

Végül a kihívásokra való válaszkeresés tartalmai mellett a stílus sem mellékes. Nem mindegy, hogy az államtéma megközelítéseit keressük, vagy a témát annak fontosságára hivatkozással államosítják.

DOI 10.21867/KjK/2015.1.2.

EZT AKARTUK?

LAKOSSÁGI ÉS POLGÁRMESTERI VÉLEMÉNYEK AZ ÚJ HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERRŐL

*Péteri Gábor*³

2010. évi politikai váltás egyik meghatározó területe volt a helyi önkormányzati és közszolgáltatási rendszer átalakítása. Itt szükség is volt a változásra, mert egyre inkább megjelentek a városi és falusi élet közötti minőségi eltérések és a részben ezt leképező területi különbségek. A helyi szolgáltatások színvonala a költségvetési visszafogások következtében és az önkormányzati saját források hiánya miatt romlott. Az elaprózott települési önkormányzati rendszeren belüli koordináció – akár megyei, akár nagyvárosi térségi szinten – az érdekeltség hiánya miatt nem működött jól. Mindezekkel együtt jártak a helyi igazgatás kapacitás problémái és a decentralizáció miatt jobban láthatóvá váló korrupciós esetek.

Az elmúlt öt év reformjai a helyi önkormányzati rendszer szerteágazó problémáira egysíkú megoldást kínáltak: mindent vissza a központba, korlátozzuk a helyi mozgásteret. A feladatcentralizáció következtében egyharmadával csökkent a helyi költségvetés, hiszen a közoktatás, az egészségügyi ellátás, az igazgatási feladatok jelentős része ma már nem tartozik a helyi önkormányzatok felelősségi körébe. A közüzemi szolgáltatásokban lezajló koncentrációval együtt járt az állami befolyás erősödése, mert az alternatív szolgáltatási formák jelentős versenyhátránnyal indulnak, a szolgáltatási díjakat a minisztériumban határozzák meg. A hitelkonszolidációval látszólag sokat nyertek az önkormányzatok, de valójában az általános, egyedi mérlegelés nélküli hiteltörlesztés nagyon is differenciáló hatású volt, nem beszélve a költségvetési gazdálkodási morálra gyakorolt hatásáról.

A megyei önkormányzat térségi feladat ellátási hatáskörei helyett fejlesztési támogatás-elosztó és közvetítő szerepe erősödött meg. A Modern Városok program⁴ egyedi megállapodásai a megyei jogú városokat fűzik fel a központi költségvetésre. Miközben a polgármesteri bértábla a kistelepülések vezetőit értékeli le, elindítva egy negatív kiválasztódási folyamatot azokon a településeken, ahol egyébként is csak az önkormányzat az egyetlen közösségi szervezet.

Ennek az új világnak 2013 végére már többségében kialakultak a szabályai. Lassan mind a választott tisztségviselők, mind a szolgáltatásokat igénybe vevő lakosság megismerhette az új helyi önkormányzati rendszer jogi, intézményi, finanszírozási kereteit és érzékelhette a

¹A bejegyzés az OTKA K 101147 sz., "A városi kormányzás közepes városokban és várostérségekben" című kutatási projekt [kutatásvezető: Horváth M. Tamás] keretében lefolytatott felmérések, valamint a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának "Területi közszolgáltatások szabályozásai" című projektje keretében végzett kutatások alapján készült. [Az utóbbi projekt leírására l.: Horváth M.T.: Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.): Kilengések. Közszolgáltatási változások. Budapest: Dialóg Campus, 2013. 9–25. old.]

³Péteri Gábor, CSc., tanácsadó, LGID Ltd.

⁴http://mandiner.hu/cikk/20150325_indul_a_modern_varosok_program

változások hatását. De a politika saját belső logikája szerint végbement reformokhoz vajon mit szólnak az érintettek?

Felmérésekkel arra kerestük a választ, hogy a közszolgáltatásokban lezajlott változásokat és az önkormányzati működés, gazdálkodás új értékeit milyen módon ítéli meg a lakosság és a városi polgármesterek. Két hullámban, 2013 őszén és 2015 februárjában egy-egy 1200 fős országos mintán a lakosságot kérdeztük meg, valamint 2013 végén a 108 városi polgármester válaszolt a kérdezőbiztosainknak. A városi polgármesteri minta területi lefedettsége jó, viszont kissé túlreprezentáltak voltak a fővárosi kerületek és a kisebb méretű városi önkormányzatok.

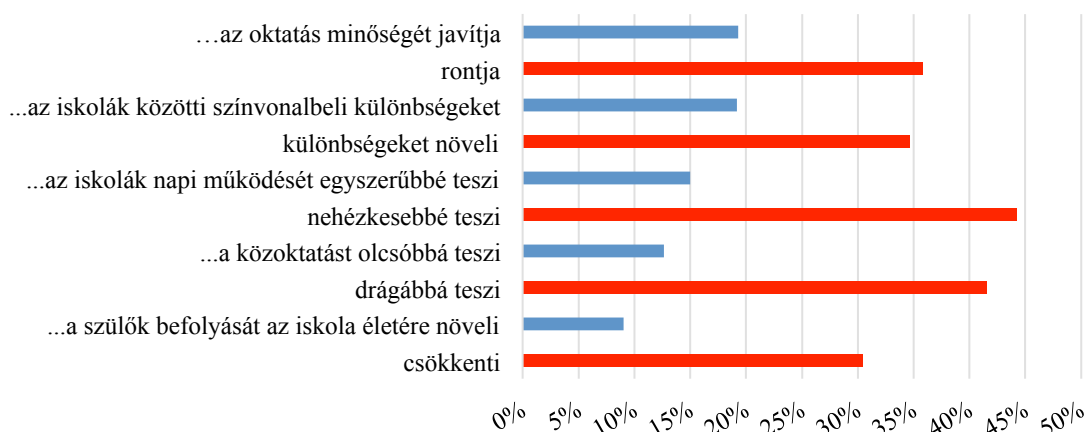
A közoktatás államosítása

Az alap és középfokú oktatás rendszere 2013 őszétől már az új szabályok szerint működik, ekkorra ugyanis lezajlott az iskolák állami fenntartásba vétele és az irányítás központosítása. Mindezekkel együtt módosultak a gazdálkodás feltételei is, mert a működtető önkormányzatok oktatási támogatása megszűnt és az oktatási célú ingatlanokat használatba vette a fenntartó. A fenntartói és irányítási, valamint az üzemeltetési és finanszírozási változásokkal szemben többféle elvárás fogalmazódott meg. Elsődleges cél az oktatás minőségének javítása, valamint az iskolák közötti különbségek mérséklése volt. Emellett a költségvetési politika célja a megtakarítások elérése és a hatékonyabb működés biztosítása volt. A lezajlott központosítás nyilvánvalóan átrendezte az elszámoltathatósági viszonyokat is.

Felméréseink mind a két időpontjában hasonló válaszokat kaptunk, sőt a másfél év első tapasztalatai szerint még romlott is az állami fenntartásba vétel megítélése. Ezek szerint 2015-ben (1. ábra) a lakosság többsége úgy érzékeli, hogy a központosító reformok következtében az oktatás minősége romlott (35,8%), az iskolák közötti különbségeket növeli (34,7%), az iskolák napi működését nehezíti (44,2%), a köznevelést drágábbá teszi (41,6%) és a szülői befolyást csökkenti (30,4%). Ugyanezen kérdések pozitív megítélése a 2013-hoz képest, az első tapasztalatok szerint romlott. (A harmadik válaszlehetőséget (a központosításnak az adott kérdésre nincs hatása) választók aránya általában a két szélsőséges válasz közé esett, illetve viszonylag magas (15%-17%) volt a „nem tudom” választ adók aránya.)

1. ábra

A közoktatási intézmények központi irányítás alá helyezése...



Forrás: a szerző saját készítése

A 2013-as városi polgármesteri felmérés eredményei inkább a hivatali optimizmust mutatták. A polgármesterek általában a lezajlott központosító reformokat pozitívan ítélik meg. A többségük véleménye szerint kiegyenlítettebb lesz az oktatás színvonala, legtöbbjük úgy véli,

hogy javul az oktatás minősége és hatékonyabb lesz a működés. A szülői befolyást szerintük nem érintik a változások.

Az állami fenntartásba vétellel párhuzamosan megnőtt az *egyházaknak történő intézményátadás* is. Az oktatási és szociális intézmények átadását láthatóan nem az értékek és a lakossági igények, hanem a pénzügyi és igazgatási kényszerek mozgatták. A válaszadók 3,8%-a véli úgy, hogy a helyi igényekre reagált az intézményátadással az önkormányzat, vagy a jobb minőségű oktatás miatt adták volna át az intézményeket (12%). A többség szerint egyszerűen pénzügyi okok indokolták az egyházi fenntartásba adást: a változások indoka az volt, hogy nincs pénze az önkormányzatoknak (41,2%) és csökkent az állami támogatás (34,5%).

A közoktatásban lezajlott változások megítélésének különbségei mögött többféle ok is meghúzódhat. Regressziós elemzéssel azt vizsgáltuk, hogy települési sajátosságok (lakosság szám, közigazgatási jogállás), regionális elhelyezkedés vagy személyes jellemzők (életkor, jövedelem, iskolai végzettség, bal-jobboldali beállítottság) magyarázzák inkább a válaszok eltérését. A közoktatás központi irányítás alá helyezésének megítélésében meglévő eltéréseket egyértelműen, magas szignifikancia szinten a *bal-jobboldali politikai értékválasztás* határozta meg. A különbségek csökkenésére, a rendszer olcsóbbá tételére és a szülői befolyásra vonatkozó véleményeket még a válaszadók *településének nagysága* is befolyásolta, de sokkal kisebb megbízhatósági szinten.

Közüzemei átalakulás

A vízi-közmű szolgáltatásban és a hulladékgazdálkodásban az államosítás és a központosítás hatására nagyobb szolgáltató szervezetek jönnek létre. Ennek *lakossági* megítélése általában kedvező, tehát úgy tűnik, az átlagos fogyasztó számára közömbös, hogy milyen módon szerveződik meg az ellátás. Inkább csak a szolgáltatás színvonala és ára érdekli őket. Az elmúlt évek leglátványosabb szabályozási változása a közüzemi díjak kötelező csökkentése volt. A rezsicsökkentés a többség szerint jó (50,4%), vagy nagyon jó (23,6%) döntés volt (*1. tábla*). Érdekes módon másfél év alatt azért kissé romlott a díjcsökkentés megítélése: kissé csökkent azok aránya, akik szerint nagyon jó döntés volt (-7,9%) és ugyanennyivel megnőtt azok aránya, szerint rossz vagy nagyon rossz döntés volt a rezsicsökkentés.

1. tábla

A rezsicsökkentés lakossági megítélése		
	2013	2015
nem tudja	5,5%	5,5%
nagyon rossz döntés volt	2,6%	4,6%
rossz döntés volt	10,1%	15,9%
jó döntés volt	50,3%	50,4%
nagyon jó döntés volt	31,5%	23,6%
<i>összesen</i>	<i>100,0%</i>	<i>100,0%</i>
átlag	3,17	2,98

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Másfél év tapasztalatai alapján a fogyasztók számára is kezdenek látszani a központi díjszabályozás hatásai (*2. tábla*). Abban teljes az egyetértés, hogy ezzel megakadályozható a tulajdonosok túlságosan nagy profitja és így hatékonyabb működésre lehet ösztönözni a közműszolgáltatókat. Viszont az is egyre inkább nyilvánvalóvá válik, hogy így kevesebb pénz jut majd fejlesztésre, felújításra. A két felmérés között, másfél év alatt megnőtt azok aránya is, akik inkább azzal értenek egyet, hogy a rezsicsökkentés hatására romlani fog a szolgáltatási színvonal.

2. tábla

A rezsicsökkentés hatásai		
	<i>Teljesen és inkább egyetértők aránya</i>	
	2013	2015
romlani fog a szolgáltatás színvonala, megbízhatósága	51,2%	62,9%
megakadályozza, hogy a tulajdonosok túl nagy hasznot érjenek el	68,1%	62,0%
hatékonyabb működésre ösztönzi a közműcégeket	56,1%	60,3%
kevesebb pénz fog jutni a hálózatok felújítására, fejlesztésére	55,6%	60,1%

Forrás: a szerző saját szerkesztése

3. tábla

Javítja vagy rontja a feladatellátás színvonalát?	
szolgáltatási szerződések, üzemeltetői pénzügyek nagyobb nyilvánossága	2,68
víziközművek kizárólagos állami, önkormányzati tulajdonjoga	2,56
szolgáltató szervezetek holdingokba történő összevonása	2,38
minimális víziközmű, hulladék-gazdálkodási szolgáltatói kapacitás előírása	2,36
szolgáltatási díjak központi meghatározása	2,36
rezsicsökkentés a közüzemi szolgáltatásokban	2,33
közműadó kivetése a szolgáltatókra	2,11
„A közüzemi és a kommunális ágazatban a....a feladatellátás színvonalát: nagyon javítja=4...nagyon rontja=1”	

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A városi polgármestereket a helyi közüzemi szolgáltatások szabályozásának szakmai részleteiről is meg lehetett kérdezni. 2013 őszén az új szabályozás elemei közül legtöbbet a vízi-közmű infrastrukturális hálózat kizárólagos közösségi tulajdonlásától és a szerződések nagyobb nyilvánosságának bevezetésétől várják a polgármesterek (3.tábla). Ezen túl a szolgáltató szervezetek minimális méretének előírása lesz még hatással a vizes és a hulladék-gazdálkodási ágazatra. A nagyobb üzemméret a polgármesterek véleménye szerint ugyanolyan módon hat a szolgáltatások színvonalára, mint a központi díjszabályozás. A központilag szabályozott díjsökkentést tartják a legjelentősebb szabályozási lépésnek, de – a közműadó mellett – ezek inkább rontják a helyi feladatellátás színvonalát.

A politikailag legfontosabb kérdés, a rezsicsökkentés hatásának megítélésében jelentős különbségek vannak. A politikai programként induló rezsicsökkentés esetében a válaszadók politikai nézetkülönbsége érdekes módon kevésbé indokolja a válaszok eltéréseit. Viszont egyértelmű differenciáló hatása van a település méretének: a húszezer főnél kisebb lakosú városok polgármesterei között jóval többen vannak, akik szerint a rezsicsökkentés javítja a szolgáltatás színvonalát, mint a nagyobb települések csoportjában. A kisebb települések tehát

eddig is ki voltak szolgáltatva a közműcégeknek és csak a nagyobb városoknak volt tényleges befolyása a kizárólagos, vagy többségi tulajdonú szolgáltatókra.

Változatlan önkormányzati értékek

A helyi közszolgáltatási és önkormányzati rendszer átalakítása ellenére az előző két és fél évtized decentralizációs politikáját mozgó értékek nem változtak. A *lakosság* véleménye az önkormányzati finanszírozás alapkérdéseiben alig változott és továbbra is a helyi önállóságot támogatják a válaszadók (4. tábla). Bár az állami támogatásokból történő finanszírozás igénye egyértelmű (72,5%), de ezek felhasználásáról a válaszadók szerint már helyben kell dönteni (77,8%). A települési adó esetében is inkább elvárják a központi szabályozást (57%), bár magas a korlátok nélküli adózási autonómiát elfogadók aránya is (37,5%). Hasonló mértékben megoszlanak a válaszok a helyi képviselői munka megítélésében is: többen tartják ezt fizetett tevékenységnek (62,3%), mint akik szerint ez inkább társadalmi munka (34,7%).

4. tábla

4.tábla. Helyi önkormányzati értékválasztás			
az önkormányzatok kiadásait elsősorban helyben képződő forrásokból kell fedezni	23,7%*	az államnak, a központi költségvetésnek jelentős mértékben hozzá kell járulni az önkormányzati költségvetéshez	72,5%
a települési adó mértékét központi szabályozással korlátozni kell	57,0%	az önkormányzatnak legyen joga arra, hogy bármilyen összegű adót kivessen	37,5%
az a helyes, ha a minisztériumok határozzák meg mire költse a támogatásokat az önkormányzat	19,0%	az önkormányzati támogatások felhasználásáról helyben kell dönteni	77,8%
a helyi képviselőség társadalmi munka, amiért nem jár fizetség	34,7%	a helyi képviselőnek jár díjazás, hogy ezt a feladatát lelkiismeretesen végezze	62,3%

*Az állításpárok közül az adott kijelentést választók aránya

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A városi vezetők költségvetési értékrendje hasonló és alapvetően az sem változott. A polgármesterek az állami támogatásokra épülő finanszírozás gyakorlatát látnak elfogadhatónak, szükségesnek tartják az állami forrásátcsoportosítást és egyre inkább úgy vélik, hogy a helyi képviselőknek jár fizetség az önkormányzati munkájukért.

5. tábla

Fontos emberekkel fenntartott kapcsolat az előrejutásnak...			
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

Véleménye szerint az életben való előrejutásnak mennyire feltétele a fontos emberekkel fenntartott jó kapcsolat:
1. Nem feltétele, ...3. Nagyon fontos feltétele.

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A költségvetési támogatásfüggés természetesen erősíti az igénylői-kérelmezői 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 fontos emberekkel fenntartott jó kapcsolat” 1991 óta csökken azok száma, akik szerint ez nem feltétele (5. tábla).

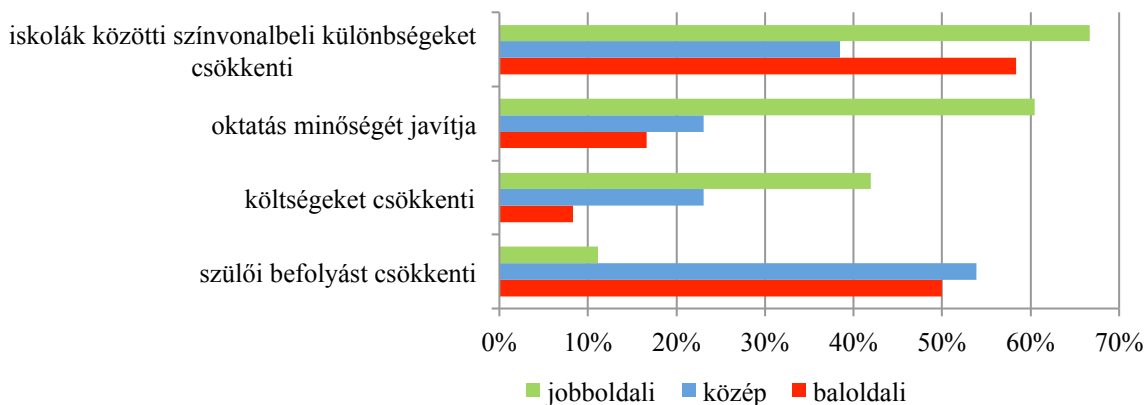
A mai polgármesteri vélemények eltéréseit a település közigazgatási jogállása (megyei jogú városokban a legkevésbé elfogadott) és földrajzi helye (Dunántúlon inkább elutasított) magyarázza. A személyes jellemzők közül pedig az életkor (idősebbek inkább elutasítják) differenciáló hatása érzékelhető.

Csak a politika?

A lakossági véleményekből és a városi polgármesterek válaszaiból az derül ki, hogy a helyi önkormányzatiság megítélésében meglévő különbségeket leginkább a *válaszadók politikai preferenciái* magyarázzák. Nagyon jól szemlélteti ezt a számos ponton vitatott közoktatási reform egyes elemeinek megítélése (2. ábra). Az iskolák differenciálódásának kivételével a válaszok egyszerű politikai igazodást jeleznek: a jobboldaliak számára minden kedvezőbbnek tűnik, mint az ellenzékieknek. A lakossági válaszok eltéréseit hasonló módon a bal-jobboldali kötődés magyarázza.

2. ábra

A közoktatás központosításának hatása a polgármester politikai nézetei szerint



Forrás: a szerző saját szerkesztése

Természetesen magyarázó tényezőként a regionális különbségek és ezzel összefüggésben a lakóhely, település mérete is megjelenik. Például a rezsicsökkentés támogatottsága inkább eltér régióként és a település jogállás mentén, mint a válaszadó politikai preferenciái szerint. A városi polgármesterek esetében a válaszok területi különbségei azt jelentik, hogy a helyi vezetés igyekszik alkalmazkodni a választói igényekhez. A csökkenő feladatok és kisebb mozgástér ellenére tehát azért több vonatkozásban is megmaradtak a helyi önkormányzatiság alapértékei.