

rumok továbbberősítik pozícióikat a döntéshozás centralizációjával, amely az új termelő extenzív koncentrációját hozza itt létre.

Fordította: Barta Györgyi

PÉTERI GÁBOR:

VÁROSI INNOVÁCIÓ ÉS A KÖLTSÉGVETÉSI TAKARÉKOSSÁG

(Egy költségvetés-szociológiai kutatás ismertetése)

A helyi önkormányzatok és különösen a városok gazdálkodásában a hetvenes évek második felétől új korszak kezdődött. A világon mindenhol átértékelődött a városi növekedés szerepe, megváltoztak a közszolgáltatásokkal szembeni társadalmi elvárások. Néhány amerikai nagyváros pénzügyi csődbe jutott és Európában is egyre szűkülő költségvetési feltételek között működnek a helyi önkormányzatok. Mindezek alakították a városfejlesztési politika céljait és eszközeit, mert a költségvetési válságot már nem lehetett a hagyományos módszerekkel kezelni.

A bemutatásra kerülő „Költségvetési takarékoság és városi innováció” elnevezésű kutatás témája is a közszolgáltatások pénzügyeinek és a helyi költségvetési politika alakulásának vizsgálata.¹ Mivel a válság először az USA-ban jelentkezett a project is onnan indult, de ma már számos európai országban is alkalmazzák a kutatás módszereit, megközelítési módját. A kutatás előzményének a különböző helyi politikai, döntési mechanizmussal foglalkozó vizsgálatok tekinthetők. Részben a városnövekedés költségeit elemző összehasonlító vizsgálat is az előzmények közé sorolható, mert ott is a társadalmi alkalmazkodás igényét fogalmazták meg, amikor a városi növekedés szakaszait elhatárolva, az urbanizációs korszakokhoz illeszkedő településfejlesztési politikákat írtak le.²

I. A város költségvetési rendszer

Korábban a helyi önkormányzatok és a városok költségvetési politikájának vizsgálatakor általában abból a feltételezésből indultak ki, hogy a restriktív intézkedéseknek van egy tipikus és kívánatos sorrendje, amely mentén haladva a „könnyebb” döntésektől a „nehezebbek” felé haladva választanak a vezetők. Elfogadták azt a tényt, hogy a városok különböző költségvetési eszközöket alkalmaznak, de ezeket rendszerezve nem tudatosult a felhasznált módszerek mögött rejlő eltérő költségvetési stratégia, illetve egy országon belül is a költségvetési politikát alakító társadalmi és gazdasági feltételek különbözősége.

A „Költségvetési takarékoság és városi innováció” elnevezésű project feltételezése azonban éppen az, hogy a városok különböznek egymástól, az egyes városokban alkalmazott politikai stratégiákhoz pedig hozzárendelhetők meghatározott társadalmi csoportok. A városi költségvetési politika alakulását a helyi társadalmi és gazdasági rendszerben elemezték, amelyben szoros kölcsönhatás van a költségvetési döntések, a helyi feltételek (igazgatási, pénzügyi megoldások, szabályozórendszer), valamint a helyi politikai tényezők (csoportok, vezetők) között.

A zárt városi rendszer alapelemei a különböző társadalmi csoportok, amelyek a hasonló helyzetűeket tömörítik, a szervezeti csoportok politikai tevékenysége, ami a vezetők preferenciáin keresztül alakítja a költségvetéspolitikai döntéseket és így a város költségvetési korlátját. A városi politikát befolyásoló fontos feltételként kezeli az központi és a helyi költségvetés kapcsolatát, az igazgatási szervezetet, a magánszektorból származó forrásokat, amelyek kölcsönhatásban vannak mind a városi vezetők céljaival, mind a költségvetéssel. A migráción keresztül visszacsatolás van a költségvetési politika eredményei és a város társadalmi összetétele között is. Általában az így meghatározott városi rendszer annál stabilabbnak tekinthető, minél közelebb vannak a helyi költségvetési döntések a közös érdekek alapján szerveződő csoportok céljaihoz. Ebben az értelmezésben a költségvetési válság tehát nem azt jelenti, hogy néhány feltételben egy város eléri a költségvetési korlátját, mert az alkalmazott mutatószámok (pl. költségvetési hiány, rövid távú eladósodás) nem minden esetben tükrözik a város valóságos pénzügyi helyzetét. A költségvetési válság lényege ezek szerint nem a formálisan jelentkező problémák halmozódása, hanem a városi rendszer tartós működésképtelensége. Vagyis *amikor a városi vezetés nem tud alkalmazkodni a környezeti változásokhoz*. A költségvetési válság megítélése szempontjából a tendenciák, a folyamatok és nem önmagában egyes mutatók mértéke a meghatározó tényező. A kiadáscsökkentő stratégia nem feltétlenül vezet egy város hanyatlásához, de a formális növekedés is takarhat válsághelyzetet, ha nem éri el a növekvő igényeket. A válság ilyen módon történő értelmezésének helyességét bizonyítja az is, hogy az USA-ban a vizsgálat során nem találtak magyarázó kapcsolatot semmilyen városi, költségvetési mutatószám és a költségvetési korlát mérésére kialakított jelzőszám között, illetve minden hagyományos nézet, amelyik a válságterületeket (pl. északkeleti nagyvárosok, Sunbelt övezet) határolta le, cáfolható volt az adott régióban talált kivételekkel. (pl. Pittsburgh, Houston).

Az így kialakított elméleti modellben tehát a kutatás három kérdésre keresett választ:

1. Mi a költségvetési politika tartalma, pontosabban a költségvetési takarékoság időszakában milyen módszereket alkalmaznak és milyen stratégiákat követnek a városok (függő-változó)?
2. Milyen tényezők határozzák meg az alkalmazott költségvetési politikát (független változók: költségvetési korlát, pártviszonyok, politikai kultúra, társadalmi-politikai jellemzők, helyi szervezeti feltételek)?
3. Milyen a magyarázó változók és a következmények viszonya, kapcsolódása?

II. A kutatás eredményei

Ez a problémafelvetés lehetővé tette egyrészt a városi politikát formáló tényezők *időbeli* változásának vizsgálatát, másrészt a mai alapvető helyi *politikai irányzatok*, kultúrák *elkülönítését*.

A vizsgált három korszak a 60-as évek, 1970–74 közötti időszak, valamint az 1977-ig eltelt további három év. Ezek szerint a *60-as évek* költségvetési kiadásaira a folyamatos, állandó növekedés volt jellemző a vizsgált városokban. A városok átlagától csak azok az esetek tértek el, ahol nagyobb volt a feketék létszáma, mert ott általában magasabb volt a költségvetési fajlagos kiadás, illetve ahol a középosztály volt nagyobb, ott fordítva, kisebb volt a kiadás. Ez az időszak a nagy társadalmi programok, a demokrata hagyományokra épülő politizálás korszaka volt.

A hatvanas évek végétől a *70-es évek közepéig* terjedő időszakban már megváltozott a helyzet. Továbbra is fontosak a támogatások, de költségvetési kiadások nagyságát már a polgárjogi mozgalmak, a különböző csoportok élén álló politikai vezetők alakítják. Az „utcai pluralizmus” időszakában a költségvetési politikát nem az egyes csoportok létszáma, igényei, hanem a szervezett csoportok és vezetőik határozzák meg.

A hetvenes évek második felében — jóval a reageani gazdaságpolitika kedvezőtlen helyi hatásai előtt — már egyértelműen a költségvetési válság jellemző a városokra: csökkennek a támogatások, átalakulnak a jóléti szolgáltatások, csődbe jutnak az észak-keleti nagyvárosok, adófizetést megtagadó mozgalmak alakulnak stb. Ekkor a vizsgált változók közül a középosztály mérete határozza meg leginkább a költségvetési kiadások különbségeit úgy, hogy ahol nagyobb a létszám, ott kisebb a kiadás.

A költségvetési politikák időbeni változása is jelzi, hogy mára különböző jellegű városi politikai kultúrák alakultak ki. A kutatás négy nagy típust különített el; demokraták, az etnikumok politikusai, republikánusok és az új népszerű költségvetési politikusok (New Fiscal Populists).

Mivel a városok különbözőségét tekintik a legfontosabb költségvetési politikát alakító tényezőnek, ebből az is következik, hogy nem minősítik a felismert négy politikai irányt. Az egyes politikák megítélése csak azon múlik, hogy az adott városban alkalmazható, elfogadható volt-e a választott költségvetési stratégia vagy sem. A New Deal hagyományokra építő *demokraták* a szövetségi költségvetés szintjén kormányzati programokat hirdettek meg, támogatták a hátrányos helyzetűeket és a feketéket. A kormány aktív költségvetési politikát követ, jelentős összegű szociális és jóléti programokat hirdet meg. A demokrata városi politikusok sikeresek a támogatások megszerzésében, speciális oktatási és szociális programokat indítanak el. Magas a kiadások szintje és ugyanakkor nagy az adóteher is. A több kiadást automatikusan jobb minőségű szolgáltatásnak vélik, a költségvetési visszafogást pedig az ellátás csökkentésével oldják meg. Általában a szervezett csoportokra, mozgalmakra támaszkodnak, a „közérdeket” képviselik. (Tipikus képviselőik: L.B. Johnson, J.K. Galbraith)

Az etnikumok politikusai sokban hasonlítanak a demokratákra, csak ugyanazokat a módszereket az őket megválasztó kisebbség javára használják fel. Különösen

délen mosódik egybe a faji alapon folyó érvelés a demokrata párti célokkal. (Városaik pl.: Atlanta, Detroit, Newark)

A *republikánus* ideológia a New Deal elveivel ellentétes célokat fogalmaz meg, tehát az állami beavatkozást alacsony szinten kívánják tartani, a piaci döntések hatékonyságát hangoztatják és az állampolgár, az adófizető jogait támogatják a szervezett csoportokkal, szövetségekkel szemben. A hátrányos helyzetűek támogatásában kevésbé képmutatóak, mint a demokraták, a teljesítményt többre értékelik az egyenlőségénél, az egyént a közösségénél. Szervezeteik viszonylag gyengék, legjelentősebbek a Kereskedelmi Kamara és az Adózók Szövetsége típusú szervezetek.

Az általuk követett városi költségvetési politika az egész várost szolgálja, bevételeik a hagyományosan kevés adóból és az alacsony állami, szövetségi támogatásból származnak. Növelik azokat a szolgáltatási díjakat, amelyeket korábban nem a teljes költségén adtak el. Javítják a költségvetési irányítás hatékonyságát, az informáltságot. Gyakori a közszolgáltatások bérbeadása, vagy magánkézbe adása. A közösségi szolgáltatásokat helyezik előtérbe a megosztható, irányítottan felhasználható szolgáltatásokkal szemben.

A *költségvetési népszerűsége*re törekvő *politikusok* (NEP) általában a demokrata pártra jellemző társadalmi elveket vallanak, de republikánus gazdaságpolitikát követnek. Igyekeznek a hátrányos helyzetű rétegeket támogatni, ugyanakkor a konzervatív politikára jellemző gazdasági eszközöket alkalmazzák. Csökkentik az adóterhet, támogatják bizonyos szolgáltatások bérbe- és magánkézbe adását, növelik egyes szolgáltatások díját, általában az egyösszegű állami és szövetségi támogatásokat tekintik eredményesnek. Ezt a politikailag köztes helyzetüket úgy tudják fenntartani, hogy hangsúlyozottan „termelékenység” növelő intézkedéseket hoznak, legitimitásukat a közvetlen állampolgári kapcsolatokon keresztül tartják fenn, jelentős mértékben építenek a közvéleménykutatásokra és a lakossági találkozókra. Ellenzik a korporativizmust és közvetlenül az állampolgárra figyelnek. (Politikusok: Jimmy Carter, E. Koch New York-i polgármester)

Az egyes politikai irányzatokhoz részletes történelmi elemzések és a mai politikusok tevékenységének vizsgálata alapján hozzárendelték a különböző nagyobb *társadalmi rétegeket* is. Így hagyományosan a demokraták az alacsony jövedelműekre építenek, az etnikumok politikusai a saját csoportjukra alapoznak, a republikánusok a magas jövedelműek közül kerülnek ki, a negyedik csoportba pedig általában a felsőfokú végzettségűek, középjövedelműek tartoznak.

A négy politikai nézetrendszer elkülönítése tulajdonképpen azt is bizonyítja, hogy a hagyományos jobb és baloldali, republikánus és demokrata ellenpólus viszonya felbomlott. Ennek okát a középosztály helyzetének és szemléletének változásában látják, amely a 60-as évek „új osztályától” a 70-es évek „adófizetői lázadásán” át vezetett egy vegyes formához, amelyben a *költségvetési konzervativizmus* és a társadalmi kérdésekben a *hagyományos demokrata értékrend együttesen* létezik. Tehát a városi költségvetési politika alakításában a két irányzat ötvözhető, megtalálhatók azok a költségvetési eszközök, amelyek a korábban egymásnak ellentmondó politikákat közös alapra helyezik. Ha figyelembe vesszük azt, hogy a városok költségvetési válsága időben megelőzte a reagani gazdaságpolitikát, akkor feltételezhető az is,

hogy a mára kialakult köztes helyzetű városi költségvetési politika (a NFP) előfutára lehet a gazdaság egészét érintő új pénzügypolitikának is.

A kutatás során ezen kívül még vizsgálták a városi alkalmazottak költségvetési politikában betöltött szerepét, valamint a migráció és a költségvetési válság kapcsolatát. Mindkét kérdés csak a sajátos amerikai közegben értelmezhető, ezért a magyar viszonyok között kisebb jelentőségűek ezek a problémák.

A *hasznosítás* szempontjából azonban a vizsgálat legfontosabb eredménye, hogy összegyűjtötték azokat a költségvetési módszereket, politikai eszközöket, amelyek a városok esetében eredménytelennek bizonyultak, illetve amelyeket sikerrel alkalmaztak.

1. Először azokat a módszereket ismertetem, amelyek az amerikai városok esetében nem jelentettek hathatós segítséget a költségvetési hiány megszüntetéséhez. (Abban a közegben természetesen a helyi önkormányzatok autonómiája, a támogatások, az adózás jellege, a helyben ellátott állami feladatok (transzferek) súlya teljesen eltér az európai városokétól és így ezek a módszerek is más feltételek között bizonyultak eredménytelennek!)

Az állami és szövetségi kormányzat által folyósított *támogatások* általában a városi költségvetés negyedét-harmadát teszik ki és a költségvetési elosztás módszeréből következően ötszáz féle állami és szövetségi támogatási program közül választhatnak a városok. A vizsgált városok esetében arra a következtetésre jutottak, hogy a központi támogatások *a pillanatnyi hiányt mérsékeltek, de a költségvetési korlátot tartósan nem változtatták meg*. Európai példákra hivatkozva is éppen az látható, hogy a leginkább támogatott városok vannak a legrosszabb helyzetben.

A kutatás értelmezése szerint, a zárt városi modellt feltételezve a kérdés az, hogy a támogatások hatnak-e a vezetők döntési preferenciáira, vagy csak a pénz-elköltő magatartást erősítik. Általában úgy találták, hogy a horizontális egyenlőség elvének — az egyenlők azonos módon történő kezelésének — megsértése kétségteljesen teszi az újraelosztás eredményességét, mert az „adományozás”, a pénzügyi szelektivitás és az információhiány egyenlőtlen feltételeket teremt. Természetesen a támogatások folyósításának módszere döntően meghatározza azt, hogy mennyire eredményes az újraelosztás.

A különböző irányítási reformok, adminisztratív intézkedések, (pl. egyedi bevételi és kiadási korlátozások, az eladósodás mértékének rögzítése), az állami utasítások (pl. bérstop, sztrájkkorlátozás) sem vezetnek eredményre akkor, ha nem találkoznak a helyi politikai célokkal. Mindig találnak kibúvót a városok (pl. 70 %-ban kötvényekkel fedezik az eladósodást, a szakigazgatás átszervezésén túl a politikai feltételek nem változnak meg, az adókorlátozást a szolgáltatási díjak emelésével ellentételezik) és így ezek az intézkedések a költségvetési válságot nem mérséklük.

2. A kutatás szemléletéből következően olyan módszert nem lehet találni, ami bármilyen körülmények között sikeres, amit minden egyes helyi vezető egyformán alkalmazhat. A kutatás fő eredménye éppen az, hogy — elfogadva a politikai kultúrák különbözőségét — megállapította: nincs a költségvetési módszereknek *egy olyan csoportja*, vagy az intézkedéseknek *egyetlen lehetséges sorrendje*, ami a „leginkább” alkalmas lenne a válság felszámolására. Így a helyi, városi vezetőknek aján-

lott módszerek tulajdonképpen eltérnek aszerint, hogy melyik politikai csoportba sorolják a saját városukat.

Ahhoz azonban, hogy a városi politikusok a saját maguknak megfelelő költségvetési módszereket választhassák, a költségvetési gazdálkodás feltételeit is át kell alakítani. Ennek érdekében az *állami és a szövetségi költségvetési politika* helyi önkormányzatok felé irányuló intézkedéseiben már megfogalmazhatók azok a célok és módszerek, amelyek lehetővé teszik azután a helyi költségvetési politika szabad választását.

Első és legfontosabb ajánlott központi költségvetési módszer az *általános támogatások növelése*. (Ma az amerikai városoknak juttatott támogatások 10 %-a jövedelemmegosztó (%-os kulcsok szerint folyósított) támogatás és további 10 %-a egyösszegű támogatás.)

A *támogatások elosztásának elvét* is módosítani javasolják, mert a „rászorultság”, a „szükségletek” nem mindig esnek egybe a költségvetési korlátnak a kutatás során alkalmazott értelmezésével. A formalizált elosztási elvek nem veszik figyelembe a többletfunkciókat (pl. oktatás), hanem egyszerű módszerekkel osztják el a támogatásokat (pl. népességszám, szegények aránya, munkanélküliség). Pedig költségvetési problémák megoldására költségvetési jellemzők alapján elosztott támogatás szükséges.

A központi közvetlen *utasítások* számának csökkentése a költségvetési hiány mérséklését eredményezheti, mert azok általában nem eléggé rugalmasak és végig gondoltak.

A bevételek, kiadások és az adósságok szintjét korlátozó *előírások* indokolatlanul megkötik a városi politikusok kezét és ezzel csökkentik annak a lehetőségét, hogy a helyi feltételekhez illeszkedő, elfogadható költségvetési politikát kövessenek.

A költségvetési ügyek területén a kormányzattól elvárható a *kutatási fejlesztési tevékenység átvállalása* és a városok technikai segítése. Új könyvelési rendszer, mérőszámok, hatékonyságnövelő eszközök szükségesek a városok számára. Az ilyen jellegű innovációkat először csak néhány városban javasolják bevezetni, de azután a bevált eredményeket el kell juttatni a többi városhoz is. Végül pedig ajánlják az egyes államokon belüli *hitelezési lehetőségek* folyamatos ismertetését és konkrét javaslatokat tesznek a *helyi kötvénypiac* biztonságának növelésére.

Mindezek az eszközök tehát arra szolgálnak, hogy a városok maguk oldják meg a saját problémáikat, mivel erre ők a legalkalmasabbak.

III. Módszerek

„Az állami pénzügyek vizsgálata a legjobb kiindulópont a társadalom kutatásához. Ez a megközelítés különösen azokon a fordulópontokon hasznos,... amikor a már régóta létező formák kezdenek eltűnni és felváltja őket valami új...” Ez a schumpeteri megállapítás a kutatás eredményeit összefoglaló könyv mottója és azt hiszem ezzel jellemezhető a vizsgálat módszere is. Társadalmi jelenségeket vizsgálnak úgy, hogy eközben a városi politikusok és a költségvetési szakemberek számára is igen

hasznos megállapításokra jutnak. A kutatás társadalmi alapkérdések vizsgálata mellett a napi városvezetési gyakorlatban is alkalmazható módszereket, javaslatokat fogalmaz meg.

Ehhez azonban arra volt szükség, hogy széles körű statisztikai bázison, részletes társadalmi, politikai és költségvetési elemzéseket folytassanak. A kutatás a látványos nagyvárosi csődök után viszonylag gyorsan indult meg, amire az adott lehetőséget, hogy a hatvanas évektől kezdődően az USA 62 városát átfogó, részletes adatokkal rendelkeztek.

Mára ez a kutatás lett a legnagyobb méretű helyi döntéshozattal foglalkozó project, amelynek 27 USA államból van résztvevője és ezen kívül létrejött egy 20 európai országot összefogó csoport, illetve további 8-10 más kontinensen lévő ország is részt vesz a munkában.

A kutatás rendszerint minden országban esettanulmányokkal kezdődött, amit követett egy közös elvek szerint, de az ország helyi sajátosságait követő kérdőív összeállítása. Ezzel, a városi szinten a költségvetési hiány időszakában alkalmazott költségvetési módszereket kérdezték végig, illetve a különböző költségvetési eszközök közötti választás elveit, okait próbálták meg felmérni. A költségvetési stratégiák kialakulásának elemzéséhez és értékeléséhez általában társult a város költségvetési és szociológiai jellemzőinek adatokkal történő leírása.

IV. Következtetések

Az ismertetett kutatás értékelésekor természetesen nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a szemléletében, céljaiban és eredményeiben elsősorban az amerikai városok számára hasznosítható. A költségvetési és a politikai mechanizmusok ott még az európai tőkés országokétól is eltérnek, mert általában nagyobb a helyi önállóság, kisebb mértékű az újraelosztás, erősebb az adóztatási autonómia. Mindezek ellenére néhány következtetés megfogalmazható az európai és a hazai városfejlesztési gyakorlat, illetve a településfejlesztési vizsgálatok számára is.

A kutatás egyik leglényegesebb megállapítása, hogy akkor lehet eredményes a városi politika, ha a helyi feltételekhez igazodva, azokat kihasználva önállóan képes megújulásra. Ennek viszont az a feltétele, hogy a költségvetési politika alakításában nagyobb szabadságot kapjon, a helyi önkormányzat és a központi (állami) költségvetés kapcsolata ne legyen túlságosan beszabályozva. Nem a városi szintre irányuló támogatások léte, hanem az alkalmazott újraelosztási gyakorlat az, ami a helyi költségvetési politika innovativitását akadályozza. Ahhoz, hogy minden helyi önkormányzat a saját jellegének, politikai, társadalmi közegének megfelelő fejlődési utat járjon be, elsődleges a központi függés átalakítása és mértékének csökkentése.

A vázolt négy költségvetési politika között a kutatás során nem tettek minőségi különbséget. Az elemzésekből azonban kiderült, hogy a romló költségvetési feltételek között az a helyi politizálás volt eredményes, amelyik közvetlen lakossági véleménynyilvánításokra, közvéleménykutatásokra épített. A városfejlesztési döntések meghozatala során a különböző közvetítő, érdekképviselői szervek, politikai képv.

seleti szervek, politikai képviselők részvétele nem elég a helyes városi, költségvetési politika kialakításához. Ehhez mindig szükség van közvetlen kapcsolatokra is.

Levonható az a következtetés is, hogy a helyi költségvetési és politikai mechanizmusok vizsgálata során finomítani kell az eddig alkalmazott módszereket és új modelleket kell felvázolni. A helyi, városi jelenségeket akkor lehet pontosan magyarázni – és alakítani –, ha a városfejlesztési, költségvetési döntések időbeli, regionális eltéréseit és ennek okait is feltárjuk. Ezzel talán arra is lehetőség nyílik, hogy a mai homogénnek tekintett helyi (tanácsi) szféra működési különbségeinek társadalmi meghatározottságát is megismerjük.

JEGYZETEK

1. A kutatás címe „Fiscal Austerity and Urban Innovation” és koordinálja a chicagói egyetem szociológiai tanszéke.
Ez az ismertetés az ő „hírleveleik”, T.N. CLARK, L.C. FERGUSON: City Money (1983. Columbia University Press) és T.N. CLARK et al.: Financial Handbook for Mayors and City Managers (1985. Van Nostrand Reinhold Co.) c. könyvei alapján készült.
2. L. van den BERG et al.: Urban Europe: A Study of Growth and Decline, Pergamon Press 1982. Ismerteti ENYEDI GY. a Valóság 1984. évi 1. számában