az életminőséghez kapcsolódnak: *hagyományok, települési arculat, sport, szórakozás*. Hátrább sorolták a fontossági rangsorban a polgármesterek azokat a tényezőket, amelyek már kiépültek (bankok, közművek), vagy egyébként is csak hosszabb távon alakíthatók (lakosság korösszetétele, természeti adottságok). Ez egyrészt a gazdaság igényeinek átalakulását (internet, telefon) jelzi, másrészt pedig az mutatja, hogy helyben kiépült az üzleti alpinfrastruktúra és a befektetőkért most már más területeken versenyeznek a városok.

### Helyben alakítható tényezők

A polgármesterek a saját településük helyzetének megítélésakor úgy vélik, hogy a legkedvezőbb helyzetben abból a szempontból van a városuk, amelyeket ők tudnak alakítani, vagy amelyek a településfejlődést csak közvetetten befolyásoló, *külső adottságok* (mint például a történelmi múlt, a természeti adottságok). Így tehát a válaszok alapján az ország más városaihoz képest helyben a hivatali apparátus rátermettebb, az önkormányzat vezetése, az épített környezet, a helyi kulturális rendezvények jobbak – legalábbis több polgármester látja más városokhoz képest kedvezőbbnek a saját helyzetét ebben a vonatkozásban.

## Városfejlesztési tényezők megítélésének változása tíz év alatt<sup>6</sup>

### 1. táblázat

	Fontossági sorrend változása 2004–2013	Fontossági sorrend, 2013
<i>Fontosabbá váltak</i>		
kommunikáció (telefon, internet) minősége	+5	5
történelmi múlt, a hagyományok	+4	15
település arculata, épített környezet	+3	6
sport, turizmus	+3	12
üzletek, boltok, áruházak	+3	13
<i>Csökkenett a szerepük</i>		
az önkormányzat vezetése	-4	8
energia, közüzemi ellátás	-4	11
banki szolgáltatások	-4	18
a lakosság életkora	-4	21
természeti adottságok, táj	-5	17
az itt lakók képzettsége, szaktudása	-8	16

A város adottságainak tíz évvel korábbi megítélése sok esetben megváltozott. (2. táblázat) Az egyes tényezők szerint a saját városuk helyzete az épített környezet, a hagyományok és az önkormányzati pénzügyek szempontjából jelentősen javult. Nyilván a települési arculat, a történelmi múlt megítélésében nem történhetett ugrásszerű változás tíz év alatt. Így tehát inkább a polgármesterek számára lettek fontosabbak ezek a tényezők és ezekre a területekre irányultak a közelmúlt önkormányzati akciói.

Más településhez viszonyítva a polgármesterek szerint viszont romlott a saját városuk helyzete olyan alapvető feltételek vonatkozásában, mint *közbiztonság, közművek, kereskedelmi hálózat, helyi iparvállalatok*. Egyértelműen kedvezőtlenebbnek látják tehát a városuk helyzetét azokból a szempontokból, amelyeket nem is tartanak fontos településfejlesztési tényezőnek. Megfordítva pedig azon fejlődési tényezők mentén javult a saját városuk megítélése, amely szerint inkább előre sorolják magukat.

### Miért zárnak be helyi vállalkozások?

A 2008 utáni gazdasági válság következményei befolyásolják a városfejlesztés gazdasági alapjait is. Éppen ezért lényeges, hogy az önkormányzati vezetés szerint mi az oka annak, hogy az adott településen vállalkozásokat zártak be. A gazdaság igényeinek átalakulását jelzi, hogy az üzleti kapcsolatokat, a közlekedést, tehát a térségi fejlődés hálózatos elemeit tartják a vállalkozások legfontosabb feltételeinek, mert ezek hiányával magyarázzák legtöbbször azt, hogy egy adott városban bezárnak a vállalkozások. Tíz évvel ezelőtt még a munkabér volt

<sup>6</sup> „Egy település fejlődését különböző helyi tényezők segíthetik. A város jövője szempontjából mennyire fontosak a...” nagyon fontos=4...egyáltalán nem fontos=1

## Más városokhoz viszonyított helyzet változása<sup>7</sup>

### 2. táblázat

	Helyzet változása 2004–2013 között	Saját helyzet megítélésének rangsora, 2013
<i>Kedvezőbb lett a helyzet</i>		
település arculata, épített környezet	+10	3
történelmi múlt, a hagyományok	+9	1
az önkormányzat pénzügyi helyzete	+9	11
<i>Kedvezőtlenebb lett a helyzet</i>		
helyben lévő termelő, ipari vállalkozások	-5	22
üzletek, boltok, áruházak színvonala	-7	18
energia, közüzemi ellátás	-10	16
közbiztonság, a bűnözés alacsony szintje	-10	12

a bezárások legfontosabb indoka azóta a szakképzett munkaerő megléte is egy kissé hátrább sorolódott.

Érdekes viszont a környezetvédelmi és a helyi építési szabályozás megítélésében látható változás. Úgy tűnik az elmúlt

### Miért zártak be vállalkozások?

#### 3. táblázat

2004	2013
1. munkabér	1. helyi-térségi üzleti kapcsolatok lehetősége
2. közlekedési feltételek	2. közlekedés, szállítási feltételek
3. munkaerő szakképzettsége	3. munkabér szintje
4. környezetvédelmi szabályozás	4. munkaerő szakképzettsége
5. közműdíjak	5. közoktatási intézmények, szakképzés színvonala
6. beruházáshoz szükséges telkek, ingatlanok ára	6. ingatlanok ára
7. helyi adók	7. helyi adók
8. építési szabályozás	8. közművek kapacitása, minősége
9. szakképzés rendszere	9. környezetvédelmi előírások
10. közbiztonság	10. közbiztonság
11. a meglévő oktatási intézmények minősége	11. kapcsolat az önkormányzattal, hivatallal
12. kapcsolat az önkormányzattal	12. felsőoktatási, kutatási lehetőségek
	13. helyi építési szabályozás

<sup>7</sup> „És ebből a szempontból az Önök városa az ország más városaihoz képest milyen helyzetben van: kedvezőbben, kedvezőtlenebben vagy átlagos helyzetben van?”

tízéves időszakban, talán az Európai Unió csatlakozáshoz is kapcsolódva, szigorodott a szabályozás és a vállalkozások megtanultak alkalmazkodni az új feltételekhez. Most a polgármesterek véleménye szerint ezek a szabályozások már kevésbé indokolják azt, hogy egy vállalkozást be kellett zárni, míg korábban esetleg az egyedi kedvezmények, vagy kiváltságok megszűnése fontos indok lehetett.

### Szabálykövetés

A rendszerváltás első időszakában a gyökeresen megváltozó szabályok között kellett a polgármestereknek a városi fejlesztési politikát és a napi működést alakítaniuk. A lassan formálódó új szabályozási közegben az ellenőrzés is gyengébb volt és általában csak késéssel követte a gazdálkodási-szolgáltatási változásokat. Mindezek nagy mozgásteret adtak a kevésbé szabálykövető és ezért újító helyi vezetőknek.

A szabálykövetés elfogadottsága azonban egyre növekedett az elmúlt két és fél évtizedben. (4. táblázat) 1991-ben a városi polgármesterek között még többségben voltak azok, akik a szabályok megszegésével egyetértettek – feltételezve, hogy a polgármester újító magatartása, nagyobb rugalmassága a település fejlődésének céljait szolgálta. Ez a polgármesteri vélemény egyre inkább háttérbe szorult: tíz éve már csak a polgármesterek ötöde, ma pedig már csak egy tizede véli úgy, hogy a város érdekében a szabályok áthághatók.

### Városi polgármester szabálykövetése<sup>8</sup>

#### 4. táblázat

„Ha egy vezető javít a település helyzetén, akkor nem számít, ha néhány szabályt megszeg.”	1991	2004	2013
Egyetért	52,6%	19,0%	11,3%
Nem ért egyet	47,4%	81,0%	88,7%
Összesen	100,0%	100,0%	100,0%

Az újító magatartás és a szabálykövetés megítélése a mai városi polgármesterek között mind a személyes jellemzők, mind objektív adottságok mentén különbözik. A polgármesterek között inkább az *idősebbek* fogadják el, ha a település érdekében rugalmasabb a helyi vezetés. Viszont akik már hosszabb ideje polgármesterek, azok számára ez kevésbé elfogadott, míg a *2002 és 2006 óta polgármesteri* poszton lévők nagyobb arányban értenek egyet ezzel az állítással. A *kisebb városokban* és így a *Dunántúlon* általában nagyobb az egyedi megoldások kényszere, tehát itt inkább elfogadott az ilyen értelemben vett újító magatartás.

Összességében tehát a városfejlesztés területén a városi vezetők nagyon pontosan látják a gazdaságban lejáratott változásokat. Igyekeznek azokat a hálózatos-kapcsolati lehetőségeket megteremteni, amelyek a helyi gazdaság és a városuk fejlődéséhez szükségesek.

### Költségvetési értékek

A helyi autonómia alapfeltétele a pénzügyi önállóság és gazdálkodási felelősség. Ebből a szempontból a több lábon álló költségvetési szabályozási rendszer alapkérdése, hogy mennyire épül a saját bevételekre, illetve az állami támogatási rendszer milyen újraelosztási módszereket követ. A szabályozási közeg és működési körülmények az elmúlt két és fél évtized folyamán többször módosultak. (Horváth – Péteri – Vécsei, 2014) Ennek ellenére a polgármesterek véleménye nem sokat változott. Így tehát abban az elsődleges önkormányzati pénzügyi szabályozási kérdésben, hogy saját forrásokra vagy inkább központi költségvetési támogatásokra kell építeni a helyi pénzügyeket, a városi polgármesterek négyötöde a *jelentős mértékű költségvetési támogatásokat* tartja szükségesnek. Kivétel talán csak a helyi önkormányzati rendszer indulásának időszaka volt, amikor a saját forrásokat még fontosabbnak tartották.

A központi támogatásoknak több célja is van: minimális működési feltételek biztosítása, az eltérő szolgáltatási költségek és a bevételi lehetőségek különbségeinek kiegyenlítése. Forrásátcsoportosításra a válaszadók többsége (77%-a) szerint szükség van az önkormányzatok közötti *különbségek csökkentéséhez*.

A helyi önkormányzati *pénzügyi felelősség* megítélése az elmúlt két és fél évtized során kismértékű hullámzást mutat. Az önkormányzati rendszer indulásakor volt a legmagasabb annak a támogatottsága, hogy az *„önkormányzat pénzügyi helyzetéért az állam nem tartozik felelősséggel”* (35%). Tehát a választott helyi vezetésnek úgy kell gazdálkodnia, hogy csőd esetén – hasonlóan egy piaci szereplőhöz – nem lesz, aki kiségitse. A városi polgármesterek 29%-a még ma, az önkormányzati hitelek központi költségvetési átvállalása után is, ezen a véleményen van. A köztes időszakban a települési (városi és községi) polgármesterek egyötöde gondolta így, ami azt bizonyítja, hogy valóban felelősséggel gazdálkodott a polgármesterek egy része. Ebben a vonatkozásban a politikai nézetek mentén (bal-jobboldal) nincs jelentős különbség a polgármesterek véleményében, csak a személyes jellemzők közül az életkor a meghatározó (a fiatalabbak kevésbé számítanak állami segítségre).

A helyi költségvetési politika alakításában a városi polgármesterek egyértelműen *célratörőbbek* lettek és jobban ismerik a helyi igényeket. A korábbi, mindent egyformán fontosnak tartó helyi politika (összes kiadás egyforma növelése, általános díj és adócsökkentés) leértékelődött. A mai vezetők beruházás, fejlesztés orientáltak és pontosan látják a legrosszabb helyzetű szolgáltatások javításának költségvetési feltételeit.

Ezeket a költségvetési preferenciákat az objektív települési adottságok (lakosság szám, regionális hely) és a vezetők életkora határozza meg. Ez utóbbi azonban nem a nagyobb tapasztalat miatt fontos tényező, hanem éppen a fiatalabbak támogatják jobban a differenciált és célzott intézkedéseket.

A költségvetési támogatásfüggés természetesen erősíti az igénylői-kérlemezői szerepeket. A központosítással járó politikai és igazgatási viszonyok között terjedő *paternalizmus* megítélése érdekes módon alakult át. Arra az általános kérdésre, hogy *„az életben való előrejutásnak mennyire feltétele a*

<sup>8</sup> „Egyetért-e Ön azzal a véleménnyel, hogy ha egy vezető javít a település helyzetén, akkor nem számít, ha néhány szabályt megszeg?”

Mire költene?<sup>9</sup>

## 5. táblázat

	1991 (összes település)	1991 (város)	2004 (város)	2006 (összes település)	2013 (város)
1. beruházásra	38,7%	27,1%	65,9%	62,2%	64,5%
2. az összes működési kiadás egyenlő arányú növelésére	18,1%	22,9%	21,4%	21,9%	13,1%
3. a legrosszabb helyzetű szolgáltatás feltételeinek javítására	23,6%	27,1%	9,6%	12,8%	20,6%
4. a szolgáltatási díjak, helyi adók csökkentésére	19,6%	22,9%	3,1%	3,0%	1,9%

*fontos emberekkel fenntartott jó kapcsolat*” 1991 óta egyre csökken azok száma, akik szerint ez nem feltétele. (6. táblázat)

A 2004. évi városi felmérésünkkel összehasonlítva kissé szélsőségesebbek lettek a vélemények: magasabb lett azok aránya, akik szerint ez nagyon fontos, de nőtt azok aránya is, akik szerint ez nem fontos feltétel. A mai polgármesteri vélemények eltéréseit a település közigazgatási jogállása (megyei jogú városokban a legkevésbé elfogadott) és földrajzi helye (Dunántúlon inkább elutasított) magyarázza. A személyes jellemzők közül pedig az életkor (idősebbek inkább elutasítják) differenciáló hatása érzékelhető.

A városi vezetők költségvetési értékrendje tehát alapvetően nem változott, továbbra is az állami támogatásokra épülő finanszírozás gyakorlatát látnák elfogadhatónak a polgármesterek. A nagyobb helyi önállóságra utal, hogy fontosabbnak vélik a célzott helyi költségvetési akciókat, amelyek természetesen elsődlegesen a beruházások növelésére irányulnak. A paternalizmus elfogadottsága hosszú távon növekedett, míg az utóbbi évtized során ebben a vonatkozásban szélsőségesebbé váltak az álláspontok.

## A piacosság elfogadottsága

A közszolgáltatások szervezésében a nyolcvanas évek óta terjednek a piaci megoldások és a magántőke részvételével megvalósuló beruházások. A tágan értelmezett privatizáció, azaz a magánfőrában alkalmazott szervezeti, irányítási és finanszírozási technikák a közszektorban új értékeket honosítottak meg. Az új közmenedzsment irányzata a szolgáltatásért felelős, azaz a megrendelő és a szolgáltatást nyújtó elkülönítésével, a fogyasztói választás lehetőségeinek biztosításával átalakította a közszolgáltatások rendszerét. Ez a kilencvenes években Magyarországon egybeesett a decentralizációval és a helyi közszolgáltatások új rendszerének kiépülésével.

<sup>9</sup> „Ha jövőre realitékben 20 százalékkal növekedne az önkormányzat állami támogatása, akkor az Ön véleménye szerint hogyan, mire kellene azt első sorban felhasználni?” Válaszok megoszlása. Korábbi évek adatainak forrása: PÉTERI, 1993; PÉTERI, 2005

Fontos emberekkel fenntartott kapcsolat az előrejutásnak<sup>10</sup>

## 6. táblázat

Városi polgármesterek szerint (%)	1991	2004	2013
nem feltétele	21,1	9,2	13,9
fontos feltétele	44,7	59,5	50,9
nagyon fontos feltétele	34,2	31,3	35,2
Összesen	100,0	100,0	100,0

Ebben az időszakban, amikor a hazai piacgazdaság még csak kialakulóban volt, a fejlett világ országai pedig ezen a területen terjeszkedő politikát folytattak és a magyar szabályozó intézmények még nem erősödtek meg, helyi szinten az új közszolgáltatási módszerek lassan fejlődtek ki. Csak közel két évtizednyi tanulás során halmozódott fel annyi szakmai ismeret és intézményi kapacitás, amely képes volt a piaci mechanizmusokat a hazai közszektor számára is hasznosítani.

Ugyanekkor azonban a magánosítás kudarcai és részben a válság hatására a világon mindenhol megerősödtek a piacosság ellenes érvek és mozgalmak. A közszolgáltatások biztosításában a magántőke és a gazdasági társasági forma ellenesség leegyszerűsített indokai a helyi közszolgáltatások helyzetét is befolyásolták. Megindult a korábban magánkézbe adott szolgáltatások önkormányzati-közösségi visszavétele, a piaci elvekre épülő finanszírozási elvek szociális alapon történő felpuhítása és a nagy közösségi szolgáltató szervezetek irányításának belső megújítása.

Magyarországon ezek az előbbieken vázlatosan leírt folyamatok a 2010.évi politikai váltás után felgyorsultak. (Horváth – Péteri, 2012) A helyi közművi és kommunális szolgáltatásokat a közösségi szervezeti formák felé terelte az új szabályozás, nagy szerepet kapott a központi szabályozó hatóság és a piaci alapú finanszírozást felváltotta a hatósági árképzés. A 2010-ben megválasztott polgármesterek számára tehát a helyi közüzemi szolgáltatások ellátásában alapvetően új működési feltételek alakultak ki.

## Helyi közüzemek átszervezése

A helyi közmű-szolgáltatások újraszabályozásával a szolgáltatás-szervezés számos feltétele módosult. Ezek között a legfontosabbak a (i) a tulajdonosi jogok egyértelművé tétele, (ii) a minimális üzemméret előírása, (iii) a központi díjszabályozás és a rezsicsökkentés, (iv) az üzemeltetői szerződések nyilvánosságának növelése volt. A víz-és energiahálózat tulajdonosokat terheli az új (v) közműadó is. Emellett zajlik a különböző városi közüzemi és kommunális szolgáltatások irányításának átszervezése is, ami a (vi) holding vállalati forma terjedésével jár.

A városi polgármesterek megítélése szerint mindezek a változások különböző mértékben érintik a helyi önkormányzatokat. A válaszok átlaga szerint a *közmű díjak új szabályo-*

<sup>10</sup> „72. Véleménye szerint az életben való előrejutásnak mennyire feltétele a fontos emberekkel fenntartott jó kapcsolat.” 1. Nem feltétele, ...3. Nagyon fontos feltétele.

zása volt a legfontosabb változás. (7. táblázat) Négyfokozatú skálán a központi díjképzést és a szabályozott díjcsökkentést tartják a legjelentősebb szabályozási lépésnek. Ugyanakkor azonban úgy látják, hogy – a közműadó mellett – ezek inkább rontják a helyi feladatellátás színvonalát (a bevezetett új szabályok között ezeket hátrább sorolták).

Fontosnak tartják a polgármesterek a vízi-közmű ellátásban az infrastrukturális hálózat *kizárólagos közösségi tulajdonlásának* és a *szervezetek nagyobb nyilvánosságának* bevezetését. Ezek hatása a legkedvezőbb a városi vezetők szerint. Ezen túl a szolgáltató *szervezetek minimális méretének* előírása lesz még hatással a vizes és a hulladék-gazdálkodási ágazatra. Ennek a rendelkezésnek az a célja, hogy az eszközigényes szolgáltatásokban nagyobb és így hatékonyabban működő szolgáltató szervezetek jöjjenek létre. A nagyobb üzemméret a polgármesterek vélemény szerint ugyanolyan módon hat a szolgáltatások színvonalára, mint a központi díjszabályozás (2,36 átlag a 4 fokozatú skálán).

A politikailag legfontosabb kérdés, a *rezsicsökkentés* hatásának megítélésében jelentős különbségek vannak, amit többféle tényező is magyarázhat. A politikai programként induló rezsicsökkentés esetében a válaszadók politikai nézetkülönbsége érdekes módon kevésbé indokolják a válaszok eltéréseit. A szolgáltatás színvonalát javítja/nagyon javítja választ adók aránya a magukat inkább baloldalinak tartó polgármesterek között (42%) csak alig kisebb, mint a jobboldaliak esetében (55%).

Egyértelmű differenciáló hatása van viszont a *település méretének*: a húszezer főnél kisebb lakosú városok két csoportjában polgármesterei között jóval többen vannak, akik szerint a rezsicsökkentés javítja a szolgáltatás színvonalát (50% és 70%), míg a nagyobb települések két csoportjában ez az arány jóval alacsonyabb (26% és 44%). Ugyanígy a *polgármester életkora* szerint is nagyok a különbségek: a fiatalabbak között kevesebb az, aki szerint a rezsicsökkentés javítani fogja a szolgáltatás színvonalát.

Másik kritikus szabályozási elem a vízi-közművek *kizárólagos állami, önkormányzati tulajdonjogának* előírása. Ebben a vonatkozásban a válaszadók *politikai nézetei* szerint jelentős eltérések vannak: a baloldaliak között kevesebben vannak, akik szerint ez a szabályozási elem javítja/nagyon javítja a szolgáltatás színvonalát (40%), míg a jobboldaliak között kétszer annyi a *kizárólagos közösségi tulajdont* támogatók aránya (79%). A politika befolyása látható abban is, hogy az újabb polgármesterek között is nagyobb ezek aránya.

### Privatizáció elfogadottsága

A közműszolgáltatásokhoz kapcsolódó kérdés a privatizáció megítélése. A helyi közszolgáltatások privatizációja azonban különböző módon történhet, így ezt a fogalmat sokféleképpen értelmezheték a válaszadók. Talán ebből következik, hogy a közszolgáltatások privatizációjának megítélése elmentmondásos (8. táblázat). Összességében azonban megállapítható, hogy a médiában és a politikai nyilatkozatokban tapasztalható *privatizáció ellenesség a városi polgármesterek véleményében már kevésbé jelenik meg*. A többség nem látja úgy, hogy a helyi közszolgáltatásokban túlságosan nagy lenne a közszeaktor súlya a magánvállalkozásokhoz képest (61%) és ebből következően nem adtak túl sok önkormányzati szolgáltatást magánkézbe a városok (49%-uk nem ért egyet ezzel az állítással).

A privatizáció mértékének megítélése több metszetben is erősen különbözik. A helyi önkormányzati ügyekben természetes módon a *település mérete* és ehhez kapcsolódóan *földrajzi elhelyezkedése* fontos differenciáló tényező. Így tehát inkább a nagyobb városok polgármesterei szerint volt túlzott mértékű az önkormányzati szolgáltatások magánkézbe adása. A kisvárosi polgármesterek körében – és ebből következően inkább a Dunántúlon, mint a nagyobb Alföldi városoknál – már kevésbé volt elutasított a privatizáció.

### Hogyan hatnak a közüzemi feladatok ellátására?

7. táblázat

Mennyire érinti a feladatellátást? <sup>11</sup>		Javítja vagy rontja a feladatellátás színvonalát? <sup>12</sup>	
1. szolgáltatási díjak központi meghatározása	2,58	1. szolgáltatási szerződések, üzemeltetői pénzügyek nagyobb nyilvánossága	2,68
2. rezsicsökkentés a közüzemi szolgáltatásokban	2,58	2. víziközművek kizárólagos állami, önkormányzati tulajdonjoga	2,56
3. víziközművek kizárólagos állami, önkormányzati tulajdonjoga	2,55	3. szolgáltató szervezetek holdingokba történő összevonása	2,38
4. szolgáltatási szerződések, üzemeltetői pénzügyek nagyobb nyilvánossága	2,53	4. minimális víziközmű, hulladék-gazdálkodási szolgáltatói kapacitás előírása	2,36
5. minimális víziközmű, hulladék-gazdálkodási szolgáltatói kapacitás előírása	2,49	5. szolgáltatási díjak központi meghatározása	2,36
6. szolgáltató szervezetek holdingokba történő összevonása	2,39	6. rezsicsökkentés a közüzemi szolgáltatásokban	2,33
7. közműadó kivetése a szolgáltatókra	2,24	7. közműadó kivetése a szolgáltatókra	2,11

<sup>11</sup> „Mennyire érinti az önkormányzati feladatellátást a közüzemi és a kommunális ágazatban lezajló átalakulás?” nagyon=4...egyáltalán nem=1

<sup>12</sup> „És a feladatellátás színvonalát?” nagyon javítja=4...nagyon rontja=1



A polgármesterek személyi jellemzőivel is kapcsolatba hozható a privatizáció megítélése. Az *idősebb* polgármesterek között kevésbé látják túlzónak a magánkézbe adást és *politikai nézetek* mentén is alapvetően eltérnek a vélemények. Itt is látható az 1998-ban és a 2010-ben megválasztott polgármesterek szélsőséges álláspontja: közöttük volt a legmagasabb azok aránya, akik szerint túlzott volt a privatizáció.

Amikor pedig a privatizáció hatásaira kérdeztünk rá, akkor a válaszokból szintén vegyes a kép rajzolódott ki. A polgármesterek megosztottak annak megítélésében, hogy mennyi előny származott a helyi közszolgáltatások privatizációjából (az egyetértő válaszok aránya 53%). A privatizáció hatékonyságának minősítésében is hasonlóak a véleménykülönbségek. Így a *kisebb városokban* jobbnak tartják a magáncégek működését, bár ebben a vonatkozásban a regionális különbségek már nem érzékelhetők. Viszont egyértelműen hatékonyabbak a magáncégek az *idősebb polgármesterek* szerint, vagy akik *régebben* vannak ezen a poszton. A válaszadó polgármesterek *politikai nézetei* mentén is nagyok a véleménykülönbségek: a baloldaliak inkább egyetértenek azzal, hogy a magáncégek általában hatékonyabban működnek, míg a jobboldaliak sokkal inkább elutasítják ezt a kijelentést.

Mint tudjuk a pénzügyi-gazdasági szempontok mozgatták a privatizációs döntések többségét. Így erre külön is rákérdezve az az általános vélemény, hogy a helyi közszolgáltatásokban a *magáncégek nem működnek hatékonyabban* (43%), mint az önkormányzati tulajdonban lévők. Viszont a városi polgármesterek jelentős része (26%) pont fordítva gondolja: a magáncégek hatékonyabbak, tehát a helyi tapasztalatok ebben a vonatkozásban is eltérők.

A piacosítás elfogadottsága tehát jelentősen eltér a városi polgármesterek körében. Ez arra utal, hogy az újfajta szolgáltatás-szervezési módszerek eredményessége és így elfogadottsága alapvetően a helyi feltételeken és az alkalmazott megoldásokon múlott.

### Alkalmazkodás az új viszonyokhoz

A helyi önkormányzatiság itt vizsgált elemei közül a városi polgármesterek a közoktatásban lezajlott *központosítást alapvetően pozitívan értékelik*. Ez az általános kép azonban már nem minden elemében ennyire egyértelmű, mert az egyes rész kérdések megítélése már nem ennyire kedvező. A polgármesterek véleménye szerint a pedagógusok központi bérfinanszírozása kevésbé elfogadott, mert nem mindenhol nőttek a pedagógus jövedelmek és az új rendszerben a nagyobb lett a bürokrácia, kisebb az helyi befolyás az iskola életére. A polgármesterek véleménye szerint egyházaknak egyértelműen azért kellett intézményeket átadni, mert az önkormányzatoknak nem volt elegendő forrásuk az iskolák fenntartására. Annak ellenére, hogy a feladatátadás alapvetően helyi ügy, mégis a polgármesterek véleménye a politikai nézeteik szerint különbözik. Feltehetően a *pártpolitika és kevésbé a helyi-önkormányzati* szempontok alakítják ebben a vonatkozásban a polgármesterek véleményét.

A városfejlődés és a helyi gazdaságfejlesztés feltételei között a polgármesterek egyre fontosabbnak tartják a *hálózatok*

### A helyi közszolgáltatások privatizációjának megítélése<sup>13</sup>

8. táblázat

	Egyetért, teljesen egyetért (%)	Nem ért egyet, egyáltalán nem ért egyet (%)
A helyi közszolgáltatásokban az állami és önkormányzati szereplők súlya túlságosan nagy a magánvállalkozásokhoz képest	15,9	60,8
Túl sok önkormányzati szolgáltatást adtak magánkézbe a városok	26,2	48,6
Kevés előny származott a helyi közszolgáltatások privatizációjából	52,8	11,3
A helyi közszolgáltatásokban a magáncégek általában hatékonyabban működnek, mint az állami és önkormányzati tulajdonban lévő cégek	26,5	43,4

*működés elemeit* és a település fejlődésének *kevésbé megfogható, puhább tényezőit*. Így a gazdaság számára az üzleti kapcsolatok, a közlekedési lehetőségek fontosak, mert ezek hiányával indokolható leginkább, ha egy városban bezárnak a vállalkozások. A város fejlődése szempontjából pedig az épített környezet, a település arculata, a helyi hagyományok, a sport, a vásárlási lehetőségek értékelődtek fel az elmúlt évtizedben. A városfejlesztés, helyi gazdaságfejlesztés feladatait valóban sajátjuknak érzik a városi polgármesterek. Amint az látható volt itt már sokkal aktívabbak és alakíthatónak tartják a helyi feltételeket – különösen azokon a területeken, ahol kedvező helyzetben vannak. A korábbiakhoz képest talán kevésbé újítók a módszereikben, de ennek a pozitív oldala, hogy a városi vezetők ma már inkább értékelik a szabálykövető magatartást.

A költségvetési értékeket tekintve az elmúlt két és fél évtizedben nem változott jelentősen a városi polgármesterek véleménye: a többség csak *jelentős újraelosztással* látja működtethetőnek a helyi közszolgáltatásokat. Ez együtt jár viszont a *költségvetési felelősség* vállalásával is. Kedvező változás, hogy a polgármesterek *célratörőbbek a pénzügyi döntéseikben*, tehát jobban ismerik a helyi igényeket és a fiatalabb polgármesterek bátrabban vállalják a célzott intézkedéseket akár a beruházások, akár a legrosszabb helyzetű szolgáltatások javítása terén. A polgármesterek megkérdezése alapján hosszabb távon a *paternalizmus erősödésére* lehet következtetni.

A helyi közszolgáltatások piacosításának elfogadottságában és a privatizáció megítélésében a polgármesterek szintén nagyon pragmatikusak. A helyi közművek esetében az új díj-szabályozás hatását tartják a polgármesterek a legfontosabbnak és nem a reform központi elemének tekintett nagyobb szolgáltató szervezetek létrehozását. Egyértelműen kedvezőnek tartják a nagyobb nyilvánosság, a tiszta tulajdonviszonyok ellátásra gyakorolt hatását. Viszont a rezsicsökkentés és

<sup>13</sup> „Most véleményeket olvasok fel a közszolgáltatások magánkézbe adásáról. Mennyire ért egyet azzal, hogy...” Teljesen egyetért=5...Egyáltalán nem ért egyet=1

a központi díjszabályozás, hasonlóan a közműadóhoz rontani fogja a szolgáltatás színvonalát.

A válaszokból az derült ki, hogy egyrészt a *politikai nézetek* mentén különbözik a piaci megoldások megítélése (baloldaliak számára inkább elfogadott), másrészt pedig a *helyi körülmények* határozzák meg a privatizáció támogatottságát. A helyi privatizációs módszerek különbözőek voltak és így városi polgármesterek tapasztalatai is nagyon eltérőek lehetnek (a kisvárosok és a dunántúli polgármesterek kevésbé elutasítók), mert a válaszok meglehetősen szórnak.

Összességében tehát a városi polgármesterek véleménye alapján levonhatjuk azt a következtetést, hogy a helyi autonómia és a települési önkormányzati önállóság továbbra is fontos a polgármesterek számára. Az alapvető szolgáltatás-szervezési kérdésekben jól láthatóak a polgármesteri válaszok regionális és a településméret szerinti különbségei. Tehát a helyi vezetés alkalmazkodik a helyi közeghez, a választói igényekhez. Ez pedig azt jelzi, hogy a csökkenő feladatok és kisebb mozgástér ellenére is megmaradtak a helyi önkormányzatiság alapértékei. Ugyanakkor szinte minden döntési lehetőség és értékvalasztás esetében meghatározóak a polgármesterek politikai nézetének különbségei, tehát városi szinten a pártpolitika befolyása erős.

A magyar helyi önkormányzati rendszerben tehát az új szabályok között is tovább folyik a helyi tanulás-alkalmazkodás, de ennek feltételei már mások lesznek. Így tehát a városi vezetők számára nem a helyi autonómia értékelődött le, hanem a helyi megoldásokat az új szabályok között kell a keresniük.

### Függelék. A minta

A kérdőíves felmérést 2013 őszén, a városi és a fővárosi polgármesterekre kiterjedően végeztük el. A megkeresett polgármesterek közül 108 válaszolt, így a városok, fővárosi kerületek egyharmada bekerült a mintába. Ezeken a településeken él az ország lakosságának 29,5%-a. Minden megyéből érkezett válasz, így a területi lefedettség is elfogadható. Közigazgatási jogállás szerint viszont a fővárosi kerületek felülreprezentáltak a mintában (a kerületi polgármesterek 61%-a válaszolt), míg a megyei jogú városok esetében ez az arány csak 26%, a többi városnál pedig 29%.

Függelék tábla. Minta jellemzői			
A válaszadó polgármesterek száma:		2. közigazgatási jogállás szerint	
Összesen	108	Fővárosi kerület	14
1. régióként		Megyei jogú város	
Közép-Magyarország	21	Város	88
Közép-Dunántúl		3. településméret szerint	
Nyugat-Dunántúl	14	-4999 fő	14
Dél-Dunántúl	15	5000- 9999	22
Észak-Magyarország	16	10000-19999	28
Észak-Alföld	11	20000-39999	26
Dél-Alföld	15	40000-	18

A polgármesterek személyes jellemzői alapján az látható, hogy az első (44%), vagy második (33%) választási ciklusukat töltő helyi vezetőkről van szó. A tipikus, azaz leggyakoribb válaszadó polgármester 50-60 év közötti. Ahogy a polgármesterek között, úgy a mintában is a férfiak vannak többségben (87%). A polgármesterek iskolai végzettsége magas: a mintában 94%-uk rendelkezik főiskolai, egyetemi diplomával.

Mivel a mintában szereplő polgármesterek háromnegyed részét 2006-ban vagy 2010-ben választották meg, a válaszadók saját magukat inkább jobboldalinak tartják. Egy hétfokozatú skálán a polgármesterek 76%-a sorolta magát ide és csak 12% tartotta magát baloldalinak.

### Irodalomjegyzék

- ALLAIN-DUPRÉ, D., 2011: Multi-level Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis, *OECD Regional Development Working Papers*, 2011/05, OECD Publishing.
- ANDERSSON, D.E. – ANDERSSON, A.E. – MELLANDER, CH. (szerkesztők) (2013): *Handbook of Creative Cities*, Edward Elgar Publishing Ltd
- CLARK, T.N and Co-authors (2014): Can Tocqueville Karaoke? *Global Contrasts of Citizen Participation, the Arts and Development. Research in Urban Policy Vol. 11.*, Emerald Group Publishing Ltd., Bingley, UK
- COE, 2011: *Local Government in critical times: policies for crisis, recovery and sustainable future.* Council of Europe, 2011, MCL-17(2011)3
- Educatio, 2014: *Mérleg 2010-2014, XXIII. évf. 1. szám*, Tavasz
- HORVÁTH M. T. (Szerk.) (2013): *Kilengések. Közszolgáltatási változások. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs*
- HORVÁTH M. T. (2014): *Felmérés a városi közfeladat-ellátás új formáiról (szinopszis).* MTA-TKI, Debrecen
- HORVÁTH M. T. – PÉTERI, G. (1993): *Új változatosság. Politikai keretek és gazdálkodási stratégiák az önkormányzatokban.* (társszerző: „*Helyi Demokrácia és Újítások*” Alapítvány, Budapest, 1993. pp 246
- HORVÁTH M. T. – PÉTERI, G. (2012): *Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban.* In Valentiny Pál – Kiss Ferenc László – Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és Szabályozás.* 2012. MTA KRTK: Budapest
- KSH, 2013: *Idősoros éves adatok, Oktatás:* [http://www.ksh.hu/stadat\\_eves\\_2\\_6](http://www.ksh.hu/stadat_eves_2_6)
- Oktatási Évkönyv, Statisztikai Tájékoztató. 2009-2012/2013. EMMI, Budapest
- PÁLNÉ, K. I. (2013): *Miért hagytuk, hogy így legyen. A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon.* Politikatudományi Szemle XXII/4. 7-34. pp
- PÉTERI G. (1996): *Helyi útkeresés. Változások az önkormányzati szolgáltatásszervezésben.* in: *Aréna és otthon.* (Szerk.: Horváth M.T. Kiss J.), PTI, Budapest, 1996 pp103-144
- PÉTERI G. (2005): *Igazodás a piacgazdaság szabályaihoz és megfelelés a helyi elvárásoknak. A városi polgármesterek értékrendje.* MTA KTI Műhelytanulmányok. Budapest, 2005/2. pp 39
- PÉTERI G. (2007): *Nagyobb felelősség, átalakuló feladatok, új szerepek. Helyi közszolgáltatások és döntéshozatal változása a polgármesterek véleménye alapján (1991-2006)* in: Hor-

- váth M.T. (Szerk.): Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés. KSZK ROP 3.1.1 Programigazgatóság, Budapest, 2007. pp. 19-68
- PÉTERI G. (2014): Lakossági vélemények a közoktatás átszervezéséről és a rezsicsökkentésről. MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport, kézirat
- PÉTERI G. (2014a): Hivatali optimizmus és gyakorlatias probléma megoldás. A városi polgármesterek véleménye a válto-

- zásokról és a fejlesztési lehetőségekről. Kézirat. Városi kormányzás közepes városokban és várostérségekből. OTKA K 101147 kutatás, Debrecen
- PIGEON, M. – McDONALD, D.A. – HOEDEMAN, O. – KISHIMOTO, S. (Editors) (2012): Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands. Transnational Institute, Amsterdam
- UCLG (2009): The Impact of the Global Crisis on Local Governments. United Cities and Local Governments, Barcelona



# A Ket. új megvilágításban

## Jogtár Navigátor

### Közigazgatási eljárás

A Ket. egyes eljárási cselekményeit dolgozza fel folyamatábrák segítségével.

- Egyértelműen követhető formában tünteti fel a közigazgatási hatósági eljárás szereplőit, az eljárás menetét
- Tartalmazza az egyes eljárási lépések sajátosságainak rövid összefoglalóját
- Egy kattintással elérhetőek az egyes lépésekhez kapcsolódó jogszabályok, iratminták, döntések és kommentárok
- Jelzi az eljárási cselekmények lépéseinél a jogszabályban meghatározott határidőket

Kérje próbaverziókat: [www.complex.hu/navigatordemo](http://www.complex.hu/navigatordemo)  
[www.complex.hu/jogtarnavigator](http://www.complex.hu/jogtarnavigator)