VÁGI GÁBOR

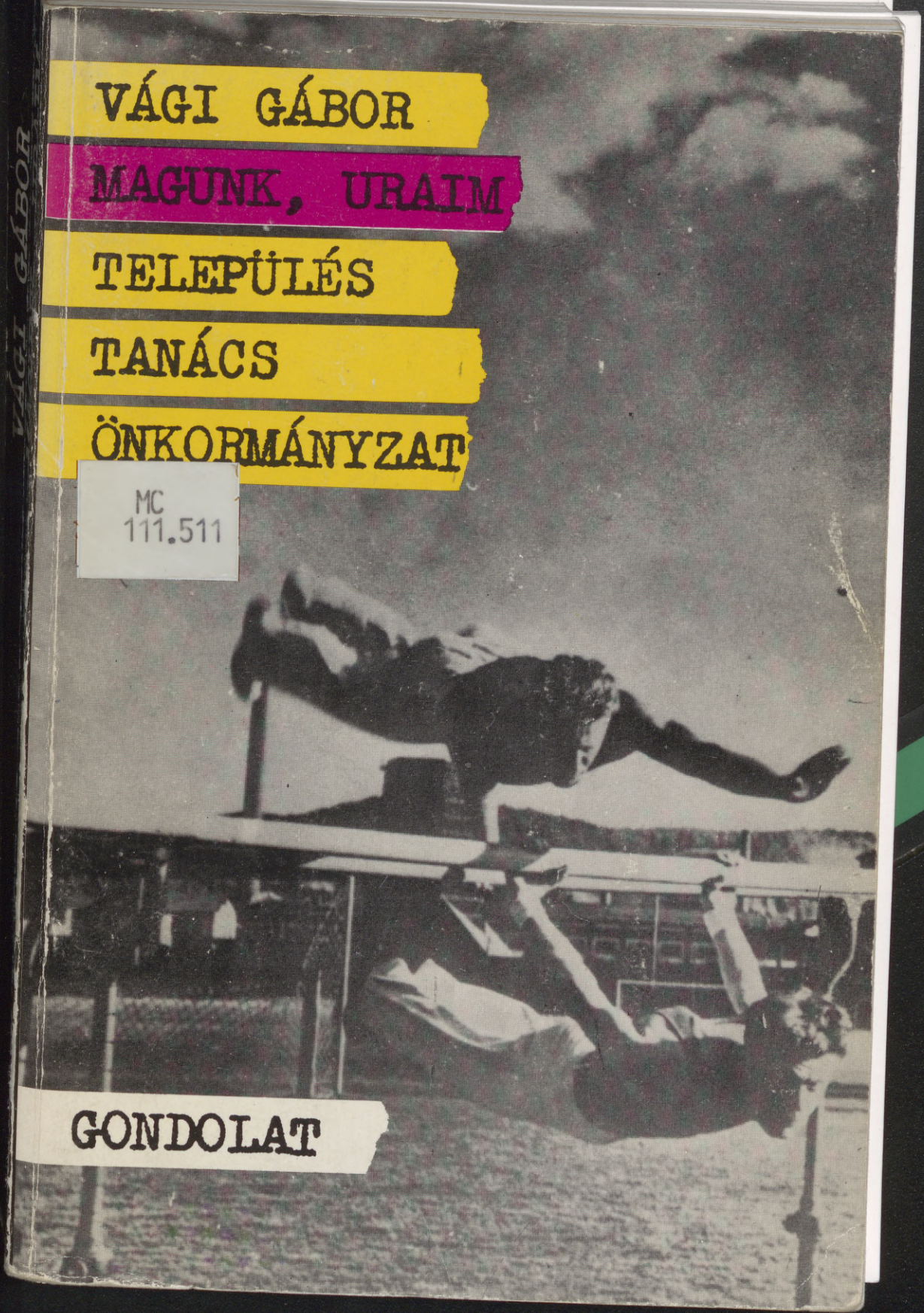
MAGUNK, URAIM

TELEPÜLÉS

TANÁCS

ÖNKORMÁNYZAT

MC
111.511



GONDOLAT



VÁGI GÁBOR
MAGUNK, URAIM

VÁGI GÁBOR
MAGUNK, URAIM

VÁLOGATOTT ÍRÁSOK TELEPÜLÉSEKRŐL, TANÁCSOKRÓL, ÖNKORMÁNYZATOKRÓL

GONDOLAT·BUDAPEST·1991

A tanulmányokat HORVÁTH M. TAMÁS és PÉTERI GÁBOR válogatta.
A könyvet RADNÓTI SÁNDOR szerkesztette.
Az előszót SZELÉNYI IVÁN, az utószót HORVÁTH M. TAMÁS írta.
A könyvborítót POHÁRNOK MIHÁLY tervezte
a HORUS ARCHÍVUM (KARDOS SÁNDOR) fotójának felhasználásával.
A szerző fényképét KAPITÁNY ÉVA készítette.
A kötet elkészültében közreműködött BÉKEFI OTTÓ, GYÖRGY PÉTER,
KISS ERZSÉBET, NEMÉNYI MÁRIA, PÉCSI JÚLIA és ZÁVADA PÁL.
ISBN 963 282 439 3
©Vági Eszter, Vági Péter, 1990

MC 111.511
ORSZSZÉCHÉNYI KÖNYVTÁR
R 2
1991

A kiadásért felel a Gondolat Könyvkiadó igazgatója
Szedte: a TYPOTEX Kft.
Nyomás és kötés: Zalai Nyomda Zalaegerszeg 90 4130 o

Felelős szerkesztő: Radnóti Sándor
Műszaki vezető: Tóbi Attila
Műszaki szerkesztő: Keresztes Mária
40,8 (A/5) ív terjedelemben
az MSZ 5601-59 és
5602-55 szabvány szerint

TARTALOM

ELŐSZÓ *(Szelényi Iván)* 7
TÖREDÉK 11

I. HELYI JÖVEDELEMTERMELŐ KÉPESSÉG 19
Értékek és elvek feszültségei a terület- és településfejlesztésben 21
A gazdasági funkciók és kapacitások térbeli differenciálódásáról 33
Döntési szabadság és fejlesztési biztonság (1986) 48

II. „A REFORMIDEOLÓGIA SZELLEME" ÉS AZ APRÓFALVAK 63
Távoli — de mitől? (1985) 65
Településfejlesztés és „reform" (1986) 76
Ahol az „engedélyezett demokrácia" mit sem ér (1984) 113

III. „VERSENGÉS A FEJLESZTÉSI FORRÁSOKÉRT" 123
„Mit ér" egy község? „Mit ér" egy megye? (A tanácsi fejlesztések intézményi szerkezetéről) (1975) 125
Versengés a tervezésért (Feltételezések a helyi-területi érdekek érvényesítésének társadalmi mechanizmusairól) (1979) 147
Az elosztás ideológiái (1982) 178

IV. A TANÁCSI SZABÁLYOZÁSRÓL 203
Javaslat a tanácsi fejlesztések pénzügyi szabályozásának korszerűsítésére (1982) 205
Irányok és arányok (Az új tanácsi gazdálkodási rendszer a modellszámítások tükrében) (1985) 234
Lehetőségek és korlátok a tanácsi tervezésben (1987) 253
Válasz a tér és társadalom kérdésére (1987) 258

V. AZ ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS 277
A helyi kormányzatok (tanácsok) pénzügyei a nemzetközi tapasztalatok tükrében (1987) 279
A helyi és megyei tanácsok pénzügyeinek szabályozása Dániában (1986) 296
A tanácsi gazdálkodásról (1988) 319
Az önkormányzat gazdasági tevékenysége (1988) 369

Megyereform — megyei tanács nélkül (Körzeti szolgáltatások a helyi-területi közigazgatásban) (1989) 20
Változatok az alapfokú helyi szolgáltatások állami támogatására (1989) 21
Az önkormányzatok gazdálkodási reformjának elvi dilemmái és gyakorlati előkészületei (1989) 22
Fosztogatás (A tanácsi költségvetésekről szóló törvénytervezetről) (1988) 23

VI. SZÁMOK, ÜGYEK, ÜGYINTÉZŐK
Az íróasztalok túloldalán (A tanácsi apparátus dolgozói) (1988) 24
A kicsi ügyek meg a nagyok (Feltételezések a hivatali és a politikai „alkatról") (1989) 25
Amit érdemes tudni és amit nem (Az 1990. évi népszámlálás elé) (1990) 26
Egy esztendő emlékei és számai (Budapest Statisztikai Zsebkönyve, 1980) (1980) 27

VII. ÖNKORMÁNYZATI KÖZIGAZGATÁS
Az önkormányzati közigazgatás kétszintű rendszeréről (1988) 28
Közigazgatás és kommunikáció (Gondolatok a tanácsrendszer fejlődési tendenciáiról) (1988) 29
A tanácsok és szervezeteik szerepe az intézményesített érdekegyeztetésben (településfejlesztési vonatkozások) 30
Előrerendeződés (1989) 31
Önkormányzati választék (1990) 32

UTÓSZÓ VÁGI GÁBOR TANULMÁNYKÖTETÉHEZ (Horváth M. Tamás) 33
VÁGI GÁBOR ÍRÁSAINAK BIBLIOGRÁFIÁJA 34

ELŐSZÓ

Vági Gábornak ez a most posztumusz megjelenő kötete az 1982-ben napvilágot látott *Versengés a fejlesztési forrásokért* (Közgazdasági és Jogi Kiadó) című könyve mellett a lehető legteljesebb áttekintését nyújtja e 42 évesen, 1990 májusában elhunyt, rendkívüli tehetségű, nagy szorgalmú és példás tisztességű ember mintegy két évtizedes szociológiai munkásságának.

1947-ben, Gyulán született, de Budapesten nevelkedett, ahová a család hamarosan átköltözött. Vági Gábor a hatvanas évek második felében került a Közgazdaságtudományi Egyetemre, majd annak elvégzése után az MTA Szociológiai Kutatóintézetében kezdett el dolgozni. A területi gazdálkodás szociológiai kérdéseivel foglalkozott. Bekapcsolódott az intézetben akkor folyó országos faluszociológiai kutatásokba is, különösen foglalkoztatták a fejlődésben elmaradó-elmarasztalt kisfalvak kérdései. Írt szociográfiákat, gondos statisztikai, közgazdasági elemzéseket. Az 1975-ben a *Közgazdasági Szemlé*ben megjelent *Mit ér egy község, mit ér egy megye?* című tanulmányát az évtized legjobb szociológiai dolgozataként fogja a szakma emlékezetében megőrizni. Az 1980-as évek elejére az Államigazgatási Szervezési Intézetbe került, már mint ismert s nagyra becsült településszociológus. Ontotta a közigazgatási reformterveket, folytatta elemző, gazdaságszociológiai munkáját, s tovább dolgozott egy nagy, már a hetvenes években elkezdett Mezőhegyes-monográfián. Amikor az intézet átkerült a Belügyminisztériumhoz, újdonsült kollégáival nem tudván megbékülni, az ELTE Szociológiai Intézetébe ment tanítani.

A nyolcvanas évek közepén-végén sokat láttam. Minden évben, alighogy hazaérkeztem Amerikából, ha én nem kerestem, ő keresett meg egy-két héten belül. Sokat üldögélt nálam, halkszavúan magyarázta nekem az új törvényeket, megtalálta a hibákat az adataimban. Falu-

ra is jártunk együtt, kerestük — nem sok sikerrel — a szerencsésebb kisfalvakat, melyek ellent tudtak állni az Országos Településhálózat-fejlesztési Terv tatárvészének. Terveztük, írunk együtt könyvet a kisfalvak sorsáról. Megérttette velem, hogy álmodozom, amikor azt hiszem, a második gazdaság meg tudja állítani a tervezők által beindított falurombolást. Néha még méregbe jött, ha újabb jelét látta az államszocialista újraelosztó településgazdálkodás igazságtalanságainak, s az SZDSZ önkormányzati tanácsadói szerepét is magára vállalta. Mégis, mintha utolsó egy-két évében valami új kezdődött volna az életében. *Mid-life-crisis*-nak, az élet útjának felén levők válságának szokták mondani azoknál, akiknek az Úristen megadja azt a bizonyos hetven vagy nyolcvan esztendőt. Újra vágyott, úgy éreztem, most már egyre inkább csak kötelességtudatból írta reformtervezeteit, s számolt be nekem is évről évre a jogszabályok s költségvetési tételek nem túl idegborzoló változásairól. Pontos volt és jól informált, de mintha egy kicsit unatkozott volna már. Jobban vonzotta a publicisztika, s még inkább az irodalom. Kiderült: mindig választékos szövegei szépírói ambíciót és tehetséget rejtettek. Ha megadatik neki a második negyven esztendő, többet olvastunk volna tőle szépirodalmat, esszét, kritikát, mint szociológiát. Utolsó évében, utolsó hónapjaiban özönlöttek az írásai, sziporkáztak, voltak, amikor kellemetlenkedtek, mintha sietett volna. Még sok mondandója volt, felét se mondta el annak, amit tudott, amit megtudhatott volna.

Vági Gáborban Erdei Ferenc óta a legjobb magyar településszociológust becsültem. Volt, aki tanítványomnak vélte, én inkább úgy gondoltam, tanultunk egymástól, én legalábbis sokat tanultam tőle.

Legfőbb szociológiai teljesítménye az államszocialista újraelosztó területgazdálkodási rendszer kritikája volt. E rendszer lényege a központi állami költségvetés meghatározó szerepe a településfejlesztési feladatok finanszírozásában. A helyben megtermelt jövedelem nagyobb részét a központi költségvetés különböző mechanizmusokon keresztül elvonta, először egy kézbe összpontosította, majd a megyék hierarchikus, hivatali rendszerén keresztül újra elosztotta. Ezt a területgazdálkodási rendszert — csakúgy mint a gazdaság minden szférájára általánosított, általában analóg módon működő újraelosztás módszerét — a közérdekre, a távlati célkitűzésekre és a társadalmi igazságosságra hivatkozva próbálták igazolni. Vági Gábor volt az első nemcsak Magyarországon, hanem tudomásom szerint a világon, aki statisztikai tényekkel kimutatta, hogy a területgazdálkodásnak ez az újraelosztó rendszere távolról sem igazságos, a területi egyenlőtlenségeket nemcsak hogy nem

csökkenti, hanem éppenséggel növeli. A *Mit ér egy község, mit ér egy megye?* című dolgozatában bebizonyította: e rendszer kedvezményezettei a nagyobb adminisztratív hatalommal felruházott települések, így mindenekelőtt a megyeszékhelyek, s legnagyobb vesztesei azok a kisfalvak, melyektől még a tanácsokat is „bekörzetesítették" az Országos Településhálózat-fejlesztési Terv szellemében. A *Versengés a fejlesztési forrásokért* című könyv ennek a témának gondos, sokoldalú kibontása.

Vági Gáborra nagy hatást gyakorolt Erdei Ferenc és Bibó István közigazgatási reformtervezete. A paternalista központi újraelosztó rendszerrel szemben vonzódott a területi autonómiákat növelő megoldások iránt. Bár a megyék felszámolását illetően nem volt annyira radikális, mint Erdei és Bibó (mint köztudott, ők a megyerendszert mint feudális örökséget teljes egészében meg kívánták szüntetni, helyébe mintegy 100 „város-megyét", város és környékének autonóm „miniköztársaságait" léptetve), vagyis a megyei szervezetet meg kívánta tartani, de Erdei és Bibó szellemében elvette volna a megyéktől a hatósági jogokat.

Vági Gábor azonban nemcsak az önszerveződés, helyi autonómia elve iránt volt elkötelezve, számára hasonlóan fontos érték volt a társadalmi egyenlőség és igazságosság is. Éppen ezért az újraelosztó rendszerrel szembeni kritikája rendkívül árnyalt kritika volt. E kérdésről éveken keresztül sokat vitatkoztam vele. Engem elvileg vonzott az önfinanszírozó területgazdálkodási rendszer gondolata, egy olyan rendszeré tehát, melyben a központi költségvetés csak kivételes esetekben avatkozna be a területfejlesztés finanszírozásába, a helyi kiadásokat helyi adóbevételekből, főként helyi jövedelemadó-bevételekből fedeznék. Vági Gábor nálam sokkal szkeptikusabb volt egy ilyen rendszer működőképességét illetően. Bár a paternalista, bürokratikus újraelosztási rendszert gyökereiben elvetette, a jövedelmi különbségek kiegyenlítésére s az esélyegyenlőség biztosítására személytelen elvek alapján működtetett, kiterjedt jövedelem-újraelosztást tartott szükségesnek.

Vági Gábor településszociológiai munkásságát egy mondatban értékelve ebben látom legfőbb teljesítményét: mint a társadalmi igazságosság, a vesztesek ügye iránt szenvedélyesen elkötelezett ember, jó pragmatikus érzékkel ötvözte az államszocialista paternalista bürokratikus újraelosztás kritikáját egy a jövedelemegyenlőtlenségeket ellensúlyozó, szociálpolitikai szemléletű, jóléti redisztribúció védelmével. Talán valamennyiünknél következetesebben, konfliktusmentesebben tudta egyeztetni az autonómiának és a szolidaritásnak az elveit.

Mint élete végére rájöttünk, Gábor lírai lélek volt, talán költő volt leginkább. Különös, hogy ebben a költőben hogy lakozhatott egyszerre

az a radikálisan pragmatikus gondolkodó, akinek a gondolkodásába ez a kötet bevezeti az olvasót. Vági Gábor gondolkodásából hiányzott a dogmatizmus minden eleme. Tudta, kiknek az ügye iránt elkötelezett, s mindig a vesztesek ügyének rendelte alá az elveket, elméleteket. Ha én okfejtésében logikai bakugrásokat keresgéltem vagy elméleti inkonzisztenciákat véltem felfedezni, unottan elfordult, s visszamutatott a jelenségekre, melyeket magyaráznunk vagy értelmeznünk kellett. Viszolygott az általánosításoktól, s alulnézetű történelemszemlélete az adatok és tények feltétlen tiszteletével és az elméleti általánosítások iránti kétkedéssel társult. Az én teoretizálási rohamaimat csöndben végighallgatta, majd átsuhant egy következő valóságos problémára.

E kötet írásai két évtized során születtek. Ez két viharos évtized volt, melynek során mindenkinek változott az álláspontja, akárcsak a világ körülöttünk. Ez alól Vági Gábor sem kivétel. Ennek ellenére e kötet következetessége példaadó. A szegények és elnyomottak ügye, egy egyszerre szabadabb és egyenlőbb társadalom víziója iránt elkötelezett szociológus, a gondos, az objektív elemzést a politikai értékelő ítéletek fölé helyező társadalomkutató vallomása ez. Olvassák oly gonddal és annyi tépelődéssel, ahogy azt szerzőjük írta.

Szelényi Iván

TÖREDÉK

1988 márciusában többször is be kellett mennem a Parlamentbe. Az Államigazgatási Szervezési Intézetben dolgoztam, és megvolt még az 1987-es állandó belépőm az épület északi és déli szárnyába, a XVII. és az I. kapukhoz. Itt vannak a Minisztertanács Hivatalának (korábban: Titkárságának) irodái. Mivel munkahelyem április 1-jéig a Minisztertanács Tanácsi Hivatala felügyelete alá tartozott, a belépő amolyan természetbeni járandóságként illetett meg bennünket. Az enyémre két évvel ezelőtt valaki ráírta, hogy „ig. helyettes", aztán évről évre ilyen feliratú cédulát kaptam a cseréknél. A személyazonosságim hátsó borítójában hordtam, igazoltatáskor jól jött, mi tagadás. Kicsit sajnáltam, hogy a Parlament rózsaszínű képe nem látszik rajta elég jól, de így is imponáló volt: *ÁLLANDÓ BELÉPŐ* és *ig. helyettes.* (Egy kollégám kioktatott, hogy még hatásosabb, ha igazoltatáskor ezt a lapocskát visszakéri az ember a közegtől: pardon, benne felejtettem.)

Semmi dolgom nem volt már a kimúlt Tanácsi Hivatallal. Távozni készültem az intézetemből is, mert — mint bizonyára ismeretes — a Minisztertanács Tanácsi Hivatalának feladatkörét 1987 végén a Belügyminisztériumnak adták át, én pedig nem kívántam „béemes" lenni. De még csak kivárni sem a kísérletet, hogy miként működik majd a közigazgatás a Belügyminisztérium felügyelete alatt. Ez a döntés hiba volt — két ilyen népszerűtlen intézményrendszert, mint a „rendőrségnek" tekintett BM és a tanácsok, nem lett volna szabad összeházasítani.

Parlamenti látogatásaim egyetlen embernek, egykori MTTH-beli főnökömnek, D. Ferencnek szóltak. Ő sem „lépett át" a volt hivatal apparátusával együtt a BM-be (az MTTH-ban közgazdasági főosztályvezető volt), hanem az új Tervgazdasági Bizottság Titkárságán vállalt — talán főtanácsosi vagy valami hasonlóan szép nevű — állást. Tudott róla, hogy az előző évben, lényegében csak kíváncsiságból, számítások-

ba kezdtem arról, hogy hogyan érinti majd a tanácsok gazdálkodását, ha megkapják a területükön élő lakosok személyi jövedelemadóját. Na hát erre ő is kíváncsi lett, kivált, mert ezt akkoriban még nem tudta, nem tudhatta senki. Főnöke, Medgyessy miniszterelnök-helyettes (még pénzügyminiszterként) 1987 szeptemberében ígéretet tett arra, hogy a személyi jövedelemadó a tanácsok bevétele lesz majd. Ez már 1988-ban is így történik, de egyelőre az adót központosítják, és „népességarányosan" elosztják az ország tanácsai között. Idézőjelet azért kell használnom, mert a módszer meglehetősen manipulált: Budapest és a városok lakosai háromnak számítanak, a falusiak egynek, s a megyei tanácsok is részesednek a személyi jövedelemadóból úgy, hogy a területükön élő lakosok 0,5-es szorzót kapnak. (Ennyi lakosa természetesen nincs az országnak. A számítást úgy kell elképzelni, mintha kb. 25 millióan lennénk; a falusi lakos ezen belül egyes, a városi 3-as szorzóval — súllyal — kerül számításba. Ami végül is azt eredményezi, hogy a falvak tanácsai kb. 2100, a városok 6300 Ft egy lakosra jutó adóbevételt tervezhettek 1988-ra.) A bizonytalan új adóról annyit lehetett tudni előre, hogy ha így, ezekben az arányokban osztják el, abból mindenesetre baj nem lehet. A módszert persze nemigen szellőztették.

Medgyessy azonban természetesen többet ígért: azt, hogy a tanácsok nemcsak úgy általában kapják meg a jövedelemadót, hanem annyit kapnak abból — *azt* az adót kapják meg —, amennyit lakosaik befizetnek. Az adó bevezetésének évében ez technikailag még megoldhatatlan, de egy év „átmenet" után, 1989-ben már így kell majd csinálni.

Érthető, hogy '88 tavaszán érdekelni kezdte a pénzügyi kormányzatot — meg a parlamenti mondatainak elkötelezett Medgyessyt —, hogy mi is várható ettől a költségvetési újdonságtól. A miniszterelnök-helyettes, mint a Tervgazdasági Bizottság feje, júniusra a bizottság napirendjére tűzette az adóreform tapasztalatait, s egyben ennek a kérdésnek a vizsgálatát is.

Mindez természetesen a Pénzügyminisztérium dolga, felelőssége. A bizottság titkársága ugyanakkor valamiféle szakértői „árnyékkormányként" tevékenykedik, és D., mint „árnyékminiszter(helyettes?)", érdemesnek látta, hogy egyidejűleg, a PM-mel párhuzamosan, „utánanézzen" ennek a dolognak.

A probléma egy viszonylag egyszerű kérdésbe sűríthető: tudjuk, legalábbis nagy vonalakban, hogy a személyi jövedelemadó a tanácsok összes bevételei közt várhatóan mekkora súllyal szerepel majd — de nem tudjuk, hogy részaránya mekkora lesz *az egyes tanácsok* bevételeiben. Országos összege például nagyobb, mint azoké az adóké, amelyek-

nek a helyébe lép, de — elsősorban az ÁFA és az egyszeri bérbruttósítások miatt — mindez nem csökkenti az *állami támogatások* várható részarányát. Így lesz-e ez az egyes tanácsoknál is? — ez a kérdés. Elképzelhető ugyanis, hogy a kisebb, községi tanácsoknál a jövedelemadó sokkal-sokkal több lesz, mint a megszűnő adók, sőt olyan összegre rúg, hogy az már több, mint amennyit az adott tanácsnak *költenie szabad.* (Ezzel „kiszorítja" az állami támogatást is, és úgynevezett *túlcsordulás* keletkezik, tudniillik a források túlcsordulnak a tervezhető, elkölthető kiadási „edény" falain.) Mivel az így túlfolyó bevételeket nem vonhatják el a tanácsoktól (ha már egyszer azt ígérték, hogy az övék), ezek az összegek — *másutt* — növelik az állami támogatás iránti igényt. Az állami támogatás ugyanis ebben a rendszerben *kiegészítő* szerepet játszik: a helyi bevételeken felül feltölti a „kiadási edényt". Ha pedig emitt csökken az iránta való igény, akkor amott nő; s az egyensúly borul, ha az amott megnövekedett támogatásigényt nem lehet abból fedezni, ami emitt felszabadul. (Ez történik a túlcsorduló forrásokkal: nem forgathatók vissza a rendszerbe.) Mekkora túlcsordulások várhatók tehát, hány tanácsnál, mennyi lehet vajon az országos összegük, azaz: „mibe kerülhet" ez a központi költségvetésnek — ezek voltak a hozzám, a számításaimhoz intézett kérdések.

D.-vel azt beszéltük meg, hogy új számításokat végzek próbaképpen hat megyében. A szükséges adatokat hivatali úton megkapom. Ő pedig megbízást ad az egész munkára (a Tervgazdasági Bizottság nevében): a becslési módszer kidolgozására, a gépi számításokra és az eredményeket leíró tanulmányra. Mennyit kérek érte?

Sokat kértem. A márciusi beszélgetéseink persze nem a díjazásomról, hanem a munka szakmai részleteiről szóltak, de el kell végre árulnom a saját motivációimat, meg D.-ét is, hogy belefoghassak abba a történetbe, aminek az elmesélése kedvéért mindezt leírom.

A feladat tudniillik teljesen abszurd volt. Nem a tartalma volt az, nem a kérdések voltak értelmetlenek, hanem a helyzet volt abszurd. *Megfelelő adatok birtokában* ugyanis a PM könnyen választ kaphatott volna a kérdéseire. *De nem voltak megfelelő adatai.* Az én becslésem vagy bárkinek a statisztikai becslése csak pontatlan, szükségképpen torzító eredményt ígérhetett — miközben a megfelelő adatok *teljesen pontosan* jelezhették volna a kérdésekben fölvetett következményeket. Olyasmivel bíztak meg tehát, amit megbízóimnak (és az én nézőszögemből egyre megy, hogy a PM vagy a kormányzat melyik szerve, annak melyik képviselője a megbízó) jobban kellett volna tudniuk. De nem tudták.

Azzal már tisztában voltam, hogy a PM tanácsi információs rendszere, enyhén szólva, nem tökéletes. Az ehhez a feladathoz szükséges részletességgel a PM számítóközpontja nem gyűjtött és nem tárolt adatokat. Tudtam, hogy a tanácsok kiadásairól és bevételeiről ezek fajtái szerint rengeteg adat van, viszont a PM-et kevéssé érdekli az adatok *területi* bontása (például megyékre), és különösen nem érdeklődik a *tanácsonkénti* (településenkénti) információkról. Budapesten tehát nem tudják megmondani, hogy például mennyit költött tavaly Gyula vagy Petneháza tanácsa. Ezt legközelebb Békéscsabán és Nyíregyházán ismerik, mert a megyeközpontokban még megvannak a megye tanácsainak pénzügyi adatai. A PM tehát nem ismeri az egyes helyi tanácsok kiadási lehetőségeit, összes bevételét, azok összetételét stb.

Másrészt a személyi jövedelemadót azért kellett *becsülni*, mert az adóapparátus (APEH) még nem rendelkezett az ehhez szükséges nyilvántartási rendszerrel. Arra a kérdésre, hogy mennyi adót fizettek X falu lakói, ez az apparátus nem tudott válaszolni. De még arra sem, hogy mennyi adót fizetett eddig (mondjuk, januárban és februárban) X. Y. magyar állampolgár — akitől a munkahelye persze már levonta és átutalta a személyi jövedelemadót. Nem, az APEH egyelőre csak „besöpörte" az adóbevételt, azaz csak arról tudott valamit, hogy mennyi adót utalt át összesen A vállalat vagy B szövetkezet.

Ezt eleinte nem akartam elhinni. Meg is kérdeztem a munkahelyemen, ők hogyan fizetik be a személyi jövedelemadót; elvégre a fizetési szalagainkon a — géppel kinyomtatott — számok közt már megjelent a SZJA (személyi jövedelemadó). Egy összegben, válaszolták. Az egyes dolgozókról eddig nem szolgáltattunk információkat. (A név, a személyi szám és a lakóhely lettek — lehettek — volna ezek az információk. És persze a *bruttó kereset*, hiszen ez az, amihez az adóhatóság majd hozzáadja a munkahelyen kívüli keresményeinket. Ez az adóalap.)

Mindez gyakorlatilag azt jelentette, hogy tavasszal (és most júniusban, amikor ezt írni kezdtem), az APEH-nek nem volt ismerete arról, hogy az egyes adózóknál mit von össze majd mivel; a Tervgazdasági Bizottság számára végzett munkámért például a kifizetett munkadíjat nem volt *mihez* hozzáadni. A munkahelyemről származó jövedelmem adóelőlegét még nem tudták a nevemhez kötni. Nos, a *ténylegesen* befizetett SZJA-előleg településenkénti adata *helyett* kellett tehát *becslést* készíteni ugyanerről az összegről.

Az eddigieket, remélem, sikerült viszonylag tárgyszerűen leírnom — az ugyanis leírhatatlan, hogy a fentieket mennyire nevetségesnek és abszurdnak látom. Az ország előtt nem volt kérdéses, hogy az adó-

reformot kapkodva készítették, meg hogy az APEH-apparátus (igaz, látványosan, gazdagon eleresztve) az utolsó utáni percekben állt össze. De hogy a legelemibb feladatára sincs felkészülve — tudniillik, hogy rólad és rólam folyamatosan tudja, mennyit kerestünk eddig az idén, s mennyi adóelőleget fizettünk be —, az azért meglepett.

Végül is amolyan „leckéztetés" okából szabtam magamnak és számítógépes barátomnak magas tarifát. Ha nem csináljátok meg a saját dolgotokat, urak, akkor fizessetek, ha valaki — akár csak átmeneti — korrigálásra vállalkozik; ezt gondoltam.

Azt persze ugyancsak viccesnek találtam, hogy éppen én készítek ilyenfajta becslést a helyi tanácsok várható adóbevételéről. Elvégre a statisztikai módszer, amivel dolgoztam, egyszerű és könnyen érthető volt, s főleg: nem volt benne semminemű szakmai „titok". Az egészet meg lehetett volna csináltatni a megyei tanácsokkal. Fölöslegesnek tetszett, hogy a barátom pötyögtessen be egy gépbe kb. 570 tanácsról egyenként nyolc adatot, aztán egyszerű táblázatokat szerkesszen az egyszerű számítások eredményeinek közléséhez. De hát ez volt a szereposztás. Szakértő voltam, akit megbíznak egy munkával, s azt jó fizetségért elvégzi.

D. Ferenc azon az egyik (valamelyik) márciusi napon azonban nem a személyi jövedelemadóról akart velem beszélni, hanem a *tanácsok gazdálkodásának* soron következő és igencsak szorgalmazott *reformjáról.* Ez a történet tehát arról szól, hogyan lettem reformer Magyarországon 1988 tavaszán.

Egy régi barátnőm, amikor valami patetikus, kissé ünnepélyes vagy akár megilletődött mondat csúszott ki a száján, szóval ha olyasmit mondott, ami a köznapi beszélgetések hangjánál fűtöttebb, érzelmesebb volt, kis szünetet tartott, majd hozzátette: „mondta a lány". Lehetett mosolyogni. Az idézetté visszavont mondat eltávolodott, mert a beszélő maga eltávolította: nem kell tehát követni őt a hirtelen érzelmi fűtöttségben; őszintén beszélt az imént, de mert helyzeteink köznapibbak, mint amire nyelvi fantáziánk néha elragad, hát tessék, nem ő beszélt itt, mondta a lány. A józanító toldalék őt magát is megsegítette bizonyára a szemérmes visszavonulásban.

Aztán irodalmi párhuzamnak itt van Szeredy (tetszik emlékezni, az *Iskola a határon*ból), aki a WC-n pontos és tárgyszerű mondatokban elmeséli az épp az imént megesett tűrhetetlen és kibírhatatlan történetet, alanyt változtatva — persze sosem tudjuk meg, hogy csakugyan megváltoztatta-e elbeszélései alanyát — eltávolítja, semlegesíti az első személyű megaláztatást. Közös igényünk lehet arra, hogy amikor vala-

mi méltatlan vagy akár csak az alkatunktól idegen esemény részeseivé válunk, bármikor megálljt parancsolhassunk a történetnek; hogy bármikor kimondhassuk, ez nem velünk történik, aki itt szerepel, az nem mi vagyunk. Ez az igény vezeti most, minek is tagadnám, a tollamat (írta a férfi) — meg persze egy kis bizakodás, hogy elbeszélésem *tárgya* sem lesz érdektelen, s akármennyire egy „specialista" története is, másokkal közölhető.

Specialista pediglen úgy lettem, hogy pályám legkezdetén első főnököm (Szelényi Iván) egyszer így szólt: a falusi életmódról készítünk vizsgálatot, és hát tudnunk kellene, hogy a magyar falvak mint lakóhelyek mitől olyanok, amilyenek. Te közgazdasági egyetemet végeztél, nézz már utána, légy szíves, hogy miből gazdálkodnak, miből építkeznek — ha építkeznek — a falusi közösségek. Nézz utána a tanácsok gazdálkodásának, tanulj bele egy kicsit, és írd meg, hogy kiknek kedvez ebben a politika (illetve a szabályozási eszközök), kiket szorít háttérbe — egyáltalán: milyenek e gazdasági szféra irányításának és szabályozásának a szociológiai következményei.

Több se kellett. (Azóta se volt jobb főnököm.) Illetve, annyi még kellett, hogy három évvel később még azt mondja egy másik főnök — a szomszéd szobából, mert a magaméval akkoriban, 1974-ben nemigen társalogtam —, hogy öregem, ez nagyon érdekes, amit itt mesélsz, de talán mégse engem biztass, hogy mindezt memorizáljam, hanem írd meg. Erre a biztatásra (a Tardos Mártonéra) írtam első cikkemet a *Közgazdasági Szemlé*be. Az ötlet kézenfekvő volt. Ha tudsz valamit, add tovább.

Kisvártatva „tudományos" munkára adtam a fejem, s föl kellett ismernem: a nemzetközi társadalomtudományi élet szűk szakmai klubokból áll, a folyóiratok egy-egy „iskola" módszereit, kérdésföltevéseit és szemléletmódját variálják. Aki egy ilyen klubba — persze a munkája, szellemi erőfeszítései révén — bekéredzkedik, előbb-utóbb taggá ütik, párizsi, chicagói és manilai olvasókra (összesen kétszázra) számíthat, meghívhatják egy-két konferenciára, aztán egy amerikai egyetemre — óh, az amerikai egyetemek! —, s végre lakást vehet Újpalotán. Aztán másutt, ha idősödik.

Egyáltalán nem érdekeltek a párizsi, chicagói stb. csokornyakkendős vagy kockás inges olvasók, hát nem lettem tudós. Nem izgattak az alig valamit mondó, összesen kétszáz ember számára érthető állítások, melyeket bizonyítani illik, s ha netán még nem tartanánk ott — *preliminary draft report* —, bizonyít*hatónak* kell mutatkozniuk. Sosem írtam aztán bizonyított vagy bizonyítható gondola-

tokat, csak hihetőket. Amire lehetőleg senki sem mondja, hogy *nem igaz*.

Sok év kellett, hogy megtanuljam: a hazai tudományos vagy uram bocsá' „szellemi" életben ugyanúgy van, mint a chicagói (kaliforniai) fórumokon. Intellektuális jelenlétemhez sűrű publikációs tevékenység szükségeltetik, s jól meg kell válogatnom, hova is írjak. Ha 1980-ban megjelenik egy cikkem, az 1984-es egyetemisták már nem fognak ismerni: őslénnyé válok négy év alatt. Ha az *Állam és Igazgatás* című lapban publikálok, írásomat még azok sem olvassák, akiknek hivatalból illenék; ha ellenben ugyanennek a cikkemnek egy gyengébb változatát a *Medvetánc* teszi közzé *egy évvel később*, a progresszív ifjúság „fölfedez", s vállain szállít át a Lánchídon. Ha nem vagyok résen, Pestről Budára ráadásul, mert azt se tudják, merre kell. A juristák.

A villamoson hallottam a minap, amint két rövid hajú fiú beszélgetett ezekről a dolgokról. Azt mondja a szemüveges: Te hallottad már a Tardos Mártont beszélni? Nahát, ugyanolyan rossz, mint a Hankiss. Aztán még: ez a Grósz Károly, ebben azt bírom, hogy arca van, profilja van, érted? Helyesek vagytok, gondoltam, napestig elhallgatnálak, de le kell szállnom. '88 június, Budapest, istenem!

Szelényi felszólítását követően sok mindennel foglalkoztam még, olvastam és írtam is, erről is, arról is, de első munkahelyi munkám és első publikációm tárgyát, a tanácsok gazdálkodását fél szemmel mindvégig figyelemmel követtem. (Későbbi munkahelyeimen ezt már nem kívánták meg tőlem, egészen 1982-ig). Írtam közben erről is egy-egy cikket; 1980–81-re már egy kis könyvnyi tanulmányom gyűlt össze.

Ekkor sem jutott eszembe, ahogyan hat-hét évvel korábban sem, hogy ha már így áll a dolog, könyvbe kellene foglalnom az eddigieket. Petri György tanácsolta ezt először, egy nyári házibulin (kérdezte inkább, hogy miért is nem...?), aztán Kertesi Gábor, aki a Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó szerkesztője volt akkoriban. Hálás vagyok nekik azért, két-két mondatuk nélkül nem írtam volna meg első könyvemet. Esetemben a címadásra szorítkozott a cenzúra: a könyv a lehetetlen *Versengés a fejlesztési forrásokért* címmel jelent meg 1982-ben. Ennek ellenére sikere lett, én pedig ettől fogva „specialistának", egyben a szakterület szemtelen fenegyerekének számítottam...

I. HELYI JÖVEDELEMTERMELŐ KÉPESSÉG

ÉRTÉKEK ÉS ELVEK FESZÜLTSÉGEI A TERÜLET- ÉS TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSBEN *

A terület- és településfejlesztésre vonatkozó politika kialakítása szervezetileg közismerten erősen tagolt. E tagoltság mögött a céloknak és szempontrendszereknek valóságos és sokszínű sorozata figyelhető meg; az ellentmondások és feszültségek nem egyszerűen a különböző szervezetek között, hanem voltaképpen emezek saját s külön-külön is akceptálandó, racionális cél- és értékrendszerei között állnak fönn. Ugyanakkor ezek az ellentmondó cél- és értékrendszerek csak ritkán köthetők egy-egy sajátos szervezeti alanyhoz, mivel ez utóbbiak mindegyike maga is komplex, több szempontú gondolkodásra, előrelátásra igyekszik. Ez a törekvés persze sosem lehet teljesen sikeres, amennyiben a különböző tervező szervezetek szemléleti preferenciái mégiscsak érvényesülnek területi vonatkozású elképzeléseikben. Így az is valószínűtlen, hogy e szervezeti tagoltság relativizálása, „egy gazda" kijelölése — mintegy a többi érdekelt szerv fölé helyezése — megoldaná az „integrált szemlélet" kérdését. Fontosabbnak tűnik, hogy viszonylag világosan lássuk magukat az egymással kapcsolatba kerülő elveket, célés értékrendszereket — függetlenül attól, hogy a jelenlegi tervezési folyamatokban mely szervezetek (és milyen fokig) személyesítik meg azokat.

A felsorolást egy hozzávetőleges csoportosításban kísérlem meg, tudva, hogy a szemszögek csoportnevei maguk is csupán címkék. Nagyjából a következő „szemszögeket", nézőpontokat látom elkülöníthetőknek:

A) műszaki-gazdasági;
B) gazdasági-termelési;

* Az Államigazgatási Szervezési Intézet számára írt tanulmány.

C) gazdálkodási-pénzügyi (sajátosan a *terület*gazdálkodásra vonatkozóan);

D) társadalompolitikai;

E) politikai-közigazgatási.

A területfejlesztés kérdéseit érintő szakirodalomban és legkülönbözőbb szintű tervezési dokumentumokban mintegy tucatnyi elvet, értékmegfogalmazást találunk. A fenti csoportosítást követve e sokféle elvet így rekonstruálnám:

A) MŰSZAKI-GAZDASÁGI MEGGONDOLÁSOK

1. *A településhálózat funkcionális hierarchiája.* Ez a tervezési elv azt állítja, hogy a településhálózat különböző hierarchikus szintek egymásba kapcsolódásaként épül fel. Az egyes településszintek funkciói e hierarchia mentén egyre sokasodnak, gazdagodnak. A legalsó szintek jóformán csak helyi érdekű szolgáltatásokat látnak el, a magasabbak pedig *egyre táguló térbeli körzetek* — több „alacsonyabb szintű" település — szükségleteit *is* szolgálják (miközben természetesen megtalálható bennük az összes helyi jellegű funkció is). A *központi helyek* gazdaságföldrajzi elméletében megfogalmazott elvről van szó, amely kétségtelenül *megfigyeléseken*, tapasztalati tényeken alapul. Ez a fajta funkciómegosztás, sőt hierarchia csakugyan velejárója a modern társadalmaknak, az iparosodást követő társadalomfejlődésnek. A modern társadalom szerveződését a térben valóban kisebb-nagyobb körzetek s funkciókban szegényebb és gazdagabb települések viszonyrendszereként kell elképzelnünk. Ez a *leíró* elv legfeljebb akkor vitatható, ha magát a sémát abszolutizálják, vagy túlságosan *szélsőségesen* fogalmazzák meg, s végletes felfogását valóságalakító *célkitűzéssé* váltják. Az efféle túlzásnak két esete a legismertebb. Az egyik az, amikor a tervezők a hierarchiát *statikusan* szemlélik, s nem ismerik fel, hogy egyes települési funkciók lassanként *kiterjedhetnek*, azaz például: egy hosszú ideig középvárosi funkció idővel a kis- és közepes méretű falvakban is helyi funkcióvá válhat. Ezek a változások egyszerűen a gazdasági fejlődés és a társadalmi igények következményei; egyfajta *gazdagodásnak* kell őket tekinteni. Amiből mindössze az következik, hogy az efféle funkcionális „terjeszkedésnek" nem szabad útját állni, mondván, hogy valamely „központi" szolgáltatás, tevékenység egy kevésbé központi helyhez „nem illik", „nem adekvát". A másik jellegzetes túlzás az, amikor a tervezés kizárólag *egyközpontú* körzetekben gondolkodik, s ezt olyan térségekben is erőltetné, ahol a megfelelő szintű „központi hely" funkcióit hagyományosan nem egyetlen település tömöríti, hanem több

település osztja meg egymás között. Az ilyen mesterséges „kiemelés" általában igen költséges (meglévő, körzeti jellegű tevékenységeket kell áttelepíteni), és természetesen igen népszerűtlen a nem kiemelt települések előtt, hiszen amott a funkciók elszegényítését célozza.

2. *Az arányos településhálózat kiépítésének* gondolata szorosan kapcsolódik az előzőhöz. Lényegében azt állítja, hogy az egyes körzeti településfunkciókat megközelítőleg kiegyenlítetten kell ellátniuk az adott szintű „központi helyeknek". Ha az országban például általában 200 ezer emberre jut egy komplex kórház, akkor abban a térségben, ahol egy kórház 400 ezer embert lát el, új kórházra van szükség. Voltaképpen nem is a *településhálózat* térbeli arányosságáról van itt szó (azt történeti és természetföldrajzi tényezők olyanná alakították, amilyen), hanem az egyes, különböző szintű *körzeti funkciók* egyenletes térbeli eloszlásáról. Magától értetődik, hogy ezt az elvet a *politikai-közigazgatási* elvek között is említhettem volna, minthogy ebben a szférában mintegy immanens szervezési elv, hogy a mellérendelt egységek méretei, a közigazgatási szolgáltatásokat igénybe vevők köre, valamint az egyes apparátusok munkaterhei nagyjából egyformák legyenek. Világos az is, hogy ez az elv inkább *normatív* tartalmú, mint az előző; ha tetszik, éppen amazt tölti meg, egészíti ki sajátos értéktartalommal.

3. *A településegyüttesek kialakulásának, kiépítésének* gondolata némileg az elsőként említett leíró elv történeti örököse. Ugyanis egy újabb keletű megfigyelésen alapul: az agglomerációk, a települések különböző típusú összenövésének tényéből indul ki, amely a XX. század eleje óta sokfelé felgyorsuló jelenség. Itt lényegében arról van szó, hogy a központ-körzet viszony a szokásosnál erősebb kohéziót kap, s a települések gyűrűs vagy láncszerű elrendeződésben mintegy egymáshoz nőnek. Kétségtelen, hogy ez helyenként nálunk is megfigyelhető tendencia, és mint empirikus ténnyel a település- és területi tervezésnek számolnia kell vele. Abszolutizálása vagy követelménnyé emelése azonban éppúgy túlzás, mint a funkciók hierarchiájának elve — jóllehet bizonyos értelemben annak „antitézise". Igaz ugyan, hogy az agglomerálódás, a településegyüttesek, az úgynevezett településképződmények kialakulása modernebb jelenség, mint az elkülönült települések közötti hierarchikus funkciómegosztás, de „szorgalmazni" csak ott érdemes, ahol a távolsági és közlekedési viszonyok ezt reálissá teszik. Megfigyelhető, hogy nálunk olyan kiskörzeteket is „településképződményeknek" nevez ki a szakirodalom, amelyek kohéziója nem túl erős, vagy ahol a belső viszonyrendszer egyoldalú, azaz az egymásrautaltság nem kölcsönös. Ilyen esetekben meglehetősen üres marad a „képződmény" leírása; az

a gondolat pedig, hogy a megálmodott kohéziót közigazgatási integrációval kell megerősíteni, egyenesen káros lehet.

Ennek a valós tendenciákra utaló gondolatnak szintén van *normatív* tartalmú párja, és szintén inkább a *politikai-közigazgatási* meggondolások között: ez az *együttműködés* elve. Mivel amott általánosabban tárgyalható, inkább a politikai-igazgatási természetű elvek között térek ki rá. Ezzel mindenesetre a műszaki perspektívából megfogalmazott elvek és értékek sorát lezárhatjuk.

B) GAZDASÁGI-TERMELÉSI

szemléletűnek nevezném a következő gondolatokat:

4. *Erősítendő az elmaradott térségek, települések termelő potenciálja.* A törekvés a termelőkapacitások koncentrálódásának, pontosabban térbeli differenciálódásának tapasztalati tényéből indul ki, és normatív tartalma az, hogy az így létrejövő területi-településhálózati *egyenlőtlenségeket enyhíteni kell.* Ennek nyomán enyhíthetők azok a társadalmi egyenlőtlenségek is, amelyek a termelőkapacitások tömegének és hatékonyságának térbeli differenciálódása következtében alakultak ki.

Ez olyan elv, amellyel — bár igyekeztem rokonszenves formában rekonstruálni — vitatkoznom kell. A gazdasági teljesítőképesség, a termelő potenciálok összemérése országunkban is egyre inkább a piaci folyamatok mércéjét igényli. Ahogyan egyre kevésbé látjuk értelmét a vállalati-szövetkezeti termelőszférán belüli központi jövedelem-átcsoportosításoknak (azaz kiegyenlítésnek) sem az ágazatok, sem az egyes gazdálkodó egységek között, ez a törekvés a területi-települési egységek vonatkozásában sem követhető. Ahogyan nem kívánható, hogy a szénbányászat ugyanolyan prosperáló ágazat legyen, mint a műszeripar, az sem kívánható, hogy Fejér megye ugyanakkora (fajlagosan ugyanakkora) termelőkapacitásokkal rendelkezzék, mint Hajdú-Bihar megye. Még kevésbé értelmes ez a követelmény, ha például középvárosok és kisfalvak összehasonlításában állítjuk föl. Az egyes településeknek — nézetem szerint — Magyarországon ma már *nem értelmezhető* a saját gazdasági *teljesítőképességük*, nem beszélve a gazdasági *fejlettségükről.* Ez a lakóhelyek és munkahelyek szétválásából, a dolgozók egyötödét érintő ingázás tényéből következik: településeinknek több mint a feléből a dolgozóknak több mint a fele más településre jár munkába. Lakóhelyük „potenciáljához" bizonnyal ők is hozzátartoznak, de a *teljesítményük* nem tulajdonítható ugyanilyen egyértelműséggel és teljes egészében a lakóhely-településnek.

A szemléleti probléma valószínűleg abból ered, hogy a termelő-

kapacitásoknak és teljesítményeknek áttételes és gyakran látszólagos *következményeként* differenciálódnak az *életkörülmények*, a települések mint *lakóhelyek* minősége is. Ez utóbbiban természetesen az egyenlőtlenségek enyhítése mellett foglalnék állást — de nem hiszem, hogy mindez csak a *termelő funkciók* térbeli „kiegyenlítése" útján érhető el. Az életkörülmények táji-települési differenciálódásának enyhítése *társadalompolitikai* feladat; és *külön kellene választani* az egyes térségek, településtípusok „gazdasági teljesítőképességétől". (Amit, de legalábbis a teljesítményt, elsősorban piaci folyamatokban alakuló áraknak kellene mérniük.) Termelő funkciók mesterséges telepítésével, újrakifejlesztésével valószínűleg csak ineffektív eredményhez juthatunk, amely a műszaki színvonalat, annak hátrányait is konzerválja. Az a jelszó, hogy „fejlesszük fel Szabolcs-Szatmár megyét!", értelmes lehet, ha útépítést, vízhálózat-bővítést, iskolaépítést értünk rajta — de értelmetlen próbálkozásokba juthat, ha az intervenció a cukorrépa-termesztés vagy a vegyipari termelés felfuttatását célozza meg. Ha tudniillik ezek mint üzleti vállalkozások megbuknak — és ez a perspektíva, ami önmagában Szabolcs-Szatmár elmaradottságának tényéből nem ítélhető meg —, akkor természetesen az életkörülményekben sem várható (ettől) javulás.

Ha eltekintünk az árrendszer torzításaitól, nagy vonalakban igaz marad, hogy a lakóhelyi életkörülmények többnyire ott jobbak, ahol a termelőkapacitások tömege (és abból a hatékonyabbja) koncentrálódik. A kapcsolat e két dolog között azonban társadalmunkban rendkívül közvetett, egyáltalán nem intézményesített, és gyakorta látszólagos. Ezért sem lehet arra építeni, hogy a „gazdasági fejlődés" ösztönzésével végső soron a lakóhelyi életkörülmények javulása várható. Ez korántsem biztos; semmiképp sem automatikus, és még pazarlónak is bizonyulhat. Mivel pedig az ezen elven alapuló politika forrásokat (és figyelmet) von el a *közvetlenül is* javítható infrastruktúrától, gyakorlatilag inkább az infrastruktúra-fejlesztés további, kockázatos halogatásához vezethet.

5. *A vállalkozások* szorgalmazása az utóbbi néhány évben gyakran ismételt és progresszív felhangú felszólítás. Nem csoda, hogy a településfejlesztés irodalmában is felbukkan: a vállalkozások *alanya* itt maga „a település", máskor a helyi közigazgatás, esetleg az azonos településen élők kisebb-nagyobb csoportjai. E gondolat segítségével egyébként kétféle törekvést is meg szoktak fogalmazni. Az egyik esetben a település termelő potenciáljának megerősödését várnák a helyi vállalkozásoktól. Ezzel kapcsolatban az imént említett kételyt kell elismételnem:

ugyan mire jó, s biztosan jó-e a lokalitáshoz köthető termelőképesség fölvirágoztatása? Lehet az *eszköz* akár a központi újraelosztás, akár az autonóm gazdasági vállalkozások fellendítése — megkérdőjelezhető, hogy a törekvés, a *cél* maga vajon értelmes-e? A második esetben a vállalkozás már inkább a települési infrastruktúra jobbítását célozza, azaz tulajdonképpen településgazdálkodási forrásként szerepel az elképzelésekben. Eszerint a helyi közigazgatásnak mintegy vállalkozásba kellene adnia azt, amije van: elsősorban persze a vagyonát (földterület, épületek). Én ezt meglehetősen üres kívánságnak tartom, amelynek részint komoly jogi akadályai vannak (földjog), s azonkívül a várható eredménye is igen kis léptékű. A szóban forgó vagyon (föld, természeti környezet, épületek) ugyanis általában csekély piaci értékkel rendelkezik, mindenesetre kevesebbel, semhogy a hozama (bérleti díjak, járadékok) finanszírozhassa a településgazdálkodás közszolgáltatásait. A pozitív értéktartalmat persze ne vitassuk el: *akadályozni* semmiképpen sem tanácsos az efféle, netán felbukkanó településgazdálkodási vállalkozásokat, s az is tény, hogy aki vállalkozik, az *autonóm*. (Ebben a vonatkozásban az autonómia pozitív *politikai* érték.)

C) A GAZDÁLKODÁSI-PÉNZÜGYI szempontú meggondolások között

6. *a jövedelemarányos településfejlesztés* gondolatát említeném elsőnek. Ez a gondolat lényegében a 4. pontban tárgyalt problémák egyikére, a termelői potenciál és a lakóhelyi *infrastruktúra* összefüggésére reflektál. Abba a javaslatba torkollik, hogy ha nincs közvetlen, intézményesített kapcsolat e két dolog között, hát *legyen*: minden település annyira, olyan mértékben fejlődjék, ahogy azt termelőkapacitásai lehetővé teszik. (Ez igazságosabb, mint a központi forrás-elosztás által kialakítható s ellenőrizhetetlen arányok.) A kapcsolatot elsősorban az *adózás* rendszere intézményesítheti. A település, illetve a helyi közigazgatás rendelkezzék a befolyt adóbevételekkel — majd abból gazdálkodjék, amit a helyi termelőszféra és a lakosság ebben a formában számára átenged.

Igaz ugyan, hogy ez a gondolatmenet olyasmit állít középpontba, aminek hiányát egész társadalmi fejlődésünk sínyli, nevezetesen a *teljesítményt*, attól tartok, hogy ezen a területen nem szerencsés a teljesítményelv szorgalmazása. A teljesítménykülönbségek hátterében itt olyan történeti, földrajzi stb. adottságok állnak, amelyek következményeit nem lenne helyes az életkörülményekre is kiterjeszteni. Ez

utóbbiakban a feltételek nélküli (így a teljesítménytől is független) kiegyenlítést — az egyenlőség elvét — fontosabb értéknek tekintem.

További ellenérv, hogy a települési *teljesítmény* értelmezésének említett nehézségei miatt az elv alkalmazásának súlyos gyakorlati akadályai is vannak. A feldolgozóipari telephelyek nagy része természetesen csak a vállalati vertikum egy részével foglalkozik, s a feldolgozás más telephelyeken folytatódik. Mivel a résztermék nem kerül a piaci forgalomba, *ára* sincs. Így az adott telephely *termelési értéke* értelmezhetetlen, következésképp az itt megtermelt vállalati *nyereség* sem számítható. Nem is számítja ki senki — a nyereség *vállalati* (és nem üzemi vagy telephelyi) kategória. A „hozzáadott érték" persze minden feldolgozási fázisra számítható, ez azonban a hazai gyakorlatban nem szokásos. (A közgazdasági konvenciók, amelyek alapján az ilyen számításokat el lehet végezni, tulajdonképpen a közgazdaságtudomány értékelméleti alapkérdéseire utalnak vissza.)

A gyakorlatban mégis alkalmaznak olyan eljárásokat, amelyek mintegy „lebontják" a vállalati nyereséget, éppen annak érdekében, hogy a nyereség utáni *adókat* is feloszthassák a telephelyek, üzemek között. A számítás úgy történik, hogy a „telephelyi nyereséget" az adott telephelyen felhasznált *bértömeggel arányosnak* tekintik: a telephely a vállalati nyereségnek akkora hányadát termeli meg, amekkora arányban a vállalatnál felhasznált összes bértömegből részesedik. Ezt a számítást az utóbbi időkben 3-5 évenként végezték el, kifejezetten abból a célból, hogy a nyereség után fizetett úgynevezett *városi-községi hozzájárulást* lokalizálni lehessen. Az eljárás értékelméleti tartalma az, hogy értéket (többletértéket is) kizárólag az *élőmunka* teremt, és ennek hozzájárulását jól méri az érte kifizetett *munkabér*. Nos, az előbbit a marxi munkaérték-elmélet legmerevebb értelmezése sem állítja, míg az utóbbi közelítés a térben is szegmentált munkaerőpiac, a területileg eltérő bérszínvonalak következtében nyilvánvalóan pontatlan.

Ám ha ezeket a jobb híján alkalmazott meggondolásokat elfogadjuk is, a „területi teljesítményelv" problémái megmaradnak. Az idézett számítási eljárás logikájából az következnék, hogy a vállalati adókat a telephelyi lebontást követően a *dolgozók lakóhelye* szerint tovább kell (lehet) bontani. Így az ingázó, bejáró dolgozók lakóhelye is megkapná azt az adóhányadot, amit lakosai „megtermeltek". De vajon igazságosnak tekintenénk-e valóban az így létrejövő területi differenciálódást?

E differenciákat kétféle okra vezethetnénk vissza. Az első: erősen differenciálódik a települések *demográfiai szerkezete*, s így a bennük élő *aktív lakosok* részaránya. A kisfalvak, több évtizede tartó elöregedésük

következtében, eleve hátrányos helyzetben találnák magukat. Másrészt erősen differenciálódik az egyes településtípusok *foglalkozási szerkezete* is, ugyancsak a kisfalvak rovására. Emezekben kevésbé kvalifikált, általában gyengébben fizetett munkaerő lakik. Ha sikerülne — és mennyire komplikáltan! — az ő bérükkel is arányosítani a lakóhelyüket megillető adókat, lakóhelyük tanácsa emiatt is relatíve kevesebb bevételhez jutna. A demográfiai és szociális polarizálódás eredményeképpen tehát a településhálózat rendkívül differenciált „teljesítőképességűnek" mutatkoznék, ahol az előnyök az eddig is előnyöket élvező, a hátrányok a most is lemaradó településtípusokban sűrűsödnének. *Nem történnék jelentős átrendeződés.*

Érdemes abba is belegondolni, hogy *miben lenne* valóban *érdekelt* egy-egy helyi tanács e teljesítményelvű finanszírozás körülményei között. Nem magától értetődő, de érthető jelenség, hogy országunkban a *nagyobb településeken* működő gazdálkodó szervezetek *fajlagos nyeresége* (vagy akár a bérre vetített nyeresége) nagyobb, mint a kistelepüléseken működőké. Ez ma csak bonyolult számításokkal mutatható ki, de a teljesítményelvű településfinanszírozás alkalmazása során gyorsan közismertté válna. Nos, így egy-egy kistelepülés abban válna érdekeltté, hogy aktív lakosai *ne helyben dolgozzanak, hanem járjanak el* valamely — lehetőleg minél nagyobb méretű — város munkahelyeire. Ez tudniillik rövidebb időn belül képes növelni a helyi bevételeket, mint az a törekvés, amikor a kistelepülés „gazdasága" versenyre kel a nagyobbakéval. Így a tanács éppenséggel nem a helyi termelő potenciál erősítésétől, hanem annak elsorvasztásától vagy még egyoldalúbbá tételétől várhat gyors bevételnövekedést. Az pedig szinte az elvontságig távoli perspektíva, hogy a vállalati jövedelmezőségi viszonyok a kistelepülések javára forduljanak meg.

A fentiekkel szemben felhozható, hogy a területgazdálkodásban szinte mindenütt alkalmaznak helyi *vállalati vagy személyi jövedelemadókat*, amelyek végül is valamely „teljesítményarányos" finanszírozási elvet hordoznak. Ez valóban így van, de ez a fajta adóztatás sehol sem a területgazdálkodás egyetlen vagy uralkodó eleme, s *az elv sem uralja* sehol a finanszírozás rendszerét. A jövedelemadóztatás helyi autonómiája (ahol van ilyen, mert ez az autonómia csak a protestáns skandináv országokban teljes) eredeti gondolata szerint nem a teljesítményarányos településfinanszírozást, hanem *a helyi közösség autonómiáját* hivatott szolgálni, és más elvekkel együtt, azoknak mellérendelve fejti ki csak részben gazdasági, de dominánsan politikai hatását.

7. *A központosított jövedelem (bevétel)-kiegyenlítés* szintén csaknem

minden területgazdálkodási rendszer immanens alkotóeleme. Természetesen éppen azt szolgálja, hogy *korrigálja* a „teljesítményarányos" finanszírozás térbeli *differenciáló hatásait.* Normatív tartalma analóg a progresszív jövedelemadóztatáséval: a gazdagabbak nagyobb, a szegényebbek kisebb arányban vállaljanak részt a közterhekből, s ennek megfelelően a gazdagabbak kisebb, a szegényebbek nagyobb arányban részesüljenek a kiegyenlítő célzatú támogatásokból. Az elv teljesen azonos, akár egyes személyek, akár családok, akár települések a jövedelemátcsoportosítás alanyai.

Úgy gondolom, hogy ezt az elvet a magyar területgazdálkodási rendszernek ezentúl folyamatosan alkalmaznia kellene. „Bevezetése" tulajdonképpen csak 1986-ban történt meg, igaz, ekkor nagyon radikális formában. Korábban ugyanis a központosított újraelosztás szempontjai között egyáltalán nem szerepelt a jövedelemkiegyenlítés. Az újraelosztás részben *ágazati prioritásokat* fejezett ki, részben pedig a *naturális ellátottsági szintek* közelítését célozta meg, és csak közvetett hatása volt — ha volt — az, hogy bevételnivellálást is végzett. A tanácsokat illető vállalati jövedelemadót (az úgynevezett városi-községi hozzájárulást) 1986-tól országos szinten központosítják, és a települések népességének arányában juttatják vissza a tanácsoknak. (Ez történik az új béradóval is.) Az eljárás szinte példa nélkül állóan radikális kiegyenlítést végez. Bár úgyszólván „jobb híján", a technikai egyszerűsítés végett vezették be, nézetem szerint fönn kellene tartani.

8. *A központi konjunktúraszabályozás* szempontja ugyancsak fontos és mindenütt gyakorolt elv a területgazdálkodási rendszerekben. Arról van szó, hogy a gazdasági folyamatok ciklikus mozgásait a kormányzatok a modern államokban mindenütt befolyásolni igyekeznek. A kilengések szélsőséges hatásainak tompítására, serkentésre vagy visszafogásra igen gyakran szükség van, s ezt a tőkés államok már a keynesi felismerések előtt is megtették. Kézenfekvő, hogy a központi hatalom ebből a célból a helyi kormányzatok pénzeszközeinek egy része felett is diszponálhasson. Annál is inkább, mivel a *közkiadások* egyre növekvő hányada éppen ez utóbbiak pénzalapjain áramlik keresztül. Ezért természetesen a központi kormányzatoktól alig elvitatható az ilyen intervenció lehetősége — amit viszont egyedül az garantál, ha *létezik* központilag újraelosztott (esetleg csak formailag támogatás jellegű) bevételi sáv. Ez a meggondolás tehát a másik, talán csupán praktikusnak tűnő, mégis kétségtelenül normatív tartalmú korlátja a „teljesítményarányos" településfinanszírozásnak.

D) TÁRSADALOMPOLITIKAI elvként itt egyedül

9. *a szociális biztonság és jólét minimumához való egyenlő jogot* említeném meg. Az elvet különösebb magyarázat nélkül is világosnak hiszem. A terület- és településfejlesztésben két vonatkozásban látjuk megjelenni. Az egyik: a központi kormányzatok bizonyos szolgáltatásokat egységes, mindenkit megillető életszínvonal-elemnek tekintenek, s az ellátásukat a helyi kormányzatokhoz delegálják. E tekintetben a helyi kormányzatok tulajdonképpen az adott „állami" feladat dekoncentrált végrehajtó szervezeti egységei. (Az egyik legelső, egyszerű példa: az elemi közoktatás.) Másrészt: a központi kormányzat úgy integrál egyes helyi szolgáltatásokat, hogy felelősséget vállal azok egységes színvonala fölött. (Természetesen gazdasági felelősséget is, amihez dekoncentrált szakmai ellenőrzési intézményeket rendel.) A helyi és a központi állami jellegű funkciók közötti határ tehát *mindkét irányból* oldódik, elmosódik.

Azt is mondhatjuk, hogy ezen a területen nem egyszerűen a *szociális egyenlőség* elvével, hanem a *társadalom integráltságának* elvével van dolgunk. Ez bizonyára általánosabb fogalmazás, és talán több egyetértésre is számíthat, mint az egyenlőségfogalom, amelyet a közgondolkodás minden konzervatív divathulláma megkérdőjelez s új meg új társadalomfilozófiai értelmezéssel lát el.

Éppen általánosabb jellegéből adódóan, ez az elv csaknem minden eddig említett értékkel, gondolatmenettel összefüggésben áll a településfejlesztés kérdéseiben is. A településhálózat arányosságának követelménye (2) közvetlenül és technikai konkrétsággal következik belőle. A gazdasági elmaradottság „korrigálásának" igénye (4) némi félreértő csúsztatással függ össze vele. A vállalkozások (5) vagy a teljesítményarányos településfejlesztés (6) szorgalmazása már kimondottan más dimenzióban fekszenek — és talán éppen ezért vannak feszültségben ezzel az eszménnyel. (Az utóbbi kapcsán már említettem, hogy a települési „teljesítményt" ezekben a kérdésekben gyengébb szempontnak tekinteném, mint az egyenlőség vagy társadalmi integráltság elvét.)

A területgazdálkodás gyakorlatában ezt az elvet mindenekelőtt az állami pénztámogatások rendszere hordozza. Fordítva pedig: e támogatásoknak mindeddig nálunk elsősorban ilyen irányú funkciójuk volt, legalábbis a fejlesztések finanszírozásában. A konkrét feladatokra nyújtott céltámogatások ugyanis éppen a szolgáltatások egyenletességét hivatottak elősegíteni. Más kérdés, hogy az elosztásuk tényleges technikája, mechanizmusa mennyiben alkalmas erre a feladatra. Mindenesetre világosan tisztában kell lenni azzal, hogy a központi támogatásnak ez a

funkciója („színvonal-kiegyenlítés") gyökeresen más, mint a jövedelemkiegyenlítő funkció — és általában érdemes ezeket eltérő támogatástípusokként elkülöníteni. A társadalom integráltságának elve azonban, mint utaltam rá, jóval általánosabb, hogysem akár ezen a viszonylag szűk területen is csupán egyetlen technika és eljárásmód biztosítsa. A kontrolláló eljárások egész láncolata, avagy hálója őrködik felette, és többnyire inkább az a kérdés, hogy ezt eléggé hatékonyan teszik-e, mint az, hogy „jól teszik-e", hogy egyáltalán kontrollálni akarnak valamit.

E) Végül néhány POLITIKAI-KÖZIGAZGATÁSI szempontot kell megemlítenem.

10. *Az állami és a helyi funkciók elhatárolásának* problémája (igénye) végigkísérte a magyar polgári közigazgatási gondolkodás egész történetét. Ezenközben maga a probléma egyre avult. Azért érdemes itt mégis említést tenni róla, mert a kérdésfeltevés napjainkban nálunk mintha ismét feltámadna. Jó szándék hívja ugyan elő (a demokrácia igénye), de újra a meghaladott fogalmi sémákban jelentkezik. Arra a törekvésre gondolok, amely a helyi kormányzatok (tanácsok) tevékenységének *önkormányzati* jellegét szorgalmazza. Mivel ez ma szinte teljességgel hiányzik, abból lehetne kiindulni, úgymond, hogy határoljuk el a helyi szolgáltatásoknak egy viszonylag szűk körét, amelyet kizárólag helyi tanácsi kompetenciába utalunk. E körnek és a helyi kompetenciának a fokozatos tágulása jelentené az önkormányzat kiteljesedését. A másik oldalon természetesen az állami kompetencia visszaszorulása játszódnék le.

A latens érték e naiv gondolatmenetben a helyi *autonómia*, amire a következő pontban még visszatérek. Itt csupán arra kívánok utalni, hogy a helyi funkciók *éles elhatárolása* az államiaktól szerintem azért meddő törekvés, mert ezek, úgy tűnik, végérvényesen egybemosódtak az elmúlt 60-80 esztendő folyamán. Az előző pontban említett folyamatra gondolok, hogy tudniillik részben a központi kormányzat „kötelezi" bizonyos szolgáltatásokra a helyieket, részben a helyiként „induló" szolgáltatások némelyikét vonja ellenőrzése alá „az állam" — azaz ezek a határok *mindkét irányból relativizálódnak*. Az állami kontroll kiterjedése egyben az állami felelősség vállalását is jelenti, miközben a konkrét végrehajtás természetesen helyben marad. Mindez annak a társadalmi integrációs folyamatnak az egyik megjelenése, amit az imént önmagában vett modernizációs értékként tárgyaltam. *Ezzel a folyamattal szemben* a helyi autonómiáknak nem kell körülbástyázniuk magukat.

11. *Az önállóság, a helyi autonómia* értéke ugyanakkor természete-

sen rokonszenves, és progresszív tartalommal bír. Védekeznie nem a társadalom integráltsága ellen, hanem a magukat ennek képviseletében feltüntető partikuláris érdekek ellen érdemes. Erre még az állami feladatellátás bizonyos helyi önállósága mellett is szükség van. Az imént elutasított követelmény helyett a helyi autonómiák valóságos problémáját az *állampolgári részvétel* (a közakarat megnyilvánulása) és a *szakszerű apparátusok* közötti konfliktusban (egyáltalán, e kettő viszonyában) látom. Hosszú távon mindennemű politikai reformnak ezt a viszonyt kell tisztáznia és kiegyensúlyoznia.

12. Végül az *autonómiák együttműködése* ugyancsak progresszív politikai követelményként fogalmazódik meg. Igaz, némileg távoli követelményként. Ennek számára részben intézményes kereteket kellene teremteni, részben olyan általános szabályokat, amelyek ösztönzik a kooperációra az egyes helyi autonómiákat.

Utalnom kell ugyanakkor arra a veszélyre is, hogy mind a helyi autonómia, mind a kooperáció követelményével könnyen vissza lehet élni. Tartok tőle, hogy valami ilyesmi történik akkor, amikor például a központi költségvetés gondjaira hivatkozva a helyi tanácsok felszólítást — és némileg szabadabb mozgásteret — kapnak „önálló" önkorlátozó lépések megtételére. Nem valaki más húzza szorosabbra a nadrágszíjukat, hanem ők maguk: és szabadságuk van azon öltözködési kérdésben, hogy hová essék a csat. Igaz, az ilyen liberalizálás is liberalizálás, és talán nem tehető meg nem történtté; de egyúttal az a veszély is fönnáll, hogy „az állam" csakugyan és hosszú távra felad valamennyit a már kiépített integrációs szerepéből, s egyben felelősségéből is. És igen csalóka, amikor ezt egy másfajta integrációs technika, az önkéntes kooperáció lehetőségére mutogatva teszi meg. Éppen a hosszabb távra történő gondolkodás nevében intenék arra, hogy a pillanatnyi takarékossági programoknak még a jól alkalmazható eljárásait se tévesszük össze történelmi léptékű értékek és követelmények intézményi feltételeivel.

A fenti felsorolás bizonyára folytatható vagy analitikusan tovább részletezhető volna. Ahhoz talán elegendő, hogy még hevenyészett rendszerezettségében is utaljon az ebben a témában viszonylag legtöbbet említett és fontolgatott elvekre, meggondolásokra, valamint ezek ellentmondásaira. A hosszú távú tervezőmunkában mindenesetre fontosnak tartanám a csupán szellemi divatból felvetett vagy az egészen más társadalmi szférákra adekvát elvek higgadt elkülönítését azoktól, amelyeket valóban nagyobb távlatban és éppen a vizsgált szférában kívánunk alkalmazni. Nemhogy egy tucat, de három-négy ellentmondásos elv egyeztetése, reális súlyozása is épp elegendő feladat.

A GAZDASÁGI FUNKCIÓK ÉS KAPACITÁSOK TÉRBELI DIFFERENCIÁLÓDÁSÁRÓL*

Ebben az írásban a mellett a gondolat mellett érvelek, hogy az egyes települések gazdasági fejlettsége, termelő potenciálja, jövedelemtermelő képessége s így az itt előállított társadalmi termék és jövedelem Magyarországon ma *nem értelmezhető*. Nemcsak e *települési*, hanem a *kistérségi* szintről is ezt állítom — ezeknek az egységeknek *nincs* gazdasági fejlettségük, következésképp gazdasági elmaradottságuk, felzárkózásuk stb. sem értelmezhető.

Előlegeznem kell, hogy ebből a tételből milyen további állítások következnek, minthogy önmagában csupán egy negációt „állít". Az *első* következmény újabb negáció, de gyakorlatibb, mint maga a kiinduló megállapítás. Eszerint nem érdemes olyan területgazdálkodási (település-, illetve tanácsi finanszírozási) rendszer felé haladni, amely — úgymond — a települések jövedelemtermelő képességével arányosítaná a tanácsi bevételeket, s egyúttal természetesen a tanácsi kiadásokat is. Ezt a „teljesítményelvű" gondolatot nem tehetjük meg a tanácsi gazdálkodás szabályozási vezérelvének. A *második* következtetés először is enyhít a negatív állítás kategorikusságán. Annak ugyanis, hogy egy-egy település gazdag vagy szegény, fejlett vagy lemaradó, természetesen van értelme. Ezeket a kijelentéseket azonban új, világos tartalommal kell megtöltenünk. A „gazdasági fejlettségen" mindenekelőtt a *termelő*kapacitások, a jövedelemtermelő képesség fejlettségét szoktuk érteni, s csak ezekre építve értelmezzük, árnyaljuk tovább a „komplexebb" fejlettségfogalmat. Csupán azt állítom, hogy az így felépített „komplex" fejlettségfogalom nem értelmezhető e kis térbeli egységekre. Ma

* Az Államigazgatási Szervezési Intézet számára írt tanulmány. Témájához kapcsolódik az ugyancsak az ÁSZI számára írt *Megosztott források terítése a megyén belül* című kézirat is.

be kell érnünk valamely, ennél szűkebb jelentéssel, amely eltekint a termelő potenciál számbavételétől, és a szót annak köznapi tartalmával értelmezi. Eszerint gazdag, fejlett az a település, amelynek a lakosai jómódúak, s ahol e jómódhoz az ott lakókat szolgáló közös létesítmények, szolgáltatások, más szóval: a közösségi infrastruktúra kiépítettsége is hozzátartozik. Ebből viszont az következik, hogy az egyes települések vagy kistérségek tudatos fejlesztésének közvetlenül és elsősorban mindenütt a *lakossági infrastruktúrát* érdemes célba vennie, és csak másodsorban, inkább távlati célként kell foglalkoznia a termelő potenciál erősítésével; s azt sem mindenáron és mindenütt.

1. A TELEPÜLÉSI „TERMELŐ POTENCIÁL" FOGALMÁRÓL

Min bukik el mármost a lokális gazdasági fejlettség — s vele minden ráépülő „komplex" fejlettségfogalom — értelmezése? Az okok, nézetem szerint, történetiek.

A magyar településrendszer szám szerint túlnyomó része évszázadokon keresztül falvakból állt. E rendszer kialakulása idején (a XI–XII. századtól, de folyamatosan a XVIII. századtól) a települések a mezőgazdasági termelés rendeltetésének megfelelően jöttek létre. (A népesség nagy többsége a mezőgazdaságból élt.) Mivel az agrártermelés mindenekelőtt a termőföldhöz kötődött, ez a településrendszer oly módon volt gazdaságilag funkcionális, hogy egy-egy település földje többnyire el tudta tartani az ottani lakosságot, illetve a lakosság meg tudta művelni a faluhoz tartozó földterületet. Bár számos kivétel is akadt (a birtokszerkezet eltérései és a természeti adottságok módosíthatták), ez volt a *szabály*, az általános összefüggés a gazdasági élet és a településhálózat szerkezete között.

Az iparosodni kezdő magyar gazdaság és társadalom tehát a múlt század közepén olyan településrendszert örökölt, amelynek gazdasági racionalitása abból állt, hogy az agrárnépesség általában *ott lakjék, ahol a munkahelye van.* Ez a követelmény nemcsak a mezőgazdasági termelés földhöz kötött jellegéből, hanem paraszti gazdálkodási hagyományaiból is következett. Az iparosodásnak azonban már nincs, azaz *kevésbé volt szüksége erre az elvre.* A gyáripar a különböző termelési tényezők közelébe vagy a jó közlekedési helyzetű térségekbe települt. Attól, hogy minden tényező (föld, nyersanyag, termelőberendezések, munkaerő) helyben legyen, könnyebben eltekinthetett. A mindaddig javarészt családi (paraszti) gazdaságokra alapozott agrárszektorhoz ké-

pest a gyáripar üzemeit általában *nagyobb üzemméret* jellemezte, továbbá a különböző ipari ágazatok — egyenként esetleg kisméretű — üzemei *egymás közelébe* is települtek. A XIX. századi városfejlődésben, minthogy egy-egy város egyszerre többféle ipari tevékenységnek is energiát, vizet, közlekedést stb. tudott nyújtani, szorosan összekapcsolódott az iparosodás és az urbanizáció, s ennek eredményeként az ipar a mezőgazdaságnál térbelileg *jóval koncentráltabb* szektorként fejlődött ki.

Erre a folyamatra az ipari szektorba belépő, eredetileg falusi és mezőgazdasági foglalkozású lakosság kétféleképp reagálhatott: igyekezett új munkahelye közelébe, *városokba, nagyobb falvakba költözni*, vagy pedig *bejáróvá, ingázóvá vált*. Az elköltözés a településrendszer polarizálódásával, nagy népességtömörülésekkel és „ritkuló" vidékek kialakulásával járt, miközben az ingázás méretei is fokozatosan nőttek. E legelső reakcióként indult két tendencia ma is tart, bár okaik részben változtak; a méretbeli polarizálódás a településhálózatban folyamatosan, mintegy száz éve megfigyelhető, míg az ingázás előbb lassú, majd századunk közepétől felgyorsult ütemben terjedt.

1900 és 1950 között a *mezőgazdaságban foglalkoztatottak* részaránya 60 és 50% között hullámzott. Az ötvenes évektől azután gyors fordulat következett: 1950-ben még a dolgozók 52,8%-a, 1960-ban 38,5%-uk, 1970-ben már csak 24,4%-uk és 1980-ban 19,6%-uk dolgozott a mezőgazdaságban. A csökkenés mértéke az ötvenes években mintegy 400 ezer, a hatvanas években 620 ezer, a hetvenes évtizedben 270 ezer fő volt.

Az agrárnépesség gyors csökkenése mellett a *falusi lakosság* részesedése az össznépességből jóval lassabban fogyott. Ez az arány 1900 és 1960 között 68%-ról 60%-ra csökkent, majd az elmúlt két és fél évtizedben (gyorsabb visszaesés mellett) mintegy 42-43%-ra apadt. A *községi* lakosok száma századunkban tehát mindmáig meghaladta az *agrár*népességét. A két adat közötti „olló" tágulása a század közepén gyorsult fel. Míg 1950 táján a falvakban élők csak 30%-kal voltak többen, mint a mezőgazdasági népesség, 1960-ban már 70%, 1980-ban pedig 178% (két és háromnegyedszeres) volt a többletük az agrárlakossághoz képest.

Az említett „olló" két ága között találjuk a községből városba ingázó, valamint a községi ipari, kereskedelmi stb. munkahelyeken dolgozó nem mezőgazdasági népességet. (A képet természetesen bonyolítja, hogy van városi mezőgazdaság is, hogy községekbe is lehet ingázni, sőt a mezőgazdasági munkavállalók sem dolgoznak mind a lakóhelyükön.)

A falusi lakóhelyű aktív népességnek ma csupán az egyharmada dolgozik a mezőgazdaságban, és *mintegy 45%-uk eljáró*, napi ingázó.

Az ingázás terjedése szintén az 1950-es évtizedben gyorsult fel: 1960-ban mintegy 450 ezer távolsági és 636 ezer napi ingázó volt már. 1970-re az első (távolsági ingázó) csoport kb. 300 ezerre apadt, míg a naponként bejáróké 977 ezerre nőtt. Ez a két tendencia a hetvenes években is folytatódott. Tovább fogyott a csak hetente vagy ritkábban hazajárók száma (kb. 270 ezerre), azaz csökkent az átlagos ingázási távolság, míg a napi ingázás tovább terjedt: 1980-ban 1218 ezer ember járt naponta más településre dolgozni. A legutolsó információink (az 1984-es évi mikrocenzus adatfelvétele) szerint a napi ingázók száma valamelyest visszaesett: a megelőző, 1979-es összehasonlítható adatfelvételhez képest 5,6%-kal kevesebb (988 ezer) volt az ingázók száma, részarányuk pedig 20,6%-ról 20%-ra csökkent. (Ez a két adatfelvétel megbízhatóbbnak tűnik, mint a népszámlálások, de amazok részletesebb adatközlése miatt kénytelen vagyok a kissé „túlzó" népszámlálási adatokat idézni.)

Míg a falun élő *munkavállalók* tömege 1970–1980 között 62 ezerrel csökkent, a falusi *munkahelyek* száma 152 ezerrel volt kevesebb 1980-ban, mint 1970-ben. A hetvenes évtized elején 503 ezerrel több falusi munkavállaló volt, mint falusi munkahely, s ez a különbség 1980-ra 592 ezerre növekedett. (Az ingázók száma azért jóval több, mert nagyméretű a község–község ingázás is.)

A községből ingázás, mint említettem, 1980-ban az ott lakó dolgozók 45%-át érintette; az 1000 lakosnál kisebb aprófalvakban, amelyek falurendszerünknek több mint a felét, kb. 1600 falut számlálnak, az eljárók aránya átlagosan 59% volt. Míg 1960-ban még csak 143 olyan község volt, ahonnan az eljárók részaránya meghaladta az 50%-ot, 1970-ben már 842(!) községből, *1980-ban pedig 1820(!) faluból járt el az aktív népességnek legalább a fele*. Köztük 986-ban a dolgozók kétharmadánál is többen ingáztak.

Mindez talán elegendő annak dokumentálására, hogy a *munkahelyeknek a lakóhelyektől való különválása* sok évtizedes történeti folyamat, amelyben településeink egyre nagyobb hányada az ott lakók csupán egy részének ad munkát. Ezekben a településekben *végképp megbomlott a termelési tényezők egyensúlya* — ami korábban csak a mezőgazdasági termelésben, s ott sem mindenütt és mindig volt jellemző —, és ezért *termelő „potenciáljuk" csonka, féloldalas*. Ilyen helyeken az élőmunka forrásából relatíve több van, s a település végül is nagyrészt *lakóhelyi* és csak korlátozott mértékű *munkahelyi* (termelő) funkciókkal rendelkezik. A bejárókat fogadó településekben pedig éppen fordítottak

az arányok: emitt az állótőkéből, az épület- és gépi állományból van több, mint amennyit a település (ott lakó) munkaereje működtetni tud. Következésképp a vállalati teljesítmények (nyereségek) nem tulajdoníthatók egyértelműen sem a munkaerőt kibocsátó, sem az ingázókat foglalkoztató településeknek.

2. A HELYI JÖVEDELEMTERMELŐ KÉPESSÉGRE ALAPOZOTT TELEPÜLÉSFINANSZÍROZÁS

Ezzel a bevezetésben jelzett első következtetéshez jutottunk: kétlem, hogy reálisan megvalósítható olyan tanácsi finanszírozási rendszer, amely a települések *jövedelemtermelő képességével* arányosítja a helyi tanácsi bevételeket (és kiadásokat). Ez a „képesség", potenciál — vagy outputja, eredménye — tudniillik a fentiek miatt nem értelmezhető és nem mérhető.

A feldolgozóipar telephelyeinek többsége csak a *vállalati vertikum* egy részével foglalkozik, s a feldolgozás más telephelyeken folytatódik. Mivel a résztermék nem kerül a piaci forgalomba, *ára* sincs. Az adott telephely termelési értéke, s így az itt megtermelt vállalati nyereség is értelmezhetetlen, nem számítható. Nem is számítja ki senki — a nyereség *vállalati* (és nem üzemi vagy telephelyi) kategória.

A gyakorlatban mégis alkalmaznak olyan eljárásokat, amelyek mintegy „lebontják" a vállalati nyereséget, éppen annak érdekében, hogy a nyereség után fizetett *adókat* is feloszthassák a telephelyek, üzemek között. A számítás úgy történik, hogy a „telephelyi nyereséget" az adott telephelyen felhasznált *bértömeggel arányosnak* tekintik. Eszerint a telephely a vállalati nyereségnek akkora hányadát termeli meg, amekkora arányban a vállalatnál felhasznált teljes bértömegből részesedik. (Ezt a számítást az utóbbi időkben 2-5 évenként végezték el, kifejezetten abból a célból, hogy a nyereség után fizetett úgynevezett *városi-községi hozzájárulást* lokalizálni lehessen.) Az eljárás értékelméleti tartalma az, hogy értéket *kizárólag az élőmunka* teremt, és ennek hozzájárulását jól méri az érte kifizetett *munkabér*. Az első állítást a marxi munkaértékelmélet valamely merev értelmezése még megengedi ugyan, de ár- és profitelméletre konkretizált változatában már e merev értelmezés sem fogadja be. A második állítás pedig, mivel a munkaerőpiac térben is szegmentált, s a *bérszínvonal* területileg igencsak *differenciált*, nyilvánvalóan pontatlan közelítést javasol.

De még ha elfogadjuk is e jobb híján alkalmazott meggondolásokat,

számos gyakorlati probléma megmarad. Az idézett számítási eljárás logikájából az következnék, hogy a vállalati adókat — a telephelyi lebontást követően — *a dolgozók lakóhelye szerint* tovább kell (lehet) bontani. Így az ingázó, bejáró dolgozók lakóhelye is megkapná azt az adóhányadot, amit lakosai megtermeltek. De vajon igazságosnak tekinthetnénk-e valóban az *így* létrejövő területi differenciálódást?

E differenciákat kétféle okra vezethetnénk vissza. Az első: erősen differenciálódik a települések *demográfiai szerkezete*, s így a bennük élő *aktív* lakosok részaránya. A kisfalvak több évtizede tartó elöregedésük következtében eleve hátrányos helyzetben vannak. Másrészt erősen differenciálódik az egyes településtípusok (aktív népességének) *foglalkozási szerkezete* is, és ebben ugyancsak a kisfalvak helyzete a leggyengébb, míg a településméretek növekedésével a foglalkozási szerkezet egyre előnyösebb. A legkisebb településekben jellemzően a kevésbé kvalifikált, gyengébben fizetett munkaerő lakik. Ha sikerülne — és mennyire bonyolultan! — az ő bérükkel is arányosítani a lakóhelyüket megillető adókat, lakóhelyük tanácsa emiatt is relatíve kevesebb bevételhez jutna. A demográfiai és szociális *polarizálódás* eredményeként tehát a településhálózat rendkívül differenciált „teljesítőképességűnek" mutatkoznék, ahol *az előnyök az addig is előnyöket élvező, a hátrányok a most is lemaradó településtípusokban sűrűsödnének.*

Ez utóbbi azonban nyilvánvalóan bizonyítást igénylő állítás. A hetvenes években többszörös kritika érte a tanácsi fejlesztések finanszírozási rendszerét, s azon belül a két fokozatban centralizált forrás-újraelosztás gyakorlatát. A kritika csaknem minden vonatkozásban jogos volt, egy kérdésben azonban érvelése bizonytalan alapokon állt. Miközben világosan látszottak a központi és a megyei forráselosztás kedvezményezettei, és még az is, hogy a kedvezményezett területek és településtípusok hosszú időn át ugyanazok, csaknem teljesen homályban maradt, hogy *hol jöttek létre* a centralizált, majd újraelosztott források. Ez, ismétlem, csak jóformán megengedhetetlen absztrakciókkal állapítható meg — ennek ellenére szinte egyöntetű volt a vélemény, hogy a megyei újraelosztás azért rossz, mert *forrásokat von el a községektől, kistelepülésektől, s azokat a városoknak juttatja.*

Nos, nem ezért rossz. Amikor 1984-ben négy megyében* megkíséreltük pontosan nyomon követni a *nyereségarányos* vállalati-szövetkezeti

* A négy megye Békés, Borsod-A-Z, Somogy és Veszprém volt. A számításokat a Pénzügyminisztérium Bevételi Főigazgatósága segítségével az Államigazgatási és Szervezési Intézetben Péteri Gáborral közösen végeztük.

befizetéseket, az úgynevezett *városi-községi hozzájárulást*, igen ellentmondásos képet kaptunk. A városi-községi hozzájárulást (a továbbiakban: vkh) a vizsgált évben még megosztották a tanácsok működési költségvetése és fejlesztési alapja között; a mezőgazdasági vkh 50%-a, a nem mezőgazdasági vkh 30%-a került a fejlesztési alapokba. Ebből a hányadból igyekeztünk rekonstruálni a befizetések keletkezését. A minisztériumi (állami) vállalatoktól származott e befizetések 60—80%-a, a KTSZ-ek, ÁFÉSZ-ek, tanácsi vállalatok együtt az összes vkh 15—30%-át adták, míg a mezőgazdasági üzemek vkh-ja 5—15%-ot tett ki ezen adótípus összegéből.

Ez máris arra utal, hogy a jellegzetesen községi eredetű, mezőgazdasági vkh súlya igen kicsiny. Ha a vkh-nak a tanácsok működési költségvetésébe kerülő részét is figyelembe vesszük, az így számított *összes* vkh-ból még kisebb hányad származik a mezőgazdaságból (lévén a fejlesztési alapba helyezett hányad itt nagyobb). Azt találtuk, hogy az adott évben még az erősen mezőgazdasági jellegű Békésben is csak a vkh 9,2%-át fizették a tsz-ek és állami gazdaságok. Így kérdéses, hogy — bár ipari, kereskedelmi telephely falvakban is van — a legtöbb faluban domináló mezőgazdaság volt-e csakugyan a megyei újraelosztás fő erőforrása?

A nem mezőgazdasági üzemek, telephelyek befizetéseit a Pénzügyminisztérium a már ismertetett, bérarányos számítási technikával tulajdonította az egyes telephelyeknek. A településekre összegzett számításaink eredménye ez volt:

A NEM MEZŐGAZDASÁGI VKH KELETKEZÉSE NÉGY MEGYÉBEN, TELEPÜLÉSCSOPORTONKÉNT (1984, %)

	Megyeszékhely	A többi város	Nagyközségek	Községek, társközségek[1]	Megye összesen
Borsod-A-Z	39,5	43,3	11,5	5,7	100,0
Veszprém	27,4	41,1	20,1	10,6	100,0
Békés[2]	37,7	39,2	19,9	3,2	100,0
	(33,1)	(36,7)	(23,5)	(6,7)	100,0
Somogy[2]	55,4	29,9	8,0	6,7	100,0
	(49,7)	(29,6)	(8,8)	(11,9)	100,0

[1] A nagyközségi közös tanácsok nem székhely társközségei is ebben az oszlopban szerepelnek. Ezekben a társközségekben egyébként alig volt ipari-kereskedelmi telephely.

Mint látható, a *városokban* keletkezik a nem mezőgazdasági — vagy akár az összes — vkh 70—85%-a, a községekben és nagyközségekben 15—30%-a. Ez jóval *koncentráltabb*, mint a lakosság elhelyezkedése. Ha csak az *aktív lakosság* városi arányához hasonlítjuk: Borsodban 84% helyett 64%, Veszprémben 70% helyett 57%, Békésben 70% helyett 50%, Somogyban 80% helyett 53% a városok részesedése a megye összes keresőiből.

Megkíséreltük azt is, hogy a vkh egy részét a keletkezés helyéről (a telephelyek településeiről) *a dolgozók lakóhelyére „irányítsuk"*. A tényleges napi ingázási adatok segítségével korrigáltuk az arányokat, azaz például egy-egy város telephelyeinek vkh-ját „szétosztottuk" az ott dolgozók lakóhely-települései között. Így már természetesen kevésbé koncentrált az eredmény: az átcsoportosítással a községek részesedése alaposan (2-3-szorosra) megnőtt, és a városoké egyhatod, egyharmad arányban csökkent. Ha ezt tekintenénk az értékelméleti szempontból elfogadható megoldásnak, kétségtelen, hogy egyenletesebb, kevésbé polarizált településhálózati arányokat kapnánk, mint a „helyben maradó" (tudniillik a telephelyek településein maradó) adók esetén.

Így végül is kétféle kiinduló helyzettel, a települési „jövedelemtermelés" kétféle értelmezésével konfrontálhattuk a tényleges megyei elosztási politikákat: az első annak a településnek tulajdonította a vkh-t (közvetve a vállalati-szövetkezeti nyereségeket), ahol *telephelyek* voltak (ahol a tényleges munka folyt), a második pedig az így megtermelt adót arányosan a dolgozók *lakóhelyére* irányította, azaz az ingázás hatásával korrigálta. A következő táblázatban az 1. sorok az adóknak az első, a 2. sorok a második értelmezés szerinti térbeli megoszlását ábrázolják, míg a 3. sorok azt, hogy a *megyei elosztási politikák* végül is hogyan rendelték el ezen adók *felhasználását* az egyes megyéken belül. (Ez utóbbi adatsorozat az akkori középtávú tervek öt évre tervezett arányait tartalmazza.)

A megyei intervenció láthatóan nagyon különböző mértékű, sőt eltérő irányú volt. Egyértelmű, hogy mindenütt forrásokat koncentrált a megyeszékhely városokba, de az már nem, hogy ehhez elsődlegesen honnan merített. A nem megyeszékhely városok többnyire éppúgy — vagy még inkább — részt vettek a megyeszékhely „támogatásában",

[2]) Békés és Somogy megye esetében a zárójelbe tett adatok az *összes*, azaz a mezőgazdasággal megnövelt vkh keletkezésének területi elosztását mutatják. A másik két megyében a mezőgazdasági befizetések súlya olyan csekély, hogy lényegében nem módosítja a nem mezőgazdasági vkh területi arányainak képét.

A VKH KELETKEZÉSE ÉS FELHASZNÁLÁSA NÉGY MEGYÉBEN, TELEPÜLÉSTÍPUSONKÉNT (1984, ill. 1981–1985, %)

		Megyeszékhely	A többi város	Nagyközségek	Községek	Összesen
Békés	1.	33	37	24	7	101
	2.	28	34	28	10	100
	3.	37	34	26	3	100
Borsod-A-Z	1.	40	43	12	6	101
	2.	34	37	13	16	100
	3.	50	33	9	9	101
Somogy	1.	50	30	9	12	101
	2.	42	24	8	26	100
	3.	54	16	12	18	100
Veszprém	1.	27	42	20	11	101
	2.	24	38	18	21	101
	3.	45	43	5	8	101

1.: A vkh keletkezése a telephelyek települése szerint (1984)
2.: A vkh keletkezése a dolgozók lakóhelye szerint (1984)
3.: A vkh felhasználása a megyei újraelosztás után (1981—85)

mint a nagyobb vagy kisebb községek. És még a legalsó végleten sem látunk egyöntetű vagy egyértelmű eredményt: a községek, legkisebb települések csak akkor tűnnek mind vesztesnek, ha az adó „igazságos" keletkezését a bejárók lakóhelyére irányításával értelmezzük. A „telephelyi" felfogás esetén viszont Borsod és Somogy községei „jól jártak" a megyei újraelosztással.*

Bár mindez egy ma már hatályon kívül helyezett szabályozás dilemmáit idézi fel, *az arányok ismerete* továbbra is aktuális. Egyben arra is figyelmeztet, hogy a térben tagolt vállalati-szövetkezeti szervezetek

* Számításainkkal nagyjából egyidejűleg a Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem Gazdaságföldrajzi Tanszékén hasonló becslések készültek, az itt ismertetettel lényegében azonos eredményekkel. Lásd Bokor Pálné dr. – dr. Kulcsár Dezső: A tanácsok településfejlesztési tevékenységének pénzügyi háttere; *Állam és Igazgatás*, 1984/5.

adóinak lokalizálása *pontosan ugyanezeket* a dilemmákat veti (vetné) fel.

Mint ismeretes, 1986-tól az a — talán átmenetinek szánt — leegyszerűsítőnek tűnő megoldás született, hogy ezeket az adókat *országos szinten* központosítják, majd *népességarányosan* osztják el. Nézetem szerint ez szerencsés eljárás volt: a népességarányos elosztás a térben még egyenletesebb, mint az aktív keresőkkel arányos, vagy az ingázók lakóhelyére „postázó" eljárás.

Igaz, így két, szerintem illuzórikus várakozás biztosan nem teljesül. Nincs közvetlen tanácsi bevételi érdekeltség a *helyben működő* gazdasági egységek eredményessége iránt, és az adóbevétel nem arányos a — bárhogyan értelmezett — helyi „jövedelemtermelő képességgel". Az első problémával itt nem foglalkozom; a közvetlen bevételi érdekeltség különben sem 1986-ban szűnt meg, hanem akkor, amikor a *többlet*bevételben való érdekeltséget a központi kormányzat visszafogta. Egyébként, ha ezek az adók kiadási oldalról a tanácsi intézmények egyszerű működtetéséhez rendeltek, akkor még a többletek — tudniillik a *tervezetthez* viszonyított többletek — is kevéssé érdekesek.

Itt azonban a másik kérdésről, a „jövedelemtermelő képességgel" arányos adóztatás lehetőségéről van szó.

Az ismertetett számítássorozatnak volt egy igen különös, bár plauzibilis eredménye. Azt az összefüggést találtuk, hogy a magasabb státusú települések termelőegységeiben *egy-egy dolgozóra több nyereség* (így több adó) jut, mint a kisebb települések, falvak telephelyein. A településhálózat hierarchiája ebben is érvényesül. Ez korántsem magától értetődő jelenség, hiszen elképzelhető volna, hogy a kistelepülések saját vagy akár távoli székhelyű termelő telephelyei a vállalati szektor eredményesebb részéhez „tartoznak". De nem így van. A községi, illetve a megyeszékhelyi telepeken megtermelt vkh-k között, *egy dolgozóra vetítve, 3-4-szeres különbségek tapasztalhatók.* (Az ingázókkal történő korrigálásnál ez például azzal jár, hogy minél magasabb státusú településbe jár be valaki, annál nagyobb az az összeg, amit falujának „hoz".) A falusi iparosításnak azt a jellegzetességét látjuk itt, hogy miközben a városi vállalatoknak a kevéssé termelékeny részlegei „költöztek" vidékre — gyengébb gépparkkal stb. —, ez a folyamat a vállalatok rendszerében és a településrendszerben *párhuzamosan lépcsőzetes* lehetett: a kisebb településeken a kevésbé nyereséges vállalatok vetették meg a lábukat. Amellett, hogy itt természetesen a helyi vállalatok, szövetkezetek is a versenyszféra gyengébb egységei közé tartoztak.

Ha a helyi „jövedelemtermelő képesség" értelmezésének problémáját

úgy oldanánk meg, hogy az ingázók lakóhelyének tulajdonítanánk a vállalati nyereség utáni adók egy részét, a fenti összefüggésből teljesen *abszurd érdekeltségek*, valamint *érdekkonfliktusok* származnának.

Egy ingázókat kibocsátó kistelepülés tanácsa értelmesen abban lenne érdekelt, hogy lakosai *ne helyben*, hanem valamely, lehetőleg *minél magasabb státusú településen* vállaljanak munkát — ez tudniillik *több adót hozna*, mint a helyi foglalkoztatás.

Egy ingázókat fogadó nagyobb település viszont abban lenne érdekelt, hogy a bejárókat *kiszorítsa* a helyi munkaerőpiacról, hiszen ők *adót visznek el.* A bejárók *letelepítése* természetesen sokkal drágább megoldás lenne, ami az így elérhető adótöbbletből csak évtizedek alatt térülne meg.

Azonkívül tehát, hogy ez a két érdekeltség egymással ellentétes, az egyik abszurd, a másik csaknem realizálhatatlan. (Utóbbi még veszélyesebb, ha ráadásul realizálni próbálják.) Márpedig mindkettő a vállalati erőviszonyok térbeli vetületének felismerésén, azaz az imént ismertetett *tapasztalati összefüggésen* alapulna.

Ugyanez az ellentmondás várható, bár enyhébb formában, a személyi jövedelemadó bevezetésétől. A konfliktust tompítja, hogy ebben az esetben nem *vállalati* adók lokalizálásáról lesz szó. Itt is felvetődhet azonban, hogy a *foglalkoztatás* vagy a *lakóhely* településének „jár-e" inkább az adó. Ezzel kapcsolatban semmiféle hivatalos álláspont nem ismert — talán nincs is. Mindenesetre ha a szocialista szektorban *levonásos* személyi jövedelemadót alkalmaznak majd, akkor annak a vállalati telephelyen maradása *vagy* a dolgozók lakóhelyére utalása jöhet csak szóba. Az utóbbi megoldás számomra rokonszenvesebb, de kérdés, hogy ennek aprólékos adminisztrációját technikailag mennyi idő alatt lehet megszervezni. Nyilvánvaló, hogy a szociális polarizálódás említett jelensége miatt a kistelepülések ebben a rendszerben is relatíve kevesebb adóbevételre számíthatnak. Sőt ha a vkh felolvad a személyi jövedelemadóban, akkor az ingázókat kibocsátó települések attól a viszonylagos előnytől is elesnek, hogy eljáróik jövedelmezőbb vállalatoknál dolgoznak. (A magasabb személyi jövedelmek ugyanis csak gyengén, és csak egyes munkáscsoportoknál követik az ilyen előnyöket.)

Végül is a helyi jövedelemtermelő képességre alapozott településfinanszírozás súlyos elvi és gyakorlati nehézségek miatt tűnik lehetetlennek. A helyi „termelő potenciál" értelmezhetetlenségének problémáját *valahogyan* kezelni kell, s a kétféle felfogás közül *elvileg* egyik sem támadhatatlan. S miután a szabályozás az *elvi* hibát szükségképpen el kell hogy kövesse, további *gyakorlati* problémákkal kell szembenéznie.

Ez utóbbiak szintén a településrendszer méretbeli és szociális polarizálódásából következnek: a *demográfiai, foglalkozásszerkezeti* polarizálódás mellett a *vállalati jövedelmezőség*, valamint az átlagos egyensúlyi *munkabérek* is követik a településhálózat hierarchiáját. Mindezt a szabályozás némileg erősítheti vagy enyhítheti, de ez nemigen változtathat azon, hogy *kiegyenlítő* mechanizmusokra lenne szükség. Minthogy az eleve hátrányos helyzetű kistelepülések vannak szám szerint többségben, az intervenció a tanácsi egységek többségét kell hogy érintse; így *több lenne a kivételes*, mint a „szabályos" finanszírozású egység. Ezért sem közép-, sem hosszabb távon nem látom értelmét a „tiszta" önfinanszírozó, teljesítményarányos településgazdálkodási rendszeren való gondolkodásnak. Mindenképpen *vegyes* finanszírozásra, annak értelmes belső arányaira érdemes inkább törekedni. Azaz: részleges önfinanszírozásra, amelynek központi elemei, a helyi adók elsősorban a politikai autonómia szempontjából elengedhetetlenek, míg a központi hatalom intervenciója szabályozott, kiegyenlítő és ösztönző célzatú újraelosztást végez. A *helyi termelőkapacitások* fejlettsége és a települések *infrastrukturális* fejlődése közötti *intézményes kapcsolatteremtés* reménytelen, mert elvileg kivitelezhetetlen vállalkozás, amelynek kompromisszus megoldása egyúttal önmaga korrekciójának igényét hívja életre.

3. A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSI FELZÁRKÓZTATÁS PROGRAMJAIRÓL

Az ország legelmaradottabb térségeinek, településeinek kialakulása, mai helyzetük nagyrészt annak az itt tárgyalt, hosszú folyamatnak a következménye, amelyet a termelőkapacitások koncentrálódása és térbeli (minőségi) differenciálódása jellemzett. Ennek nyomán az utóbbi időkben olyan kormányzati programot fogalmaztak meg, amely a létrejött területi-településhálózati egyenlőtlenségeket enyhíteni igyekszik, s úgy tervezi, hogy ezzel enyhíthetők azok a társadalmi egyenlőtlenségek is, amelyek a termelőkapacitások tömegének és hatékonyságának differenciálódása következtében alakultak ki.

Ez rokonszenves célkitűzés, de programmá konkretizálása, nézetem szerint, igen ellentmondásos. A gazdasági teljesítőképesség, a termelő potenciálok összemérése országunkban is egyre inkább a piaci folyamatok mércéjét igényli. Ahogyan egyre kevésbé látjuk értelmét a vállalati-szövetkezeti termelőszférát érintő központi jövedelemátcsoportosításoknak (azaz kiegyenlítésnek), sem az ágazatok, sem az egyes gazdálkodó egységek között, ez a törekvés a területi-településhálózati egységek vonatkozásában sem követendő. Ahogyan nem kívánható, hogy a szén-

bányászat, a vaskohászat ugyanolyan jövedelmező ágazatok legyenek, mint a gyógyszeripar vagy a műszeripar egy része, az sem kívánható, hogy Hajdú-Bihar megye ugyanakkora (fajlagosan ugyanakkora és ugyanolyan hatékony) termelőkapacitásokkal rendelkezzék, mint Fejér megye. A verseny, a differenciálódás nemcsak ágazatokat és vállalatokat különböztet meg, hanem térbeli egységeket: tájakat, településeket is. A fejlődés természetesen a térben is egyenlőtlen, egyenetlen.

A szóban forgó *hosszú távú* program* (a VII. ötéves tervben csak elkezdődik) úgyszólván lehetetlen célokat tűz ki, összeegyeztethetetlen dolgokat kívánna összeegyeztetni. Először is, egyértelműen és elsősorban *termelés*fejlesztési program, csak másodsorban célozza meg a *termelő infrastruktúrát*, azt pedig egyenesen kimondja, hogy „a *lakossági infrastruktúra* fejlesztése e társadalmi-gazdasági programnak nem fő feladata, de a gazdaság bázisának erősítéséhez a lakossági infrastruktúra hálózatának fejlesztése, teljesítményének bővülése is szükséges". Eszerint tehát lakossági infrastrukturális fejlesztésre ezekben a térségekben azért van szükség, hogy „a gazdaság bázisa" erősödhessék. Másutt a program szövege megfordítja az összefüggés irányát, amikor a várható hatásokról így fogalmaz: „A gazdálkodó szervezetek megerősödése, a lakosság jövedelmi pozíciójának javulása a helyi erőforrásokból megvalósuló infrastruktúra-fejlesztést is dinamizálja." Itt már az az ok, ami amott okozat, és fordítva; nem beszélve arról, hogy az infrastruktúra-fejlesztés mintegy magától értetődő *jelzőt* kap: ez az, ami *helyi erőforrásokból* valósul(na) meg.

De az elején kezdve a dolgot: a *termelésfejlesztési* program maga sem világos. A Területfejlesztési és Szervezési Alap körülbelül 3 milliárd forintjával az elképzelés mintegy 17—20 milliárd forint egyéb (központi, tanácsi, vállalati) forrást kívánna mobilizálni. A program elsősorban iparfejlesztésről beszél — azután kiderül, hogy a mobilizálandó milliárdokból a legtöbbet (több mint a felét) a *mezőgazdasági alaptevékenységek* fejlesztésének szánják. A program mindenekelőtt a *foglalkoztatási* gondok megoldását ígéri, viszont az is szerepel benne, hogy a mezőgazdasági alaptevékenységekben a fejlesztések nyomán munkaerő szabadul majd fel. (És ez valóban logikusan várható következmény.) Az ellentmondás nyilvánvaló, feloldására nincs elképzelés. Azután: a program a *népgazdasági szerkezetátalakítás* folyamatához is illeszkedni kíván, tehát megkívánja például, hogy a munkahelyterem-

* „A gazdaságilag elmaradott térségek fejlesztésének társadalmi-gazdasági programja." Országos Tervhivatal, Budapest, 1986. szeptember.

tés *jövedelmező* tevékenységekben történjék. Egyben számolnia kell az érintett térségek viszonylag elmaradott munkakultúrájával, az iskolázatlan, szakképzetlen, cigány munkaerő nagy arányával. A fejleszteni javasolt tevékenységek felsorolása ez utóbbi kritériumnak eleget tesz (például villanymotor-tekercselés, vegyi- és műanyag-feldolgozás, cipőfelsőrész-gyártás, fonó-, kefe-, seprűgyártás, fémtömegcikk- vagy fafeldolgozóipar stb.), de hogy ezek beváltan jövedelmező tevékenységek lennének, az nem állítható. (A térségek alacsony bérszínvonala a várható legfőbb jövedelemforrásuk — tudniillik vállalati szempontból —, akkor viszont mit nyer velük a lakosság?) A műszaki fejlődésnek pedig biztosan nem tartoznak az élvonalába, szerkezetmodernizálás nem várható tőlük.

A *mezőgazdasági alaptevékenységek* fejlesztésének munkaerőpiaci hatását már említettem. Minthogy ez csak igen drága beruházásokkal (például melioráció) megvalósítható cél, fölvetődik, hogy érdemes-e éppen ezekre a leggyengébb természeti adottságú területekre *tízmilliárdot* költeni, ha termelésnövekedésük másutt olcsóbban elérhető (és ha népgazdasági szinten szükség van erre egyáltalán)?

A közlekedésfejlesztési célok e térségek talán legnagyobb problémájára vonatkoznak, csak egyetérteni lehet velük. Itt viszont ugyanazzal az ellentmondással kell számolni, mint az iparfejlesztési feladatoknál: miért éppen a legelmaradottabb térségekben sikerülne az, ami országosan nem sikerül?*

A többi hálózati infrastruktúra (villanyenergia, gáz, víz, csatorna) és a lakossági infrastruktúra fejlesztését (kereskedelem) szorgalmazó célkitűzéseket szintén csak helyeselni lehet. Szerepük azonban a programban csak másodlagos.

Lehetséges, hogy e kritikai megjegyzések a fejlesztési arányok, súlypontok kérdésévé szelídítve is értelmezhetők. Én azonban itt *koncepcionális* hibákat érzékelek. E tanulmány első fejezetében illusztrálni próbáltam, hogy hogyan vált a magyar falurendszer nagy része termelő funkciókban — és társadalomszerkezetében is — csonka egységek hálózatává. Nézetem szerint ez a folyamat még a szerencsésebb adottságú térségekben sem fordítható vissza, nemhogy a legelmaradottabbakban. Azonfelül az ipari telephelyek vagy akár a hatékony

* Meg kell jegyeznem, hogy a legelmaradottabb térségek földrajzi körülhatárolása a programban teljesen korrekt, tudományosan megalapozott. Ennek ellenére: a jellemzésüket szolgáló statisztikai mutatószámok nemcsak az érintett 573 település átlagában, hanem a mintegy 1600 aprófalu országos átlagában is igazak.

(és kevés embert foglalkoztató) mezőgazdaság jelenlétét nem tekintem *településfejlettségi* kritériumnak. A települések fejlettségét immár másban kellene értelmezni és mérni. Az itt tárgyalt kormányprogram egy elavult és megvalósíthatatlan értelmezést szorgalmaz; a program, forrásaink szűkössége ellenére, *pazarló tendenciájú*. Pazarló, amennyiben elodázza — avagy elenyésző súllyal szerepelteti — azokat a lakossági infrastrukturális feladatokat, amelyek teljesülésével az elmaradott térségek, települések jelenlegi és jövőbeni lakói valóban jobb helyzetbe kerülhetnének. És talán azért is pazarló, mert az általa szorgalmazott termelő beruházások maguk is feleslegesnek bizonyulhatnak. A munkaerő-túlkínálat levezetését valószínűleg nem adott földrajzi térségekbe zárt fejlesztésekkel érdemes megkísérelni, mert félő, hogy így az érintett területek műszaki-kulturális elmaradottsága újratermelődik.

Mivel a termelőkapacitások és a lakóhelyi infrastruktúra közötti kapcsolat országunkban nem intézményesített — és nézetem szerint értelmesen nem is tehető azzá —, semmi reális alapja nincs a program azon halvány ígéretének, hogy a „gazdasági bázis" megerősítése *utóbb* a lakóhelyi életkörülményeket is javítja majd. Ez is amellett szól, hogy az elmaradott térségekben ésszerűbb lenne *közvetlenül* a lakossági infrastruktúrát fejleszteni, amennyiben a központi intervencióra van némi forrás. Még célszerűbb lenne természetesen, ha erre nem külön „segítő" program, hanem a tanácsok gazdálkodásának egységes szabályozási rendszere nyújtana lehetőséget.

DÖNTÉSI SZABADSÁG ÉS FEJLESZTÉSI BIZTONSÁG*

Az elmúlt tíz-tizenöt évben számos közgazdasági, közigazgatástudományi, politológiai, szociológiai és gazdaságföldrajzi szempontú *kritika* érte a településhálózat fejlesztésének irányítási és szabályozási rendszerét, társadalmi mechnizmusait. A javaslatok egy része bele is épült néhány jelentős, hellyel-közzel reformnak nevezhető kormányzati döntésbe. Változott az ország közigazgatási területbeosztásának rendszere, új választójogi törvény lépett hatályba, új közigazgatási intézmények (elöljáróságok, városkörnyéki koordinációs bizottságok) születtek, az 1971-es Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepciót is egy újabb, a Parlament által elfogadott koncepció váltotta fel. Végül 1986 elejétől életbe lépett a tanácsi gazdálkodás új szabályozási rendszere is.

A PÉNZ NEM LETT TÖBB...

Eléggé nyilvánvaló, hogy 1986-tal ezen a területen is csupán egy kísérleti szakasz nyílt meg. A tanácsi infrastruktúra fejlesztésére, részint az általános gazdasági helyzet nehézségei, részben pedig e szektor hagyományosan gyenge gazdaságpolitikai pozíciója miatt, nem várható lényegesen több pénz, mint amennyi eddig volt. A szokásos, bár megszokhatatlan szűkösség tehát folytatódik, s e szűkös erőforrások hovafordítását nagymértékben meghatározzák a régóta halmozódó hiányok. Ez persze nem jelenti azt, mintha a következő ötéves terv településfejlesztési forrásai mintegy előre lekötött, illetve elköltött pénzek volnának, marad még tér a központi, megyei és helyi döntéseknek. A helyi tanácsok döntési szabadságfoka növekszik ugyan, de távol lesz

* Megjelent a *Tervgazdasági Fórum* 1986/1-es számában.

még attól, hogy a szabad rendelkezésű források helyi szinten elhatározott fölhasználása tegye ki a tanácsi beruházások nagyobb részét. A központi forráselosztás valamelyest normatívabb természetűvé válik, és részben hasonló magatartást kényszerít a megyei szintű újraelosztásra is, de jócskán marad tér az *egyedi* jellegű központi, valamint megyei fejlesztési döntések számára is.

Különös figyelmet érdemel a népgazdaság fejlesztési forrásain belül az infrastrukturális ágazatokra fordítható hányad kérdése. Tizenöthúsz éve már szinte folyamatosan jelennek meg elemzések, amelyek általános infrastrukturális lemaradásunkra hívják föl a figyelmet. Az ország infrastrukturális viszonyainak nemzetközi összehasonlításán túl számos elemzés tárgyalja a területi-településhálózati aránytalanságokat, anomáliákat is. Az egyre mélyülő tényismeret, a tudományos vizsgálódások eredményei sosem vezettek odáig, hogy érveik súlya alatt mintegy *gazdaságpolitikai váltás* is bekövetkezzék. Márpedig egyre nyilvánvalóbb, hogy a sok-sok éven át elodázott feladatokat csak egy ilyen erőteljes váltással lehetne legalább részben teljesíteni. Az érvek súlya azonban láthatóan nem elég: önhibájukon kívül ijesztgetéssé vagy próféciákká komolytalanodnak a leghiggadtabb elemzések is.

Végül is nem az érvek, hanem az érintett fejlesztési érdekek *képviseletének politikai súlya az*, ami elismertetheti és emancipálhatja az infrastrukturális ágazatok, köztük a lakossági infrastruktúra igényeit. A leginkább érintett szervezeti egységeknek, nevezetesen a tanácsoknak valamely demokratikus felépítésű közös szervezete, a *helyhatóságok országos szövetsége* személyesíthetné meg és intézményesíthetné — szervezeti formában is — a településfejlesztés általános érdekeit. Kormányzati szerepe és kompetenciája éppolyan fontos, s talán még jobban körülhatárolható is volna, mint a szakszervezetek vagy a termelőszövetkezetek országos tanácsáé. Fönntartaniuk maguknak a helyhatóságoknak, a tanácsoknak kellene, s nem volna kétséges, hogy az egész szervezet — tagjainak nagyon differenciált, sokszor ellentmondó és tagolt érdekei ellenére — kit és mit képviselne.

Az anyagi forrásrendszernek, a tanácsok pénzügyi szabályozásának a kritikája eddig sem volt teljesen hatástalan. A működési költségvetésé kevésbé, a fejlesztési források szabályozása azonban meglehetősen radikálisan megváltozott. Annyit elmondhatunk, hogy ez az új rendszer *más*, mint az előző volt. Minthogy ezen új szisztéma megalkotói maguk sem gondolják, hogy ez immár végleges vagy hosszabb távra stabil szabályozás lenne, nem a kísérlet ízének keserítése, ha máris a továbblépésen gondolkodunk. Figyelembe kell venni természetesen azt

is, hogy egy ilyen jelentős váltás olyan elemeket is tartalmaz, amelyeket a továbbfejlesztésnek ajánlatos megőriznie, ha nem akarja lejáratni magát a változtatási szándékot is.

MEGOLDÁSRA VÁRÓ PROBLÉMÁK

Tulajdonképpen csak az utóbbi két-három évben vált igazán világossá, hogy a korábbi szabályozási rendszerre — s vele a településfejlesztési *politika* számos elemére — vonatkozó bírálatok mennyire *nem azonos* platformról és szándékokkal, mennyire különböző irányú érzékenységekre és elvekre alapozva fogalmazódtak meg. Elegendő itt a falvak, különösen az aprófalvak védelmében elhangzott irodalmi-közírói fellépésekre utalni, amelyek az egész településhálózat-fejlesztési problémakört az ország *népesedési* helyzetével hozták és hozzák összefüggésbe.

Nem mindegy végül is, hogy egy reform folytatása tulajdonképpen milyen valóságos problémákra keres, ha nem is megoldást, de legalább választ? Maguk a gazdaságszabályozás kérdései végtére csupán technikára vonatkozó dilemmák, s mint ilyenek, közvetítettek, másodlagosak. Melyek tehát azok a jóformán naturális tartalmú feszültségek, amelyeket a leginkább oldani kellene; és mi hátráltatja a legjobban érdekelteket abban, hogy ez meg is történjék? Azt tapasztalom, hogy éppen ezekben a kérdésekben nem egyeznek és nem is igen közeledtek a településfejlesztés dolgairól vélekedők álláspontjai. Érthető, ha a válaszok, a továbblépés irányának meghatározása vagy jelzése is különböznek.

A nagyszámú lehetséges és létező probléma közül én a következőket emelném ki:

1. Az iparosítás s általában az utóbbi hatvan év modernizációs folyamatai a magyar településrendszerben erős polarizálódást eredményeztek. Miközben számos egyedi gazdasági-társadalmi jellemző vonatkozásában — a villamosenergia-ellátástól a hivatalos foglalkoztatásig hosszan sorolhatnánk — térbeli kiegyenlítődést tapasztalhattunk, a szétaprózott falurendszer kisebb egységei, a *kisfalvak* fokozatosan elveszítették termelő funkcióikat, azokkal népességük jelentős részét, és a *relatív társadalmi elszegényedés* útjára léptek.

2. A másik végleten, az új funkciókat sűrítő városokban korántsem azt tapasztaljuk, hogy kibontakoznék bennük az említett szociális leromlásnak valamiő pozitív ellenpárja. Nehezen találjuk e polarizálódási folyamat *abszolút nyerteseit.* Míg falvaink jó részéről elmondható, hogy azok történetileg a bennük folyó agrártermelés adekvát telepü-

KÖNYVTÁR

lésformái voltak — ameddig azok voltak —, a gyári nagyiparnak és a feltünedező posztindusztriális termelési szerkezetnek egyelőre nincs adekvát településformája. Amennyiben van, amennyiben tehát a különböző kísérleteket adott minőségükben adekvátnak lehet tekinteni, úgy ezek a formák kiegyensúlyozatlanok, nehézkesek, kényelmetlenek és szervetlenek.

A hetvenes évek településfejlesztési beruházásai akármennyire erre koncentráltak is, nem oldották meg (többek közt) a városi *lakáshiány* problémáját — nem beszélve a nagyközségek és a többi, a bevándorlókat valamelyest is vonzó település lakáshiányáról. A problémák pedig halmozódnak: az extenzív városfejlődés nem bizonyult eléggé extenzívnek a *többi városi szolgáltatás* dolgában sem (iskolák, orvosi rendelők, bolthálózat, csatornázás, városi közlekedés és így tovább).

3. Végül még egy problémát említenék: *a településfejlesztés konkrét helyi kérdéseiben* — minden korábbi hivatalos célkitűzéssel ellentétben — *ma sem a leginkább érintetteké vagy a közvetlenül őket képviselőké a döntő szó.* A helyi tanácsi, sőt települési szintek döntési szabadsága továbbra is csekély. Ezek nagymértékben arra kényszerülnek, hogy a felettük elhelyezkedő irányítási szintek probléma-rangsorolásaihoz alkalmazkodjanak. Nemegyszer pedig stílustalan vagy egészen kisstílű gáncsokon bukdácsolnak olyan kis helyi kezdeményezések is, amelyek a helyi közösség többségének támogatását élvezik, pénzt mástól nem kívánnának, és még talán településfejlesztési akcióknak sem nevezhetők. Mindössze az nyilvánul meg bennük, hogy egy lakóhely lakosai szeretnék valamivel otthonosabbá tenni a saját településüket.

KÉTELYEK ÉS FENNTARTÁSOK

A kiemelt három probléma „kiválasztása" természetesen azt is jelenti, hogy ezeket tartom meghatározónak.

Nem választanám például azt az előbb már említett nézőpontot, amely a *népesedési* problémát látja az elmúlt évtizedekben lezajlott térbeli népességkoncentrációs folyamatok legsúlyosabb következményének. Az ország lakosságának demográfiai összetételében történt eltolódások egyre súlyosabb össztársadalmi gondok; de azt hiszem, nem a falurendszer népességvesztesége és a városi tömörülés az *okuk*, így a megoldásokat is a térbeli vetülettől függetlenül, általános társadalompolitikai kontextusban érdemes keresni. A falusi népesség megtartásprogramjának (magának a kifejezésnek) is van — a számomra — egy

kevés efféle „demográfiai" felhangja: miért lenne *jobb* az, ha itt vagy ott többen élnének, mint amott? Sőt még azt sem tekinteném elsődleges értéknek, hogy a kisfalvak népességfogyása lassuljon. Az ugyanis, hogy *hogyan* élnek bennük, számomra fontosabb kérdésnek tűnik, mint az, hogy *mennyien*. (Be kell vallanom: az egész országról ezt gondolom — s a népesedési kérdést is inkább ebben az összefüggésben tartanám tárgyalandónak.)

Nem választanám továbbá azt a szemléletmódot sem, amely a térbeli státusokból eredő *társadalmi egyenlőtlenségeket* a települések *gazdasági fejlettségének* egészségtelen differenciálódásával magyarázza. Nem mintha ez a magyarázat leíró megállapításként nem lenne igaz; hiszen a termelési funkciókban gazdagabb településeken, ahol ráadásul eredményesen gazdálkodó vállalatok működnek, nagy valószínűséggel színvonalasabb és kiépítettebb a lakossági infrastruktúra is. Egy ebből következő program a differenciálódás alsó végletére, a kisfalvakra vonatkoztatva viszont úgy szólna, hogy az elveszett gazdasági (értsd: termelő) funkciókat ezekben a lemaradó települési egységekben helyre kell állítani. Ha ez megtörténik, lesz megélhetési lehetőség azok számára, akik manapság inkább elköltöznének ezekről a helyekről, lesznek a nemzeti jövedelemhez hozzájáruló termelőegységek is, amelyek azután — a biztos jövedelmű lakossággal együtt — finanszírozhatják a helyi településfejlesztést is.

Nézetem szerint az elsődleges baj nem az, hogy a magyar kisfalvak mint termelőegységek elveszítették vagy elveszítik egykori funkcióikat, hanem az, hogy mint lakóhelyek is leromlanak. A termelő funkciók elsatnyulása helyett ma már inkább a *lakóhelyi funkciók minőségére* lenne érdemes koncentrálni. Ezt pedig nem valaminő általános helyi „gazdasági fejlettségen", hanem a helyi közösségi *infrastruktúra* állapotain lehet mérni. A gazdasági fejletlenség, a lemaradás egy hosszú időszak gazdaságtörténeti következménye, amelyet (nagyrészt) bízvást objektív következménynek is mondhatunk. Amilyen mértékben csökkent ugyanis a mezőgazdaság súlya — különösen a foglalkoztatottak számában mérve — a népgazdaság egészében, olyan mértékben csúszott ki eredeti agrártermelési rendeltetésük is a kisfalvak, általában a falurendszer alól. Igaz ugyan, hogy a falvak egy részének a termelési funkcióktól való megfosztottsága sok helyütt erőszakoltan állt elő, s ma is eltúlzott, ám az *egész tendencia* történetileg *progresszív* jellegét aligha tagadhatnánk. Ez az ország *fejlődött*, s nem agrárország, nem parasztország többé. (A parasztország emléke és hagyománya persze még eleven.) Azt hiszem, hogy a lakóhelyi és a termelési funkciók falusi

újraegyesítéséhez innen, ebből az állapotból már nem vezet progresszív visszaút. Az újraegyesítés tudniillik vagy olyan munkahely-telepítést jelentene, amely egyes, jó piaci kilátással rendelkező nem mezőgazdasági tevékenységek számára keresne előnyös terepet, s ekkor illúziót táplálnánk, (miért volnának jelenleg a falvak e progresszív vállalkozásokra a legvonzóbbak?), vagy pedig mezőgazdasági tevékenységek újratelepítését, ami viszont aligha terjedhet ki akkora területre, amekkorát a probléma, a falun élők lakóhelyének és munkahelyének szétválasztása érint.[1]

Attól tartok, hogy a paraszti múlt nyomai társadalmunkban még ma is túl erősek ahhoz, hogy ez a társadalom bármely problémájára — elfogulatlanul keressen e sokértelmű tradíciókra visszamutató megoldást. Az elfogulatlan *választás* lehetősége ugyanis még nem adatott meg — kényszerűségek, sorompók jelzik és terelik az utat inkább, s nem valamely közmegegyezésnek örvendő antropológiai ideál.

A falurendszer termelési funkcióinak újjáélesztése azért is ellentmondásos program, mert sajátos ideológiai rokonság köti össze az ötvenes évek doktrinér gazdaságpolitikai elveivel. Ha tudniillik a termelési szerepkörök felélesztését tesszük meg elsődleges feladatnak, akkor a falvak lakóhelyi funkcióinak, infrastruktúrájának a kérdése csak másodlagos lehet. Ha — úgymond — a termelésbeli lemaradás, kiürülés az *ok* (a látlelet még csak nem is pontatlan), akkor ezen változtatván *idővel* a következmény, az infrastrukturális lemaradás is orvosolható lesz. Csakhogy: ha így állítjuk fel a tennivalók sorrendjét, akkor éppen annál a doktrinér gazdaságpolitikai elvnél kötünk ki, amely oly makacsul preferálta a termelő beruházásokat, s minden egyebet csak halogatott.

Tudom, hogy a megfogalmazásokban a legnagyobb jószándék s többnyire egynémely tapasztalat fölötti lelkesültség indított a falvak termelési feladatai újraélesztésének programjára. Olyan egyéni vagy kisebb csoportokból kiinduló gazdasági vállalkozások tapasztalatairól van szó, amelyek sokszor épp nagyon hátrányos helyzetű településeken ütnek tanyát, és valóban azzal az ígérettel, hogy legalábbis a népességfogyást sikerül megállítani. Szerintem nagyon mértéktartóan kellene mindezt általánosítani.

Másfelől viszont: minden ilyen kezdeményezést támogatni és ösztönözni kellene, sőt a példájuk terjesztése is hasznos volna. Nincsen általános recept, de adaptálható egyedi tapasztalatok lehetségesek. A támogatás igazgatási, jogszabályi, hitelpolitikai jellegű és sok egyéb lehet.

Végül nem választanám azt a követelést sem, amely az úgynevezett

helyi *önfinanszírozásban* látja a továbblépés kívánatos irányát. Ez az elképzelés a települések *jövedelemtermelő képességéhez* kötné a településfejlesztés forrásrendszerét, s így természetesen e jövedelemtermelő képesség arányai szerint látná igazságosnak a településrendszer fejlődését. Korrekcióként a központi *redisztribúció* eszközét is alkalmazhatónak tekintené, amennyiben és ahol a helyi gazdasági potenciál kevésnek bizonyulna az infrastruktúra közösségi fenntartására és minimális fejlesztésére. (A követelés közvetlenül abból a megfigyelésből ered, hogy a központi és megyei redisztribúció mindeddig úgy csoportosított át — sokféle csatornán — erőforrásokat az ország nagyobb területi egységei és településtípusai között, hogy a forrásáramlás pontos irányai kiismerhetetlenek voltak, s ugyanakkor meglehetősen következetesen sújtott eleve hátrányos helyzetű térségeket és településeket. A jövedelemtermelő képességgel arányos fejlesztési lehetőségek viszont áttekinthető rendszerbe épülnének, és alighanem mentesek volnának a korábbi igazságtalanságoktól.) Az önfinanszírozás elképzelése egyúttal azt is kilátásba helyezi, hogy egy ilyen rendszer jobban ösztönözné a lokális, lakossági és vállalati kezdeményezéseket, új erőforrásokat tárna föl, s végső eredményében növelné a településfejlesztés anyagi eszközeit.

Ezt az elképzelést szerintem jó néhány ellentmondás terheli. Az elsőt abban látom, hogy értékválasztása *teljesítményelvű*. Úgy gondolom, ez azért nem követendő elv a településfejlesztés kérdéseiben, mert a lakóhelyi életkörülmények által kifejezett *társadalmi egyenlőtlenségek* maguk diszfunkcionálisak, s lehetőség szerint inkább csökkentendők, semlegesítendők. Szemben a társadalmi egyenlőtlenségek számos egyéb dimenziójával, ezeknek az egyenlőtlenségeknek nincs dinamizáló, ösztönző össztársadalmi funkciójuk. A teljesítmény elvével szemben én értékesebbnek tartanám azt a meggondolást, hogy a lakóhelyi életkörülményeket tekintsük az életminőség bizonyos minimuma, a *társadalmilag elfogadható lét* elemének, s az erre való jogot a településfejlesztés és annak eszközrendszere igyekezzék mindenki számára garantálni.

Másfelől úgy gondolom, a helyi jövedelemtermelő képesség egy-egy település szintjén ma Magyarországon *nem értelmezhető*. Nem értelmezhető, mert a jövedelemtermelés tényezőinek, a földnek, az ember által létrehozott termelőeszközöknek és a munkaerőnek a hagyományos *térbeli egysége* fölbomlott. Ez mindenekelőtt a munkahelyek és a lakóhelyek térbeli különválásában mutatkozik meg. Minden negyedik-ötödik munkavállaló napi ingázó. 1980-ban a 3000 falu közül több mint 1800-ból járt el dolgozni naponta az aktív népességnek *legalább a fele*; köztük csaknem 1000 faluban a dolgozók *kétharmadánál* is többen ingáztak. A

tendenciához tartozik, hogy a hetvenes években a falusi ipartelepítések ellenére községeinkben mintegy 150 ezerrel csökkent a *munkahelyek* száma, miközben ugyanezen évtizedben a falusi *munkavállalók* száma csak 60 ezerrel csappant meg. (Az ok nagyrészt mezőgazdasági munkahelyek megszűnése volt.)

E „féloldalas" helyi gazdaság tehát falvaink túlnyomó többségében értelmezhetetlenné teszi a *jövedelemtermelő képesség* (mint potenciál) vagy a *helyben megtermelt érték* (mint produktum), sőt egyáltalán a *helyi gazdasági fejlettség* fogalmát.

Mivel közel 1600 kisfalvunkban *mindenféle* termelési tényezőből relatíve kevesebb van (hiszen az elvándorlás folytán még a gazdaságilag aktívak aránya is kisebb lett), szinte bizonyos, hogy a korrekciónak szánt *újraelosztással* az önfinanszírozó rendszer a települések többségében élni kényszerülne. Olyan rendszer lenne tehát, amelyben több a *kivétel, a kiegészítést igénylő* egység, mint a valóban önmagát finanszírozó.[2]

Végül az önfinanszírozás stimuláló és új erőforrásokat mozgósító jellegével kapcsolatban is kételyeim vannak. Ez az ösztönző hatás először is nem bizonyítható: vállalatokat aligha lehet adóztatással még nagyobb — netán önkéntes — településfejlesztési áldozatvállalásra ösztönözni. Á lakosság latens erőforrásairól pedig megkérdezhetnénk, vajon hol voltak *eddig*? Ha *sehol*, ha mindmáig csupán lappangtak, akkor félő, hogy ez az intenzív fejlődést remélő elképzelés voltaképpen extenzív erőforrásokra épít. Nevezetesen: az eddigihez képest — mindegy is, hogy önkéntes vagy nem önkéntes — *fogyasztáskorlátozásra vagy többletmunkára.* Paraszti hagyományainknak a talán legellentmondásosabb s egyben igen mélyen gyökerező eleme: az önmagát nem kímélő és *puritán munkaerkölcs*, amely kétségtelenül jelentős forrása volt már eddig is a hazai modernizációnak. (Mellesleg e modernizáció ellentmondásosságának is.) Nem hiszem viszont, hogy erre a hagyományra mint erőforrásra még nagyon sokáig építhetnénk, és azt sem, hogy egyáltalán erkölcsös volna építeni rá. Bár az összefüggést nem tudom bizonyítani, e hagyomány kényszerű operativitásának is köze lehet ahhoz, hogy nemcsak a születési, hanem a halálozási arányszámok is romlanak nálunk. Mivel azonban az emberi képzelőerő *kopásállóbb*, mint az izmok ereje, ismét hangsúlyoznom kell: az egyéni és lokális kezdeményezéseknek — ha már megszülettek — a tiltása és korlátozása általában *káros* — még ha *minden* helyi fejlesztési feladat programszerű rájuk terhelése szükségtelen is.

Az önfinanszírozás elképzelését többnyire megalapozott és vitatha-

tatlanul jó szándékú kritikai megfigyelések motiválják. Könnyen belátható, hogy bár a teljesítményelv és annak egész értéktartalma szükségképpen rakódik rá, az *elsődleges* értékválasztás az önfinanszírozás gondolatának megfogalmazásában mégis éppenséggel a *decentralizációs, demokratikus tartalmú* gondolat. Épp a helyi fejlesztési politika *önállóságának* a biztosítékait keresve juthatunk könnyen arra az álláspontra, hogy a legtöbb a biztosíték akkor, ha minden egyes település azzal gazdálkodhat, amit maga megtermelt. E gondolatsor folytatásával, ismétlem, nem értek egyet, de az indítékával feltétlenül.

DIKTÁLT VAGY VÁLASZTOTT CÉLOK?

Az általam vitatott álláspontok, kérdés- és értékválasztások *helyett* a végiggondolást ezúttal már az új tanácsi gazdasági szabályozórendszer s általában a tanácsi gazdálkodás összefüggésében javasolnám. A kisfalvak tömeges társadalmi elszegényedése ellenében bizonyára nem adható univerzális gyógymód. A cél további elmaradásuk fékezése, a bennük élők életkörülményeinek másokénál gyorsabb javítása, e méltatlan társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése volna. A legkevesebb, ami ehhez szükséges, az az, hogy meglevő közösségi létesítményeiket biztonságosan fenntarthassák.

A tanácsok gazdaságszabályozásának és tervezésének új rendszerében, legalább az eredeti intenciók szerint, szerepelt is egy *„biztonságos gazdálkodási lehetőség"* elnevezésű fogalom. Ez, a működtetés és a felújítások költségein felül, még némi minimális fejlesztési igény elismerését is tartalmazta — az így definiált pénzkiadási igényt központilag elismerte és garantálta. A garancia mindenekelőtt a tanácsi intézmények *működtetésére* vonatkozik, és azt jelenti, hogy az ehhez szükséges és netán hiányzó pénzforrásokat a központi költségvetés kipótolja. Igen ám, de itt máris belép a központi források szűkösségének problémája: hogy mennyi a *szükséges* kiadás, azt a hagyományos központi tervezési módszerekkel, az előző időszak kiadásaihoz valamennyit hozzáadva, de igen szűkmarkúan állapították meg. Ez az eljárás így egyrészt konzerválja az azonos típusú intézmények eltérő kiadásainak, s azokkal a szolgáltatásaik színvonalának hagyományos különbségeit. Másfelől: nem ismeri el, nem kompenzálja a tényleges inflációt. A „biztonságos lehetőség" végül is éppen biztonságot nem nyújt. Az irányelvekben továbbá a központi garancia mellett a *helyi* szint *felelősségéről* is szó esik: primer felelősséget a helyi tanácsok éppen intézményeik működtetésé-

ért viselnek. Ha erre nem volna elegendő pénzük, akkor más források után kell nézniük. Így esik meg, hogy kénytelenek azt az úgynevezett minimális — a lakosságszámmal arányosan megállapított — *fejlesztési forrásukat* is a puszta fenntartásra igénybe venni, ami, ne feledjük, még szintén eleme a garantált, elismert anyagi lehetőségeknek; csak éppen eredetileg *szabadon*, bármely fejlesztésükre felhasználható lett volna. Az eddig különválasztott két pénzalap egyesítésével tehát áldatlan ellentétbe kerülnek egymással a működtetés és a fejlesztés feladatai. Ez persze mindenképpen megtörtént volna, de mert a működtetési kiadások tervezése továbbra is szegényes, sőt irreális, különösen nehéz helyzetet idéz elő. A gazdálkodás, az alternatív megoldások mérlegelése *önmagában a forrásszűke miatt* sem válhat gyakorlattá. A központi garanciák tárgya így „átcsusszan" a helyi felelősség felségterületeire a felelősséggel együtt.

Úgy gondolom, hogy mindezen részint a működési költségek tervezésének új rendje, részint egyszerűen több, az inflációt is rendszeresen ellentételező forrás változtathat. A kérdés részletezése nélkül: az egyedi intézmények költségeinek, a kiadástípusoknak az *egyenkénti* megtervezése *helyett* olyan normatív tervezésre lenne szükség, amely valamely, az igénybe vevők (lakosok) számára vetített *egységes keretből indul ki*. Nyilvánvaló, hogy e keret fedezetében a kisfalvak tanácsainál nagyobb lenne a támogatási hányad — ezért is érdekeltek *ők* inkább abban, hogy maga a keret végre valóban garanciát nyújtson normális működésükhöz, sőt fejlesztéseik egy részéhez is.

A kisfalvak számára másrészt a minimális fejlesztéseknek is az eddiginél kedvezőbben kellene alakulnia. Az úgynevezett *népességarányos fejlesztési lehetőség* (az említett garantált minimum) elosztása, differenciálása ma megyei hatáskörben van. Ez a tapasztalatok szerint úgy történik, hogy a megyei szint néhány lépcsőben településkategóriákat különböztet meg, s ezeknek fokozatonként egységes egy főre jutó pénzt ad tovább. (Az országos átlagot minden megye megkapja.) A végeredmény tulajdonképpen már így is eltolódik a kisebb települések javára — legalábbis ezen az elosztási körön belül. Megnyugtatóbb lenne azonban, ha ezt a „lépcsőzést" egy ennél normatívabb technika váltaná föl: tudniillik mind a településkategóriák meghatározása, mind a nekik juttatott összegeké most ismét egyedi, apparátusi mérlegelés tárgya. Normatív technikákat viszonylag egyszerűen ki lehetne dolgozni, sőt áttekinthetőségük okán e technikák változatai testületi választás elé terjeszthetők.

Végül meg kell említenem, hogy a most alakult *elöljáróságok*, ame-

lyek túlnyomórészt éppen kisfalvakban működnek majd, a jelenlegi pénzügyi szabályozási rendszerben nem rendelkeznek *biztos* saját pénzforrással. Lakossági településfejlesztési hozzájárulás és vállalatoktól átvett (azok által önként átadott) anyagi eszközök képezhetik az elöljáróság pénzét — mindkettő olyan, ami a legkevésbé sem garantált. Vagy van vállalat, vagy sem, aki adjon ilyen forrást — többnyire nincs —, és a településfejlesztési hozzájárulás sem mindig és mindenütt vethető ki, éppen társközségi célokra. Az új intézmény politikai súlyát szerintem nagyban növelné, ha valamely — bármily csekély — *garantált* pénzforrás hovafordításáról is dönthetne. Erre kézenfekvő megoldás lehetne, ha az elöljáróságok részesednének a *népességarányos fejlesztési* forrásokból. Az egész közös tanácsra érvényes úgynevezett *fejkvóta* egy része is jelentene már valamit, természetesen szintén a helyi lakosok számával arányosan, felosztva az egyes társközségek között.[3]

Gyakran használtam itt, a kisfalvak problémáiból kiindulva, de azoktól jócskán elrugaszkodva, a „biztosíték" kifejezést. Ha visszagondolunk az úgynevezett *önfinanszírozási koncepcióról* mondottakra, szinte bizonyos, hogy az új tanácsi gazdálkodási rendszert erről az álláspontról elemezve, nem a garancia lenne a központi kategória, hanem a *helyi pénzforrások*, főként vállalati befizetések aránya. Ebben az új rendszerben ugyanis e helyi források teljesen fölolvadnak a működtetés költségeinek fedezetében, s még csak nem is elegendők arra. Az önfinanszírozástól tehát ez a rendszer nagy távolságban van. Csupán felvillantanám itt, hogy vajon nem lenne-e érdemes a „biztosítékok" és a „helyi erőforrások" terrénumát világosan különválasztani, s éppen e különválasztás segítségével ötvözni egy, mondjuk „jóléti állami" és egy „önfinanszírozási" felfogást? (A rendszer, akarjuk, nem akarjuk, *vegyes* lesz.) Ez azt jelentené, hogy a működési kiadásokat s bizonyos fejlesztési minimumot központi garancia szavatolná, míg a helyi, főként vállalati adóknak legalább egy része mintegy átcsúszna a szabad rendelkezésű, ma *érdekeltségi* forrásoknak nevezett sávba: így legalább a *felelősségek* nem csúszkálnának ide-oda olyan könnyűszerrel.

A kisfalvak társadalmi emancipálásához szükséges alighanem legköltségesebb és legbonyolultabb program azonban nagyrészt kívül esik a tanácsi gazdálkodás kompetenciáján. Ez a *közlekedésfejlesztés* programja. A nagyszámú ingázó problémája — bár tömegük a legutóbbi mikrocenzus adatai szerint mintha csökkenne — nem annyira az, hogy utazni *kell*, hanem az, hogy *hogyan*. Országunk sűrűn lakott ország, a távolságok nem túl nagyok; inkább a szükséges idővel és az utazások komfortjával van a gond. És természetesen az árával. Másrészt

az egészen elemi infrastrukturális szolgáltatások közt is van néhány, amelyeknek nem szükséges — vagy egyelőre nem reális — jelen lenniük minden egyes településen, viszont elérhető távolságban igen. Ha az ilyen elemi szolgáltatás nem vagy csak körülményesen, vagy csak drágán elérhető, akkor *hiányzik*. A színvonalasabb, relatíve olcsóbb közlekedési rendszer kiépítése legalább olyan összetett koncepciót és cselekvéssorozatot igényel, mint az egész tanácsi gazdálkodás. Az üzemeltetési és finanszírozási formagazdagság egy ilyen programnak csak a javára lehet — de a *koncepcióban* magában bizonyos non-profit szemléletű településhálózati preferenciáknak is helyet kellene kapniuk. Ha finanszírozási felelőssége kevésbé is, *érdekeltsége* ebben jócskán volna a helyhatóságok, helyi önkormányzatok ama reménybeli szövetségének.

A *lakásépítés* problémája a mai ágazati felelősségmegosztás következtében mintha szintén kezdene elszivárogni a tanácsi gazdálkodás kompetenciaköréből. Mozgásának *iránya* felismerhető, a *célja* nem. A sokat és joggal kárhoztatott „célcsoportos állami lakásépítés" már nem a tanácsi fejlesztések domináns feladata. Különböző támogatható célok közt választhatván, a *megyei tanácsok* általában nem szorgalmazzák túlzottan az úgynevezett szociális lakásépítést. Ezenkívül: nagyon eltérő feltételekkel és mértékben támogatják a *helyi tanácsok* lakásépítési programjait. Az állami lakásépítések funkcióját átvevő magánerős építkezések erősebben támogatottak, mint eddig, s a hitelezési politika területi kedvezései és diszkriminációi is oldódnak lassan. Sajnos, nem annyira, hogy nagy mennyiségi áttörést észlelhetnénk; a felelősségáthárítás még csak nem is összehangolt. Annyi ismert javaslat után én itt nem tudok előállni egy újjal. Csak annyit jegyeznék meg — ez is mások szavainak elismétlése —, hogy a szociális lakásépítés nem feltétlenül bérlakásépítés, irreálisan drága technológiával; hanem olyan tevékenység, amelynek a segítségével viszonylag kevés induló tőkével, viszonylag rövid időn belül lehet lakáshoz jutni. Ennek tucatnyi formája képzelhető el, és vagy féltucatnyi hellyel-közzel működik máris. Meggondolandó, hogy nem kellene-e a szociális lakásépítés programját továbbra is, bár új feltételekkel, finanszírozási „célcsoportként" kezelni? Központi programként, egy-egy formára nézve *egységesített feltételekkel* — hiszen szociális lakásépítésre, nézetem szerint, szükség van és lesz, és abban esetleges vagy diszkriminatív tényezőknek nem lenne szabad szerepet kapniuk.

Befejezésül a harmadik kiemelt kérdésről, a helyi tanácsok fejlesztési — s általában gazdálkodási — *döntési szabadságáról* mondanék néhány szót. Sok még az ezt korlátozó gazdaságszabályozási elem és az útjában

álló érdek is. A központi támogatások megyék közötti elosztásának szempontjai nem nyilvánosak, s a megyei céltámogatási rendszer kénytelen magával vinni bizonyos, a *központi* „célcsoportokra" emlékeztető, úgynevezett elvárásokat is. A megyei szint differenciálja a népességarányos fejlesztési források mértékét, feladatokat és feltételeket határoz meg a céltámogatásaihoz, majd azokat oda is ítéli, szét is osztja. Mindez erősen tereli a helyi, szabadon elkölthető pénzek felhasználását. Hozzátenném: valószínűleg már kevésbé korlátoz, mint eddig. Ezen az úton azonban tovább kellene haladni. A fejlesztési eszközök és döntések felől a teljes tanácsi településgazdálkodás felé, a céltámogatásoktól az általános támogatások felé. Általában: a döntések decentralizálásának s a szabadon fölhasználható anyagi eszközök arányának a növelése irányában. A források közvetlen származása ebben a folyamatban szerintem másodlagos; a felhasználásuk, racionális elköltésük szabadságán áll a decentralizáció. *Helyi források vagy redisztribúció — ezen kevés múlik. Diktált vagy az érintettek által kijelölt célok — ezen sok.* Kontrollált, nyilvános, kötelező szabályok szerint működő gazdaságszabályozási rendszerre volna szükség, amely úgy nyit lehetőségeket a szűk keresztmetszetet képező társadalmi kisebbségeknek, hogy másokat közben nem korlátoz. A demokráciának nemcsak szabadságot, hanem felelősséget is garantálnia kell.

JEGYZETEK

1. Több mint negyven éve már, hogy Erdei Ferenc így írt a „visszaparasztosodás" akkori romantikus programjáról: „A visszaparasztosodás eszméje..., akármilyen indokból és akármilyen célért merül is föl, teljesen kívül esik a társadalmi valóságok síkján, s még mint politikai eszme is érvénytelen, mert semmi kapcsolata sincsen a parasztság valóságos helyzetével és fejlődési útjával. Azért *lehet belőle* politikai mozgalom, csakhogy nem a *parasztság* politikai mozgalma. Ezzel az eszmével politikai mozgalmat lehet csinálni... azok között a városlakók között, akik emberileg megundorodtak a város és a polgárság formáitól, és egy tisztább életet szeretnének paraszti formák között". Erdei azzal érvel, hogy a parasztság számára akkor — 1941–1942-ben, amikor *A magyar paraszttársadalmat* írja — egészen más, nevezetesen a paraszti létből való kiemelkedés a soron következő feladat. Végül, megengedően, megjegyzi, hogy a visszaparasztosodás eszméjének általában véve mégis van értelme, mert a polgári világ válságából való kiút, úgymond „...csak olyan élletteljes, természetközeli és teljes emberek közötti helyzetben indulhat meg, amilyet legjobban a mezőgazdasági életkeret tud nyújtani."

2. Ahhoz az állításhoz, hogy egy-egy település általános gazdasági fejlettsége ma nem értelmezhető, hozzátenném, hogy fejlett vagy gazdag, fejletlen vagy szegény falu természetesen továbbra is van: csak a különbséget ma már a legköznapibb

értelemben, a lakók anyagi jómódján, a települések mint lakóhely minőségén lehet értelmezni és mérni.

3. Ez látszólag elaprózná az egyébként is kis összegű fejkvótás forrásokat. Országosan azonban ez az „elöljárósági alap" egészen minimális összeget igényelne, aminek kétségtelen „elaprózása" nem hozna veszélybe semmiféle egyéb célkitűzést.

II. „A REFORMIDEOLÓGIA SZELLEME" ÉS AZ APRÓFALVAK

TÁVOLI — DE MITŐL?*

„Remote — what from?"

1. FOGALMI KERETEK

A nemzetközi tanácskozásunk címében szereplő *„távoleső"* („remote") kifejezés a magyar faluszociológiai, társadalom- és gazdaságföldrajzi szakirodalomban nemigen használatos. Magyar kollégáim nemcsak szerénységből, és nem is közös, jól megalapozott történelmi beidegződéseink okából (miszerint „kis ország vagyunk") kerülik ezt a szót. Tudattalan terminológiai tartózkodásuk mögött valószínűleg az a meggyőződés áll, hogy egy ekkora — azaz valóban kis területű — európai országban, a XX. század vége felé, a földrajzi távolságoknak *nem lenne szabad* szociális problémákat generálniuk.

A konferencia programjában megnevezett problémák mégis ismerősek, súlyos társadalmi gondokként beszélünk róluk. A magyar tapasztalatok szerint e problémák oka csak részben a távoleső, elszigetelt földrajzi helyzet — a *kisméretű, gazdaságilag elmaradott* falvak általános nehézségeiről van szó.

A magyarországi településhálózat viszonylag sűrű: a nagy, kétmilliós fővárossal nem számolva 30 km^2 jut egy-egy magyar településre. Ez átlagosan 6×5 km-es téglalapokat jelenthetne, azaz 5—8 km-es távolságokat az egyes települések között. Az ország térképe azonban természetesen nem emlékeztet egy társasjáték szabályos beosztású hálózatára. A településsűrűség egyenetlen, s természetesen a domborzati viszonyok is hatnak rá. De éppen azokban a régiókban, amelyekre az

* Előadás az *International Expert Group Meeting on Aging in Remote Rural Areas* 1985 februárjában Lisszabonban rendezett konferenciáján. Hasonló kérdésekkel foglalkozik *Az aprófalvak társadalmi szerkezetének változásai* című előadás a Pécsett 1984. február 3-4-én rendezett konferencián. (Megjelent az *Aprófalvak közélete és ifjúsága* című kötetben (KISZ Baranya Megyei Bizottsága, 1985.)

elmaradott kisfalvak jellemzők, még sűrűbben fekszenek a falvak — 15—20 km^2 jut egyre.

Ez ellen az lehetne az érv, hogy a „kieső" („remote") fekvés a *városoktól* való földrajzi távolságra utal. Nos, a 142 városi jogállású magyar településre egyenként 651 km^2 terület jut, ami hozzávetőleg 25-26 km élhosszúságú négyzetekként (az átló 36 km) képzelhető el — és csakugyan elképzelhető így, mivel városaink hálózata már jobban közelít valamiféle földrajzi szimmetriához. A vertikális tagoltság persze itt is figyelembe veendő; csakhogy Magyarország legmagasabb pontja csupán 1015 m-re van a Balti-tenger fölött. Furcsának tartanám tehát, ha egy, a Magas-Pireneusokban rendezett tanácskozáson, ahová Isten tudja, miféle úti kalandok árán jutok majd el, hazám falusi tájainak „kínzó" messziségeiről és gyötrelmes domborzati viszonyairól panaszkodnék. Nem, a probléma bizonyosan nemcsak ez.[1]

Mindez nem jelenti azt, hogy Magyarországon ne tekintenénk sok-sok falut „távolinak", „elszigeteltnek" vagy periferikus helyzetűnek. Ez utóbbi terminust gyakorta használjuk is: az *országhatárhoz* közel, sőt a *megyék* határain (19 megyénk van) fekvő településeket nevezzük így. Mintegy 500 ilyen helyzetű magyar falu van a 3000 közt. Szociális hátrányaikat relatíve távoli fekvésükkel magyarázzuk. De tudni kell, hogy ez sem a *földrajzi* távolság ügye: a politikai hatalomtól, a tudatos tervezés figyelmétől, felelősségtudatától mért távolságról van inkább szó. Azaz politikai és szociális távolságról, „néma" és „láthatatlan" emberi életekről, a társadalmi integráltság alacsony fokáról. És erre a hátrányos földrajzi fekvés nem mentség, s nem is magyarázat.

Az autó és a telefon föl vannak találva. A magyar faluhálózat akkor alakult ki, amikor a mezőgazdaság és a közlekedés elsődleges energiaforrása az ökrök testi ereje volt. Ahogy ez a településrendszer egyre jobban maga mögött hagyta eredeti, agrárgazdasági funkcióját, úgy közeledett ahhoz a boldog korhoz, amelyre mintegy predesztinálva volt: Magyarországot — de Európának legalább a felét ugyanígy —, mondhatni, az Isten is arra teremtette, hogy 60-80 km-es sebességkorlátozással, autón rohangáljunk benne.[2] A „távoli" fekvés hátrányaiban viszont sok-sok olyan falu is osztozik, amely a térben koránt sincs távol a szerencsésebb „közeli", avagy központi településektől. A „távolság" földrajzi jelentését illetően gyanút kell hogy keltsen az a tény is, hogy a hiányosan integrált, *elszigetelt* társadalmi helyzetek gyakran a nagyvárosok közepén (vagy a peremén, egyszóval: „nem túl messze") jelennek meg és zárulnak magukba. A fentiek miatt e sorok szerzője vitatkozik e tanácskozás rokonszenves előzményének, az 1983-as Eymoutiers

Meetingnek a földrajzi távolságokból kiinduló definíciójával[3], valamint az *elszigetelt* és a *távoleső* (*isolated* and *remote*) fogalmak szinonim használatával. A szociális elszigeteltség nincs „messze".

Ha így van, miféle definíciót használhatnánk?

Viszonylag új keletű, professzionális és komplex számítások szerint Magyarország 3000 faluja közül 530 falu (312 ezer lakossal) egyértelműen hanyatló helyzetű[4]. Biztos, hogy ennél több falura vonatkoznak e tanácskozás (meeting) kérdései: *Labilis*, *átmeneti* helyzetű, ugyanezen számítás szerint 1728 magyar falu, két és fél millió lakossal. A két kategória együtt már túl soknak hat. (Mintegy 5,1 millió falusi lakosunk van.) A számítás, minősítés módszerei amúgy is nehezen volnának adaptálhatók. Ezért a következőkben egy mechanikus statisztikai definíciót javaslok és fogok használni: kisfalvakról, *aprófalvakról* beszélek majd, és méretük felső határának az 1000 lakost tekintem.

2. ÁLTALÁNOS ÉS TÖMEGES TENDENCIÁK AZ APRÓFALVAK DEMOGRÁFIAI, TÁRSADALMI ÉS GAZDASÁGI SZERKEZETÉNEK ÁTALAKULÁSÁBAN

A magyar *községi népesség* számának növekedése a XX. században mindvégig elmaradt a városokétól. Ez a növekedés az aprófalvakban már az 1930-as években, a községhálózat egészében pedig a hatvanas évektől abszolút *csökkenésbe* fordult.

Az *aprófalvak száma* a századfordulótól mintegy 1960-ig csökkent, azóta növekszik: 1980-ban körülbelül ugyanannyi 1000 lakosnál kisebb falu volt az országban, mint 1910-ben (1587, illetve 1574). E kis települések népessége jelenleg mintegy 810 ezer lakos, az ország népességének 7,6%-a. Köztük 254 ezren abban a 833 faluban élnek, amelyek mérete az 500 főt sem éri el.[5] Az érintett falvak az ország hagyományosan aprófalvas térségeiben (többnyire az északi és a nyugati dombos-hegyes országrészekre) koncentrálódnak: négyötödük nyolc megye területére esik.

A népességcsökkenés összetevői között a legutóbbi évtized adatai alapján az *elvándorlás* és az elöregedéssel összefüggő nagyobb *halandóság* dominál. Míg az összes magyar falu tízéves vándorlási vesztesége 7,3% volt (az 1970. évi népesség százalékában), az 1000 lakosnál kisebb falvaké csaknem ennek a duplája: 13,9%. A természetes szaporodás rátája a községhálózatban +3,4%, az aprófalvakban azonban csupán +0,5% volt az 1970—1988 közötti évtizedben (az országos átlag +3,9%).

Bizonyos, hogy ez a nagy különbség nem a demográfiai magatartás hagyományainak megszakadásával, hanem a nagyobb *halandósággal* magyarázandó. Az aprófalvakban élők általában több gyereket hoztak (és hoznak ma is) világra életük során, mint a nagyobb falvak és a városok lakói. Jól illusztrálja ezt, hogy száz szülőképes korú nőre az aprófalvakban 199 gyerek jut, míg az országos községi átlag 188, a vidéki városi 167, a fővárosi 138. Ennek megfelelően a nagyobb családok gyakorisága is nagyobb az aprófalvakban: a szülőképes korú nőknek itt 3 vagy több gyereke van az esetek mintegy 23%-ában; az országos átlag 15% körül, a fővárosi adat 8% körül van.

Az aprófalvak *elöregedésének* jól ismert tényét talán egyetlen jellemző adatsorozat segítségével is felidézhetjük: a 200 lakosnál kisebb falvakban 100 gyerekre 150 öreg, a 200—500 lakosúakban 119 öreg, az 500–1000 lakosúakban 99 öreg jut. Az országos községi átlag 81, a vidéki városi adat 60 öreg/100 gyermek, a fővárosi: 112 öreg/100 gyermek.

A *fiatal korosztályok* aránya a településméret csökkenésével együtt haladva csökken — a legkisebb falvakban él tehát a legkevesebb fiatal. A 30 év alattiak részaránya az ország népességében 44%, s ez a szám 22-22%-ra oszlik a 15 év alattiak és a 15—29 évesek csoportjai között. Ugyanez a két adat az aprófalvakban 18,4, illetve 18,8%. Az így definiált (30 év alatti) fiatalok részaránya nem éri el a 35%-ot sem 473 faluban.[6]

A *gazdasági aktivitásra*, a munkaerőpiacon való részvételre jellemző, hogy 100 aktív keresőre az aprófalvakban 121 eltartott és inaktív kereső — főként nyugdíjas — jut, míg a városokban ez az adat 105, a községek összességében 115. A gazdasági aktivitás térbeli különbségei mindenekelőtt a *nők* munkapiaci részvételével magyarázhatók: foglalkoztatásuk a településhálózat hierarchiájában „lefelé" terjedt. Ez a jelenség a visszájáról, a *munkaképes korú, nem tanuló eltartottak* számán is megfigyelhető. (Olyan felnőttekről van tehát szó, akiknek nincs állandó munkaviszonyuk.) Számuk az országban összesen mintegy 350 ezer fő; 90%-uk nő. Az aprófalvakban ez a csoport a női munkaképes korú népesség *egyötöde* (20%!), míg a városokban 5-6%, s az országos átlag 10,7%. Azaz az aprófalvakban viszonylag jóval több olyan asszony él, akinek nincs önálló, munkaviszonyból származó jövedelme. (Dolgozni természetesen ők is dolgoznak, mindenekelőtt mezőgazdasági kisegítő — háztáji — gazdaságokban és a háztartásban.)

A *munkaerő szerkezetének* modernizálódása, eltolódása a nem mezőgazdasági szektorok felé szintén a településhierarchiában lefelé halad. A

mezőgazdasági népesség (keresők és eltartottjaik) országos részaránya 1980-ban 18,5% volt; a községi átlag 33%, az aprófalvakban pedig még mindig 40-41% körül állt.

A *foglalkozási hierarchia* csúcsát jelentő szellemi (nem fizikai) foglalkozásúak részaránya országosan 30%; az aprófalvakban csupán 13%. A hierarchia két szélső pozíciójával jellemezve a helyzetet, azt találjuk, hogy 100 szellemi foglalkozásúra az aprófalvakban 377 betanított- és segédmunkás jut, míg a falvak átlagában 265, az országos átlag pedig 123 betanított és segédmunkás/100 szellemi foglalkozású.

Ugyanez a hierarchia tükröződik az *iskolázottság* mutatóiban is. Ismét a hierarchia „széleivel" jellemezve a helyzetet, jó mutatónak látszik a 100, *legfeljebb nyolc általánost* végzett felnőtt emberre jutó, *legalább középiskolai* végzettségűek száma.[7] Ez az adat az aprófalvak lakosságára nézve 45, a községi átlag 55, míg például a vidéki városi átlag 116, és a fővárosi érték 148.

Az alacsonyabb foglalkozási és iskolázottsági pozíciók, a *lemaradás újratermelődése* azután a *fiatalok* iskolai végzettségében is tetten érhetők. Az aprófalvakban a legtöbb az olyan 15—29 éves fiatal, akik nem fejezték be az általános iskolát (9,2%, szemben a községi 7,4, és az országos 5,0%-os átlaggal). Egyben ugyanitt a legkisebb a középiskolát végzett fiatalok aránya. Megfigyelhető az is, hogy az általános iskola utáni továbbtanulás, ami országosan csaknem teljes körű, az aprófalvakban valamelyest szintén kisebb arányú. Aki pedig tovább tanul, az innen sokkal nagyobb arányban igyekszik szakmunkástanuló intézetbe (65%), mint középiskolába (25%), azaz a fizikai, és nem a szellemi foglalkozások felé. Az országos arány ezzel szemben a két középfokú iskolatípus között 47 : 53%.

Az, hogy az aprófalvakban maradó *egyének, családok* szociális összetétele éppen ilyen (tehát az öregség és az alacsony társadalmi státus irányában torzított), minden bizonnyal összefügg e falvak mint *gazdasági és igazgatási egységek* romló pozíciójával. A közel 1600 falu közül, amelyekről beszélünk, önálló tanácsa 58-nak van, és 140 úgynevezett közös tanácsok[8] központja, székhelye. A többi, azaz e falvak 87%-a nem rendelkezik saját, önálló igazgatással, hanem közös tanácsok (apparátusa) alá rendelt társközségi jogállása van. A falusi helyi tanácsok összevonása, integrálása Magyarországon a hatvanas évtized közepén indult meg, és a hetvenes években kampányjelleget öltött. Ezzel párhuzamosan futott végig az országon a mezőgazdasági termelőszövetkezetek szervezeti összevonása is. Míg a kollektivizálás idején (1959—1961) gyakorlatilag minden faluban alakult legalább egy termelőszövetkezet,

a hetvenes években ezeket szintén összevonták. Jelenleg az aprófalvak túlnyomó részében (85% körül) nincs mezőgazdasági üzemközpont.

Hasonló szervezeti koncentráció ment végbe a helyi tanácsok által kézben tartott két legfontosabb szolgáltatás, az *elemi oktatás* és az *egészségügy* területén is. A szakmai indok mindkét esetben e szolgáltatások specializáltabb, korszerűbb és színvonalasabb ellátása volt. Ma 841 faluban egyáltalán nincs iskola, 255-ben pedig csak az első négy osztályban tanítanak. (A gyerekek száma is fogyott, s ez természetesen további érveket szolgáltatott az iskolák összevonásához. Az iskola nélküli falvak gyakorlatilag mind ezer lakosúnál kisebb aprófalvak.) A népesség elvándorlásának döntő személyes indítéka természetesen a munkahelyek, kereseti lehetőségek szűkös helyi kínálata maradt, de az iskolák megszűnése is szerepet játszik benne. Egy erre vonatkozó, 5 megyére kiterjedt vizsgálat szerint „...az iskolák megszűnése meggyorsította az érintett települések népességfogyását, a felerősödő elvándorlás azonban nem azonnal, hanem mintegy 5—10 éves fáziseltolódással (reakcióidővel) követi a megszüntetést."[9] A vándorlási veszteség 10%-kal, a gyermekek számának fogyása kb. 30%-kal erősödött fel e szervezeti koncentráció hatásaként. Mivel az iskolák összevonása a hetvenes évek második felében is folytatódott, a népességelszívó hatás prolongálódására kell számítani.

A *körzeti orvosi* körzetek lélekszáma 2100—2300 között van, s így nem lehet meglepő, hogy több mint 1300 faluban nincs körzeti orvosi székhely. Rendelő esetleg van; ide általában heti két alkalommal jár ki az orvos. Különösen kényes és a fiatalokra bizonyosan taszító hatású változás volt a meglehetősen sűrűn települt, úgynevezett falusi szülőotthonok felszámolása a hetvenes évek végén, a nyolcvanas évek elején. (Ezek önálló szülészeti-nőgyógyászati kis kórházak voltak, bár kétségtelenül gyengébben felszerelve, mint a nagy kórházak megfelelő osztályai.)

Meg kell még említeni, hogy a magyar aprófalvak egyik legsúlyosabb problémája ma a vezetékes vízellátás. A mezőgazdaság kemizálása, valamint a megnövekedett ipari és háztartási szennyvízkibocsátás következtében vizeink minősége romlik. A becslések 600 és 1000 közé teszik azoknak a falvaknak a számát, ahol a hagyományosan, ásott kútból nyert ivóvíz az egészségre ártalmas lehet. Különösen a csecsemők vannak kitéve ennek a veszélynek. Áthidaló megoldásként az érintett falvakba a hatóságok műanyag zacskókba csomagolt vizet igyekeznek eljuttatni.

Összefoglalva tehát, a fogyó népességű aprófalvakból a fiatalabb és

iskolázottabb, magasabb foglalkozási státusú rétegek távoznak, míg az ott maradók egyre inkább a hátrányos társadalmi helyzetű csoportok tagjai: alacsony nyugdíjjal rendelkező vagy eltartott öregek, alacsony foglalkozási pozíciójú munkaképes lakosság, az átlagosnál gyengébb iskolázottsággal stb. Az aprófalvak tehát társadalmi értelemben elszegényedő települések. Szegények természetesen másutt is élnek, de itt egyre inkább főként szegények élnek. Ez az „eredmény" sok évtizedes társadalmi folyamatok eredője; ma már olyan fokra jutott, hogy az aprófalvak jelentős többségében a helyi társadalom nem egyszerűen csonka, hanem kimondottan féloldalas, a szegénység irányában torzított. A családok relatív elszegényedésével az érintett falvak szervezeti elszegényedése, kiürülése is együtt jár — a két folyamat erősíti és mintegy igazolja egymást. A falvak kis méretéből pedig egyre nagyobb biztonsággal következtethetünk társadalmi összetételükre, amely a kedvezőtlen helyzetek sűrűsödése, a viszonylagos homogenizálódás irányába halad, vagy ott is tart már.

3. AZ ELLENTÉTES ÁRAMLAT

A falusi lakosok városokba történő vándorlása hosszú távon csillapuló intenzitású; a hetvenes években mindenesetre lassabb volt, mint az előző évtizedben. Az évenkénti elvándorlás nagyságrendje 180–210 ezer fő, akik a költözés irányát tekintve 1983-ban például az alábbi mátrix adatai szerint oszlottak meg[10]:

	Városokba	Falvakba	FROM
Városokból	17	19	36
Falvakból	32	32	64
TO	49	51	100

A falu-város irányú elköltözés tehát az összes vándorlásnak alig a harmadát teszi ki, és ugyanakkora, mint a falu-falu mozgás. Figyelmet érdemlő, hogy a költöző családok felét falusi települések fogadják be. Persze ezek javarészt a falurendszer nagyobb és kedvezőbb közlekedési helyzetű pontjai; nagyobb városok agglomerációs övezeteiben fekvő vagy egy-egy kis falusi körzet városiasodó központjaként fejlődő falvak. Mégis, a befogadó falvak között kell lenniük, sőt tudjuk, hogy vannak hátrányos helyzetű aprófalvak is. Az ide költözésnek, visszaszivárgásnak az utóbbi tizenöt évben a következő típusait figyelhettük meg:

a) A hetvenes években az — akkortájt összevont — mezőgazdasá-

gi termelőszövetkezetek számára lehetővé vált, hogy ipari-szolgáltatási melléktevékenységeket is folytassanak. Ezt nagyrészt a városi ipar munkaerőhiánya motiválta; annak egy része mintegy „kiköltözött" a falvakba. Érthető okokból ez természetesen a gyengébb technikai színvonalú részlegekkel történt meg; a városok egy eleve elmaradt technikát „exportáltak". Ez mégis munkalehetőséget kínált olyan fiatal szakmunkásoknak, továbbá szakképzettség nélküli feleségeiknek, akik e formálisan „mezőgazdasági" munkaviszonyt a tényleges mezőgazdasági családi kistermeléssel kívánták összekötni. Ma a központi gazdasági szabályozás, a szövetkezetek adóztatása egyre nehezebbé teszi a melléküzemágak — sokszor csak szociális foglalkoztatási indíttatású — működését, s így ennek a fajta mozgásnak a perspektívái elapadóban vannak.

b) Kiürült, elöregedett és elszigetelt aprófalvakba cigánycsaládok költöznek. A maradék magyar lakosság néhány éven belül „elmenekül", s ezért cigány gettó lesz az aprófaluból.[11] A folyamat eddig néhány tucat falvat kebelezett be, avagy szakított le a nyilvános „nagy" társadalom testéről.

c) Végül a visszaáramlás legújabb formája a második gazdasághoz való megváltozott viszonyból nőtt ki. Az *a*) esetben a hetvenes években a fiatal családok életük *átmeneti* szakaszának tekintették hivatalos munkaviszonyuk és a családi kistermelés összekapcsolását (az otthonalapítás céljából megfeszített munkával tőkét felhalmozni). Ma viszont egyre nyilvánvalóbb, hogy a magyar gazdasági rendszernek a második gazdaság nem esetleges és mulandó eleme — s ha így van, az egyes emberi életek szemszögéből sem kell, hogy esetleges és mulandó legyen. Teljes családi életstratégiákat lehet — s újabban szokás — a második gazdaságbeli gazdasági szerepekre építeni. Mindenekelőtt persze mezőgazdasági családi kisvállalkozásokról van szó, amelyek erősen specializáltak (tojás-, tejtermelés, disznóhízlalás, primőrzöldség-termesztés stb.). Ez két formában is a falusi lakóhelyhez kötődhet. Az egyik: a felhalmozni képes falusi szülők a gyerekeiket elérhető közelben igyekeznek elindítani, és így (mint a jelenség legalaposabb ismerője és elemzője írja) „... a rokonság családi gazdaságaira támaszkodó vállalkozási hálókat kialakítani[12] törekszik. Ez a kisfalvakban *maradók* esete. A másik utat a szegényebb falusi családok gyerekei járják. Ők, különböző társadalmilag periferikus helyzeteket kipróbálván, több költözés után megtelepednek valamely kis falu elhagyott, de használható állapotban lévő házaiban, és „szerencsét próbálnak". (Természetesen ezek is elsősorban mezőgazdasági tevékenységekbe fognak.) „Új, magyar

«vadnyugat» alakult ki, amelyben — a működő hivatalos szervezeti központoktól távol — sokan megpróbálhatják, mire képesek" — írja az imént idézett Juhász Pál.

Nem tudjuk pontosan, hogy ez utóbbi folyamat mennyire erős, tömeges. Tény, hogy ahol az ilyen vállalkozó szellemű új „telepesek" megjelennek, megfordulhat az egész falu gazdasági jövője is.

Van azonban egy figyelmeztető *demográfiai* jelenség, amely szinte önmagában is kérdésessé teszi e sporadikus falusi megújulás perspektíváit. Nevezetesen: az aprófalvakban a fiatalok közt vészes *nőhiány* figyelhető meg. Míg a 20—29 éves korosztályban országosan 3,5% a férfitöbblet, az aprófalvakban 100 ilyen korú nőre 122 férfi jut. A 15 év fölötti hajadon nőknél átlagosan 45%-kal több a nőtlen férfi — de az aprófalvakban 85% a felnőtt, nem házas férfiak többlete. A magyarázat valószínűleg az, hogy a fiatal nők pályaválasztási és lakóhelyválasztási aspirációi „urbanizáltabbak", mint a fiatal férfiakéi. A nők jóval nagyobb arányban törekednek a közepesen kvalifikált szellemi foglalkozások felé (ez már középiskola-választásukon is megmutatkozik), s ilyen munkahelyeket az aprófalvakban nemigen találnak.[13] Az „új telepesek" élete ezért egyelőre nem látszik stabilnak — az *otthon*teremtés végül is *páros* vállalkozás.

4. MELYIK TENDENCIA AZ ERŐSEBB? MI A MEGOLDÁS?

Feltétlenül az első, a gazdasági és társadalmi elszegényedés tendenciája az erősebb. A magyar aprófalvak mindinkább a társadalmi hátrányok gyűjtőhelyeivé válnak, az elesettség leszakadó szigetrendszerévé alakulnak át.

E rendszer (Magyarországon tehát legalább 1300 falu) *általános regenerálódásában* nem bízhatunk. Két okból sem. Egyrészt azért, mert ezek a falvak eredeti *gazdasági funkciójukat elveszítették* — a gazdasági élet mai rendszere, sőt a mai mezőgazdaság sem igényli őket feltétlenül. A kételyek másik oka: az itt hosszasan bemutatott társadalmi és demográfiai szerkezettorzulás egy olyan időszakban következett be, amikor e falvaknak nem volt kiépített közlekedési kapcsolatuk a tágabb társadalommal, s általában egész belső infrastruktúrájuk is hiányos volt. Meglehet, hogy éppen ez az infrastrukturális elmaradottság okozta elsősorban a szociális elszegényedést is. Mindenesetre a közlekedésnek — szintén a hetvenes évekre esett — viszonylagos felzárkózása, az útépítések, az automobilizmus terjedése stb. itt már *megkésték*.

A további, ezutáni közlekedési és infrastrukturális fejlődés is megkésett lesz. Bármely gazdagabb, a modernizáció útján jobb történelmi esélyekkel indult országban mindez valószínűleg nem így történt. (Talán ezért is tűnhet a földrajzi távolságból eredőnek az, ami Kelet-Európában egyszerűen a gazdasági elmaradottság következménye.) Az itt bemutatott eróziós folyamatot is csak differenciálatlanul, átlagokkal érzékeltethettem; a valóság szerencsére színesebb. De a még durvább általánosításnak talán éppen ezzel a módszerrel mehettem elébe.

Nem hiszem tehát, hogy a magyar aprófalvak általános regenerálódására — és „megmentésére" — sor kerülhet. Ösztönözni, támogatni lehet persze (például) az „új, magyar vadnyugat" merész vállalkozóit. Csak ne higgyük azt, hogy pionírok. A paraszt 1985-ben nem pionír. Az önállóságnak, autonómiának, a gazdaság racionális reprivatizálásának, a kis méretek felértékelődésének ezekben a biztató farmeriskoláiban legalább annyi — ha nem még több — a tradicionális, mint az előremutató elem. Az önkizsákmányolás, az órákat nem számláló munka, még ha teremtő szorgalomnak nevezzük is, embertelen tradíció. Még csak nem is a lakott vadnyugaté, hanem a frontier-é. Figyeljük illő ambivalenciával, és ne alapozzunk rá országépítő programokat. Annál is kevésbé, mert ez a „vadnyugat" a bajba jutott falvaknak jó, ha az ötödére-hatodára képes kiterjedni, s társadalmi integrálódása, „megszelídülése" még ott is bizonytalan. És mi legyen a többivel?

Várhatóan a többi is még hosszú-hosszú ideig élni fog. De ne ígérjünk nekik és ne keressünk a számukra *feltámadást* — a lassú, fájdalommentes *meghalás* közelebbi, és sokkal emberibb. Ha az aprófalvakban élő kisebbség története és sorsa az elszegényedés, akkor a probléma *szociálpolitikai*. Tartozzanak öregek, gyerekek vagy éppen fiatalok e kisebbséghez, a többség segítő gesztusára van szükségük. Pontosan tudható, hogy mi hiányzik: jó utak, olcsó közlekedés, iható víz, egy-két bolt, orvos, meleg étel, fűtött lakás. Ezeket kell megteremteni, és akkor a falusi fiatalok és öregek élete egyenjogú élet, a közösség lassú pusztulása pedig egyéni választások tolerálható végeredménye lesz. De nem az a megoldás, ha kiokoskodjuk, hogyan teremthetnék meg az — ingázó, aludni hazajáró — falusi ifjak mindeme földi javakat *maguk*. Az efféle útkeresés során az ifjúságba, az egyéni ambíciókba vetett hitnek, az antropológiai optimizmusnak könnyen szegődik társául korunk képmutató neokonzervativizmusa. Ez Kelet-Európában sem ismeretlen útitárs. Az egyének és kisközösségek innovatív készségében természetesen mi is hiszünk. De hasonló antropológiai optimizmussal állíthatom: a *welfare state* Magyarországon egyelőre nem elavult.

JEGYZETEK

1. A tanácskozás portugál és lengyel résztvevői e gondolatokat valószínűleg megerősítenék — nem beszélve azokról a holland és dán kollégáinkról, akik bizonyára véletlen szervezési okokból nem lesznek jelen, s nem azért, mert országukban a kisfalvak élete problémamentes.

2. A mostani, havas napokban (1985. február) a magyar rádió reggeli kommunikátorai jóindulatúan figyelmeztetnek: aki teheti, ne üljön autóba. Nos, a magyar családok kétharmada egyelőre akkor sem tehetné ezt, ha nem havazna. Száz kilométer autózáshoz egyébként Magyarországon 6,5 óra átlagbérrel egyenlő árú benzin szükséges.

3. Eurosocial Reports no. 24.: Report of the International Expert Group Meeting on Aging in Remote Rural Areas — A Challenge to Social and Medical Services; Eymoutiers/Limoges, France, 21–25 Nov. 1983. by Pierre Maclouf in collaboration with Antoine Lion.

4. A számítások forrása: BELUSZKY P. – SIKOS T.: Magyarország falutípusai. (Magyar Tudományos Akadémia Földrajztudományi Kutatóintézete, 1982. Budapest).

5. Az adatok forrása itt és a továbbiakban, ha azt külön nem jelölöm: 1980. évi *Népszámlálás*, 30. kötet — Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 1982.

6. Forrás: HALMINÉ dr. Vissi M. – KOVÁCSNÉ Lenkei Zs.: A 30 éven aluli népesség területi elhelyezkedése és életkörülményei településtípusonként (*Területi Statisztika*, 1982/6.)

7. Az általános iskola nyolc osztálya (7–14 éves kor) után Magyarországon kétféle négyéves középiskola-típusban, valamint a hároméves szakmunkástanuló intézetekben lehet tovább tanulni. Az előbbi iskolatípusok jogosítanak fel a még további (egyetemi) tanulmányokra, míg az utóbbi gyakorlatilag a fizikai foglalkozású szakmunkásokat (skilled workers) képzi.

8. A helyi igazgatásnak ebben az — egész Európában ismert — konstrukciójában a székhelyfaluban dolgozó apparátus látja el az igazgatási szolgáltatásokat a hozzá tartozó, átlagosan 3-4 falusi település számára.

9. Dr. NEMES-NAGY J.: Az iskolakörzetesítés hatása az aprófalvak népességfejlődésére (*Területi Statisztika*, 1982/1–2., 109. old.)

10. Forrás: *Demográfiai Évkönyv*, 1983. — KSH (CSO) Budapest. 1984.

11. CSALOG Zs.: Jegyzetek a cigányság támogatásának kérdéséről — in: *Szociálpolitikai Értesítő*, 1984/2: Cigányügyi Tanulmányok és Dokumentumok. Magyar Tudományos Akadémia Szociológiai Kutatóintézete, 1984.

12. JUHÁSZ P.: A visszatorlódásról — változások a falusi fiatalság életében, *Kritika*, 1985/1., 6. old.

13. A falvak vándorlási vesztesége (egyenleg!) a 20–29 éves nőkből csaknem háromszor akkora, mint a hasonló korú férfiakból — pedig tudott dolog, hogy ez a korosztály változtat lakóhelyet és egyben házasodik is a legnagyobb arányban. (Forrás: *Demográfiai Évkönyv*, 1983. CSO Budapest, 1984.)

TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS ÉS „REFORM"*

A nyolcvanas évek reformhullámában, akárcsak 1968 előtt a lakossági infrastruktúra és a településfejlesztés kérdései általában kívül esnek az úgynevezett reform-közgazdaságtan érdeklődésén. Ezek a kérdéskörök nagyjából azzal intéztetnek el, hogy ha az irányítási, szervezeti és szabályozási reform a termelő- (vállalati) szférában sikerül, akkor 1. minden jóra fordul, és 2. az infrastrukturális ágazatokat hasonló (analóg) módon szintén boldoggá lehet tenni. Nem nagy ügy.

Bár a reform a vállalati szférában úgyszólván sehol sem tart még, a reformideológia szelleme máris, valóban, szinte „magától", akadálytalanul átleng olyan területek fölé is, ahol — rokonszenves törekvései ellenére — nem sok keresnivalója van. A lakossági infrastruktúra jellegzetesen ilyen terület. Nem mintha nem szorulna reformokra. Csak éppen egészen más tartalmú és irányú reformokat igényel, mint amilyeneket egyszerű gondolati analógiák segítségével a vállalati szférából „importálni" lehet. Ha a vállalkozás, a decentralizáció, a hierarchikus függés lazulása stb. amott értelmes fogalmak (és törekvések), emitt nem biztos, hogy azok. Legalábbis a jelentésük más; néhány vezérfogalomnak pedig nem is adható jelentés.

Ebben az írásban arról lesz szó, hogy a reformszótár végig nem gondolt „adaptálása" a településfejlesztésre mennyire súlyos tévedésekhez vezethet; a divatos fogalmak használata mögött ijesztő gondolati rugalmatlanság, sok esetben tudatlanság áll, a következtetésként megfogalmazott javaslatok pedig prolongálják a mai problémákat, ha éppen nem anakronisztikusak és károsak.

A gondolatmenetet egy kérdés fölvetésével (egy probléma kiválasztásával) kell kezdenem. Ez a kérdés ma a településfejlesztési politika

* Megjelent a Kemény István 60. születésnapjára készült *Isten éltessen Pista!* című szamizdat-kötetben, 1986-ban.

egyik deklaráltan központi törekvésére irányul — a várható reformok azonban valóban csak deklarálják ennek központi jellegét, míg a reformokkal — jó előre — elégedetlen kritikai megnyilvánulások teljesen átitatódnak az említett „reformista" („még reformistább"?) tévhitekkel.

Írásom nagyobb részében azokkal a társadalomtörténeti tényekkel foglalkozom, amelyeknek az értékelése és szem előtt tartása nélkül, meggyőződésem szerint, a lakossági infrastruktúra fejlesztéséről, a településfejlesztésről *semmi* értelmeset nem lehet állítani. E tények felsorakoztatása szükséges ahhoz, hogy kifejthessem: a mechanikus reformadaptáció legfőbb melléfogása éppen az, hogy ezeket a súlyos, vissza nem fordítható történeti tényeket figyelmen kívül hagyja. Mivel a településfejlesztésben szervezeti és gazdaságszabályozási reform is folyamatban van (irányítási reform nemigen), fontosnak tartom, hogy az új fejlemények eljövendő kritikája ne úgy „radikalizálja" a tárgyról való gondolkodást, hogy elhibázott premisszákból indul ki. Egyúttal természetesen kísérletet teszek más, ésszerű és használható premisszák megfogalmazására is.

1. A VÁLASZTOTT PROBLÉMA

A szóban forgó probléma a magyar *falvak*, köztük a kis népességű, úgynevezett *aprófalvak problémája*. Minden közepesen tájékozott ember máris tudja, hogy mi itt a baj. Könnyen keletkezik ugyanis az a látszat, hogy az *alanyával* (aprófalvak) már meg is neveztem magát a kérdést: mi egyéb lehetne a gond a magyar aprófalvakkal, mint közismert *elmaradottságuk*? A feladat tehát az lenne, hogy miként számolható fel, vagy legalább miként volna csökkenthető ez az elmaradás; mi fékezhetné a kisfalvak népességének apadását, elmenekülését; hogyan lehetne megőrizni, megmenteni azokat az anyagi és kulturális értékeket, amelyek ezekben a településekben még föllelhetők — és így tovább.

Csakhogy a dolog bonyolultabb: nem igaz, hogy az alannyal a társadalmi probléma is egyértelmű nevet kapott. Már az imént felsorolt kérdések is különböző, de rendszerint együtt, mondhatni keveredve tárgyalt problémákra vonatkoznak. Nem *ugyanannak* az összetett kérdésnek az egyes aspektusairól, hanem *különböző* — jól vagy kevésbé jól föltett — kérdésekről van szó. Nem árt tehát mindenekelőtt világosan elkülöníteni, külön-külön megnevezni őket. A „témának" az utóbbi két-három évben felszaporodott publicisztikai és szakmai irodalma ezt nem teszi meg, de itt és most egyértelmű-

en meg kell különböztetni legalább három jelenséget, illetve problémát:

1. Az aprófalvak *népessége gyorsan fogy*, és mert az elvándorlók inkább fiatalok, a helyben maradó lakosság korösszetétele elöregedő.

2. Az aprófalvak (többségükben) *gazdaságilag elmaradott* települések, amelyek kevés és gyenge munkaalkalmat kínálnak a bennük élőknek.

3. Az aprófalvak *mint lakóhelyek* hátrányban lévő települések, közösségi infrastruktúrájuk elmaradott, kommunális szolgáltatásaik hiányosak vagy gyenge színvonalúak.

Mint látható, a problémákat itt — tulajdonképpen leíró jellegű — ténymegállapítások formájában fogalmaztam meg. Ezek a megállapítások természetesen nem egymástól független, hanem valóban összekapcsolódó jelenségekre vonatkoznak: történeti és valószínűleg okozati összefüggés van közöttük. Az elvándorlás minden bizonnyal a kettős (gazdasági és infrastrukturális) elmaradottság következménye, míg ez utóbbiak egymást felfokozó hatásúak: a gazdasági elmaradottság a lakóhelyi infrastruktúra fejlődését is visszafogja, illetve a gyenge infrastruktúra nem szolgálhatja és ösztönözheti kellően a gazdasági fejlődést. (Az elmondott összefüggések persze közhelyek — csak azért írtam le őket, hogy jelezzem: tisztában vagyok velük.)

A leíró kijelentésekből azután úgy kap nevet egy-egy *probléma*, megoldásra váró *feladat*, ha *értékelést* kapcsolunk hozzájuk: *baj*, hogy az aprófalvak népessége fogy, *rossz dolog*, hogy gazdasági szervezetekben s így munkahelyekben szegények, és *rossz dolog*, hogy elhanyagoltak az utcáik, nincs vezetékes vizük, iskolájuk, megfelelő boltjuk stb. A negatív értékelés értelme természetesen az, hogy ezeken a dolgokon változtatni kell.

A kérdések értelmes különválasztása tulajdonképpen automatikusan fölvet egy további kérdést, nevezetesen a *rangsorolását*, a „súlyozását": melyik probléma az elsődleges, melyiket kell feltétlenül megoldani. A választás, prioritásadás itt részben *értékválasztás*, amelyet végső soron nem szükséges indokolni, de amelyben egyes tények és összefüggések racionális rendbe állítása is segíthet.

Ezen a ponton előlegeznem kell, hogy én hogyan választanék a három felsorolt jelenség közül; mit tekintek „aprófalu-problémának". Azt gondolom, hogy az aprófalvak számos gondja közt a legsúlyosabb, hogy *mint lakóhelyek* elmaradottak, vagy másképpen: a *lakossági infrastruktúrájuk* szegényes. A megoldást pedig abban látom, hogy éppen ezt, azaz egyszerűen az érintett falvak infrastruktúráját kell fejleszteni;

a változtatási szándékot és az anyagi erőforrásokat *közvetlenül* erre a problémára kell célozni — *függetlenül* attól, hogy *oka-e* az infrastrukturális elmaradottságnak a gazdasági (termelő) potenciál szegényessége, és hogy *következménye-e* mindennek az elvándorlás, a lakosság egy részének kényszerű elköltözése.

A *népességmegtartás* problémájával (és mint céllal s egyben értékkel) szemben ez egyszerűen csak egy másik érték választása: fontosabb kérdésnek tartom, hogy az aprófalvakban élők *hogyan* élnek, mint azt, hogy *mennyien*. Akár többen, akár kevesebben élnek bennük, ez a probléma fönnáll. Nem tekintem önmagában vett értéknek, hogy az aprófalvak népessége (vagy általában a falvaké) a mai szinten maradjon, illetve fogyása lassuljon. Nehéz belátni, hogy miért *jobb*, ha az emberek itt (többen) élnek, mint ha amott. Az sem rokonszenves, hogy ebben a vonatkozásban a változtatási szándék autonóm egyéni döntéseket kívánna befolyásolni (néhány tíz- vagy százezer ember ne tegye meg azt, amit egyébként megtennének). A „népességmegtartás" pedig biztosan nem olyan dolog, amit *közvetlenül* lehetne alakítani, irányítani — hacsak adminisztratív tilalmakkal és előírásokkal nem, amit pedig manapság mindenki nagy illetlenségnek tart. (Ez már-már gyakorlati érv.)

A népességmegtartást egyébként mind a szakmai és publicisztikai irodalom, mind a tervezői programok akkor kezdték el emlegetni, amikor a falusi elvándorlás érezhetően *lelassult*, tudniillik a hetvenes évek közepén. A hatvanas években ugyanis a községből városba vándorlás sokkal intenzívebb volt, mint a rákövetkező években — s akkor, érdekes módon, ezt senki sem kívánta volna csillapítani. A falvak „népességmegtartó képességének" erősítését szorgalmazó program — vagy inkább jelszó — tudniillik nem a falvak „védelmében" fogalmazódott meg, hanem azt szolgálja, hogy a *városok* infrastruktúrájára nehezedő nyomás (a beköltözni vágyó falusiak révén) lehetőleg ne fokozódjék. Ennek a törekvésnek pedig részben az áll a hátterében, hogy a viszonylag sok forrást lekötő városfejlesztés a hetvenes években, bár voltak eredményei, korántsem oldotta meg a városhálózat gondjait, miközben a romló gazdasági helyzetben a lakossági infrastruktúra fejlesztésére a gazdasági kormányzat egyre kevesebbet tudott — szándékozott — költeni. Magyarán és nyersen mondva: a falusiak maradjanak otthon, ne szaporítsák a városokban a bajt.

Nehezebb a vita, és túl kell hogy lépjen az értékválasztás deklarálásán abban a kérdésben, hogy miért nem a *gazdasági elmaradottságot* emelem ki az aprófalvak sorvadására utaló jelenségek közül. Ez elvégre

mintegy az „első láncszemnek" is tekinthető; és ha ebben, vagyis az érintett falvak gazdasági regenerálásában eredményt lehetne elérni, talán a többi probléma is megoldódnék.

Itt ismét érdemesnek látszik előlegeznem idevonatkozó álláspontom lényegét: úgy gondolom, hogy a magyar falurendszer — s ezen belül az aprófalvak — gazdasági funkciói *általában nem élesztheték fel.* (Ez részint lehetetlen, részint retrográd törekvés volna.) Már az is kérdéses, hogy egy-egy falura vonatkoztatva értelmezhető-e ma egyáltalán a gazdasági fejlettség vagy lemaradás fogalma. Ezért bármiféle általános megoldás keresésében nemhogy nem segít, de határozottan tévútra vihet, ha a gazdasági potenciál regenerálását — vagy ennek különböző módjait — tekintjük az infrastruktúra-fejlesztést föllendítő eszköznek (s egyben persze önmagában véve is sajátos értéknek). Mindeme tagadó kijelentésből azután számos egyéb, radikális csengésű „eszme" tagadása is következik — s végül, bízom benne, egynéhány pozitív állításhoz és az imént előlegezett értékválasztáshoz is értelmes indokolást nyújthatnak.

2. A PROBLÉMA HÁTTERE; AZ IPAROSODÁS HATÁSAI A FALVAKRA

Történeti visszapillantással kell kezdenem. A magyar falurendszer kialakulása idején (ami helyenként a XII., többnyire azonban a XVI—XVIII. században történt) a települések a mezőgazdasági termelés rendeltetésének megfelelően jöttek létre. A lakosság túlnyomó többsége évszázadokon át mezőgazdasági munkából élt, a magyar társadalom változó vagyoni és hatalmi rétegződéssel ugyan, de hosszú-hosszú időn keresztül agrártársadalom volt. Mivel az agrártermelés mindenekelőtt a termőföldhöz kötődik, településrendszere azáltal volt gazdaságilag funkcionális, hogy egy-egy település földje többnyire el tudta tartani az ottani lakosságot, illetve a lakosság meg tudta művelni a településhez tartozó földterületet. Ez volt a szabály, az általános összefüggés a gazdasági élet és a településhálózat szerkezete között. A természetföldrajzi adottságok és a konkrét tulajdonviszonyok következtében számos kivétel is akadt: néhány vidéknek *minden* faluja túlnépesedett, lakosságuk nem tudott megélni a helyi — többnyire gyenge — földből, s alkalmi munkát vállalt olyan tájakon, ahol meg az ember volt kevés a művelésre váró területhez képest. Ez a vándorló munkavállalás az agrárnépesség sajátos csoportját alakította ki, s időben évi négy-hat hónapra is kiterjedt. Közismert az is, hogy a lakóhelytől elszakadó

munkavégzésnek nemcsak ez a hosszú időre szóló és gyakran nagy távolságra elmozduló formája alakult ki, hanem a ma annyira jellemző, úgynevezett *napi ingázás* is: egyes uradalmak, nagyobb parasztbirtokok a környék több falujából fogadtak naponta oda utazó napszámosokat vagy bizonyos munkákat teljesítménybérben elvégző (szakmányos) alkalmi munkavállalókat. Az ingázásnak ezek az ősformái abban persze feltétlenül különböztek a jelenlegitől, hogy kevésbé a termelés *térbeli* koncentrációja, sokkal inkább a mezőgazdasági munkák ciklikus *időbeli* sűrűsödése igényelte őket.

Az iparosodni kezdő magyar gazdaság és társadalom a múlt század közepén tehát egy olyan településrendszert örökölt, amely legfeljebb a korábbi — részben az egykorú — mezőgazdasági termelés szempontjából volt adekvát, s amelynek gazdasági racionalitása, logikája abból állt, hogy az agrárnépesség általában ott lakjék, ahol a munkahelye van. Ez a követelmény nemcsak a mezőgazdasági termelés földhöz kötött jellegéből, hanem paraszti gazdálkodási hagyományaiból is következett. Az iparosodásnak azonban már nincs — kevésbé volt — szüksége erre az elvre. A gyáripar a legkülönbözőbb termelési tényezők közelébe vagy a jó közlekedési helyzetű körzetekbe települt — attól, hogy *minden* (föld, nyersanyag, munkaerő) helyben legyen, könnyebben eltekinthetett. Nem mondanám, hogy a feldolgozóipart általában és mindenkor *nagyobb üzemméret* jellemzi, mint a mezőgazdaságot, de az iparosodás első évtizedeiben a mindaddig javarészt családi gazdaságokra alapozott agrárszektorhoz képest a gyáripar üzemei általában nagyobbak voltak, és főleg: a különböző ipari ágazatok — egyenként esetleg kisméretű — üzemei *egymás közelébe* is települtek. A XIX. századi városfejlődésben, minthogy egy-egy város egyszerre többféle ipari tevékenységnek is energiát, vizet, közlekedést stb. tudott nyújtani, szorosan összekapcsolódott az iparosodás és az urbanizáció, s mindennek eredményeképpen az ipar a mezőgazdaságnál térbelileg jóval koncentráltabb szektorként fejlődött ki.

Erre a folyamatra az ipari szektorba belépő, eredetileg mezőgazdasági funkciójú településeken (falvakban) élő és mezőgazdasági foglalkozású lakosság kétféleképp reagálhatott: igyekezett új munkahelye közelébe, *városokba, nagyobb falvakba költözni*, vagy pedig bejáróvá *ingázóvá vált*. (Csak a pontosság kedvéért érdemes megemlíteni, hogy a városba költözés már száz évvel ezelőtt sem csupán a városok vonzerejének, hanem egyúttal a falvak taszítóerejének a következménye volt. A mezőgazdasági munkaerőként — gazdálkodóként vagy bérmunkásként — lehetetlenné vált emberek nem egy *tényleges* új ipari munkahely,

hanem a munkahely *reménye* közelébe igyekeztek; gyakran megtörtént, hogy nem a városi munkavállalók, hanem a munkanélküliek számát gyarapították előbb.) Az elköltözés a településrendszer polarizálódásával, nagy népességtömörülésekkel és „kiürülő" vidékek kialakulásával járt, miközben az ingázás méretei is folyamatosan nőttek. A legelső reakcióként indult két folyamat ma is tart, bár okai részben megváltoztak; a méretbeli polarizálódás a településhálózatban folyamatosan, mintegy száz éve megfigyelhető, míg az ingázás előbb lassú, majd századunk közepétől felgyorsult ütemben terjedt. Jóval túl vagyunk már az első, eredeti kiváltó ok, a gyáripar kialakulásának időszakán, sőt az ipari szektorban foglalkoztatottak részaránya az 1970-es években csökkenni kezdett, de a településhálózatra, s az azon belüli munka- és funkciómegosztásra gyakorolt hatás ma is él. A „végtelenségig" ez természetesen nem folytatódhat; a városok és falvak között már némi gyenge ellentétes irányú népességmozgás is megindult — ugyanakkor semmi jel arra, hogy az ingázás terjedelme szűkülni kezdene.

A magyar településfejlődés kérdéseiről való gondolkodásnak ezekből a (mintegy évszázados történetű) súlyos tényekből szabad csak kiindulnia. Hol tart ma az említett két folyamat, a településhálózat polarizálódása, valamint a munkahelyek és lakóhelyek szétválása?

3. A FALUMÉRETEK POLARIZÁLÓDÁSA

A *községi népesség* számának növekedése a XX. században mindvégig elmaradt a városokétól. Ez a növekedés az *aprófalvakban* — amelyek felső mérethatárát tekintsük 1000 lakosnak[1] — már az 1930-as években, a községhálózat egészében pedig a hatvanas évektől *abszolút csökkenésbe* fordult.

Az *aprófalvak száma* a századfordulótól mintegy 1960-ig csökkent, azóta növekszik: 1980-ban körülbelül ugyanannyi 1000 lakosnál kisebb falu volt az országban, mint 1910-ben (1587, illetve 1574 falu). Mivel a községi jogállású települések — önálló falunévvel rendelkező falvak — száma ma kereken 3000,[2] az aprófalvak a faluhálózatnak több mint a felét (52%) teszik ki.

E legkisebb települések *népessége* 1980-ban mintegy 810 ezer lakos, az ország népességének 7,6%-a volt. Közülük 254 ezren abban a 833 faluban éltek, amelyek népessége az 500 főt sem érte el.[3]

Az érintett falvak az ország hagyományosan aprófalvas térségeiben (többnyire az északi és a nyugati dombos-hegyes országrészekre) kon-

centrálódnak: négyötödük nyolc megye területére esik. A településhálózat polarizálódásának alsó véglete tehát lakosságunk egy *kisebbségi* csoportját érinti, akik azonban az egész rendszerben *többséget* képező falutípusban élnek.

Ezek az egyszerű számtani arányok indokolják az itt követett gondolatmenet felépítését is. A lakossági infrastruktúra (vagy a településhálózat) fejlesztése jóval nagyobb méretű feladat ugyan, mint az aprófalvak leromlásának megállítása, de ha *általános* érvényű elemzéssel és javaslatokkal kívánunk előállni, akkor mindenekelőtt az érintett egységek (települések) számszerű többségének a helyzetét kell megismernünk. Csak a többségre *is* alkalmazható megoldások számíthatnak ugyanis sikerre.

Amikor az 1. pontban a lehetséges „aprófalu-problémák" közül választottam, akkor egy választásom már készen állt: az, hogy valamennyi településtípus közt éppen az *apró*falvakat állítom a gondolatmenet középpontjába. Ezt nemcsak azért tettem, mert természetesen már tudtam, hogy ezek a falvak a magyar településhálózatnak legalább az 55%-át (vagy — az értelmezéstől függően — a 70%-át) teszik ki, hanem azért is, mert úgy gondolom, hogy arányosabb, kiegyenlítettebb fejlődést célzó településhálózat-fejlesztési politikára és mechanizmusokra van szükség. A relatív elmaradás csökkentése tehát itt *választott érték*; érveim java része erre az értékre utal majd vissza. Az aprófalvakkal *a leginkább lemaradó településtípus* kapott nevet: a településhálózat polarizálódását is ennek az alsó mérettípusnak a szemszögéből tárgyalom a továbbiakban.

4. MUNKAVÁLLALÓK ÉS MUNKAHELYEK

A polarizálódás további tényeinek bemutatása előtt az *aprófalvak gazdasági funkcióiról*, a munkahelyjelleg térbeli „eltávolodásáról", az ingázás méreteiről és ennek következményeiről kell beszélnem. Sem e falvak intézményhiánya, sem szociális „leromlásuk" folyamata nem értelmezhető ezeknek a gazdaságtörténeti változásoknak az ismerete nélkül.

Mintegy közbevetésként néhány szót kell ejtenem *a mezőgazdaságban dolgozók számának* alakulásáról. A magyar gazdaságnak évszázadokon át csaknem egyöntetűen agrárgazdasági jellege a századfordulóra alaposan megváltozott: 1900 és 1950 között a mezőgazdaságban foglalkoztatottak részaránya 60 és 50% között hullámzott. Ez az ötven évig fennállt vegyes jelleg (amit szociológusai méltán neveztek inkább kettészakítottnak) azután az ötvenes évektől újabb gyors fordulaton

ment át: 1950-ben még a dolgozók 52,8%-a, 1960-ban a 38,5%-uk, 1970-ben már csak 24,4, 1980-ban 18,6%-uk dolgozott a mezőgazdaságban. A csökkenés mértéke az ötvenes években mintegy 360 ezer, a hatvanas években 620 ezer, a hetvenes években 270 ezer fő volt. A mezőgazdaságban foglalkoztatottak részarányának visszaesése tehát napjainkra lelassult, és várhatóan folytatódik ugyan, de továbbra is lassuló ütemben. (Összehasonlításul: ennek a részaránynak az empirikus alsó határa — a gazdaságilag legfejlettebb országok jelenlegi adata — 5—15% között van.) Bármit gondoljunk is arról, ahogyan az agrárszektorban dolgozók száma az ötvenes és hatvanas években megfogyatkozott — gazdaságilag lehetetlenné tették őket, majd tömegesen elmenekültek, s a magam részéről minderről csupa rosszat gondolok —, mai számuk egyrészt *tény*, másrészt, nézetem szerint, *pozitívan értékelendő* tény. Kevés olyan fejleménye van e századi történelmünknek, amiről biztosan állíthatnánk, hogy történelmi *fejlődés* volt — de az, hogy ez nem agrártársadalom, nem parasztország többé, az fejlődés. Ebből az állapotból *nincs progresszív visszaút*, még akkor sem, ha a túl gyorsan fogyó falvakban a pusztulásnak indult agrárpotenciálért (parlag, elvadult gyümölcsösök, összeomló épületek) valóban kár.

(Illendő dolog manapság az elmúlt két évtized gyors agrárfejlődését és a mezőgazdasági exportot afféle millenniumi büszkeség és reménykedés aurájába emelni — de ebből nehogy valami extenzív mezőgazdasági fejlesztési program következzék! Az ország természetföldrajzi előnyei végesek, a munkaerő a közeli mediterrán országokéhoz képest — szerencsére, végre-valahára — viszonylag drága, a nagy és fizetőképes felvevőpiacok közel vannak ugyan, de olcsóbbat és jobbat is találnak, mint a magyar termékek; egyszóval: vigyáznunk kellene a „világszínvonalú magyar mezőgazdasághoz" fűzött nemzeti színű büszkeségünkkel. Még akkor is, ha más aztán nem is marad, amire büszkék lehetnénk. Akkor már inkább legyen a foci — arra kevésbé lehet ráfizetni.)

4.1. Az ingázás

Miközben a mezőgazdasági foglalkoztatottak (vagy eltartottjaikkal együtt: az agrárnépség) aránya 60-ról 18-19%-ra esett vissza, a *falusi lakosság* részesedése az össznépességből lassabban fogyott. Ez az arány 1900 és 1960 között 68%-ról 60%-ra csökkent, és az elmúlt két évtizedben (gyorsabb visszaesés mellett) mintegy 45–46%-ra apadt. A *községi* lakosok száma századunkban tehát mindmáig meghaladta az *agrár*népességét. A két adat közti „olló" az ötvenes évekig lassan és

egyenletesen nyílott, majd ettől fogva drámai és gyors „tágulása" következett be. Míg 1950 táján a falvakban élők csak 30%-kal voltak többen, mint a mezőgazdasági népesség, 1960-ban már 70%, 1980-ban pedig 178% (két és háromnegyedszeres) volt a többletük az agrárlakossághoz képest. (Akik közt természetesen voltak városban élők is. Az összehasonlítás ezért kissé elvont, hiszen a mezőgazdaság nem tisztán falusi, a többi szektor tevékenysége nem tisztán városi jelenség — minderre hamarosan visszatérek.)

Mi lehet ezek után az említett „olló" két ága (kése?) között? Ha a falusi lakóhely egyre kevésbé jár együtt azzal, hogy az érintett lakosság mezőgazdasági munkahelyeken dolgozik, akkor a falun élő, de nem a mezőgazdaságban foglalkoztatott népességet két nagy csoportban kereshetjük: a városokba eljáró, ingázó munkavállalók, és a továbbra is a lakóhelyükön dolgozó, a falvakban lévő nem mezőgazdasági munkaszervezetekben foglalkoztatottak között. A képet természetesen bonyolítja, hogy van *városi* mezőgazdaság is, hogy *községekbe* is lehet ingázni, sőt a *mezőgazdasági* munkavállalók sem dolgoznak mind a lakóhelyükön.[4] Kissé előreszaladva a helyzet ismertetésében, két alapvető tényt máris ide kell írnom: *a falusi munkavállalóknak ma csupán az egyharmada dolgozik a mezőgazdaságban, és mintegy 45%-uk eljáró, napi ingázó.*

A munkahelyek és a lakóhelyek szétválásáról a század első feléből kevés a megbízható, teljes körű adat. Az időszakos mezőgazdasági „ingázás" az 1945 előtti évtizedekben a hagyományos formák közt folyt, és bár 1920-tól az ország nagy „summáskibocsájtó" területeket veszített, az időszaki munkaerőt továbbra is javarészt ingázó vagy vándormunkásokkal pótolták. (Számuk 1920 és 1944 között, különösen a háborús években, alighanem növekedett is.) A mezőgazdaságon kívüli szektorok — főként az ipar, az építőipar és a közlekedés — lassan gyarapodó számban alkalmaztak bejáró munkásokat. Az időszakos „ingázók", a vándormunkások mintegy százezren lehettek, míg a napi ingázók száma 1930-ban kb. 140 ezer volt.[5] Az ötvenes években ezek a számok óriásit nőttek: mindenesetre 1960-ra mintegy 450 ezer távolsági, és 600 ezernél több (636 ezer) napi ingázó volt már. A napi ingázók az akkori foglalkoztatottak 13%-át, az összes ingázó azok 23%-át tette ki.[6] 1970-re a távolsági ingázók száma mintegy 300 ezerre apadt, a naponként bejáróké viszont 977 ezerre nőtt. A hetvenes években tovább fogyott a csak hosszabb időközönként hazajárók száma (kb. 270 ezerre), míg a napi ingázás tovább terjedt: immár *1218 ezer* ember jár naponta más településre dolgozni. Ez kereken 24%; minden negyedik magyar munkavállaló napi ingázó.

Mit jelent ez a tény a *községekben*, s különösen az *aprófalvakban*? Az ingázók többsége (85%) természetesen falusi lakos. A községek aktív népessége felől nézve pedig azt a — már idézett — eredményt tapasztaljuk, hogy a falusi munkavállalók 45%-a ingázik. (1970-ben ez az arány még tíz százalékkal kisebb volt.)

Annyit hallottunk a hetvenes években vidéki ipartelepítésről, tsz- és ÁFÉSZ-melléküzemágakról, hogy azt gondolnánk: az ingázók százalékos arányának növekedése ellenére a községekben mégiscsak *több ma a munkaalkalom*, nőtt a munkahelyek száma. Nos, nem így van. Míg a falun élő *munkavállalók* tömege egy évtized alatt 62 ezerrel csökkent, a falusi *munkahelyek* száma 152 ezerrel volt kevesebb 1980-ban, mint 1970-ben — s ez a tendencia a nyolcvanas években alighanem folytatódott. A magyarázat az, hogy az évtized során *megszűnt* munkahelyek túlnyomórészt *falusi* jellegűek voltak (a mezőgazdaság 277 ezerrel kevesebb embert foglalkoztatott a hetvenes évek végén, mint az évtized elején), az új munkahelyek pedig, úgy látszik, elsősorban a városokban, a nagyobb településeken települtek (főként a kereskedelem, az egészségügyi, szociális és kulturális szolgáltatások, a szállítás, közlekedés munkaszervezeteiben). 1970-ben 503 ezerrel több falusi munkavállaló volt, mint falusi munkahely, s ez a „hiány", a különbség 1980-ra 592 ezerre növekedett. (Az ingázók száma azért jóval több, mert létezik, sőt nagyméretű a község-község ingázás is.)

Az aprófalvakban, az átlagos 45%-kal szemben a dolgozók 59%-a ingázó. Ez több mint kétszerese az *országos* átlagnak. 361 ezer munkavállaló számára ezekben a falvakban 204 ezer munkahely van. (Az eljárók azért vannak a két szám különbségénél is többen — 213 ezren —, mert az aprófalvak munkahelyeire is történik ingázás — alkalmasint más aprófalvakból.) 1960-ban a dolgozni eljárók részaránya 50% fölött volt 143 községben, 1970-ben már 842 (!) községben, 1980-ban pedig már 1820 faluból járt el az aktív népességnek legalább a fele. (Köztük 986-ban a dolgozók kétharmadánál is többen ingáztak.)

Nem szabad megfeledkezni arról, hogy az „eltűnő" munkahelyek lényegében *mezőgazdasági* (és kisebbrészt ipari) munkahelyek. Ha elfogadjuk azt a tételt, hogy az agrárnépesség arányának csökkenése egy modern társadalomban *fejlődési* jelenség, akkor az aprófalvakat e *fejlődés* — természetesen vétlen — *áldozatainak* tekinthetjük. Még azt is hozzátehetjük: egy *objektív folyamat* áldozatairól van szó.

Jól tudom, hogy a többször is erőszakolt kollektivizálás után, a tervezett és irányított gazdaságfejlesztés számos melléfogását követően, nehéz ma Magyarországon elfogadni, hogy egy gazdasági folyamat

„objektív", s hogy a nyomában támadt feszültségek nem a rendszer — sok-sok szubjektív hibát megengedő — jellegéből következnek. A településfejlesztési politikában is több nyilvánvaló hiba és mulasztás történt, s ezért nagyon is érthető a berzenkedés az „objektív törvényszerűségek" — többnyire mentegetőzésként előadott — említésének hallatán. A *felelősség* kérdéséről még kell itt beszélnem, de le kell szögezni, hogy a legvoluntaristább központi tervezés is csak azt akar*hat*ja, amit *lehet*. A magyar aprófalvak gazdasági állapotaiban kevés a „rendszerspecifikus" feszültség: sem az agrárnépesség aránya, sem a kényszerű ingázás nem páratlan mértékű. A mi településhálózatunk nem szétszórtabb és méretét tekintve nem polarizáltabb, mint az európai országoké általában, a mezőgazdasági foglalkoztatottság nálunk egy közepesen fejlett országénak felel meg, az ingázók pedig nincsenek többen, mint ahogy az Európában szokás.

Ettől persze még nincs „minden rendben", sőt! Az ingázásnak nem a méretei, hanem a *módja, körülményei* tűrhetetlenek — s ahogyan nálunk folyik, abban sok évtizedes mulasztások testesülnek meg. A sok évtizedből néhány, mint tudjuk, „rendszerspecifikus". Ebben a sűrűn lakott országban nem a távolságok nehezítik az ingázók mindennapjait, hanem az elmaradott közlekedési technika. A távolsági ingázók esetében pedig súlyos körzeti (strukturális) munkanélküliségre gyanakodhatunk, és már csak ezért sem bocsánatos figyelmetlenség, hogy erre a 270 ezer emberre még a hazai statisztika sem kíváncsi. (A népszámlálás negyven kötetre rúgó feldolgozása egyetlen adatot sem tartalmaz róluk, jóllehet a munkavállalók 5%-át teszik ki.) A távolsági ingázás által érintett társadalmi kisebbség — családtagokkal együtt — számosabb, mint az országunkban élő (cigányság nélkül számított) nemzetiségek együttvéve. És gyakorlatilag semmit sem tudunk róla.

Mégis, a felelősség vérmes fölemlegetése helyett, a gondolatmenetnek ezen a pontján azt mondanám, hogy ha az itt vázolt hosszú folyamat utolsó évtizedeiben nem volt is minden „objektív", a folyamat *iránya* és főként az eredménye, *a mai állapot objektív*. Abból kell kiindulni, hogy *ez van*.

4.2. Helyi gazdaság?

A „van"-hoz tartozik még két további tény a községi és az aprófalvakban lévő munkahelyekkel kapcsolatban. Az első: ma már a *mezőgazdasági ingázás* is nagyon nagy mértékű. A hetvenes években ez jelentősen nőtt (70 ezer fővel, s így közel 200 ezer mezőgazdasági ingázó van),

miközben, mint említettem, az összes mezőgazdasági foglalkoztatott száma csökkent. Az ok a mezőgazdasági üzemek szervezeti összevonása, s az ezt a kampányt követő beruházási gyakorlat lehet (bár az ingázás mértékét illetően én adatfelvételi hibára is gyanakszom).[7]

A másik említésre érdemes jelenség a falusi (és aprófalusi) gazdálkodó egységek általános *gazdasági „ereje", illetve erőtlensége.* Jellemzőnek kell tartanunk, hogy a községekben lévő *munkahelyeken* a szellemi és a képesített fizikai munkát igénylő munkakörökből — az országos átlaghoz képest — kevés van, míg a betanított- és segédmunkási munkakörökből sok. A községek munkahelyeinek kétharmadát olyan emberek töltik be, akiknek nyolc osztályuk vagy még kevesebb iskolai végzettségük van (az országos átlag 54%); különösen „túlreprezentált" a nyolc osztályt sem végzett dolgozók csoportja (28% az országos 18%-kal szemben). Magyarán: a falvakban a nemzetgazdaságnak a kevésbé kvalifikált munkát igénylő része működik.

Ehhez gyengébb, elhasználtabb épület- és állóeszköz-állomány, egyszóval: alacsonyabb anyagi-műszaki színvonal is járul, elsősorban a nem mezőgazdasági szektorokban — de hát ma már a falvakban is ezek vannak többségben.[8] Egy négy megyében végzett számítássorozatban azt találtam, hogy a nem mezőgazdasági üzemekben, telephelyeken annál kevesebb az *egy dolgozóra jutó vállalati nyereség,* minél kisebb a *település* maga, ahol a telephely működik.[9] Ezek természetesen számított adatok voltak, hiszen nincs minden ipari, kereskedelmi stb. telepnek saját, elkülöníthető nyeresége. (A számítás azt feltételezte, hogy az egyes telepek akkora arányban járulnak hozzá a teljes vállalati nyereséghez, amekkora arányban a vállalati bértömegből — megközelítőleg a létszámból — részesednek; tehát minden kis telep az átlagos vállalati nyereségtermelő képességgel rendelkezik.) Az eredmény azt mutatja, hogy a kisebb településeken a jellegzetesen *kevésbé nyereséges vállalatok* ütöttek tanyát. Még sötétebb a kép, ha figyelembe vesszük, hogy e gyenge vállalatokon *belül* a kis falvakban lévő telepek valószínűleg gyengébb termelékenységgel dolgoznak, mint a vállalati átlag. És bár a vállalati nyereség tartalma jelenleg igencsak bizonytalan, a *tendencia* figyelemre méltó: sajnos, nem hiszem, hogy reálisabb árrendszer és nyereségkalkuláció esetén megfordulna. Mindenesetre ez is tény, s a további gondolatmenetben számolni kell vele.

Az ingázás arányainak és a „maradék" munkahelyek némely jellegzetességének felidézésével tulajdonképpen el is jutottunk ennek az írásnak az egyik legfontosabb kérdéséhez: mit értsünk ma egy falu *gazdasági fejlettségén* vagy fejletlenségén, miből áll az a falusi gazdasági funkció

és teljesítőképesség, amit regenerálni lehetne? Nos, nekem az a puszta tény, hogy a magyar falvaknak közel a kétharmadából a dolgozóknak több mint a fele más településre jár el dolgozni, azt sugallja, hogy ez a kérdés így *értelmetlenné vált.* Épp annyira értelmetlenné, mintha például egy új városi lakótelep gazdasági potenciálját keresnénk. Nyilvánvaló, hogy a lakótelep lakóhelynek és nem termelőegységnek épült — ugyanígy számos (sok száz) kis faluból is csaknem lakótelep lett, még ha ezek nem ebből a célból keletkeztek is. Sem a gazdasági *erőforrások*, a *termelési tényezők* összessége, sem ezek *produktuma*, az általuk létrehozott *új érték* nem értelmezhető többé egy-egy *település szintjén.* Ezen a szinten ugyanis a termelési tényezők hagyományos összekapcsolódása és egysége megbomlott; a természeti erőforrások (mindenekelőtt a föld), az ember által létrehozott termelőeszközök és az eleven munkaerő hármasából a termelőeszközök jóformán hiányoznak, az emberi munkaerő nagy része pedig egy másik településen dolgozik. A potenciál így csonkává vált, a *produktum* pedig végképp értelmezhetetlenné — ismétlem: a *település* szintjén. S ebből elméleti és gyakorlati problémák egész sora származik.

A kisebb baj, hogy számos településtudományi munka kísérletezik olyan településcsoportosítással, tipológiákkal, amelyekben a mérés egyfajta komplex „fejlettségi sorrend" felállítását célozza. Ezekben a mérési kísérletekben az infrastrukturális ellátottság mellett olyan jellemzőket is számba vesznek, mint a foglalkozások ágazati összetétele vagy az ipari állóeszközök értéke, netán gépereje, vagy energiafogyasztása, azután azt, hogy van-e a településen mezőgazdasági üzemközpont és így tovább. De vajon állítható-e, hogy egy *település* fejlettebb, gazdagabb, ha sok benne az ipari munkás, ha több az ide telepített állóeszköz, vagy ha van tsz-központja? Aligha. Minőségi *különbségeket* persze lehet keresni, de a fejlettségnek efféle „komplex", általános felfogása egyre értelmetlenebb.[10]

Ugyanakkor természetesen továbbra is van értelme annak a kérdésnek, hogy egy-egy falu fejlett, gazdag-e vagy elmaradott, szegény? Csakhogy ebben el kellene fogadni a legköznapibb szempontokat: nevezetesen azt, hogy akkor gazdag egy falu, ha a *lakói* jómódúak, s akkor fejlett, ha *mint lakóhely* kényelmes, közösségi létesítményekkel, infrastruktúrával jól felszerelt. Sem az egyéni, családi, sem a kollektív „gazdagság" nincs viszont feltétlen összefüggésben azzal, hogy vannak-e *helyben* állami vagy szövetkezeti üzemek, telepek, azok mennyire termelékenyek, jövedelmezők stb.

A „helyi gazdaság" értelmezhetetlenségéből, mint említettem, gya-

korlati problémák is következnek. Mielőtt azonban ezekről szót ejtenék, beszélnem kell a falurendszer polarizálódásának még két további aspektusáról is.

5. A SZERVEZETI KIÜRÜLÉS

Az egyik közismert: az aprófalvak *szervezeti kiürülése*. Nemcsak *önálló* gazdálkodó egységek és az összes keresőt foglalkoztatni képes telepek, munkahelyek nincsenek, hanem az önálló közigazgatás, iskola, orvos is hiányzik. Ez már csak felerészt „objektív" gyökerű fejlemény — ezek a szolgáltatások tudniillik ott vannak jelen, ahol megszervezik őket, s így mintegy száz éve a mindenkori központi akarattól is függ a térbeli elterjedtségük. Önálló közigazgatása például a mai aprófalvak jó részének az Eötvös által megszervezett községi közigazgatásban (körjegyzői rendszerben) sem volt; csak az 1950-es tanácstörvény „adott" nekik helyi tanácsokat. Illik emlékezni rá, hogy miféle dicstelen indítékból jutottak ehhez az „önállósághoz": az akkor alakult tanácsok, illetve ezek apparátusai a magán-mezőgazdaság súlyos és erőszakos megadóztatásának, valamint a kollektivizálásnak a helyi ágensei voltak. Amikor pedig a helyi tanácsok megszűntek egy adóhivatal, agy agronómiai tanácsadó és egy erőszakszervezet hibridjeként működni, és valahára a falu közösségi szolgáltatásainak gazdáivá válhattak volna, kezdték őket összevonni, közös tanácsokká átalakítani. Még ez sem lett volna túl nagy baj; a baj akkor kezdődött, amikor a pénzeiket is összevonták, s a közös tanácsi apparátus nem különítette el többé az egyes társközségek kollektív (tanácsi) pénzalapjait. Azt már egyáltalán nem szokás tudni, de szintén *illenék* tudni, hogy ez a pénzügyi önállótlanodás 1968-ban, az új gazdaságirányítási mechanizmus zászlaja alatt rendeltetett el.

A közös tanácsi konstrukció ideológiája részben szakmai, közigazgatás-technikai volt (szakképzettebb apparátusok kialakítása), s mint ilyen, kissé álságos: az apparátusokat össze lehetett volna vonni anélkül is, hogy a tanácsokat mint testületeket és a kezükben lévő pénzt is összevonják. Az indokolás másik fele a „gazdasági realitásokra" hivatkozott, amin egyszerűen a mezőgazdasági tsz-ek összevonásának éppen folyó kampányát értették. A két kampány párhuzamosan futott végig az országon. A „gazdasági realitás" persze már ekkortájt is (1965—1975 között) az volt, hogy a falusi lakosok többsége a szövetkezeti mezőgazdaságon kívül dolgozott.

A tsz-összevonás ugyancsak szakmapolitikai érvekkel történt; a ho-

nunkban nagy hagyományokkal rendelkező agrárvita egyetlen értelmes tanulságát, hogy tudniillik *nincs* egy országra általánosan alkalmazható *optimális mezőgazdasági üzemméret*, a mezőgazdasági kormányzat ezúttal is figyelmen kívül hagyta — úgy tett, mintha lenne. A tét különös módon ugyanaz volt, mint ama hosszú agrárvita idején, tudniillik a *föld* (és mindaz, ami a földdel jár). Ez a technikai fejlesztési *választás* (a kormányzat nem *a* technikai fejlődést, hanem annak *egy változatát* választotta) társadalmi következményein mérve nem bizonyult szerencsésnek. A központi akarat itt nemcsak szervilis végrehajtókra, hanem kemény érdekekre is számíthatott; igen éles harcokban dőlt el, hogy egy-egy körzetben melyik szövetkezet jut a „központ" szerepéhez. Az eredmény: erős lokális hatalomkoncentráció. A tanácsi és a szövetkezeti körzetközpontok nem esnek ugyan egybe mindenütt, de a tendencia alapvetően az volt, hogy „vonzották" egymást.

Talán meglepő a párhuzam, de ez a folyamat emlékeztet a magánparaszti gazdaságok közötti piaci verseny tendenciájára, a vagyon és a jövedelem koncentrálódására az egyik végleten, az elszegényedésre, pauperizálódásra a másikon. Azzal a különbséggel, hogy a verseny alanyai, s így nyertesei és vesztesei, nem *egyes családok*, hanem teljes *falvak* voltak. Ebben a versenyben az aprófalvak persze eleve gyengébb esélyekkel indultak (minden mikrokörzetben volt egy jobb közlekedési helyzetű, jobb földű, ügyesebben politizáló vagy egyszerűen csak kevésbé apró falu is). Ezért némi cinizmussal azt is mondhatnánk, hogy az „összevonások évtizede", a hetvenes évek csak radikálisan bevégezte, ami a korábbi „objektív" történelmi folyamatokban elkezdődött. És ki tagadhatná a '45 előtti folyamatok spontán, irányítási diktátumoktól nem zavart jellegét?

Végül is az 1000 lakos alatti aprófalvak közt önálló tanácsa jelenleg 58-nak van, 140 pedig közös tanácsok székhelyközsége. A többi, azaz e falvak 87%-a nem rendelkezik saját, önálló igazgatással, hanem közös tanácsok (apparátusa) alá rendelt társközségi jogállása van. Nincs mezőgazdasági üzemközpont (sem) az aprófalvak túlnyomó részében (mintegy 85%-ában).

Ma 841 faluban egyáltalán nincs iskola, 255-ben pedig csak az első négy osztályban tanítanak. Az iskola nélküli falvak gyakorlatilag mind 1000 lakosúnál kisebb aprófalvak. Ezt az összevonást már inkább a szervilis buzgalom hajtotta végre — az ideológia az osztatlan osztályok megszüntetése, a szaktanári „ellátás" javítása volt —, és rövidesen óriási problémákat okozott. Nem is a plebejus szülői ellenállás miatt (az iskolabusz a kampány vége felé általánossá vált), hanem azért, mert

a „központivá" lett iskolákban nem volt elegendő tanterem. Iskolakarbantartásra egy negyedszázadon át alig költöttek, új falusi iskola kevés épült, s akkor ráadásul jött az összevonással mesterségesen felduzzasztott létszám... Mert nem az 1974—1976-os demográfiai hullám, dehogy! Szemenszedett hazugság, hogy a hetvenes években kínzóvá vált tanteremhiány *a falvakban* e rövid ideig tartó születésszám-növekedéssel függ össze. (A városokban is inkább a lakótelepi népességkoncentráció az oka.) Mindenesetre sikerült „összehozni", hogy az elemi oktatás legsúlyosabb anyagi gondja a hetvenes-nyolcvanas években az, hogy nincs elegendő megfelelő iskolaépület. Ez már-már nevetséges volna, ha nem lenne annyira szomorú. Egy erre vonatkozó, öt megyére kiterjedt vizsgálat szerint „... az iskolák megszűnése meggyorsította az érintett települések népességfogyását, a felerősödött elvándorlás azonban nem azonnal, hanem mintegy 5-10 éves fáziseltolódással (reakcióidővel) követi a megszüntetést."[11] A vándorlási veszteség 10%-kal, a gyermekek számának fogyása kb. 30%-kal erősödött fel e szervezeti koncentráció hatásaként. Mivel az iskolák összevonása a hetvenes évek második felében is folytatódott, a népességelszívó hatás prolongálódására kell számítani.

A körzeti orvosi körzetek átlagos lélekszáma 2100-2200 fő körül van, s így nem lehet meglepő, hogy több mint 1300 faluban nincs körzeti orvosi székhely. Rendelő esetleg van; ide általában heti egy-két alkalommal jár ki az orvos. A nyolcvanas évek elejétől „körzetesíteni" kezdték a körzeti orvosok hét végi ügyeleteit is, valamint felszámolják a falusi szülőotthonok rendszerét — mindkét intézkedés nehezíti, hogy az aprófalvakban élők sürgős esetekben orvoshoz juthassanak. Illetve természetesen, akárcsak az iskolakörzetesítéssel, nem lenne ezzel sem gond, ha a tömegközlekedés és a telefonhálózat elfogadhatóan működne. De egyik sem működik elfogadhatóan.

6. A TÁRSADALMI SZERKEZET VÁLTOZÁSAI

Végül a polarizálódás szociális következményeit kell sorra vennünk. Ha a fogyó népességű aprófalvakból a fiatalabb és vállalkozóbb kedvű emberek költöznek el, akkor kik maradnak?

A két világháború között egy-egy falu *méreteiből* még igen nehéz lett volna megmondani, hogy kik laknak benne. A birtokszerkezet ezernyi változata nagyon különböző belső társadalmi rétegződési viszonyokkal járt. Így volt ez az aprófalvakban is. Ezekről legfeljebb annyit lehetett valószínűsíteni, hogy lakóik túlnyomó többsége a mezőgazdaságból él.

Ma több a bizonytalanság az aprófalvakban lakók munkahelyét illetően, mégis, sajnos, könnyebb ráhibázni a szociális összetételükre. A háború előtti rétegződés hatásai persze részben ma is élnek, és a munkaerőt vonzó legközelebbi „központi" település gazdasági szerkezete is árnyalja a képet — ennek ellenére a szóban forgó falvak egyre inkább hasonlítanak egymásra, köztük sajátos társadalmi homogenizálódás figyelhető meg. Ez egyébként még húsz évvel ezelőtt sem lett volna felismerhető; a jelenség, az aprófalvaknak az elvándorlók által hátrahagyott szociális arculata régóta formálódik ugyan, de jellegzetes, éles vonásait az elmúlt két évtizedben vette föl végérvényesen. A legutóbbi népszámlálásnak a települések nagyságrendje szerint összeállított kötetét lapozgatva következetesen hierarchikus elrendeződést, a településméret csökkenésével döbbenetesen összefüggő *leromlást* észlelünk.

6.1. A szegénység „szigetrendszere"

Az aprófalvak *elöregedésének* jól ismert tényét egyetlen jellemző adatsorozat is felidézheti: a 200 lakosúnál kisebb falvakban 100 gyerekre 150 öreg, a 200—500 lakosúakban 119 öreg, az 500—1000 lakosúakban 99 öreg jut. Az országos községi átlag 81, a vidéki városi adat 60, a fővárosi 112 öreg/100 gyermek. Tehát: sok öreg, kevés gyerek.[12] Az öregek ma már javarészt *nyugdíjasok*, s így az úgynevezett *inaktív keresők* aránya is az elöregedés jele. A mai — és különösen a korábbi — foglalkozási szerkezetből következtetve feltehető, hogy ezek a nyugdíjasok főként egykori mezőgazdasági dolgozók (tsz-nyugdíjasok) vagy a többi ágazat fizikai foglalkozású, s azon belül is képzetlenebb, alacsonyabb státusú, gyengébben fizetett dolgozói voltak. Ezért, bár pontos adataink erről nincsenek, gyakorlatilag biztosra vehető, hogy az aprófalvak nyugdíjasai a nyugdíjasok közt is a kisebb jövedelműek közé tartoznak.

A *gazdasági aktivitásra*, a munkaerőpiacon való részvételre jellemző, hogy 100 aktív keresőre az aprófalvakban 121 eltartott és inaktív kereső jut, míg a községek összességében ez az adat 115, a városokban 105. A gazdasági aktivitás térbeli különbségei mindenekelőtt a nők munkapiaci részvételével magyarázhatók: foglalkoztatásuk a településhálózat hierarchiájában „lefelé" terjedt.

Az *eltartottak* lehetnek gyerekek, a munkaképes kornál idősebb emberek (nyugdíjat nem élvező öregek) és munkaképes korúak. Gyerek az aprófalvakban viszonylag kevés él; itt nagyobb azonban a nem nyugdíjas öregek aránya (is — hiszen a nyugdíjas öregek szintén ezekben a falvakban vannak viszonylag a legtöbben). A munkaképes korú eltar-

tottak kisebb része tanuló — az aprófalvakban ezek aránya országosan a legkisebb. A többi munkaképes eltartott olyan felnőtt ember, akinek nincs állandó munkaviszonya. Számuk az országban összesen mintegy 355 ezer; 90%-uk nő. Az aprófalvakban ez a csoport a női munkaképes korú népesség *egyötöde* (20%!), míg a városokban 5–6%, s az országos átlag 10,7%. Ez tehát a női foglalkoztatottság lefelé terjedésének a visszája: az aprófalvakban élő nők számára jóval kevésbé akad — akár ingázást igénylő — munkaalkalom. (Dolgozni természetesen ők is dolgoznak, mindenekelőtt a mezőgazdasági kisegítő háztáji gazdaságokban és a háztartásban.)

A *munkaerő szerkezetének* eltolódása a nem mezőgazdasági szektorok felé a településhierarchiában szintén lefelé halad. Az országos 18,5%-kal szemben a mezőgazdasági népesség részaránya 1980-ban a községekben 33%, az aprófalvakban pedig 41% volt.

A *foglalkozási hierarchia* csúcsát jelentő szellemi (nem fizikai) foglalkozásúak részaránya országosan 30%; az aprófalvakban csupán 13%. A hierarchia két szélső pozíciójával jellemezve a helyzetet, azt találjuk, hogy 100 szellemi foglalkozásúra az aprófalvakban 377 betanított- és segédmunkás jut, míg a falvak átlagában 265, az országos átlag pedig 123 betanított és segédmunkás/100 szellemi foglalkozású. (Ez az adott településeken lakó munkavállalókra vonatkozik, függetlenül attól, hogy hol dolgoznak.)

Hasonló lépcsőzetesség figyelhető meg az *iskolázottság* mutatóiban is. Ismét a hierarchia „alsó" és „felső" végleteit összehasonlítva jó mutatónak látszik a 100, *legfeljebb nyolc általánost* végzett felnőttre jutó, *legalább középiskolai* végzettségűek száma. Ez az adat az aprófalvakban 45, az országos községi átlag 55, míg például a vidéki városi átlag 116, a fővárosi érték 148.

Az alacsonyabb foglalkozási és iskolázottsági pozíciók, a lemaradás azután a gyermekek életében, iskolai indulásában is újratermelődnek. Bár az aprófalvakban viszonylag kevés a gyerek, itt nagyobb a valószínűsége annak, hogy a fiatalok többgyerekes — és *ezért* hátrányos helyzetű — családokban nőnek fel. A sok gyerek tradíciója ezekben a falvakban erősebb, mint bárhol. Itt a legtöbb azután az olyan 15—29 éves fiatal, aki nem fejezte be az általános iskolát (9,2% — szemben a községi 7,4 és az országos 5,0%-os átlaggal). Egyben ugyanitt a legkisebb a középiskolát végzett fiatalok aránya is. Megfigyelhető, hogy az általános iskola utáni továbbtanulás, ami országosan csaknem teljes körű, az aprófalvakban valamelyest szintén kisebb arányú. Aki pedig tovább tanul, az ezekből a falvakból sokkal nagyobb arányban igyekszik

szakmunkástanuló intézetbe (65%), mint középiskolába (35%), azaz a fizikai és nem a szellemi foglalkozások felé. (Az országos arány a két középfokú iskolatípus között 47 : 53%.)

Nem folytatom ezt a lehangoló felsorolást — pedig lehetne. Mindezt azzal foglalhatnám össze, hogy a fogyó népességű aprófalvakból az iskolázottabb, magasabb foglalkozási státusú rétegek távoznak, míg az ott maradók egyre inkább a hátrányos társadalmi helyzetű csoportok tagjai: alacsony nyugdíjjal rendelkező vagy eltartott öregek, alacsony foglalkozási pozíciójú munkaképes lakosság, az átlagosnál gyengébb iskolázottsággal stb. Az aprófalvak tehát társadalmi értelemben *elszegényedő* települések. Szegények természetesen másutt is élnek, de *itt egyre inkább főként szegények élnek.* Ez az „eredmény" sok évtizedes társadalmi folyamatok eredője; ma már olyan fokra jutott, hogy az aprófalvak jelentős többségében a helyi társadalom nem egyszerűen csonka, hanem jellegzetesen féloldalas, a szegénység irányában torzított.

6.2. Visszaszivárgás

Az igazsághoz tartozik, hogy az országon belüli vándorlás korántsem egyirányú, abban az általános tendenciával ellentétes áramlatok is megjelennek. A falu-város irányú költözések az összes vándorlásnak évente alig a harmadát teszik ki; a költöző családok felét — igaz, többnyire nagyobb és szerencsésebb fekvésű — falusi települések fogadják be. De a befogadó települések között kell lenniük — tudjuk, hogy vannak — hátrányos helyzetű aprófalvaknak is. Az ide költözésnek, visszaszivárgásnak az utóbbi tizenöt évben három fő típusát tapasztalhattuk:

a) A tsz-ek és ÁFÉSZ-ek ipari-szolgáltatási melléküzemágai munkalehetőséget kínáltak olyan fiatal szakmunkásoknak és a feleségeiknek is, akik e formálisan „mezőgazdasági" munkaviszonyt tényleges mezőgazdasági tevékenységgel, tudniillik családi kistermeléssel kívánták összekötni. A személyes cél, legalábbis a megfogalmazott törekvésekben, átmeneti volt: a gyors pénzfelhalmozásra és a megfeszített munkára a mielőbbi otthonteremtés, építkezés céljából volt szükség. Ma a központi gazdasági szabályozás, a szövetkezetek adóztatása egyre nehezebbé teszi a melléküzemágak — időközben többször átértékelt — működését, s így ennek a fajta mozgásnak a perspektívái elapadóban vannak.

b) Kiürült, elöregedett és elszigetelt aprófalvakba cigánycsaládok költöznek. A maradék magyar lakosság néhány éven belül végképp elmenekül, és cigánygettó lesz az aprófaluból.[13] A folyamat eddig néhány

tucat falvat kebelezett be — avagy szakított le a nyilvános „nagy" társadalom testéről.

c) Végül a visszaszivárgás legújabb formája a második gazdasághoz való megváltozott viszonyból nőtt ki. Egyre nyilvánvalóbb ugyanis, hogy gazdasági rendszerünknek a második gazdaság nem csupán esetleges és mulandó eleme — s ha így van, az egyes emberi életek szemszögéből sem kell hogy esetleges és mulandó legyen. Teljes családi életstratégiákat lehet — s újabban szokás — a második gazdaságbeli gazdasági szerepekre építeni. Elsősorban persze (erősen specializált) mezőgazdasági kisvállalkozásokról, sőt ezek egész láncolatáról van szó. Ez két formában is a falusi lakóhelyhez kötődhet. Az egyik: a tehetősebb falusi szülők a gyerekeiket a szülőtájukon, elérhető közelben igyekeznek elindítani, és így (mint a jelenség legalaposabb ismerője és elemzője írja) „... a rokonság családi gazdaságaira támaszkodó vállalkozási hálókat kialakítani" törekednek.[14] A másik utat a szegényebb falusi családok gyerekei járják. Ők, különböző társadalmilag periferikus helyzeteket kipróbálván, több költözés után megtelepednek valamely kis falu elhagyott, de használható állapotban lévő házaiban, és „szerencsét próbálnak". (Természetesen ez is főként mezőgazdasági tevékenységekkel történik.) „Új, magyar «vadnyugat» alakult ki, amelyben — a működő hivatalos szervezeti központoktól távol — sokan megpróbálhatják, mire képesek" — írja az imént idézett Juhász Pál.

Nem tudjuk pontosan, hogy ez a legújabb folyamat mennyire erős, tömeges. Azt sem tudhatjuk, hogy a vállalkozó szellemű újdonsült „telepesek" közül hányan maradnak talpon, s ha sikeresek, hová irányítja majd őket a beérkezettség érzése vagy éppen tartós ambíciójuk a gyarapodásra.

Van mindenesetre egy figyelmeztető *demográfiai* jelenség, amely szinte önmagában is kérdésessé teszi e sporadikus falusi „felfrissülés" perspektíváit. Nevezetesen: az aprófalvakban a fiatalok közt vészes *nőhiány* figyelhető meg. Míg a 20—29 éves korosztályban országosan 3,5% a férfitöbblet, az aprófalvakban 100 ilyen korú nőre 122 (!) korukbeli férfi jut. A falvak *vándorlási vesztesége* egyébként (az oda- és elvándorlások *egyenlege*) a 20—29 éves nőkből csaknem háromszor akkora, mint a hasonló korú férfiakból. Mindennek a hátterében valószínűleg nem speciálisan aprófalusi és voltaképpen nem is demográfiai jelenségek állnak. A magyarázat az lehet, hogy a fiatal nők pályaválasztási (és lakóhelyválasztási) aspirációi „urbanizáltabbak", mint a fiatal férfiakéi. A nők jóval nagyobb arányban törekednek a közepesen kvalifikált szellemi foglalkozások felé (ez már középiskola-választásukon is megmutatkozik), s

ilyen munkahelyeket az aprófalvakban nehezen találnak. Mivel a fiatal nőknek a nem fizikai munkák iránti aspirációi a hetvenes évektől a hazai társadalmi mobilitás „fő irányába" mutatnak, sőt tapasztalati tény, hogy a lezajlott mobilitási folyamatok egyik legtömegesebb jelensége éppen a fizikai családokból származó lányok szellemi pályára kerülése volt, azt kell mondani, hogy a „telepesek" duplán is társadalomtörténeti „ellenáramban" mozognak: mezőgazdasági tevékenységre vállalkoznak, és ez lehetséges élettársuknak egyre kevésbé kínál életperspektívát. Ez a jövő így eléggé bizonytalannak látszik; a fiatalok *otthon*teremtése végül is *páros* vállalkozás.

7. HOGYAN ÁLL A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSI „REFORMGONDOLAT"?

Az aprófalvak társadalomszerkezeti leromlásának illusztrálásával itt lezárhatom azoknak a — csak részben közismert — történeti folyamatoknak a „felmondását", amelyek, mint jeleztem, meghatározó keretül szolgálnak az eddiginél ésszerűbb és célszerűbb településfejlesztési gyakorlat — és mechanizmusok — kiépítéséhez.

Mi az mármost, amit az elmondottakból a reformdivattal kacérkodó gondolkodás oly könnyelműen figyelmen kívül hagy? Miért nem házasíthatók össze a reformszótár kulcsszavai ezekkel az ártatlan és száraz tényekkel: a munkahelyek és a lakóhelyek különválásával, az aprófalvak szervezeti és társadalomszerkezeti elszegényedésével? Hol zavarják ezek a tények az infrastruktúra-fejlesztés vagy akár csak a településfejlesztés intézményi és gazdaságszabályozási megújulását, mégpedig amolyan vállalkozás- és piacpárti, „reformanalóg" módon történő megújulását? Úgyszólván mindenütt. Lényegében kizárják a „reformanalóg" megoldásokat.

Tekintsünk el itt annak az ízetlen vitának a felmelegítésétől, amelyben az egyik fél a jóléti szolgáltatások „piacosításának" a lehetőségeit latolgatja (az egészségügytől az óvodáig), míg a másik körömszakadtáig védi e „szocialista vívmányok" non-profit jellegét. Egy érvet persze még ehhez az áldatlan vitához is szállíthat a fenti „történelemóra": azt tudniillik, hogy éppen ott, ahol a legbántóbbak a hiányok a lakossági infrastruktúra szolgáltatásaiból, nevezetesen a legkisebb településeken, valószínűleg a fizetőképes kereslet is a leggyengébb. A szóban forgó szolgáltatások „vállalkozásba adásától" így nem is remélhető éppen ezeknek a hiányoknak a felszámolása; hiszen az aztán mégiscsak bolond vállalkozó volna, aki ilyen nyomorúságos piacok közelébe igyekszik.

Maradjanak tehát egyelőre állami (helyi hatósági, tanácsi) kézben a jellegzetesen jóléti állami — bár jellegzetesen hiányos — helyi szolgáltatások és infrastruktúra.

Az *állami* (pláne: államigazgatási) fogalma a reformszótárban máris sajátos csengéssel szól; sajátossága az, hogy *hamisabban* cseng, mint a „lokális" (a „vállalati") és minden egyéb, a nemzetállamnál kisebb társadalmi integráció elnevezése. Emezek „igazabbak". A reform e kisebbek *autonómiája* irányába mutat. A gyors röptű asszociáció mindjárt *szabadságra* (az egyénére, a kisebb közösségekére) gondol; így azután az állami — mint személytelen vagy túlontúl személyes, mint központi, hatalmi, politikai stb. — alaposan lemarad a fogalmak és értékek szabad versenyében. Mintegy politikai reflex ma már, hogy a legtöbb társadalmi probléma kezelésében mindenféle állami megoldás helyett az *autonóm közösségek* által választott és kínált utat kell — ajánlatos — járni. Ha az egyes embereknek és kisebb csoportjaiknak több szabadságuk, önállóságuk, általában több autonóm cselekvési lehetőségük van, az önmagában is *érték*; egyszóval: az jobb volna. Az állam ezzel szemben amolyan *izé*: diktátumaival annyi mindent elrontott már, hogy nem sok jó várható tőle.

Ez a reflex nagyon is érthető, de nagyon is elvont; nem biztos, hogy minden konkrét társadalmi dilemmában jó tanácsot ad. Én arra a korszerűtlen gondolatra jutottam, hogy az itt tárgyalt problémák vonatkozásában az autonómia nem szükségtelen ugyan (sőt a maga helyén igencsak szükséges), de önmagában nem nyújthat megoldást — az állami „technikák" viszont nyújthatnak.

A reform-adaptációnak ezen a területen (is) több változata van forgalomban. Mielőtt sorra venném őket, célszerű a legfontosabb közös vonásukról — és közös tévedésükről — beszélni.

7.1. Fegyverletétel csata előtt

Ez a tévedés az, hogy a lakossági infrastruktúra fejlesztésében, éppúgy mint a vállalati szférában, *irányítási, szervezeti* és *szabályozási* reformra van szükség; *csak* ezekre vagy *elsősorban* ezekre. Ha a „lokális" szint releváns szervezeti egységének a *helyi tanácsokat* tekintjük, lazuljon ezek hierarchikus irányítási függése (megyétől, államtól), meg kell újítani belső szervezetüket, demokratikusabbá tenni a bennük működő döntési mechanizmusokat, végül fel kell szabadítani gazdálkodásuk merev szabályozását.

Ezek persze szükséges és rokonszenves célkitűzések, de sajátos mó-

don visszafelé sülnek el, ha nem teszünk hozzájuk még valamit. Azt nevezetesen, hogy a lakossági infrastruktúra mindenekelőtt *gazdaságpolitikai* „reformra" szorul; olyan *központi döntésre* tehát, amely e tevékenységek társadalmi és összgazdasági súlyát az eddigiekhez képest fölértékeli, s ehhez erőforrásokat is nyújt. Meggyőződésem, hogy gazdaságpolitikai váltás nélkül ezek a tevékenységek, a településfejlesztés semminemű megújulásra nem számíthat, az említett reformhármas nem hozhat eredményt.

Több mint másfél évtizede készültek az első olyan nemzetközi összehasonlító számítások, amelyek országunk infrastrukturális elmaradottságára hívták fel a figyelmet. Azóta több tucat írás fejtegette ennek az elmaradásnak a hátrányait, és három ötéves terv hivatalos dokumentumai és kommentárjai fogadkoztak, hogy ezentúl minden másképpen lesz. De nincs minden másképpen. Épületeknek kell berogyniuk, teljes hálózatoknak működésképtelenné válniuk, hogy némi figyelmet kapjanak; a halasztások után gyors tűzoltás, azután megint halasztás, halogatás következik. Végül is érthető, ha kritikusai „beleunnak" ebbe a helyzetbe, mondván: ha semmi jel arra, hogy központi eszközökkel változtassanak rajta, akkor lássuk inkább a helyi eszközök és a helyi közösségek erejét. Azok majd csak többre lesznek képesek. S innen már egyenes út vezet az irányítási, szervezeti stb. reformok követeléséhez, mint olyanokéhoz, amik majd mindent meg is oldanak.

Elhiszem, hogy a központi, hivatali fülek süketségén áttörni, s ebben a törekvésben minduntalan kudarcot vallani fárasztó dolog. De aki annyira intranzigens társadalomkritikus, az ne legyen olyan fáradékony. A mechanikus reformadaptáció büszke elfordulása a központi, állami megoldásoktól tudniillik így *kapituláns* magatartássá válik. Sőt lényegében teljes *kapitulációvá.*

A kapitulációt azután a „reformer"-gondolkodás *kompromisszum*má, sőt a központi hajlandóság váratlan felélénkülése láttán részleges *eredménnyé* stilizálja. A központi gazdaságpolitika fordulata ellenében felmutatott alternatíva (önszerveződés, autonómia, demokrácia) egyúttal bizonyos jobbító *hit*tel is feltölthető — s a kapituláció már föl is oldódik a demokrácia által hordozott erkölcsi jóban. *Az „erkölcs csele" feledteti az ész vereségét*; a reformerek harcosok maradnak.

A merev hivatali központoknak ez ellen semmi kifogásuk; hajlandóságuk az autonómia jelszavának átvételére egyenesen nyájas. Ennél jobb üzletre tudniillik aligha számíthattak volna. *Pénz helyett demokráciával fizetni* vagy — hiszen résen vannak azért — a helyi kezdeményezések verbális bátorításával — ez valóságos happy end a telepü-

lésfejlesztésről folyó, őket is nagyon-nagyon untató hadakozások után. Nincs még egy dolog, ami gazdasági kormányzatunknak jobban kapóra jönne, mint ha elcsitul az infrastruktúra gazdaságpolitikai elhanyagolása fölötti háborgás, és helyét az a követelés foglalja el, hogy engedjenek végre utat az állampolgári és települési iniciatívának (külföldi neve is van!), az öntevékenységnek stb.

Feltűnő egyébként, hogy az állampolgári öntevékenység, sőt önszerveződés központi bátorítása — ez immár teljességgel hivatalos irály — milyen egyértelműen a *lokális* csoportokra vonatkozik (és korlátozódik). *Munkavállalói* minőségükben, *munkahelyi* csoportként hasonló önszerveződésre honfitársaink már nem kapnak biztatást. Spontán szerveződési hajlamaikat éljék ki otthon, áldozatkész lakosként, ne a munkahelyükön, több bérért hőbörgő munkavállalóként.

Nem olyan nagy csalafintaság ez, hogy nehéz lenne fölismerni: politikai félelem övezi, tartózkodás gátolja azt a csoporttörekvést, amelyben könnyen integrálható egyéni érdekek szerveződnének, és amely bizonyára még keményebb béralkuhoz, munkásönvédelemhez vezetne, míg biztatást kap az a csoporttörekvés, amelynek nincs erős kohéziója, de amely, ha mégis sikeres, anyagi terheket vállalhat át a központi költségvetéstől. A tévedésnél jóval több, mondhatni, hiba, hogy a falufejlesztés tárgykörében folyó „reformerkedés" ezzel a kétes politikával lép szövetségre.

Íme, két idézet:

„Az alapvető kérdés, hogy...(a tanácsok rendelkezésére álló) évi mintegy 100 milliárd forint miképpen növelhető? Úgy gondolom, hogy ebben a kérdésben nem a központi költségvetéstől, hanem a helyi gazdasági önállóság kibontakoztatásától várhatunk érdemi hozzájárulást."

„Minden azon múlik, hogy a helyi közösség képes-e és hajlandó-e önként «europaizálni» faluját. Állami pénzből és — egyre növekvő mértékben — saját jövedelemből. Nem háborgok azon, hogy az állam átpasszolja e feladatot a társadalomra, mert a háborgással nem lehet elérni semmit. Az áthárítás a jelenlegi «ahogy lehet» ."

Szabad szemmel ezek bizony nehezen megkülönböztethető szövegek. Pedig az elsőt az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium főmunkatársa[15] írta, a másikat egy független, a falvak megújulásának ügyében igencsak elkötelezett fiatal író[16]. Az állami hivatal alkalmazottja „úgy gondolja" (merőben magánszemélyként, mert az idézett írás történetesen olvasói levélként, egy budakeszi illetőségű közgazdász véleményeként jelent meg), a független író pedig „nem háborog". Jól megvannak egymással. Túl jól. És mert mindkettő-

jüknek ugyanaz jutott eszébe, az álláspont közös — lehet cselekedni.

Az idézetek persze nem reprezentatívak, mert ezen a területen a reformgondolkodásnak nincsenek reprezentatív, kiemelkedő és hangadó személyiségei. Ezek a szövegek éppen a kiválasztásuk esetlegességében sokatmondóak; nap mint nap olvashatni hasonlókat.

Az intellektuális fegyverletétel egyébként nem ok, hanem következmény: aki túlontúl is az idők szavára hallgat, annak füle előbb-utóbb becsukódik a 10-15 éve megütött hangokra. Magyarán: a gazdaságpolitikai fordulat követelése azért felejtődik el, mert „aktuálisabb" dolog a szervezeti, szabályozási stb. reformokról beszélni. Az apparátus a legérdekeltebb pontjain persze ezekkel a reformokkal szemben is fenntartással él, és kemény ellenállást mutat — és ez az *„erkölcs cselének"* másik trükkje. Ki ne kívánna hős lenni a személytelen bürokrácia ellenében? Ki ne érezné úgy, hogy jó dolog, ha végre önállóan gondolkodik (mert *mást* gondol, mint a legmerevebb hivatalnok), engedhet — picike — anarchista hajlamainak, antropológiai optimizmusának vagy a kisközösségek eszméjéhez fűződő — vele született — vonzalmainak? Hiszen ez csupa *jó*fajta energia.

Nos, azt állítom, hogy ezek az energiák az észrevétlen kapituláció után rossz irányba lódulnak meg.

7.2. Önfinanszírozás

A mechanikus reformadaptációnak két, jól megkülönböztethető alapváltozata van forgalomban. Az *első* azt tartja, hogy az infrastrukturális településfejlesztési funkciókat továbbra is külön kell választani a vállalkozási szférától; a *második* azt, hogy egy-egy település tanácsának magának is vállalkozó gazdasági egységgé kell válnia. Ez utóbbi elképzelés azután két ágra szakad: jámborabb, óvatosabb változatában csak a természeti adottságokkal és az állami vagyonnal (föld, telek, épületek) való vállalkozásszerű gazdálkodásról van szó, míg a radikálisabb változat a termelőtevékenységek közös helyi koordinátorává és ösztönzőjévé léptetné elő a tanácsot, szélsőséges megfogalmazásban: lényegében pénzintézeti funkciókat adva neki. (Ez a variáns Juhász Pál elképzelése; a többi ötlet szerzőkhöz nehezen köthető.)

A fenti felosztás persze kissé túlértékeli e „reformgondolatok" fogalmi koherenciáját, koncepciójellegét. A valóságban nincs szó egymással versengő és eltérő alapozású koncepciókról, csupán egy-egy „megváltó" ötlet vázlatos odavetéséről. Az apró ötleteket elővezetőik irányt adó gondolattá stilizálják, s részletezésükkel nem sokat foglalkoznak.

(Mivel itt ezeknek az elgondolásoknak a *kritikája* a célom, előre meg kell mondanom, hogy ebben az írásban a saját javaslataim pozitív kifejtésében én sem fogok sokkal tovább menni. Bízom benne, hogy legalább reális és realista irányt tudok megfogalmazni.) Sok az átfedés, azonos vezérfogalmakat használnak más és más jelentéssel, és számos parciális, különösebb irányhoz nem köthető ötlet is felvetődik. Ez mind nem baj, hiszen ami az összes településen általában nem használható, még nagyon is értelmes javaslat lehet egy-egy sajátos tájegységben vagy településtípusban. Csupán azzal vitatkozom, hogy *általában* használhatók lennének-e, valóban megoldást ígérnek-e ezek a szórványos ötletek.

Kezdjük a legtöbbet ismétlődő fogalommal, az *önfinanszírozással.* A fogalom megjelenése felettébb érthető: ha az állami vezérlésű finanszírozás, a jövedelmek elvonása és újraelosztása annyira kétes eredményekhez és térbeli aránytalanságokhoz vezet, akkor az önfinanszírozás talán jobb megoldás lesz. Jobb, méghozzá két szempontból: *több* infrastrukturális forrás keletkezik így, és ezek *igazságosabban* oszlanak majd el.

A *több* erőforrás megjelenése persze inkább csak deklaráltatik: „A települések fejlesztésére fordítható pénzügyi eszközök növekedését eredményezhetné, ha a tanácsi gazdálkodás szélesebb körben válhatna *önfinanszírozóvá*" — írja például a már idézett dr. Szalóki. Ebben az esetben a „vállalkozó tanács" óvatosabb koncepciójával próbálkozik a szerző; a természeti erőforrások és az állami vagyon üzletszerű hasznosítása azonban túl vérszegény elképzelés ahhoz, hogy meggyőzzön a bevételek várható növekedéséről. Ez inkább csak ígéret: az önfinanszírozás éppen azt eredményezi majd, amire akkora szükség van, tudniillik több pénzt. Ha kiderülne, hogy ez az önfinanszírozás mindeme javak erőteljesebb — netán helyi szinten elhatározott — *adóztatását* és az adók helyi felhasználását jelenti (nem derül ki), még valamelyest hihetnénk a gyarapodó bevételekben. Már itt feltehető azonban a kérdés, hogy a szóban forgó helyi vagyon általános „felértékelése" vajon *egyformán* növelné-e mindenütt a velük gazdálkodó tanács pénzeit? Nyilván nem. Az állami vagyontárgyakban nem dúskáló aprófalvak, ahonnan esetleg már kétszáz éve azért rajzanak ki dolgozni az emberek, mert rossz és kevés a földjük, minden bizonnyal kevesebbet nyernének így. A kifogásolt térbeli aránytalanságok tehát fennmaradnának.

Ezzel máris az önfinanszírozás igazságosságfogalmánál vagyunk. Szókimondóbb szerzőkhöz fordulva erről igen plasztikus képet kaphatunk:

„Az aprófalvak *fejlesztésének alapját* a településeken *gazdálkodó egy-*

ségek és egyének adója képezze" (egyetemi adjunktus).[17] „A bevételi oldalról való megközelítés abból indul ki, hogy az egyes települések fejlődése (az infrastruktúra fejlesztése és üzemeltetése) alapvetően a település jövedelemszolgáltató képességétől függjön" (megyei tanácsi pénzügyi osztályvezető)[18]

(A második idézet kezdete, „a bevételi oldalról való megközelítés" azt jelenti, hogy a tanács kiadásai a bevételeinek mértékétől függnek, magyarán: annyit költ — és annyi költekezést tervez —, amennyi a várható bevétele. Erre a gondolatra még visszatérek.)

A képlet tehát az, hogy úgy fejlődjék egy település, ahogyan a *jövedelemszolgáltató képessége* ezt megengedi. (Addig nyújtózkodjék, ameddig a takarója ér stb.) A gondolat hátterében részint negáció, kritika áll, részint egy világosan kirajzolódó pozitív érték állítása. A kritika az eddigi gyakorlatnak szól, amelyben a központosított újraelosztás az egyes települések fejlődését elszakította azok jövedelemszolgáltató képességétől (vagy legalábbis áttekinthetetlenné tette ezek összefüggését), és amely végül is a falvakat méltánytalanul hátrányos pozícióba szorította. Az igazságot pedig éppen a jövedelemszolgáltató képesség, a *teljesítmény* elismertetése billenti helyre. Az állami redisztribúció átláthatatlan hatalmi kedvezései után íme egy objektív mérce; az önfinanszírozás reformjával *a teljesítmény igazságának* kora — és hona — lészen eljövendő.

Itt nyilvánvalóan a vállalati szféra reformszótárából vett „fogalmi importról" van szó — amott a *valóságos* teljesítmények *mércéjét* keresik a piacban —, de ez még nem minősíti ezt az álláspontot. Az sem, hogy a kétlépcsős redisztribúció hatásainak megítélésében, kritikai elutasításában túl sommásan jár el. Elsősorban az minősíti ugyanis, hogy a *teljesítményt* (jövedelemszolgáltatás) mint vezérlő *értéket* elfogadjuk-e ebben a tárgyban, a településfejlesztés kérdéseiben.

Én nem fogadom el. Az embereknek nemcsak a puszta élethez van joguk, hanem az élet minőségének bizonyos minimumához is. Nálunk, ugyanúgy mint mindenütt, létezik egy homályos, mégis társadalmi konszenzus által védett minőségi határ, amely alatt az emberi életet tűrhetetlennek tartjuk; valamivel „magasabban" talán létezik egy másik is, amely a még normális, elfogadható minőség első szintjét jelzi. A lakóhelyek minőségét — a lakástól az utcák állapotáig vagy az orvos elérhetőségéig — magától értetődően soroljuk e minőségi fokozatok elemei közé. Ebben is van a „tűrhetetlen" és a „még normális" — és így tovább — határait jelző minimum. A „tűrhetetlent", az emberi méltóságon alulit pedig itt is az emberi lét jogán utasítjuk el — füg-

getlenül tehát attól, hogy ... mindentől. Természetesen az egyéni teljesítménytől is. A „normálisra" szintén úgy szavazzuk meg a magunk (és mások) jogát, hogy nemigen szabunk feltételeket. És talán nem is kell ezt tovább magyarázni. Az *egyes* emberi életek minimális minőségébe a lakóhelyeknek olyan *közös* jellemzői is beletartoznak, amelyeket e településeknek, a lakók mindennemű egyéni és közös teljesítményétől függetlenül, közvetlen „viszontszolgáltatás" nélkül is nyújtaniuk kell. (A szóban forgó minimum egyébként lassan, az ország gazdasági fejlődésével lépést tartva, vagy éppen azt kissé megelőzve, „fölfelé" csúszó normaként él a közös tudatban.)

De nemcsak ezeknek a minimumoknak az *elvi* védelmében, *értékük magasabbra helyezése okán* tartom elfogadhatatlannak a „teljesítmény igazságát" a településfejlesztésben. Tapasztalati érvek is szólnak ellene. Az aprófalvakról az eddigiekben elősorolt történeti tényekre gondolok. Ezek a települések a gyakorlatban az említett „tűrési minimum" közelében lebegnek; minden további differenciálódás még magasabbra emeli a „fejük fölül" az életkörülmények átlagát, s ezzel együtt elmozdítja — ugyancsak fölfelé — ama konszenzuális, homályos alsó határt is. Félő, hogy az alá kerülnek, leszakadnak. Márpedig az egészen biztos, hogy a „jövedelemszolgáltató képesség" elvének érvényesítésével — még látni fogjuk, milyen bonyodalmas lenne is ez — a fejlődési lehetőségek tovább differenciálódnának.

Településfejlesztési „reformereink" ezt a világért sem akarnák. Nincs köztük egy sem, aki ne írná alá „város és falu közeledésének" vagy az „indokolatlan különbségek csökkentésének" minduntalan elhangzó — amúgy jogszabályba foglalt — programját. Így aztán, gondolatmenetüket részletezve, a legkülönbözőbb nyomon továbbindulva is meglehetős zavarba kerülnek.

Az első gond, hogy *hogyan mérjük ama „jövedelemszolgáltató képességet"*? Mi is ez?

A saját véleményemet már leírtam itt: egy-egy település gazdasági fejlettsége (hiszen erről van szó) sem mint potenciál, sem mint teljesítmény — szerintem — ma Magyarországon nem értelmezhető. Ehhez az értelmetlen valamihez kellene mármost illeszteni, arányosítani a települések infrastrukturális fejlesztési lehetőségeit. Nehéz ügy. Azt, hogy a munkahelyek eltávolodása a lakóhelyektől, az ingázás itt megzavarja a képet, a „reformgondolkodás" már megsejtette. Körülbelül azon az alapon, hogy a munkaerőt — az emberek ugyanis termelési tényezők — javarészt mégiscsak a lakóhelyeken „termelik újjá". Nem méltányos tehát, ha az ingázók által megtermelt jövedelemből lakóhe-

lyük semmit se lát, s az egyedül a munkát adó településen csapódik le.

„Ha a települések infrastrukturális ellátóképességét a településen keletkező jövedelmekhez kapcsoljuk (valamiképpen beleértve ebbe az eljáró dolgozók által megtermelt jövedelmeket is), akkor a lakosság oda fog áramolni, ahol az eltartóképesség kedvezőbb. Meggyőződésem, hogy ezek döntően nem a városok lesznek" — írja az idézett pénzügyi szakember.[19] (Az „eltartóképesség" a munkalehetőségek és a helyi infrastruktúra vonzó elegyét jelenti — hiába, sok az új szó. Ez szakma.) Hogy miből táplálkozik a szerző meggyőződése, miszerint dőlni fog a nép a nagy jövedelmű falvakba, nem derül ki. Vegyük viszont komolyan a kérdést, hogy *miképpen* lehetne az ingázók által megtermelt jövedelmet lakóhelyük javára fordítani. Nos, bizonyára úgy, ha munkáltatójuk adóit oda irányítják.

Igen, de *melyik* adóját? Kissé kitágítva a kérdést: milyen bevételek illethetik egyáltalán a helyi tanácsokat? Mindannak, ami a településen „jövedelmet szolgáltat", valahogyan hozzá kellene járulnia ezekhez a bevételekhez. Adóztatható a *termőföld*, bérleti díjat (vagy hasonlót) lehet kivetni minden használatba vett belterületi négyzetméterre, adóztatni lehet a *termelő állótőkét* (vagyonadó), végül a helyben foglalkoztatott *élőmunkát* (béradó). Ezek a jövedelemtermelő *potenciál* elemei. Az ingázás jelenségére ezek közül az élőmunkára kivetett adó reflektálhat — arányosan „hazaküldhető" a bejárók lakóhelyére. De helyreütöttük-e ezzel azt az igazságtalanságot, amely abból ered, hogy ingázás egyáltalán létezik? Aligha. Vagy küldjük a bejárók után a termelő (közületi) vagyonadó egy részét is? Mekkora részét? Nyilvánvaló, hogy az aprófalvak, egyszerűen gazdasági funkcióik megritkulása, a helyben működő termelő tőke hiánya vagy csekély méretei következtében, óriási hátrányba kerülnek így.

S ugyanez történnék az adók kivetésének összes lehetséges (és valóban gyakorolt) változatával is. Nemcsak a jövedelemtermelő termelési tényezők, hanem maguk a jövedelmek is megadóztathatók. (Az imént idézett szerző például előbb „jövedelemszolgáltató képességről" beszélt, azután „keletkező jövedelmekről".) Az még világos dolog, hogy a személyi jövedelmek utáni adót ki-ki ott fizeti be, ahol lakik. Igen ám, de a vállalati jövedelmek utáni adót hol kellene befizetni? Megint csak az ingázókra gondolva: ha a munkáltatójukra ezen a címen kirótt adó az ő lakóhelyükre kerül, akkor nem olyan ez, mintha a szóban forgó vállalati jövedelmet egyedül az élőmunka teremtette volna, s abban a — másutt lévő — termelőberendezéseknek, épületeknek nem lenne

szerepük? Pedig van, nem? Akkor tehát maradjon a vállalati telephely településén ez a befizetés? Így meg az ingázók teljesítményét nem ismerjük el — pedig bizonyára benne van a megadóztatott vállalati jövedelemben az is. Kész a csiki-csuki.

Ez a dilemma megismétlődik akkor is, ha a vállalati jövedelmek adóját mintegy „feloldják" a személyi jövedelemadóban (a vállalat adóköteles jövedelmének egy részét a dolgozók jövedelmeként fizetik ki, majd ezt adóztatják). Az aprófalvakban élők az alacsonyabb jövedelmű munkavállalók közé tartoznak, s így a személyi jövedelemadó az ő kárukra differenciál. De — másrészt — mivel így „hazaviszik" a nagyobb településeken működő termelő állótőke produktumát, tulajdonképpen amazok a települések károsodnak. Mennyivel? S ha ezt „visszabillenti" egy ott kivetett vagyonadó? Hol az egyensúly?

A dilemmákat még sorolhatnánk — hiszen vannak helyi forgalmiadók is, az egykori regálék számos utóda létezik még, és adóztatható a helyi infrastruktúra szolgáltatásait fogyasztó minden személy és közület is, éppen fogyasztása arányában stb. De nem hiszem, hogy érdemes lenne tovább rágódni ezeken a kérdéseken. Minden adórendszerrel szemben föltehetnénk őket — a válasz alkalmasint az volna, hogy adókkal, bérleti díjakkal stb. sok mindent lehet csinálni, de *igazságot osztani* nemigen lehet velük. És még valami: hogy *nem* tükrözik egy-egy település jövedelemtermelő képességét. Lévén ez értelmetlen, bizony, másutt is.

Két dolgot mégis meg kell jegyezni a felvillantott furcsa csiki-csuki helyzetről. Az egyik az, hogy a kisebb településeken *mindenből* kevesebb van, amit adóztatni lehet: kevesebb a föld, a termelő állótőke, a lakók jövedelme — minden. Ez pedig a hosszú ideje tartó polarizálódás, ama félig objektív, félig nem objektív történeti folyamatok következménye. Másrészt: az önfinanszírozás eszméje nemcsak egységes adókat, bérleti díjakat stb. feltételez, hanem bizonyos helyi *adóztatási autonómiát* is. Lehet (lehessen) *kevésbé megadóztatni* valamit-valakiket, hogy a kedvezmények a településre vonzzák őket (persze letelepedésük egyéb haszna reményében), és lehet *jobban adóztatni* valamit-valakiket, ha a jövedelemtulajdonosok egyetértenek az így vállalt nagyobb áldozat közös céljával. Ez a kettő is igen derék, nyílt verseny, de a kisebb települések ezekben a versenyekben is a leggyengébb pozíciókból indulnak; szintén a mai, objektív valósággá lett elszegényedésük miatt. Ezért végül is a „teljesítmény igazságának" legkülönösebb érvét, miszerint a jövedelemszerzés piacán *mindenki egyenlő*, a polarizálódás súlyos tényeivel szembesítve csak tudatlanságnak vagy hazugságnak

tekinthetjük. Például: „A normativitás egyfelől egyenlősít: a források megszerzésének harcában *azonos esélyek*et ad a településeknek..."[20] — írja a Pénzügyminisztérium egyik előadója. Itt aztán minden fogalom a visszájára fordul: a normativitás, az egyenlőség, az azonos esélyek emlegetése „korszerűen" takarja azt az elemi tényt, hogy a települések fejlődési esélyei nem egyenlők, ugyanúgy, ahogy eddigi fejlődésük, mai — még értelmezhető — fejlettségük sem egyenlő. Itt *nincsenek, nem is lehetnek egyenlő esélyek.*

7.3. Egyéb vajákosságok

Szerencsére nem hazudik mindenki ekkorát. Több „reformer" szerző azonnal elismeri, hogy az önfinanszírozás eszméje — illetve gyakorlata — felerősítheti a helyi források térbeli differenciálódását. Ha a helyi adók nem volnának elegendők — vág a probléma elébe például az idézett egyetemi adjunktus —, akkor az aprófalu vehessen föl *kölcsönt.* Ez nagyon korszerű és népszerű dolog, s követi is mindjárt a siránkozás, hogy bankrendszerünk mennyire kifejletlen, s hogy mennyivel több hitelnyújtó intézményre és formára lenne szükség. (Ami persze szentigaz.) De arról még soha egy sort sem olvastam, hogy az így megsegített aprófalusi tanácsok végül is *miből fizetnék vissza* a hiteleket. A gondolatsor itt elakad.

Másképp lódul neki — és másfajta ellentmondások felé — az az engedékenyebb reformizmus, amely nem zárja ki a *redisztribúció*, az *állami támogatások* szerepét sem. A leggyengébbek persze részesüljenek ilyesmiben. A problémát ebben az okozza, hogy ettől az apró „egalitárianus" és „etatista" engedménytől az egész önfinanszírozási konstrukció szétporlad. A már említett, úgynevezett *bevételi szemléletet* például a tanácsi pénzek tervezésében egy csapásra ennek ellenkezője, a *kiadások* felől való közelítés váltja fel. (Ez azt jelenti, hogy a tanács az ellátandó feladatait veszi sorra előbb, s ezekhez tervez — részben kap — forrásokat.) Ha ugyanis egyáltalán *van* állami támogatás, akkor megkérdezhető, hogy ez *mennyi*? Miért épp annyi? Kissé belegondolva kiderül, hogy az állami támogatások *minimumát* az a keret jelenti, ami a leggyengébb feltételekkel induló tanácsok — illetve ezek helyi intézményeinek — puszta fenntartásához, működtetéséhez szükséges. (A *maximumot* természetesen a központi költségvetés „áldozatvállalási készsége", azaz gazdaságpolitikai döntés határozza meg.) A szóban forgó minimumkeret megállapítása mögött tehát olyan kalkulációnak kell állnia, amely valóban a *kiadások* szükségesnek elismert minimumát

igyekszik először becsülni. Arról viszont még nem olvastam, hogy az „önfinanszírozás" konstrukciójába mindez hogyan lenne beépíthető, s miképpen lehetne eljárni a legszükségesebb állami támogatások megítélésében vagy a támogatandók körének meghatározásában *más* módon is. És persze az is kérdéses, hogy miért önfinanszírozó az a *rendszer*, amelyben esetleg a települések *többségének* ilyen kivételes forrással kell megtoldani a bevételeit.

(Ezt a gondolatmenetet egyébként még soha, egyetlen szóbeli vitában sem sikerült eddig megértetnem. Vitapartnereim méltánytalannak tartották, amiért nem gondolati rugalmasságot, hanem zűrzavart láttam ama toleráns kijelentésük mögött, hogy egye fene, legyen azért némi állami támogatás is — elvégre az esélyek valóban nem egyenlők. Ha az önfinanszírozással megfér a redisztribúció, hogy lehet, hogy emezzel nem fér meg az önfinanszírozás?)

Sokkal lehangolóbb persze az a gondolati zsákutca, amelybe nem egyszerű tudatlanság vagy zavarosság, hanem egyértelmű jó szándék viszi bele a töprengő „reformizmust". A sporadikus ötletek egyik legjellegzetesebb típusa tudniillik úgy indul el, hogy akár kizárjuk, akár elfogadjuk a hitelt, állami támogatást, szükség lenne itt a leépülő aprófalusi *gazdasági funkciók feltámasztására*, felcserélésére: erősödjék meg az elsatnyult jövedelemszolgáltató képesség. (Meg a népességmegtartás képessége.) Ha ugyanis ez sikerül, akkor a falu megfiatalodik, s a több jövedelemből telik majd infrastruktúrára is.

Első hallásra nem gondolná az ember, hogy ez éppenséggel a legkevésbé jámbor „reformizmus". A szubjektív jó szándék egészen veszedelmes ideológiai atyafiságba keveredik.

Az érvelést rövidre is lehetne zárni: ha tudjuk — márpedig tudjuk —, hogy miféle infrastruktúra hiányzik az aprófalvakban, s általában az országban, akkor *közvetlenül* erre kell célozni a megoldásokat. Minek azon mesterkedni, hogy *előbb* megszülessék az a gazdasági potenciál, amely *utóbb* maga enyhít(het)i az infrastruktúra hiányait? A tanteremhiány tanteremépítéssel kitűnően orvosolható, legyenek bármilyen bonyodalmasak — akár valóban a helyi gazdasági funkciók elszivárgásáig nyúlóak — az okai.

Nos, máris itt áll (nem tudtam elkerülni a leírását) a furcsa, „materialista" képlet: a *gazdaság* van mindennek a mélyén — ha jövedelemtermelő képesség kell, a gazdaságot kell mindenekelőtt megizmosítani —, abból lesz infrastruktúra is — ergo: ez *a teendők sorrendje*. (Közömbös, hogy a tényleges logika itt nem a gazdaság, hanem a helyi jövedelemtermelés primátusából indult ki.)

„Mire kellene a támogatás?" — kérdezi az újságíró Szabolcs-Szatmár megye nyugalmazott megyei pártbizottsági titkárától. „Munkahelyek teremtésére, iparosításra. Ez aztán automatikusan magával hozná esélyeink javulását, mert nagyobb lenne az infrastruktúrára költhető összeg is, az a bizonyos egy főre jutó tanácsi beruházás" — szól a válasz.[21]

És egy fiatalosabb változat, intő módban:

„...«bármi áron» nem lehet feláldozni a hatékonyságot, a jelenért a jövőbeni több értéket."[22] (A szerző az egyenlőség eszméjének túlhajtásától óv éppen.)

A *teendők sorrendjét* említettem az imént; és szinte mindegy is, hogy *iparosításnak* vagy gazdasági *hatékonyságnak* nevezik a jelenben a jövő zálogát, nagyon furcsa helyről ismerős a hang. Az *aranytojást tojó tyúk* kárál így. Ugyanaz a vén jószág, amelynek nevelgetése nevében máig késik az infrastruktúrát preferáló központi gazdaságpolitika. A halogató *országos* gazdaságpolitika halasztásait és mulasztásait hasonló *helyi* gazdaságpolitikával kellene — ezek szerint — feledtetni. Ez a lokális kistestvér. Csak még egy kis türelem: az iparosítás, a hatékonyság vagy akár az agrártermelés regenerálása, ráncba szedése *után* eljő majd a lokális Kánaán.

Minthogy a *falvakról* van szó, természetesen a helyi *agrárpotenciál* regenerálása a gyakoribb program. S ennek lehet ugyan némi realitása, mondjuk 200-300 faluban — de 1500-ban? És ahol realitása van: ez lenne az általános haladás iránya? A vállalkozó, telepes szabad paraszt? „Új vadnyugat" — parasztpionírokkal, 1985-ben?

Az erőforrás pedig még mindig ugyanaz: az önsanyargató, órákat nem számláló paraszti munkamorál, amelyet oly nagy sikerrel fogott igába a háztájizást, majd a vállalati gmk-zást ígérő — és nyújtó — merev nagyüzemi szervezetrendszer. Ez lenne a mi előremutató tradíciónk az infrastruktúra fejlesztésében is. (Biztos, hogy nem hátra mutat?) Körültáncolva népművelői populizmussal, kollektivista — de büszkén kollektivista — ábrándokkal, bátoríttatván az eladható Herz-szalámi népgazdasági hasznával, s demokráciázva, demokráciázva. Szomorú egy reform, szomorú modernizáció ez.

Azaz csak szomorú kísérlet. Nem reálisabb ugyanis, mint a még meg sem kísérelt, másfajta „radikalizmusok" (konzervatív radikalizmus is van, úgy látszik). Nem reálisabb, mint amikor Magyary Zoltán munkatársai 1941 táján azt *bírták* kitalálni egyes aprófalvak munkanélkülisége ellenében (a sajtó régóta zengett már a földreform követelésétől), hogy fogjanak valami háziiparba: kosárfonás, ilyesmi.

Nos, körülbelül ezeket tudják ma a gazdasági reformnak az infrastruktúra-fejlesztésre „alkalmazott" változatai. Nem sok. De hát ez is objektív *tény*: ez van.

Végül néhány, az elmondottak után cseppet sem meglepő, és a legkevésbé sem új gondolat arról, hogy mi az, ami kicsit azért jobb volna:

- több infrastrukturális beruházás; a közlekedés, a vízgazdálkodás kiemelése; a lakásépítés piaci formáinak pénzügyi (kapacitásoldalról pedig szervezeti) újrarendezése; a szociális lakásépítés szinten tartása;
- átgondolt programok a növekvő aprófalusi munkanélküliség ellensúlyozására;
- megnövelt tanácsi pénzeszközök, amelyeknek forrásai közt általános és kiegyenlítő célzatú állami támogatás is van, de amelyek szabályozásának lényege az, hogy a *felhasználásuk* szabad.

A mostanában valóban elkövetkező szervezeti és szabályozási reformok a településfejlesztésben számos új feszültséget teremtenek majd, miközben számos régi tovább él. Jó volna, ha ezek elemzése és a reformok eljövendő kritikája a mai „szövegeléseknél" körültekintőbb és mélyebb intellektuális teljesítményeknek sikerülnének.

JEGYZETEK

1. A hazai településtudományi irodalom az 1000 lakosúnál kisebb falvakat összevontan *kis*falvaknak, közöttük az 500 lakosúnál kisebbeket *apró*falvaknak, a 200 fő alattiakat pedig *törpe*falvaknak nevezi. Ebben az írásban az összevont kategóriát szintén 1000 lakossal definiálom, de a köznyelvben legjobban meghonosodott *aprófalu* szóval jelölöm.

2. A községek száma csökken, 1970-ben még mintegy 3200 község volt. Néhányat várossá nyilvánítanak közülük, és jóval többet, mint ismeretes, városokhoz vagy nagyobb községekhez csatolnak, és ezek így elveszítik közigazgatási különállásukat. (Úgynevezett egyéb belterületként, mint az „anyatelepülés" része szerepelnek az egyre ritkább adatgyűjtésekben.) Ez az adminisztratív aktus egyébként elrejti néhány egészen apró falu teljes elnéptelenedését is — nem Gyűrűfű volt az első, és nem is az utolsó kiürült magyar falu. Azoknak az úgynevezett *külterületi lakott helyeknek* a száma pedig, ahol a népesség meghaladja a 200 főt (s amelyek már vagy még nem önálló községi egységek), 1980-ban 364 volt. Mindezzel számolva becslésem szerint nem 3000, hanem mintegy 3700-3800 zárt falusi település van Magyarországon. A többletet természetesen aprófalvak adják. Köztük cigánytelepek éppúgy lehetnek, mint jól felszerelt állami gazdasági vagy ipari telepek, egy-egy várossal valóban összenőtt, vagy attól örök időkre elkülönülő (mert távol fekvő) aprófalvak. Ezért rendkívül nehéz megállapítani, hogy infrastruktúrájuk általában jobb-e vagy gyengébb, mint a községi statisztikákban megjelenő, önálló nevű társaiké.

3. Az adatok forrása itt és a továbbiakban, ha azt külön nem jelölöm: 1980. évi Népszámlálás, 30. köt. KSH Budapest, 1982.

4. Konrád György és Szelényi Iván emlékezetes cikkében szerencsétlenül megválasztott és könnyen támadható érv volt, hogy a *városi* és a *nem mezőgazdasági* népesség számának különbségét mintegy az „alulurbanizáltság" mutatójaként értelmezték. A két adat közötti rés, valamint ennek hirtelen kitágulása rengeteg problémára utal — az ingázástól a falusi munkahelykínálatig —, de történetesen a városfejlődés elmaradottsága, késleltetettsége, az ország alulurbanizáltsága nem illusztrálható vele. Tekintve, hogy a magyar tervezési és statisztikai gyakorlatban használt városfogalom amúgy is tisztán adminisztratív tartalmú — azaz a tényleges urbanizációs szintet nem fejezi ki —, lényegesen meggyőzőbb lett volna az urbanizáció hagyományos naturális mutatóival (a vízvezetéktől az emeletes házakig) jellemezni a magyar településhálózat alulurbanizáltságát. Minthogy az valóban alulurbanizált. Hasonlóan szerencsétlen érvelés volt a falun élő és a városban dolgozó ember „paradoxonjáról", e helyzet „feloldhatatlan ellentmondásáról" beszélni — akár Erdei Ferencre hivatkozva is. (Az autó fel volt találva.) A cikknek úgyszólván mindenben igaza volt — csak jó néhány érvében nem. (L. Konrád György – Szelényi Iván: A késleltetett városfejlődés társadalmi konfliktusai. *Valóság*, 1971/12.)

5. Lencsés Ferenc: Mezőgazdasági idénymunkások a negyvenes években. Akadémiai Kiadó, *Agrártörténeti Tanulmányok*, 10., Budapest, 1982.

6. Forrás: 1980. évi Népszámlálás 33. és 36. köt. KSH Budapest, 1983, illetve 1984. Az *1960. évi népszámlálási adatokat* itt, csakúgy mint minden más vonatkozásban, erős fenntartásokkal kell kezelni. Ismeretes, hogy a mezőgazdaság kollektivizálása 1959 elején, 1959/60 és 1960/61 telén történt. A népszámlálás eszmei időpontja 1960. január 1. volt, azaz éppen a kampány közepére esett. Ez az állapot *már* nem az ötvenes évek végének és *még* nem a hatvanas évtized első felének a képét tükrözi; az adatfelvétel után néhány hónappal csaknem már százezerrel volt kevesebb az egyéni gazdálkodó, aktív lakosok tízezrei költöztek máshová, tízezrek váltak ingázóvá stb. Ezért, annak ellenére, hogy az 1960. évi az egyik legjobban *feldolgozott* népszámlálásunk, a magyar statisztika történetében ez az *adatfelvétel* talán a legnagyobb szabású szakmai balfogás is. Ebben az időpontban — bármennyire így kívánta is az évtizedes ciklikusság — egyszerűen nem lett volna szabad népszámlálást tartani.

7. A munkahely nevének és címének bemondása alapján nem biztos, hogy az ingázás tényleges mértéke is pontosan megállapítható. A hibaforrás a mezőgazdasági üzemek dolgozói esetében a legnagyobb, de például a kereskedelmi ágazatban ingázók száma és 1970–1980 közötti növekménye is túlzottnak hat.

8. L.: Barta Györgyi – Enyedi György: *Iparosodás és a falu átalakulása*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981.

9. A számításokban a tanácsi alapokban befizetett vállalati adók keletkezési helyét igyekeztünk megállapítani Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Somogy és Veszprém megyékben.

10. A Társadalomtudományi Intézetben a közelmúltban végzett rétegződés- és mobilitásvizsgálatban a megkérdezettek „települési státusát" megállapítandó, nagyszabású kísérletet tettek a mintában szereplő települések osztályozására. A kutatás elméleti előfeltevéseinek megfelelően a kapott tipológiának hierarchikusnak, graduálisnak kellett lennie. A faktor- majd clusteranalízissel elemzett mutatók között volt egy *Termelés-foglalkoztatottság* nevet viselő mutatócsoport is — csupa olyan

mutatóval, amelyek — nézetem szerint — települési szinten alig értelmezhetők, fokozatokba rendezett értékeik pedig csak hamis képet nyújthatnak. Jellemző egyébként, hogy az ingázásra vagy a helyi munkalehetőségekre vonatkozó adatok ebben a mutatócsoportban (termelés–foglalkoztatottság!) nem szerepeltek, szerepelt viszont például a háztartások vásárlási szerkezetének két mutatója is. A tipológiát készítő team vezetőjének véleménye szerint persze hibás és merev az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció *hierarchikus* szemléletmódja, továbbá meggyőződése, hogy modern településtudomány nem lehetséges a *településközi kapcsolatok* elemzése nélkül. A nagy apparátussal elvégzett számítások mindebből semmit sem tükröznek. (L. Rétegződésmodell vizsgálat, II.; Elmélet és módszerek; Baráth Etele: Kísérlet a települések osztályozására. Társadalomtudományi Intézet, Budapest, 1984.)

11. Nemes Nagy József: Az iskolakörzetesítés hatása az aprófalvak népességfejlődésére. *Területi Statisztika*, 1982/1–2., 109. old.

12. A kevés gyerek nem a *demográfiai magatartás* hagyományainak megszakadására, hanem a szülőként számba jöhető korosztályok *elköltözésére* utal. Az aprófalvakban élők általában több gyereket hoztak (és hoznak ma is) világra életük során, mint a nagyobb falvak és a városok lakói.

13. Csalog Zsolt: Jegyzetek a cigányság támogatásának kérdéséről. In: *Szociálpolitikai Értesítő*, 1984/2. Cigányügyi tanulmányok és dokumentumok. MTA Szociológiai Kutatóintézet, 1984.

14. Juhász Pál: A visszatorlódásról — változások a falusi fiatalság életében. *Kritika*, 1985/1., 6. old.

15. Dr. Szalóki Gyula: Lehetőséget az önálló tanácsi gazdálkodásra. *Figyelő*, 1985. május 9., 2. old.

16. Varga Csaba: Falu és közigazgatás. *Új Forrás*, 1984. április, 8. old.

17. Az aprófalvak közélete és ifjúsága. Konferencia Pécsett, 1984. február 3–4. KISZ Baranya megyei Bizottsága, 1985. Majdán János hozzászólása, 269. old. Az idézetek kiválasztása — a mennyiségi bőség zavarában — esetleges. Ebben a konferencia-kötetben még legalább egy tucat hasonló tartalmú mondat szerepel.

18. Várfalvi István: A tanácsi szabályozási rendszer továbbfejlesztése. Kaposvár, 1984. A települések fejlesztésének irányítását megalapozó kutatások c. OKKFT (B/4 jelű) program kiadványsorozata, 16. old.

19. Várfalvi István, uo., 17. old.

20. Novotnik Imre: A tanácsok szabályozórendszere és „csőd"-helyzete. Budapest, 1985. A települések fejlesztésének irányítását megalapozó kutatások c. OKKFT (B/4 jelű) program kiadványsorozata, 13. old.

21. Vigh Sándor: Felszólalás egyenlő esélyekért. Riport dr. Tar Imrével, a megyei pártbizottság nyugalmazott első titkárával. *Népszava*, 1985. április 22.

22. Novotnik Imre, uo., 19. old.

AHOL AZ ENGEDÉLYEZETT DEMOKRÁCIA MIT SEM ÉR*

A hetvenes évek értelmiségi esti beszélgetéseiben, hivatali értekezletein pihentető csevegés kezdődött, ha valaki a társaságban megjegyezte: *fantasztikus, hogy micsoda fejlődés van falun!* Tapasztalatot mindenki hozott magával; a helyeslő kórus új házak sorát idézte, „valóságos palotákat", melyeket „isten tudja, miből" építettek. Idővel meglett a magyarázat is, elkeresztelkedett második gazdaságnak, s a lelki szemek hunyorításaiban bizakodás csillámlott: nem kell ezt a népet félteni! És „a falu" mostanában ismét kurrens téma. A nyolcvanas években új remény keseredik az ajkakra: csupán *hagyni kellene*, hogy honfitársaink a maguk módján boldoguljanak, s meg is teszik, meg bizony. Példa rá „a falu", amely (egyfelől) továbbra is az elpusztíthatatlan lelemény és vállalkozó kedv szülőhona, csak éppen (másfelől) a bürokratikus tervezői akarat áldozata is. Az új családi házak és (például) a bezárt iskolák között nyilvánvaló az ellentmondás. Ez a kontraszt egy szabadabb jövőt sürget, ahol a közösségi önrendelkezést nem csorbítja az állami atyáskodás, nem infantilizálja senki az állampolgári tudatot, s *hagyják*, hogy ki-ki megmutassa, saját erejéből mire képes. Az önállóságuk tudatára ébresztett okos gyülekezetek igazi, felelős kollektív alanyokká válhatnának a falvakban is, és lakóhelyük dolgait bízvást jól intéznék maguk. Egy szó, mint száz: a falu a nagyon esedékes *demokratizálódás* terepe lehetne, ha valóságos összetartásának, önerejének a politikai intézményei is edényt kínálnának.

Két közhelyet, két évtized — egymásból következő — két illúzióját idéztem fel itt, némi hitetlen fanyalgással. Nem mintha nem lett volna helyenként imponáló és gyökeres a falvak átalakulása — az volt. Nem

* Megjelent az *Új Forrás* 1984 áprilisi számában. Vitaindító a folyóiratban a falvakról és a helyi társadalmakról rendezett eszmecseréhez.

mintha nagyon kedvelném az intervencióvá fajuló állami gondoskodást. Nem nagyon kedvelem. De azt hiszem, alaposabban kellett volna „körülnézni" falvainkban már tíz esztendeje is (a két számjegyű utakról letérni akkortájt még olcsóbb volt), és a „demokratizálást" sem volna szabad összekevernünk a demokráciával. A mai magyar falurendszer sem az elégedett körülpillantásra, sem a közhatalom gyakorlatának mintaszerű megújulására nem a legalkalmasabb terep. Egészen más történt és történik itt.

*

Mondandóm lényege — és azt gondolom, településrendszerünk egyik legsúlyosabb problémája — az, hogy a magyar faluhálózat differenciálódik, *erőteljes társadalmi polarizáció* megy végbe benne. Ez a probléma *nem azonos* az életkörülmények területi egyenlőtlenségeinek kérdésével (bár hatással van arra); a falvak elhelyezkedése a gazdasági és társadalmi szerkezetben más kérdés, mint az általuk nyújtott életviszonyok alakulásáé. A legelső szembetűnő tény a *méretek*, méretarányok polarizálódása. A falun élők részaránya az ország lakosságában már egy évszázada csökken, és ezen belül a leggyorsabban a kisebb falvak népességének súlya fogy. Az 1000 lakosúnál kisebb falvakban élők részaránya az össznépességben 1870-ben még 19, 1930-ban 13, 1960-ban 11% volt, ma pedig 7,6%. Hasonlóan csökken az 1000—2000 lakosú falvak részesedése is, amely 1970 óta 16%-ról 9,5%-ra esett vissza. A falusi településeken élők *abszolút száma* körülbelül 1960-ig emelkedett, azóta — a várossá nyilvánítások hatásától függetlenül is — csökken. Az elmúlt évtizedben már csak az 5000 lakosúnál nagyobb falvak népessége növekszik, a többié fogy. Minél kisebb falunagyságrendet vizsgálunk, annál gyorsabb a fogyás.

De a településméretek polarizálódása még nem minden. A tendencia, ismétlem, hosszú távú, legalább száz esztendeje tart, és hátterében elsősorban a falurendszer *gazdasági funkcióinak* fokozatos változása, átrendeződése áll. Az eredeti funkció a mezőgazdasági termelés volt, amelynek technikai színvonala évszázadokon át csak igen lassan változott. A közlekedési viszonyok és a technika, továbbá a birtokszerkezet hatásai tájanként másképp és másképp differenciálták a falvak méreteit és a bennük élő agrárnépesség vagyoni-társadalmi összetételét. Századunkban a mezőgazdasági termelés súlyának fokozatos csökkenése, az ipari, majd a tercier ágazatok térnyerése nyomán a falvak többsége

elveszítette eredeti gazdasági szerepét. A kapcsolat a *lakosság száma* — és megélhetése —, valamint a falvak termőterülete, *mezőgazdasági adottságai* között egyre lazul. (Ami persze nem azt jelenti, hogy a lakosok életében ezek az adottságok ne lennének fontosak ma is.) Mindez természetesen szintén különböző erővel érte és formálta át az eltérő méretű és közlekedési helyzetű falvakat. Az elköltözés vélhetően ott volt erősebb, ahol a mezőgazdasági munkahelyek száma a leginkább apadt, és ahonnan a napi ingázás a legkörülményesebbnek ígérkezett (vagy volt is már). A faluméretek — mennyiségi természetű — polarizálásával együtt pedig idővel teljesen új minőségű állapotok születtek: a *tartalmi következmények* éppen mostanában, az elmúlt tíz évben látszanak kibontakozni. És nem nagyon biztatóak.

A falvakból évről évre elköltöző emberek inkább a *fiatalabbak* közül kerültek ki, s így a falvak „demográfiai potenciálja" idővel elmaradt a városokétól. Ennek következtében már nemcsak az elvándorlás, hanem a nagyobb halandóság is gyorsította a népesség apadását. Ez ismét csak ott történt meg inkább, ahol a legkevesebb ok volt helyben maradni, vagy ahonnan a legerősebben taszítottak a fennálló állapotok.

Az ország közlekedési rendszere hagyományosan — de 70-80 éve biztosan — elmaradott. A közlekedési viszonyok nagyon lassan változtak, lényegében stagnáltak azokban az évtizedekben is, amikor a mezőgazdaságból történő kiáramlás a leggyorsabb volt. Ez nemcsak az ingázók akkori életét tette különösen nehézzé. Az ebben a korszakban, főként az ötvenes és hatvanas években elmaradt közlekedési fejlesztéseket utóbb pótolni lehetett ugyan, de *a mulasztás hatásai ma visszafordíthatatlannak tűnnek*. A bekötőutak kiépítése, a növekvő „automobilizmus" *megkésett*; oda, ahonnan a hetvenes évek közepére sok-sok fiatal elköltözött, vagy már költözni készült, ma nem vezet vissza út — még ha út vezet is.

A demográfiai szerkezetváltozás önmagában is a *foglalkozási szerkezet* polarizálódását idézte (volna) elő. Az elköltözés több szempontból is szelektív: nem egyszerűen a fiatalabb, hanem a képzettebb, munkaerejét több formában is kamatoztatni képes, vállalkozóbb kedvű rétegek hagyták el inkább falusi lakóhelyüket. (Ez elsősorban a hatvanas évek óta van így, azelőtt az elvándorlók társadalmi kiválasztódása valószínűleg bonyolultabb lehetett.) Vándorlás természetesen a községek *között* is folyik (mostanában az évente elköltözők fele egy másik községbe igyekszik). Ezek a mozgások is a kisebb településekből kifelé, a nagyobb falvak irányába mutatnak. A differenciálódásban szerepet játszhatnak a hatvanas és hetvenes évek falusi szervezeti változásai,

mindenekelőtt a mezőgazdasági szövetkezetek összevonása. Egy-egy kisebb térségben a központilag (is) szorgalmazott egyesüléseket komoly téttel járó hatalmi versengés előzte meg. A tradicionális előnyök és hátrányok ebben a versenyben is nagy súllyal eshettek a latba: nem feltétlenül az adott *gazdaság* (szövetkezet) ereje, hanem az adott *falu* relatív súlya, méretei, fekvése is számításba vétettek a jóval nagyobb gazdaság központjának kiszemelésekor. Az ezzel többé-kevésbé párhuzamosan futó *közigazgatási* összevonások (községegyesítések, de főként közös tanácsok kialakítása) ugyancsak a szervezeti koncentráció előnyeire hivatkozhattak. A községi igazgatás korábbi funkciói kezdtek kiürülni (a mezőgazdaság adóztatása és termelésirányítása többé nem a községi tanácsok dolga volt), új funkcióit pedig — amelyekhez egy decentralizációs folyamat révén jutott — csak szakmailag jobban felkészült apparátusokkal láthatta el. Így a tanácsok „egyesítése" a hatvanas évek közepétől kezdve mindenekelőtt a községi tanácsi apparátusok összevonását célozta. A két végeredmény, a tsz-egyesüléseké és a tanácsi integrációké, a térképen szemlélve meglehetősen közel került egymáshoz. A mezőgazdasági üzemközpontok mintegy vonzották a tanácsi székhelyeket, és fordítva: az így kiemelkedett falvak pedig egy-egy apró térség, faluegyüttes viszonylag kedvezőbb pontjaivá „erősödtek". A népesség számát tekintve ez többnyire csak azzal jár, hogy a székhelyközségek lakossága *lassabban fogy*, mint a többié — de az erózió lassulása önmagában is eredmény.

Mindez, különösen a tsz-egyesítések, erősen emlékeztetnek a paraszti magángazdaságok között végbement egykori vagyoni-gazdasági differenciálódásra, amelynek egyik végletén a földben, vagyonban gyarapodó sikeresebb középbirtokosok, a másikon a nincstelenségbe, mezőgazdasági — és ipari, közlekedési — bérmunkássá lecsúszott szegényparasztok állottak. Csakhogy itt nem egyes családokat, hanem *teljes településeket* érint a differenciálódás. A székhelyközségek intézményei hivatottak a lakosság „alapellátására", a szövetkezeti üzemközpontok „szívják" magukhoz az új fejlesztő beruházások jó részét és a képzettebb munkaerőt, s egyúttal, mint közismert, nagy segítségére vannak az anyagi forrásokban szegény helyi tanácsoknak is. A másik végleten pedig egyidejűleg „szervezeti kiürülés" történik, ami nemcsak „gazdátlanná" teszi az érintett falvakat, hanem a bennük élők társadalmi-foglalkozási összetételét is átformálja.

Az elmondottak még kiegészíthetők egy-két további, részben új jelenség megemlítésével. Ilyenek például a kiüresedett, majd cigányfalvakként benépesülő falvak történetei; másutt a fogyó település vala-

mely mezőgazdasági vállalkozás merész úttörőinek kínál helyet (s így a kis falu éppenséggel a gazdasági kiemelkedés színterének ígérkezik — bár nem tudni, mennyi időre). Végül érdekes jelenség, hogy nemcsak a szakmunkások, hanem a segédmunkások rétege is viszonylag nagy (részarányánál nagyobb) súllyal szerepel a vándorlási statisztikákban. Bár ez a réteg erősen megcsappant, vándorlása arra mutathatna, hogy a „jobb" településekbe költözők nem feltétlenül a képzettebb rétegekből kerülnek ki. Sajnos, valószínűleg még sincs így: éppen ez az adat tartalmazhatja például a cigány költözéseket s általában egy olyan munkásrétegét, amely a perifériális települések *között* vándorol. Ez a réteg „mobilnak" látszik ugyan (hiszen mozog), de mégsem az.

Mindez adatokkal is jól illusztrálható. Az 1000 lakosnál kevesebbet számláló települések ma a faluhálózatnak több mint a felét teszik ki: 3000 faluból kereken 1600 az ilyen. Közülük 1332-ben (84%) nincs tanácsi székhely, 1314-ben (83%) nincs mezőgazdasági üzemközpont. Az 1000—2000 lakosú falvaknak (708 falu) már nagyobb hányada — kétharmada —, a 2000—3000 lakosúaknak (321 falu) 91%-a tanácsi székhely. Tsz-központ van az előbbiek 55, az utóbbi, nagyobbak 76%-ában. A legkisebb, 1000 lakos alatti falvakhoz visszatérve: közöttük 1336 nem körzeti orvosi székhely, 1300-ban nincs felső tagozatos iskola. (Ezeknek a szolgáltatásoknak a körzetesítése sok vitát váltott ki — itt csak a tényt említem.)

Mivel az elköltözés a társadalmi hierarchiában nemcsak felfelé, hanem lefelé is „válogat", a legerősebben fogyó kis falvakban a *helyben maradó lakosság* is sajátos, egyre jobban *körülhatárolható társadalmi karaktert* mutat. Először is, az *elöregedés* minden jellegzetességét: az 1000 lakosúnál kisebb falvakban a munkaképes korúnál idősebb a lakók 25%-a. (A városokban — Budapest nélkül, amely szintén sajátos, részben elöregedő település — 17,1%, a községek átlagában 20,5% ez az arány.) A legkisebb falvakban 100 gyerekre 102 öreg jut — a vidéki városi adat 60, és még a községi átlag is csak 78. Száz aktív keresőre emitt 121 eltartott és inaktív — főként nyugdíjas — jut, a városi átlag 105, a községi átlag 116. Ami pedig a kisfalvakban élők *foglalkozási összetételét illeti*, az bizonyíthatóan eltolódik a fizikai foglalkozások, az alacsonyabb szakképzettség, tehát általában a gyengébb munkaerőpiaci helyzetek felé. A fizikai dolgozók aránya országosan kereken 70%; a kisfalvakban (mindvégig az 1000 lakosúnál kisebbekről beszélek) 87%. E túlnyomó többségben lévő fizikai foglalkozású csoport viszonylag képzetlenebb: 32%-uk nyolc osztálynál kevesebbet végzett, és csak 20%-uknak van szakképesítése (az országos átlagok: 25, illetve 23%). A

szakmunkások aránya közöttük 32%, a betanítottaké 44 (országosan: 40 : 40%). A népesség-utánpótlás gyenge csörgedezését és egyben szintén az elöregedést mutatja, hogy e kisfalvakban a 14 évesnél idősebb *eltartottak* között a *tanulók* csak 20%-ot tesznek ki (az országos átlag 41, a vidéki városi átlag 53%). A többi eltartott lényegében öreg, bár még a testi és szellemi fogyatékosok aránya is nagyobb itt (4%), mint például a vidéki városokban (2,3%). Az eltartott, 14—18 éves tanulók között a kisfalvakban viszonylag sok a „túlkoros" általános iskolás — a negyedük ilyen, szemben az országos 15%-kal. A továbbtanulók adataiban pedig az iskolatípusok közötti „lefelé" szelekcióra utal, hogy a kisfalvakban élő szakmunkástanulókból 100-ra 54 középiskolás (gimnazista, szakközépiskolás) jut, míg országosan 111 (!). Az itt lakás tehát fele akkora arányban „orientál" az érettségit adó iskolatípusokba — vagy félakkora esélyt ad ennek —, mint a másutt lakás. (Az aránykülönbség a városokhoz képest már háromszoros.) Végül a lakásépítésről érdemes felidézni, hogy az 1000 lakosúnál kisebb falvakban, amikor a hetvenes években megépítettek 100 új lakást, egyidejüleg lebontottak 131-et. (A községi átlag 100 : 78, az országos átlag 100 : 52 volt ebben az évtizedben.) És bár e kisfalvak mai lakásállományának mintegy 30%-a az elmúlt húsz évben épült, ez az adat is jócskán elmarad a többi településétől: a községi átlag 38, a fővárosi 36, a vidéki városi 57%.

A felsorolást még lehetne folytatni, de talán ennyi is elég. A falurendszerben végbemenő méretbeli és társadalmi polarizálódás *okairól, történetéről* ki-ki úgy vélekedik, ahogy tetszik. E polarizálódás ténye azonban tagadhatatlan, és — ezt próbáltam meg érzékeltetni — figyelmeztető, sajátos veszélyekkel teli irányba mutat. Arra nevezetesen, hogy a falurendszer leghátrányosabb helyzetű, fogyó népességű települései mindinkább a társadalmi hátrányok gyüjtőhelyeivé válnak, *a viszonylagos elszegényedés, elesettség leszakadó szigetrendszerévé alakulnak át.* Gyenge ellátottság, elmaradottság, elmaradott, kiépítetlen infrastruktúra másutt is van, idős emberek, képzetlen, alacsony státusú rétegek persze nemcsak ezeken a településeken élnek — de *ezeken a településeken egyre inkább csak ilyen emberek laknak.* Bár népességük fogy, a legkisebb falvak még valószínüleg igen sokáig fennmaradnak, nem tünnek el egyhamar a térképről. Az ország lakosságának 5-8%-a várhatóan még huzamos ideig ilyen településeken él majd. Észre kell vennünk, mert bár keserű, de észrevehető realitás, hogy a falusi „népességmegtartó-képesség" növelésének programja, a „településhálózat-fejlesztés" feladatai jelentős részben *szociálpolitikai* feladatokká válnak.

Az, amit „faluproblémának" nevezünk, új tartalommal ugyan, de ismét indokolttá teszi egy divatjamúlt, mégis jól érthető kifejezés használatát: ez *szociális probléma.*

*

Most visszatérhetünk a „demokratizálásnak" a bevezetőben említett, rokonszenves csengésű, mégis — szerintem — illúziókkal teli gondolatához. A falvak „szervezeti kiürülését" mindenképpen fontos megállítani: a képviseleti szervek rehabilitációja, a társközségekben létrehozandó (megválasztandó) „fióktanácsok", *elöljáróságok* erre alkalmas új formának ígérkeznek. Ám ez csak keret, lehetőség. De nem azért, mert az új lehetőségekkel, mint tudjuk, nem mindenki képes egyformán élni. A kérdés — még a „talpraesettség" próbáján innen — az, hogy *mi fölött dönthetnek* majdan az egyes elöljáróságok, a közös községi tanácsok stb.? És itt vajmi keveset segíthet, ha az „öneltartásra", „saját erőre" és hasonlókra építünk, hiszen a kis falvak szociális problémája éppen az, hogy eme „saját erővel" is a leggyengébben állnak. Gazdasági egységeik nincsenek, lakosságuk jórészt a legalacsonyabb jövedelműek közül való. Így teljesen egyre megy, hogy például központi szinten vagy ott helyben (a dolgot a falusi közösség autonómiájára bízva) adóztatják-e meg őket, és az is, hogy ez vállalati vagy lakossági adók formájában történik-e. Más megoldásra van szükség.

Először is: *hosszú átmenetre kell berendezkedni.* Nehéz a jóslás, de ez az átmenet valószínűleg több száz falu fokozatos elsorvadásához, eltűnéséhez vezet. *Addig* azonban, amennyire csak lehet, könnyíteni kellene az ott lakók életét. Az egyes helyzetek sajátosak, a hátrányok okai és tartalma tájanként eltérő — így a megoldásoknak is nagyon sokféléknek kell lenniük. Néhány általános „recept" mégis megfogalmazható. A közlekedés, a kisebb-nagyobb központokba irányuló mozgás ma már nem lehetetlen. Ez a tömegközlekedés járatainak sűrűségén — és az árain — múlik. Olyan megoldásokra lenne szükség, amelyek mellett az intenzív közlekedési kapcsolatok fenntartása még nem súlyosan ráfizetéses —, de esetleg arra a meggondolásra is, hogy itt nem a ráfizetés a legfontosabb szempont. És persze az ellenkező irányú mozgás is sokat segíthet, hiszen az igénybe vevőket, fogyasztókat felkereső mozgó szolgáltatások szintén fel vannak találva. Ami pedig a csak helyben kielégíthető szükségletek tárgyait, és ezek közt a közigazgatás kezében lévő létesítményeket, szolgáltatásokat illeti, azok

fedezetét mindenképpen *ki kell pótolni*. Bizony, ez nem megy másként, mint a — sokat kárhoztatott — *jövedelem-újraelosztás* módszerével: elvonásokkal és támogatásokkal. Ne gondoljuk, hogy az ilyesmi eleve csak antidemokratikus, önkényesen diktált lehet. Támogatásokat szabályozott formában is lehet nyújtani. Ilyen forma például a garantált, *általános állami támogatás*, amely minden településnek *jár*. Jelenleg ez nálunk nem létezik, a támogatások egyedi döntések nyomán kerülnek az egyes tanácsokhoz. Bevezetése természetesen azzal járna, hogy a tervező, elosztó — központi és megyei — szervek csak kevesebb forrást oszthatnának el a saját mindenkori elképzeléseik szerint, mivel eszközeik egy részét éppen így, szabályozott, *őket is kötelező* formában kellene átadniuk. De valamelyest még az úgynevezett céltámogatások elosztási elveit is szabályozottá lehet tenni, részben épp bizonyos szociális problémák megoldása érdekében. Mindezzel persze a gazdasági hatalom is némileg átrendeződnék — de mi a „demokratizálás" értelme, ha nem ez? Avagy azt „ingyen" is lehet? Alig hiszem.

Ha ez az átrendeződés elmarad, az úgymond „alulról építkező" demokratizálás is könnyen elakadhat a gyakorlat próbáján. Megeshet, hogy a kollektív önrendelkezés joga üres és formális marad, mert — sajnálatunkra — kiderül, hogy bizonyos kollektívák „nem tudnak élni" vele. Csak meg ne lepődjünk ezen a látszaton: ha ezt tapasztalnánk, akkor az történik, hogy nem történt semmi. Demokráciában ugyanis — nem demokratizmusban! — a társadalmi hierarchia „lentje" és „föntje" egyaránt sajátos szabályok szerint kell hogy működjék. Nem elég, ha „lent" bizonyos dolgokat *szabad* megtenni; az is a rendszerbe tartozik, hogy „fönt" bizonyos dolgokat meg *kell* tenni. Az ésszerű önrendelkezés jogával szemben (lent), amelyet „föntről" ellenőriznek és egyeztetnek, e fönti szint működésében is *szabályokra és nyilvánosságra* van szükség. Csak lentről még „demokratizálni" sem lehet.

A gazdasági reformelképzelések hátterében, egyebek közt, egy igen optimista gondolat áll: az, hogy megfelelő, az alkotó szándékot és erőt nem korlátozó társadalmi környezetben az emberek teremtő- és regenerálódóképessége gyakorlatilag végtelen. Szívesen osztom ezt a bizakodást. Attól tartok azonban, hogy a közösségeknek, az emberek együtteseinek (és ilyen egy település lakossága is) a *közös* regenerálódóképessége már sokkal korlátozottabb, és talán több feltételtől is függ, mint az egyéneké. Különösen ha — mint a magyar falvak jó részében — az együttélés szerves összetartó ereje, kohéziója hosszú évtizedek történelmi eredményeként, már meglazult. Az emberek nemcsak egyenként — csoportjaikban, közösségeikben sem egyformák. Még az

esélyek egyenlőségének emlegetése is félrevezető itt. Egy ipari városnak mint településnek a kilátásai, esélyei a fejlődésre egészen mások, *jobbak*, mint egy elnéptelenedő falué. Ezek az esélyek nem egyenlők, és nem is tehetők azzá. Az említett szociális probléma így is megfogalmazható. A „lecsúszó" falvak eljövendő történelmét ugyanakkor egyes *emberek* élik majd, akiknek a többiekkel azonos jogait senki sem tagadja. Joguk van tiszta vízre, tiszta levegőre, orvosra, meleg ételre és hajlékra, gyerekeiknek iskolára és még a választásra is: ha nem a régi faluban, akkor hol éljenek majd? És ez már programnak sem kevés.

III. „VERSENGÉS A FEJLESZTÉSI FORRÁSOKÉRT"

„MIT ÉR" EGY KÖZSÉG? „MIT ÉR" EGY MEGYE? *
(A TANÁCSI FEJLESZTÉSEK INTÉZMÉNYI SZERKEZETÉRŐL)

Az infrastruktúra s különösen a lakossági infrastruktúra fejlesztései egyre növekvő mértékben és arányban a *tanácsok* pénzalapjaiból valósulnak meg. Cikkemben azt vizsgálom, hogy az ezeket a fejlesztéseket elhatározó döntések hogyan oszlanak meg a tanácsok különböző szintjei között; hogyan és milyen típusú önállóság tükröződik a tanácsi fejlesztési döntések rendszerében, s általában: a beruházási tevékenységnek ebben a szférájában, ahol nem ágazati tevékenységi, hanem elsősorban területi elven épül fel a döntéshozók szervezeti rendszere, milyen viszonyok tapinthatók ki a rendszert alkotó egységek között.

A vizsgálódás szűkebb területe a tanácsi *fejlesztési alapok forrásainak összetétele és nagysága.* Ennek kérdéseit két különböző szerveződési szinten figyelhetjük meg: egyfelől összehasonlíthatjuk egymással a fővárosi, a megyei városi és a területi (megyei) tanácsok fejlesztési alapjait, azok összetételét (ekkor az ország egyes *területeinek* eltérő helyzetéről kapunk képet); másfelől elemezhetjük ezeket az alapokat egy-egy (akár mindegyik) *megyén belül*, s így a települések közötti elosztás — megyéken belüli — mechanizmusaira világíthatunk rá. Itt az utóbbira teszek kísérletet; úgy is fogalmazhatom, hogy a helyi (községi, nagyközségi, városi) tanácsok aspektusából közelítem a tanácsi fejlesztések kérdéseit. Az érdekel, hogy „mit ér" egy helyi tanács, s főként: mitől függ az, hogy „mit ér"?

* Megjelent a *Közgazdasági Szemle* 1975. 7–8. számában.

A fejlesztési alap bevételi forrásai a következők:

1. Saját források: a lakosság községfejlesztési hozzájárulása; telekadó, út- és közműfejlesztési hozzájárulás; a tanács területén működő vállalatok, kisipari és háziipari termelőszövetkezetek, általános fogyasztási és értékesítő szövetkezetek, szövetkezeti vállalatok *telekhasználati és telek-igénybevételi díja;* külön jogszabályokban meghatározott *egyéb bevételek*, amelyek teljes mértékben a tanácsot illetik meg.

2. *Megosztott források:* a tanács területén működő vállalatok, ktsz-ek, htsz-ek, áfész-ek, szövetkezeti vállalatok által fizetendő *városi és községi hozzájárulás;* mezőgazdasági termelőszövetkezetek által fizetendő *városi és községi hozzájárulás;* a tanácsok felügyelete alatt működő vállalatok központosított *amortizációja.*

3. *Állami hozzájárulás.* 4. *Bankhitelek.* Minthogy a megosztott forrásokat a megyei tanács részben vagy egészben elvonhatja[1] a helyi tanácsoktól, lehetőség van arra, hogy a megyei tanács az így elvont befizetésekből egy külön forrástípust képezzen. Ezt azután a megyei településfejlesztési céloknak megfelelően átcsoportosíthatja a helyi tanácsok között. Az 5. forrástípus tehát:

5. *A felsőbb tanácsi hozzájárulás.* A továbbiakban *helyi* forrásnak a saját és a megosztott bevételeket — illetve ezek helyben maradó részét — fogjuk nevezni. A felsőbb tanácsi hozzájárulás forrása szintén a megyén belül képződik, mivel azonban a helyi (községi, városi) tanácsok szempontjából ezek hozzájárulás jellegűek, nem soroljuk őket a helyi

[1] Mint látni fogjuk, elvonhatja a saját bevételek bizonyos típusait is. Az 1044/1970. (X. 15.) Korm. sz. határozat így intézkedik: „7. A saját bevételek — a 24. pontban foglaltak figyelembevételével — teljes mértékben, a megosztott bevételek pedig meghatározott hányadban illetik meg a tanácsokat... 24. A fővárosi és megyei tanács a bevételi forrásokból a részesedés mértékét — a területfejlesztési célokkal összhangban — tanácsonként eltérően szabályozhatja, ha a helyi tanács gazdasági adottságai és a szükségletek alakulása indokolttá teszi. A saját bevételek közül azonban az intézmények működési bevételei (ezek a *költségvetés*, nem pedig a fejlesztési alap saját forrásai. — V. G.), a lakosság községfejlesztési hozzájárulása, továbbá a 6. pontban foglalt egyéb bevételek a helyi tanácsokat teljes mértékben megilletik. A 24. pontban nem esik szó a telekadókról, a telekhasználati és telek-igénybevételi díjról — említésük elmaradása lehetővé teszi, hogy ezeket a forrásokat is (bár saját bevételek) elvonják a helyi tanácsoktól. Példáinkban ezzel az értelmezéssel találkozunk majd.

források közé. A megyei tanács szempontjából természetesen annak minősülnek. (A cikkben erről a kettősségről még bőven lesz szó — egyelőre csupán a használandó fogalmak rögzítése a cél.)

A vizsgálandó problémák:

— Milyen szerepet játszanak a helyi források? Mit jelent ezek magasabb vagy alacsonyabb aránya a források összetételében? Hogyan függ össze a részarányuk a tanácsi önállósággal?

— Hogyan valósul meg az az elv, hogy „a források kiválasztásával biztosítva legyen a tanácsi fejlesztésnek a terület gazdasági fejlettségéhez és eredményeihez való kapcsolata"?[2]

A megyei tanácsok jogköre, manőverezési szabadsága 1968 után jelentősen megnőtt. A megosztott bevételeket ezek a tanácsok — településfejlesztési céljaik érdekében — a helyi tanácsok között átcsoportosíthatják. Szavuk van továbbá abban is, hogy az úgynevezett célcsoportos beruházások (amelyek forrása állami támogatás) a területükhöz tartozó mely településeken valósuljanak meg. Ez a megyén belüli elosztás határozza meg — általában öt évre — az egyes alsóbb (községi, nagyközségi, városi) tanácsok fejlesztési lehetőségeit.

HELYI BEVÉTELEK ÉS A TELEPÜLÉSEK HIERARCHIÁJA

A bemutatandó adatok forrása egyik megyei tanácsunk fejlesztési alapjának az 1971—1975 közötti időszakra tervezett szabályozórendszere. Bár a tervidőszak utolsó évében járunk, s az adatok módosulhattak, a tervezési *elvek és szándékok* mégis egy ilyen típusú, a *tervezett* folyamatokat, arányokat tartalmazó anyagból tárulnak fel a legplasztikusabban. Ez annál is inkább érdekes lehet, mert hamarosan elkészülnek a következő, az V. ötéves terv hasonló tanácsi, megyei fejezetei — s ebből a szempontból az előző időszak terveinek eddig nem elemzett vonásai végül is éppoly tanulságosak, mint a tényekkel való összehasonlításuk. A szóban forgó megyét nem nevezem meg két okból: egyfelől, mert valóban az *elveket*, a lehetőségeknek és szándékoknak a tervben tükröződő képét elemzem; másfelől — éppen ezért —, a látszatát is el szeretném kerülni annak, hogy a vizsgált megye tervezési gyakorlatát „kritizálom", és nem a benne megnyilvánuló, jóval átfogóbb érvényű vonásokról szólok.[3]

[2] A közgazdasági szabályozórendszer továbbfejlesztése a tanácsok és szerveik gazdálkodásában s a területfejlesztésben. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1970. 21. l.

[3] A vizsgált megye természetesen nem „reprezentálja" az országot vagy a megyei

A források szerkezetét százalékos összetételükkel szokás érzékeltetni. Itt mégsem elsősorban ilyen típusú adatokat mutatok be. A megoszlások mellett ugyanis az egyes forrástípusok forintértékét, összegét is ismernünk kell. Mivel a szóban forgó beruházások elsősorban a lakossági szolgáltatásokat és infrastruktúrát fejlesztik, érdemes ezeket az összegeket egy lakosra vetítve vizsgálni. Így egyben kiszűrhetjük az egyes települések eltérő nagyságának, lélekszámának hatásait is — nem kell azon gondolkodnunk, hogy egy-egy számadat kicsinek vagy nagynak tekintendő-e a megyei elosztás rendszerén belül. Az eljárást az is indokolja, hogy az ellátottság fokát általában szintén egy lakosra vetítve mérik.

A tervidőszak egészét tekintve az egy lakosra jutó tanácsi fejlesztési alap a megyében 2859 forint. Az országos átlag körülbelül 7620 forint. Az úgynevezett célcsoportos beruházások tervezett aránya a tanácsi fejlesztésekben országosan mintegy 72%. Ezek forrása mindenütt állami hozzájárulás, amelyet a következő célokra lehet felhasználni: lakásépítésre és az ehhez kapcsolódó létesítményekre, középiskolai kollégiumok építésére. E központilag fedezett és központilag megnevezett célokat a megyék saját területükön a saját elképzeléseik szerint szétosztva valósítják meg. Megyénkben a célcsoportos beruházásokra fordítható állami támogatás a fejlesztési alap 40,5%-át teszi ki; továbbá 7,1% szövetkezeti lakások építésére felvett bankhitel. A célcsoport súlya így elmarad az országos átlagtól. A megye viszonylag nagy arányban kénytelen a helyben képződő forrásaira támaszkodni — ez úgy is fogalmazható, hogy relatíve „függetlenebb" az állami költségvetéstől. Egyéb — nem célcsoportos — beruházásokra rendelkezésre áll további 7% állami hozzájárulás és 2,2% hitel (a teljes fejlesztési alap százalékában). A helyi források területi átcsoportosítása tehát várhatóan nagy szerepet játszik a településfejlesztési elképzelések megvalósításában.

A terv készítésének idején a megyében — a megyei tanácson kívül — a különböző típusú tanácsok aránya a következő volt: 64% községi tanács, 31% nagyközségi tanács, 5% városi tanács. A megye központja természetesen város, ez kereken 1%-ot képvisel; a nagyközségi tanácsok között néhány járási központ is van, ezek részaránya az összes tanácsokon belül 4%. Gyakorlatilag tehát öt kategória különböztethető meg: község — nagyközség — járásközpont nagyközség — város — megye-

tanácsokat általában. Problémákat azonban reprezentál, s e kiválasztott megye bizonyos sajátosságainál fogva — ezekről később még szó lesz — feltételezhető, hogy ugyanezek a kérdések az ország más területein is felvetődnek.

központ város. (A városok mindegyike egyben járásközpont is.) Mint ismeretes, a járási tanácsoknak (hivataloknak) nincs önálló fejlesztési alapjuk; a számítások során kiderült azonban, hogy egy nagyközség — mint település — számára nem közömbös, hogy járásközpont-e vagy sem. Ez az eredmény nehezen választható el attól a szereptől, amelyet az országos településhálózat-fejlesztési koncepció szán ezeknek a településeknek. Ha e koncepció szerint csoportosítanánk a megye településeit, egy felsőfokú központot (megyeközpont város) s néhány középfokú és részleges középfokú központot találnánk. A középfokú és részleges középfokú központok — némi átrendeződéssel ugyan, de — gyakorlatilag egybeesnek a városok és járásközpont nagyközségek kategóriáival. (Egyetlen olyan nagyközség volna, amely jelenleg nem járási központ, és a koncepcióban részleges középfokú központként szerepel.) A kétféle csoportosítás közül azért választottam a tanácsok szintje szerinti bontást, mert maga a tervezés ezekkel a kategóriákkal dolgozik, másrészt feltehető, hogy az országos fejlesztési koncepcióra erősen hatottak a meglevő tanácsi szintek.[4]

Nézzük, hogy az egyes tanácsi kategóriákban hogyan alakulnak (a terv szerint) a fejlesztési alap bevételei (egy lakosra vetítve).[5] (1. sz. táblázat.)

Ami először is a források összetételét illeti, az itt közölt adatok még mindig csupán *átlagok:* a helyzet az, hogy a tanácsok négyötödének egyetlen forrástípus áll rendelkezésére: *a saját bevételei.* Ők sem állami, sem felsőbb tanácsi hozzájárulást nem kapnak, megosztott bevételeiket pedig teljes egészében elvonják tőlük. Az egész megyében összesen 3 községi tanács részesedik a megyei tanács hozzájárulásából; a nagyközségek háromnegyede szintén csak a saját bevételeire támaszkodhat. (Mind a megosztott bevételek helyben maradó, mind azok újraelosztott része, valamint a nagyközségeknek jutó állami támogatás a nagyközségeknek ugyanabban az egynegyedében áll rendelkezésre.) A következőkben az adatokat úgy közlöm, hogy mindig a bankhitelekkel és amortizációval csökkentett fejlesztési alapot — az 1. sz. táblázat 5. oszlopát — tekintem a teljes tanácsi fejlesztési alapnak. A hiteleket ugyanis vissza kell fizetni, a tanácsi vállalatok amortizációja pedig adottság — egyik sem „osztható el" tehát tetszés szerint.

[4] A számítások szempontjából a két csoportosítás felcserélése alig jelentene valamit; az egy lakosra vetített tanácsi fejlesztési alapok relatív szórása csaknem teljesen azonos.

[5] A községi tanácsok esetében a költségvetést és a fejlesztési alapot egységes pénzalapként, de külön fejezetben nyilvántartva kezelik.

1. sz. táblázat A TANÁCSI FEJLESZTÉSI ALAPOK FORRÁSAI EGY LAKOSRA VETÍTVE (forint)

Megnevezés	Saját bevételek[1]	Megosztott bevételek[2]	Felsőbb tanácsi hozzájárulás[3]	Állami hozzájárulás	Együtt	Bankhitel + amortizáció[4]	Fejlesztési alap összesen
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Községek	528	–	23	–	551	–	551
Nagyközségek	602	41	31	17	691	–	691
Járásközpont nagyközségek	712	219	423	869	2 223	–	2 223
Városok	790	486	445	2357	4 078	6	4 084
Megyeközpont	874	1390	939	6931	10 134	2401	12 535
Megyei átlag	660	292	249	1359	2 560	299	2 859

[1] A lakosság községfejlesztési hozzájárulása, valamint külön jogszabályokban meghatározott egyéb bevételek.

[2] Városi, községi hozzájárulás + telekadó, telekhasználati és -igénybevételi díj. (Ez utóbbi három tulajdonképpen saját bevételnek minősülő, de az alsóbb tanácsoktól részben vagy egészben elvonható.) A helyben maradó rész.

[3] A megosztott bevételek megyei központosítása után a megye által elosztott forrás. Az elvont és újraelosztott rész.

[4] A tanácsi vállalatok amortizációja igen kis összeg, így ez az oszlop gyakorlatilag a bankhiteleket reprezentálja; a terv táblázatos mellékletében így szerepeltek, ezért vonom össze őket.

A 2. sz. táblázat jól mutatja a helyi bevételek aránya és az összes bevételek egy főre jutó értéke közötti (negatív) kapcsolatot. Az egyes település (vagy tanács)-kategóriák fejlesztési lehetőségei a helyi bevételek arányának csökkenésével párhuzamosan nőnek. A megyei (és az állami) költségvetéshez való erős kötődés ebben a szisztémában csak előnyökkel jár az összes elérhető fejlesztési forrás vonatkozásában. A forrásszerkezet mutatóiban, a puszta részarányokban egyetlen tanács sem érdekelt — beruházható forrásainak nagyságában annál inkább. Minthogy ez e gyakorlatban magasabb állami (vagy megyei) támogatással érhető el, aligha valószínű, hogy a „lazább" költségvetési kapcsolat formális elvét a tanácsok magukra nézve előnyösnek látnák. *A helyben képződő források részaránya nemigen tekinthető az önállóság*

2. sz. táblázat A HELYBEN KÉPZŐDÖTT FORRÁSOK RÉSZARÁNYA

Megnevezés*	Községek	Nagyközségek	Járásközpont nagyközségek	Városok	Megyeközpont
$\frac{(1)+(2)}{(5)}$ (%)	95,8	93,1	41,9	31,3	22,3
$\frac{(1)+(2)+(3)}{(5)}$ (%)	100,0	97,5	60,9	42,5	31,6
(5) (Ft/fő)	551	691	2223	4078	10 134

* Az első sorban a saját bevételek (1) és a helyben maradó megosztott bevételek (2) összegét viszonyítom a teljes fejlesztési alaphoz (5) — ekkor a „helyben" maga a település; a második sorban az első két forráshoz a megosztott bevételeknek a megye által visszajuttatott részét (3) is hozzáadtam — ekkor a „helyben" a teljes megye, amihez képest csupán az állami hozzájárulás a „kívül". A harmadik sorban ismét feltüntettem az egy lakosra jutó fejlesztési alapot.

fokmérőjének: növekedésével inkább az adott tanács fokozottabb magára hagyása jár együtt, semmint nagyobb manőverezési szabadság.

Az egy lakosra jutó tanácsi fejlesztési alap és ennek forrásszerkezete között *elvileg* többféle kapcsolat képzelhető el. A bemutatott kép e lehetséges kapcsolatok egyetlen variánsa csupán. De ez a gyakorlatban ténylegesen megvalósuló variáns. Hozzá kell tennem: ez nemcsak a vizsgált megyében, sőt nemcsak az egyes megyéken belül, a helyi tanácsok szintjén van így, hanem a területi, *megyei tanácsok szintjén is.* Ahol a megyén belül képződő bevételek szerepe viszonylag (az országos átlaghoz képest) nagyobb, azokban a megyékben az egy lakosra jutó fejlesztési alap kisebb. Ez nem új jelenség, és nemcsak a folyó ötéves terv fejlesztési szabályozóiban érvényes; kimutatható, hogy legalább 15 éve ez a helyzet. Egyébként feltehetően nem valamiféle merev — és tudatos — szabályozási elv alakítja így a képet. Hosszabb ideje *ugyanazok* a megyei (és megyei városi) tanácsok helyezkednek el az országos átlag fölött mind az állami pénzeszközök súlya, mind az egy lakosra vetített fejlesztési alap tekintetében, erőteljes *területi átrendeződés nem tapasztalható.* Valószínű tehát, hogy nem a források összetételével való *pénzügyi* „politizálás", hanem a *területfejlesztési* stratégia következménye az imént leírt kapcsolat.

Visszatérve az 1. sz. táblázathoz: azt látjuk, hogy az egy lakosra jutó

vételek *minden* bevételi forrásnál lefelé (a községektől a megyeközpontig) haladva nőnek. Érdemes azonban megfigyelni az oszlopok (az egyes forrástípusok) balról jobbra haladó sorozatát is.

A kiinduló helyzetet a „garantált" forrástípus, a *saját bevételek* adják. Itt az eltérések még viszonylag nem túl nagyok — mint a 3. sz. táblázat mutatja, a megyeközpontban mintegy 66%-kal magasabbak ezek a bevételek, mint a községekben. Az összes többi bevételi forrásnál viszont az adatok már igen jelentős eltérésekről tanúskodnak.

3. sz. táblázat AZ EGY FŐRE VETÍTETT, KÜLÖNBÖZŐ FORRÁSOKBÓL SZÁRMAZÓ FEJLESZTÉSI BEVÉTELEK TELEPÜLÉSTÍPUSOK KÖZÖTTI ELTÉRÉSÉNEK MÉRTÉKE

Megnevezés	Saját bevételek	Felsőbb tanácsi hozzájárulás	Állami hozzájárulás	Fejlesztési alap
Községek				
Nagyközségek	1,14	1,35	–	1,25
Járásközpont nagyközségek	1,18	13,65	51,12	3,22
Városok	1,11	1,05	2,71	1,83
Megyeközpont	1,11	2,11	2,94	2,49
A legnagyobb és a legkisebb adat hányadosa	1,66	40,8	407,7	18,4

Megjegyzés: Az adatok tartalma: egy-egy településkategória egy lakosra jutó bevételeinek hányszorosát teszik ki a következő kategória megfelelő bevételei. A táblázat utolsó sora a megyeközpont és a községek adatainak hányadosait tartalmazza, tehát mindegyikük az illető oszlopban szereplő adatok szorzata.

Feltűnőek az ugrások: ezek a *nagyközségek* és a *járásközpont nagyközségek*, valamint a *városok* és a *megyeközpont* között vannak. A község–nagyközség–város tagozódásnál tehát erősebb tényezőnek tűnik az, hogy egy nagyközség egyben járásközpont, egy város megyeközpont-e. Ez különösen a járásközpontok vonatkozásában figyelemre méltó, mert a járások közigazgatási szerepének gyengülése folytán úgy gondolhatnánk, hogy e változás a fejlesztési pénzekben is kifejeződik. Mint látjuk, nem így történt: bár a járási tanács ma már inkább csak

elvi irányítást gyakorló járási hivatal, székhelye — mint település — továbbra is előnyökben részesül.

A 4. sz. táblázat a községi átlagtól való eltéréseket mutatja: első sora a saját bevételekkel jellemezhető „starthelyzet", a második pedig a megyei elosztás végeredménye, a teljes fejlesztési alap. Így településtípusról településtípusra nyomon követhető a „skála" széthúzása.

4. sz. táblázat AZ EGY FŐRE VETÍTETT SAJÁT BEVÉTELEK ÉS FEJLESZTÉSI ALAP TELEPÜLÉSTÍPUSONKÉNT (a községek átlagadata = 1,00)

Megnevezés	Nagyközségek	Járásközpont nagyközségek	Városok	Megyeközpont	Relatív szórás (%)
Saját bevételek	1,14	1,35	1,50	1,66	18,2
Fejlesztési alap összesen	1,25	4,03	7,40	18,39	122,3

A megyén belüli legnagyobb különbség tehát 66%-ról 18-szorosra emelkedett. (A relatív szórás 18,2%-ról 122,3%-ra nőtt.)

A MEGOSZTOTT BEVÉTELEK MÁSODIK „MEGOSZTÁSA"

A megye megkapja az állami hozzájárulás szétosztásának, valamint a megosztott bevételek megyén belüli szabályozásának jogát. Az előbbi jog nem teljes — viszonylag kötött, hogy a célcsoportos beruházások (lakásépítés) milyen településekre irányíthatók —, az utóbbi gyakorlatilag igen. Az állami támogatás területi allokációja mintegy 400-szoros különbségekkel történik, a felsőbb tanácsi hozzájárulásé 41-szeres különbséggel. (L. a 3. sz. táblázat megfelelő adatait.)

Az állami hozzájárulások és a bankhitelek (viszonylag, az országos átlaghoz képest) kisebb aránya miatt azt gondolhatnánk, hogy a *megosztott források* megyén belüli elosztása nagyon fontos tényező a települések közötti sorrend, a településfejlesztési elképzelések realizálása szempontjából. Ez igaz is, meg nem is. Az elosztás 41-szeres különbsége arra vall, hogy igaz. Csakhogy a megosztott bevételek súlya sem nagy: az összes forrás 11,4%-át teszi ki. A megyei tanács ennek mintegy a felét vonja el és forgatja meg, ami az összes bevételekben már csak alig

6%-ot jelent. Ez viszont arra vall, hogy e forrásoknak alig van szerepük. Lássuk közelebbről, *hogyan* vonják el és hogyan osztják el újra őket.

A községekben tehát a megosztott bevételi forrásokból *semmi sem marad helyben*, a megyeközpontból pedig *nem vonnak el*. Az elvonások 71%-a a községekből és a nagyközségekből származik[6], míg ez a két település- (tanács-) típus a visszajuttatásokból már csak 6,8%-kal részesedik. Az elvonások iránya: a községekből és nagyközségekből a járásközpont nagyközségekbe és a megyeközpontba. (A városoknál a kategórián belüli újraelosztás történt: csak egy várostól vontak el, és ezt a többinek adták. Itt nincs olyan szakadék a két adat között, mint a többi sorban.)

5. sz. táblázat A MEGOSZTOTT BEVÉTELEK SORSA (százalék)

Megnevezés	Helyben maradó bevételek	Elvont és újraelosztott bevételek	
		Honnan származik	Hová kerül
Községek	–	71,9	2,3
Nagyközségek	5,1		4,5
Járásközpont nagyközségek	6,4	1,5	14,5
Városok	29,5	26,6	31,8
Megyeközpont	59,0	–	46,9
Összesen	100,0	100,0	100,0

Végezzünk el egy gondolatkísérletet. Tegyük fel, hogy a vizsgált megyében a megosztott bevételek teljes összege ott marad, ahol keletkezett, tehát elvonás, újraelosztás nincs. A 6. sz. táblázat egymás mellett mutatja az adatforrásul szolgáló terv szerinti helyzetet és e gondolatkísérlet eredményét.

Az első két oszlop között az elmozdulás mértéke még nem tűnik nagynak. A harmadik oszlop azonban már jól mutatja, hogy az újraelosztandó bevételek „megforgatása" a községek és nagyközségek bevételeit milyen erősen érinti: összes fejlesztési alapjuknak csaknem 30%-ától

[6] A kettőt nem lehet elkülöníteni, mert a tervben az elvont összegek nem szerepelnek községenként. A megosztott források csak ott vannak feltüntetve, ahol helyben marad belőlük valami. A helyben maradás kulcsa is szerepel, s így „visszafelé" rekonstruálható volt az összes elvonás is.

6. sz. táblázat A TERV SZERINTI ÉS A FELTÉTETELEZETT ADATOK
(százalék)

Megnevezés	Fejlesztési alap		Ki mennyit veszít (−), illetve nyer (+)	
	a tervben	újraelosztás nélkül	a tervben	újraelosztás nélkül
Községek és nagyközségek	15,2	21,5	−29,4	+41,6
Járásközpont nagyközségek	7,4	6,2	+20,6	−17,1
Városok	28,3	27,8	+ 1,8	− 1,8
Megyeközpont	49,1	44,5	+10,2	− 9,3
Összesen	100,0	100,0		

meg kell válniuk. Az előnyök elsősorban a járásközpont nagyközségek oldalán jelentkeznek, az újraelosztás főként az ő fejlesztési lehetőségeiket bővíti. Ez a néhány település azonban a megyén belül igen kis súlyt képvisel, s így — például — az állami hozzájárulások elosztásának enyhe módosításával valószínűleg könnyen kárpótolni lehetne őket az újraelosztás esetleges elmaradásáért. A megyeközpont részesedése a megforgatott pénzekből már jóval nagyobb; de túl nagy veszteség ezt a települést sem érné, ha nem kapná meg. (L. a 4. oszlopot, melynek tartalma: mi történnék, ha a tervet úgy módosítanák, hogy visszaállítják az újraelosztás előtti helyzetet: a felsőbb tanácsi hozzájárulásokat minden tanács visszaadná a megyének, az pedig keletkezési helyükre irányítaná őket. Gondolatkísérletről van szó!) A megyeközpont vesztesége mindenesetre jóval alatta maradna annak, amit a községek és nagyközségek veszítenek az elvonásokkal. Egy ilyen akció óriásinak számító mértékben megnövelné a községek és nagyközségek fejlesztési alapjait, viszonylag erősen megfaragná a járásközpontokét, és viszonylag kevéssé csökkentené a megyeközpontét. A városok *átlagának* szinte mindegy volna, de annak az egynek, amelytől elvonnák, természetesen nem. (Az átlag a többi kategóriánál is „csal": akadna község, ahol a bevételek megkétszereződnének.)

Nézzük ezek után az újraelosztási folyamat szerepét először a „vesztes" települések (községek, nagyközségek) oldaláról. Jóformán csak helyi bevételeikre támaszkodhatnak, s ami még fontosabb: e helyi bevételek szinte kizárólag *saját* források. Így ezek a tanácsok *a területükön működő gazdálkodó egységek eredményeiből gyakorlatilag egyál-*

talán nem részesednek.[7] A szabályozórendszerhez fűzött várakozások[8] beteljesülését ily módon már *maga a terv* lehetetlenné teszi: a községek és nagyközségek tanácsai számára a megyei szabályozás eleve kizárja az érdekkapcsolat létrejöttét. A kapcsolat másik irányának lehetősége ilyen körülmények között pedig teljesen formális. Hogyan is realizálhatnák ezek a tanácsok azt a „jogukat", mely szerint „...az 1971. évtől kezdődően saját fejlesztési alapjuk terhére (!) a területükön működő valamennyi vállalat álló- és forgóalapjainak bővítését támogathatják"[9]?

A „jól járó" települések számára az újraelosztásból származó többlet ugyanakkor nem igazán jelentős: semmi esetre sem ez a forrás alakítja ki az egyes településtípusok közötti különbségeket. A megye településfejlesztési céljainak valóra váltásában az újraelosztott összegek végső soron jelentéktelenek. Alapos okkal feltételezhető: a megyén belüli újraelosztás *indítékai nem csak és nem is elsősorban gazdasági természetűek.* Iránya pedig egészen különös: nem attól vesznek el, akinek sok van, és nem a legjobban rászorulóknak adnak. Megkockáztatnám, hogy éppen fordítva történik a dolog. Az ismertetett újraelosztás nem gazdasági erőforrások arányos és ésszerű allokációja, hanem *hatalmi gesztus.* A felsőbb (állami) támogatásokért folyó „harc", „verseny" megyei megismétlése, amelynek kimenetele: a megyeközpont, a városok és járásközpontok győzelme. (Hogy ezeket az erőviszonyokat az országos településhálózat-fejlesztési elképzelések „lefedik", az következmény, nem pedig ok.)

A megyei tanácstól való függőség demonstrálása olykor már-már érthetetlen lépéseken keresztül történik. Utaltam rá, hogy a községek és nagyközségek között van néhány kivétel, amelyek — a többiekkel ellentétben — megtarthatják megosztott forrásaik egy részét, és felsőbb tanácsi támogatást is kapnak. Az egyik ilyen nagyközségből a megye elvon 2 millió 179 ezer forintot, majd visszajuttat 2 millió 9 ezret. Ezt a

[7] A községi tanácsok *költségvetésében* azonban szerepelnek a helyben maradó bevételek is; ezek pénzmaradványként — elvileg — „átszivároghatnak" a fejlesztési alapba.

[8] „Tényleges érdekkapcsolat fog létrejönni ugyanis a tanácsok és a területükön működő gazdálkodó egységek között a különböző kommunális és egyéb infrastrukturális létesítmények... megvalósításában és fenntartásában. Ezek a létesítmények ugyanis — szektorális szempontokra tekintet nélkül — a területen működő valamennyi vállalat, szövetkezet érdekeit részben a közvetlen termelőtevékenység feltételeként, részben a munkavállalóik kommunális ellátása szempontjából egyaránt szolgálják." (A közgazdasági szabályozórendszer továbbfejlesztése a tanácsok és szerveik gazdálkodásában, 53. old.)

[9] Uo.

elvon 2 millió 179 ezer forintot, majd visszajuttat 2 millió 9 ezret. Ezt a nagyközséget tehát 170 ezer forintnyi veszteség éri, mégis kivételezett, hiszen kap felsőbb támogatást. Sokat ugyan nem veszít, de magának a különbözetnek az egyszerű elvonása nem érhetné el ugyanazt a célt, amit ez a játék már elér, hogy ti. a község látja: van valaki, aki elvonhat és el is von betéteket, s van valaki, aki — ha akar — ad is.

A LAKOSSÁGI INFRASTRUKTÚRA KETTÉHASADÁSA. A KÖZSÉGI TANÁCSOK FENNMARADÓ LEHETŐSÉGEI

Az így magukra hagyott helyi tanácsokat egy másik irányból is „szorítják": nemcsak központjuk, a megye gazdagabb náluk, hanem tulajdonképpen saját lakosságuk is. Mindenekelőtt egy településszerkezeti körülmény súlyosbítja a helyzetet: ezek a lemaradó községek és nagyközségek *igen nagyok*. Népességük ugyan fokozatosan csökken, de — és ez még nagyon hosszú ideig így marad — a falvak lélekszámának országot átlagát még mindig jóval meghaladja. Megyénk nem aprófalvas vidék, ahol a településméretek eleve kizárnák a továbbfejlődés s így a gazdaságos kommunális fejlesztések lehetőségeit. (Ismeretes, hogy ez az aprófalvas körzetekben sem egyértelmű.) A községekben az átlagos népességszám 2265, a nagyközségekben 7749. Ebben a két kategóriában él a megye lakosságának 61,3%-a. Ha a jelenleg külterületen élők mind a másik három kategória felé áramlanak, a népességnek akkor is több mint fele marad községi, illetve nagyközségi lakos. A tervből kiolvasható program ezeknek a településeknek a szempontjából: *stagnálás*. A községi kategóriában például, ha a 2265 lakossal szorozzuk az egy lakosra jutó fejlesztési alapot, eredményül azt kapjuk, hogy ezek a falvak átlagosan 1 millió 245 ezer forintnyi „lehetőséggel" rendelkeznek a tervidőszakban. Ha a lakosság egy főre jutó havi jövedelmét 800 forintnak vesszük, akkor öt év alatt ez a lakosság a tanács fejlesztési alapjának 87-szeresét keresi meg. Ha — továbbá — ebből a jövedelemből a lakosság, mondjuk, 8%-ot tud tartalékolni, majd tartós fogyasztási cikkekbe és építkezésekbe beruházni — nos, akkor a lakossági beruházások *hétszeresen* meghaladják a tanács által létrehozandó közületi beruházásokat. Ez nem puszta hipotézis, hanem máris tény. A lakásépítést például bizonyos értelemben a *vásárlóerő* jelének tekinthetjük.[10]

[10] Azt is figyelembe kell vennünk, hogy a városokban jóval több az állami erőből vagy segítséggel, nagyobb kedvezményekkel épített lakások száma. Magasabb a lakásépítésre nyújtott OTP-hitelek maximuma, s kedvezőbbek a kamatfeltételek is.

megnyilvánulása is. A 7. sz. táblázatban a lakásépítkezés mellett még néhány jellemző — közelítésnek tekinthető — adatot közlök a lakosság anyagi erejének megyén belüli arányairól.

7. sz. táblázat A LAKÁSBERUHÁZÁSOK, A LAKOSSÁGI ADÓK ÉS A TANÁCSI FEJLESZTÉSI ALAP MEGOSZLÁSA

Megnevezés	Községek	Nagyközségek	Járásközpont nagyközségek	Városok	Megyeközpont	Összesen
1960—1969 között épült lakások (%)	21,8	31,0	7,0	20,0	20,1	100,0
Lakossági adók (a tanácsi *költségvetés* bevétele) (%)*	27,7	37,5	7,3	18,2	9,3	100,0
Lakossági adók/lakosságszám (Ft/fő)*	1114	1031	852	1021	747	
Fejlesztési alap (%)*	5,4	9,8	7,4	28,3	49,1	100,0
Népesség (1970)	24,9	36,4	8,5	17,8	12,4	100,0

*1971—1975. évi terv.

Az adókból való viszonylag nagyobb „részesedés" — ezek természetesen mindenütt helyben maradnak —, mint látjuk, viszonylag erősebb helyi adóztatás mellett valósul meg. Szembeszökő, hogy az 1960—1969 közötti *lakásberuházások megoszlása* milyen erősen eltér az azt követő öt év tervezett tanácsi, *közületi fejlesztéseinek megoszlásától.* A tanácsi fejlesztésekben magukra hagyott településeken a lakosság ezt nagyon jól érzékeli; a közületi és a „magán"-infrastruktúra között perspektivikusan is nagy feszültségek alakulnak ki.

Ebben a helyzetben a helyi tanácsok lehetőségei korántsem a pénzügyi szabályozókhoz s különösen nem a helyben működő gazdálkodó egységek befizetéseihez kötődnek. Ha lehetőségeiket tágítani akarják, kerülő utakat kell választaniuk. A legfontosabb, „leghasználhatóbb" megoldások a következők:

1. Annak biztosítása, hogy — legalább a következő tervidőszakban — állami vagy felsőbb tanácsi hozzájáruláshoz jussanak. Ennek eszköze óriási informális „csata" a „szerepkörökért", erős informális szálak kiépítése a megye köreihez. Ez nem gazdasági eszköz, s a szabályozókhoz annyi köze van, hogy a szabályozók „gazdáit" igyekszik megnyerni.[11]

[11] Ez nemcsak a helyi tanácsok egymás közötti vetélkedése lehet egy-egy megyén

2. A település gazdasági vezetőivel való jó kapcsolat kiépítése. Bár ennek a módszernek jogszabályi keretei is vannak, ezek a keretek gyakorlatilag óhajok vagy útmutatók a már létrejött kapcsolatok formalizálásához. Az ágazati irányítás által sokszor erősen megkötött kezű gazdasági vezetők kötelező befizetéseik letudtával megtehetik, hogy puszta telephelynek tekintsék a falut, amelynek kommunális fejlesztéséhez nincs közük. Megtehetik persze az ellenkezőjét is (ha anyagi lehetőségeik megengedik). Ezek azonban már csupán *szemléleti* differenciák, amelyeknek hosszú távon lehet ugyan nagy jelentőségük, de a jelenlegi *szabályozott kereteken kívüli* tényezők. Az „adakozó" tsz-elnök vagy vállalati vezető nem része ennek a szisztémának, sőt bizonyos értelemben sokszor csak a szabályozás *ellenében* lehet mecénás. A gazdasági vezetők pozitív reagálása a helyi tanácsok közeledésére olyan magatartás, amelyet a szabályozás elvileg támogat, a sajtó mint kívánatos és követendő viselkedést propagál is, praktikusan azonban csupán *megtűrt* jelenség: ha a gazdálkodó egység lerótta az állami költségvetéssel szembeni kötelezettségeit, akkor fennmaradó forrásait erre a célra is használhatja. Mindez így rendkívül esetlegessé válik; még ha a termelőberuházások forrásigénye, a trószti kötöttségek stb. miatt nem válik eleve lehetetlenné, akkor is kérdéses, hogy egy több falut átfogó mezőgazdasági termelőszövetkezet, egy sok bejárót foglalkoztató állami vállalat vagy ktsz érdekének tekinti-e, hogy — bárhol is — településfejlesztésre költsön. S ahol ilyen probléma nincs (egy falu — egy tsz), ott sem biztos, hogy a tanácsi és a gazdasági vezetés közötti — sokszor tradicionálisan rossz — viszony lehetővé teszi-e az együttműködést. Végső soron a helyi tanács perspektívái ebben a vonatkozásban is az informális kapcsolatok kiépítésének sikerétől függnek.

3. A lakosságra támaszkodás különböző formái: külön vízmű-hozzájárulás stb. kivetése, társadalmi munka. Ennek a megoldásnak a lehetőségei egyfelől politikailag erősen behatároltak (nem csaphat át önálló községi jövedelemelosztási politikába), másrészt — ezért — anyagilag is korlátozottak. A lehetséges kerülő utakat tulajdonképpen fontosságuk — az általuk elérhető források összege és garantált mivolta — sorrendjében említettem. A három kerülő út a bevételi források három kiindulópontjához, eredeti „tulajdonosához" kötődik: közös lényegük,

belül, hanem például javaslat a célcsoportos beruházások körének bővítésére is. Ilyen javaslat hangzott el az Országgyűlés 30. ülésszakán (1974. október 3–4.), amely a Tanácstörvény végrehajtását tárgyalta. Ebben az esetben természetesen egy intézményes lehetőség kihasználásáról van szó.

hogy vagy az érvényes szabályozókra való — többnyire — nem intézményes befolyást szorgalmazzák, vagy azokon kívüli lehetőségeket igyekeznek megragadni. Intézményes csatornáik, valamint intézményes biztosítékaik nincsenek. A helyi fejlesztések végül vagy úgy valósulnak meg, hogy az informális küzdelmek eredményei tervvé intézményesülnek, vagy úgy (és annyira), hogy a terv elkészítése után — és bizonyos értelemben a tervfeladatokon túl — új és új informális alkuk jönnek létre a helyi tanácsok és az eredeti forrásgazdák között.

KÖZLEKEDÉS ÉS A VONZÁSCENTRUM VONZÁSA — URBANIZÁCIÓ A KÖZSÉGEKBEN

Az eddig elmondottakkal szemben *két igen súlyos ellenvetés* tehető. Az egyik az, hogy itt csupán *egyetlen megye* középtávú tervével foglalkoztam, s ebből még nem lehet más megyékre is vonatkozó vagy éppenséggel általánosan érvényes következtetéseket levonni. A másik ellenvetés az lehet, hogy még ennek az egy megyének a tervét illetően sincs igazam, mert központi funkcióval rendelkező településekre igenis szükség van, s viszonylag kevés pénzforrás elosztása csak így lehet hatékony. A fejlesztési forrásokat *koncentráltan* kell felhasználni, nem szabad őket szétforgácsolni apró és kevéssé közérdekű célokra olyan településeken, amelyeken bizonyos befektetések már egyáltalán nem gazdaságosak.

A két ellenvetéssel szemben egy érvet tudnék felhozni: ez nem hárítja el őket teljesen, de részleges választ mégis ad. Ellenérvemet tulajdonképpen már leírtam. Lényege, hogy az általam vizsgált megyében a településméret igen nagy. Nagyok (népesek) a — kényszerűségből vagy szándékosan és vállaltan — stagnálásra ítélt települések is. Méretük alapján indokolatlan volna őket életképtelennek minősíteni. Sokkal inkább indokolatlan volna ez, mint olyan területeken, megyékben, ahol lényegesen szétszórtabban élnek az emberek. Ezek után nincs sok okunk feltételezni, hogy az aprófalvas (vagy általában: egyenetlen településszerkezetű) megyékben az elosztás gyakorlata nagyon eltérne az előzőekben bemutatott terv gyakorlatától. Éppen az ésszerű, koncentrált felhasználás elve alapján, feltehetően még több okkal folytatnak hasonló gyakorlatot másutt is.[12] (Van ugyan néhány megye, ahol a

[12] Egy példa: „A településfejlesztésre fordítható pénzeszközök felhasználásának alapelvei lényegében tisztázottak. Baranyában például a IV. ötéves terv tanácsi fejlesztési eszközeinek kétharmadát 15 település és közvetlen vonzáskörzete kapta.

fejlesztési források elosztása inkább a viszonylag arányosabb szétterítés elve szerint valósul meg — de ilyen van kevesebb.) A feltevés ettől természetesen még feltevés marad: *állításról* akkor lenne szó, ha minden megye fejlesztési tervéről készülnének hasonló számítások. Annyit talán ennek az egyetlen megyének az adatai is bizonyítanak, hogy egy ilyen számítássorozat érdekes és tanulságos vállalkozás lehetne. Az elmondottak egyébként nem azt kívánják sugallni, hogy az egész országban ez az elosztási szisztéma uralkodik, hanem azt, hogy ez a szisztéma *uralkodhat*, hogy a szabályozórendszer legitimálja az ilyen gyakorlatot (is).

A második ellenvetésre ugyanez a válasz: arról lehet vitatkozni (sokat), hogy egy 500 lelkes település mennyire életképes és fejlesztendő; arról azonban nem, hogy egy négyszer-ötször akkora település már feltétlenül az.

Kétségtelen, hogy mind a megyeközpont, mind a többi város és járásközpont számos olyan létesítménnyel rendelkezik, amely környéküket is ellátja; ezek tehát nemcsak az adott településeken, hanem a vonzáskörzetükben élő lakosságnak is létesítményei. Hogy *mennyire* azok, az erősen függ például a *közlekedési lehetőségektől*. Ez két problémára hívja fel a figyelmet: egyrészt arra, hogy jelenlegi közlekedési adottságaink mellett a központi szerepkörű települések intézményeinek, létesítményeinek előnyeit vonzáskörzetük lakossága csak igen nehezen tudja realizálni. (Fizetett szabadságot kell kivenni egy-egy nagyobb vásárlás, szakorvosi rendelés, helyenként gyógyszerkiváltás esetében stb.) Ugyanakkor a tömegközlekedés, az úthálózat fejlesztése *nem tanácsi feladat*, s így még a megyei tanácsok sem tehetnek sokat azért, hogy a koncentráltan telepített intézmények reális közelségbe kerüljenek mindazokhoz, akik számára létesültek. A lakosság által igénybe vett talán legfontosabb infrastrukturális szféra fejlesztése — vagyis a közlekedésé, amely mintegy helyettesítési kapcsolatban áll a többi, elsősorban kommunális szolgáltató létesítménnyel (megléte kárpótol azért, hogy amazok máshová települtek) — ágazati és nem területi feladat. Bár ennek az ágazatnak a szerveződése nagyrészt területi jellegű, fejlesztései csak többé-kevésbé követik az ország területének megyei tagoltságát. Különösen nincs mód erre középtávú tervek esetén

(A fennmaradó 300 település részesedése, s így fejlesztési lehetősége viszont még a szinten tartást is alig biztosítja. 98 községi tanács évi működtetési, fejlesztési lehetősége a 300 ezer forintot sem éri el.)" (Nagy József: A tanácsi gazdálkodás időszerű problémáiról. *Gazdaság*, 1973. 3. sz. 69. old.)

ben: az ágazat nagy beruházásigényű programjai ugyan több megyét érintenek, de egy-egy megyében a program céljaihoz igazodnak, nem pedig a megye belső közlekedési nehézségein igyekeznek segíteni.

A közlekedési adottságok másik vonása: a meglevő hálózat sem igazodik pontosan a megyék határaihoz, s így számos község olyan központi települések létesítményeihez járul hozzá, amelynek maga nem tartozik a vonzáskörzetébe. Valójában valamelyik szomszédos megye települései — a jobb közlekedés vagy éppen a nagyobb munkalehetőség miatt — erősebb vonzást gyakorolnak rá, mint saját megyéjének fejlesztési központjai. Ez származhat egyszerűen a jobb munkalehetőségekből is, de ilyenkor feltételezhetjük, hogy a bejárók a kereskedelmi, művelődési stb. objektumokat is inkább a munkahelyük körzetében látogathatják, semmint hogy újabb utazást tegyenek megyéjükön belül. Egyetlen adat: az ingázók 26%-ának — több mint negyedmillió embernek — a munkahelye saját (lakóhely szerinti) megyéjén kívül, valamelyik *szomszédos* megyében van.

Az ország öröklött településszerkezetét gyakran minősítik „kedvezőtlennek", „szerencsétlennek", a továbbfejlesztés valamiféle „tehertételének". Ez ugyan többnyire az aprófalvak és a tanyák kapcsán hangzik el, de kérdéses, hogy az ismertetett tervben e megye jóval nagyobb falvainak csekély fejlesztési forrásai mögött nem valami hasonló lokális minősítés áll-e. Optimális településnagyságról beszélni azonban — még akár tájegységenként differenciáltan is — nézetem szerint elhibázott vállalkozás volna. És van egy igen egyszerű érv, amelynek tulajdonképpen a hasonló minősítésektől is vissza kellene tartania: a lakásállomány fele a falvakban van, s a mezőgazdasági termelés jelenleg elképzelhetetlen e falvak nélkül. A napi „kijárás" hatósugara ugyan az utóbbi évtizedekben megnőtt, de nem tágult akkorára, hogy a „kívánatos" településszerkezet kialakításának egyetlen korlátja ma már a városi lakásépítkezés üteme lenne. A mezőgazdasági termelés épületállományának mai területi elhelyezkedése ugyancsak adottság. Azon túl, hogy a „teljes városiasodáshoz" a nemzeti vagyon kb. egyötödének „átköltöztetésére" lenne szükség, egészen magas színvonalú és igen sűrű közlekedési hálózatot is ki kellene építeni. Reálisabb lehetőségnek tűnik csak az utóbbi feladatot vállalni, és emellett az áldozathozás mellékgondolata nélkül, magukban a falvakban urbanizálni a falvakat. Legalábbis tűrhetően kiépített belterületi utak, járdák, vízvezeték- és csatornahálózat, óvodák, általános iskolák erejéig. Éppen ezek ma a leggyakoribb falusi gondok, s megoldásuk aligha biztosítható ötévenkénti egy-másfélmillió forintból. Azt pedig nehéz volna meggyőzően

bizonyítani, hogy az ilyen alaplétesítményeket a megyei tervekben fejlesztésre kijelölt települések lakossága jobban „megérdemli", mint a magukra hagyott községek lakói. Persze azt sem állíthatja senki, hogy a falvakat meg kellene „szüntetni"; mégis félő, hogy az ismertetett tervhez hasonló gyakorlat olyan helyzetet szül, amelyben a különböző településtípusok *gondjainak nagyságrendje* elszakad egymástól, és míg valahol a város második autószervizének felépítése sürget, másutt ivóvíz kellene.

ELVEK ÉS ESETLEGESSÉG

Egy vitacikkben olvashatjuk: „...*a közösségi fogyasztás feltételei a termelőmunka eredményeként jöjjenek létre.* Ennek az elvi követelménynek kell a szabályozórendszeren keresztül érvényesülnie, egyidejűleg azonban az is cél, hogy az emberek életkörülményeiben meglevő különbségek mérséklődjenek, függetlenül attól, hogy az egyes területeken levő termelőerők hatékonyságában jelenleg milyen különbségek mutathatók ki."[13]

Ez a két elv nézetem szerint tulajdonképpen ellentmond egymásnak: a nivellálás a közületi fejlesztéseknek a gazdasági eredményektől való elszakítását követelné. A kiegyenlítés politikáját az erőforrások átcsoportosítása, tehát valamiféle tervszerű és hatékony reallokáció szolgálhatná; míg egy olyan szabályozási elv, amely a kommunális fejlesztés lehetőségeit az adott terület termelőerőinek mindenkori hatékonyságához kapcsolja, feltehetően újratermeli az ellátottság, a lakosok életkörülményeinek területi különbségeit. A két elv között valójában választani kell, s a magam részéről — különösen hosszabb időszakra gondolva — a tudatos kiegyenlítés elvének adnék prioritást. Emellett nemcsak az életkörülmények kiegyenlítésének — többnyire morális felhangú — kívánalma szól, amellyel kapcsolatban mellesleg nem az „állami gondoskodás" erkölcsi felelősségét, inkább az érintett lakosok alkotmányos jogait hangsúlyoznám. De gazdasági természetű érvek is felvetődnek, például a munkaerő értékelésének (és értékének) területi egységesítése. Mindez, ismétlem, reallokáció nélkül nem valósítható meg.

A decentralizálás a vállalati szférában sem, a tanácsi szférában sem ítélhető meg csupán aszerint, hogy mennyire kerülnek „le" bizonyos döntési jogkörök. A kérdés sokkal inkább az, hogy ezek a jogkörök *hova* kerülnek. A *megye* intézményének erősítése minőségileg más, mint

[13] Dányi Pál: A tanácsok gazdasági önállóságának néhány elvi kérdése. *Pénzügyi Szemle*, 1972. szeptember, 778. old.

a jogkörök puszta „lejjebb csúsztatása". Az ismertetett megyei fejlesztési terv jól példázza a jelenlegi szabályozás egy paradox vonását: azt ugyanis, hogy a reallokáció kívánatos iránya ebben a rendszerben könnyűszerrel megfordítható. Az eredmény: a fejlesztések forrásai nem arányosak az adott településeken megtermelt nemzeti jövedelemmel, és a támogatások olyan elosztására való törekvést sem tükröznek, amely a helyi különbségek kiegyenlítését célozná. Ehhez képest — de csak ehhez képest! — az újraelosztás elmaradása valóban úgy hatna, hogy a fenti két elv párhuzamosan valósulna meg: egyszerre jelentene némileg szorosabb kapcsolatot a gazdasági eredmények és a tanácsi fejlesztési források között, valamint e források területi szóródásának (legalább enyhe) csökkentését. Az is valószínű, hogy a megyei újraelosztás nélkül tisztábban kivehetőek lennének a tényleges fejlettségi-ellátottsági különbségek, s e tisztább körvonalak végül is viszonylag objektív kritériumokat szolgáltathatnának a (már valóban a kiegyenlítést szorgalmazó) reallokáció számára. Mindez azonban pillanatnyi helyzet; mindenfajta újraelosztás kikapcsolása perspektivikusan már nem volna kívánatos. (Ezért sem *javaslatként*, hanem *gondolatkísérletként* adtam elő egy ilyen lokális változtatás várható eredményét.)

A paradoxon gyökere az, hogy az *egész* szisztéma az újraelosztás, tágabban: az adás és kapás gesztusára épül. Az állami költségvetés támogatásokat, a szabályozás jogokat ad a megyéknek — e forrásokhoz és jogokhoz azonban egyik sem mellékel elosztási kritériumokat. Egy rossz beidegzettség, a szóban forgó beruházások „improduktív" minősítése nem is engedi, hogy a megyék másként mint adományként viszonyuljanak ezekhez a pénzekhez. S akként is adják tovább őket. Az ajándékra azonban általában rá kell szolgálni — és így a gazdaságos kommunális fejlesztés kritériuma *mellett* ellenőrizhetetlen eredetű kedvezések és mellőzések is helyet kaphatnak a döntés folyamatában. Két alapvetően helyes elv: az ésszerű reallokáció, valamint a decentralizálás — ugyancsak ésszerű és demokratikus — elve visszájára fordulhat, amint megvalósításukat nem a legalkalmasabb intézményi szinthez kötik. Ahhoz a szinthez, amelynek létalapja tulajdonképpen nem gazdasági-kommunális, hanem igazgatási-politikai funkciók ellátása. Természetes, hogy nem lehet képviseleti úton, „alulról" ellenőrizni egy olyan intézmény gazdasági lépéseit, amely a jogot e lépésekre nem rendes funkcionálása során termeli ki, hanem „felülről", mintegy adományként kapja. A megye intézményétől pedig aligha várható el, hogy gazdasági döntéseit ne igazgatási-politikai gyakorlatának tapasz-

talataihoz igazítsa. S még ha megfogalmazódik is ilyen várakozás, nem meglepő, ha nem teljesül. A rendszer egyetlen igazán eleven egysége, a társadalmilag, gazdaságilag egyaránt plasztikus létezésű *település* így válik még erősebben a *megye* függvényévé. Az apró (vagy éppen nem apró) eleven komplexumok, a községek hálózata egy *intézmény* számára körülhatárolt területen fekszik, s e terület határai az intézmény *hatalmának térbeli határai csupán*, és nem többek. Az intézményt irányító szakemberek természetesen számos szállal kötődnek bizonyos konkrét településekhez. Mivel a fejlesztés sosem a *megye*, hanem konkrét *települések* fejlesztése, a szakemberek közötti vita a területfejlesztés kérdéseiről óhatatlanul ezeknek a kötődéseknek, vonzalmaknak a konfrontációja is. A szabályozás, elosztás kialakításánál a döntéshozók viszonya a tárgyalt problémákhoz szükségképpen személyes színezetet kap, ezt a viszonyt bizonyos helyi érdekek motiválják — végül ezeket az érdekeket egyeztetik koncepcióvá. Ez a helyzet tereli informális útra a helyi tanácsok törekvéseit; az intézményes biztosítékok kikapcsolása így egyfelől megmereviti a tanácsi szintek alá-fölérendeltségi viszonyát, másfelől óriási súlyt kölcsönöz a teljesen kontrollálhatatlan informális hatalmi hálózat működésének.

A problémát nem egyszerűen abban látom, hogy hány — és milyen — lépcsőből épüljön fel a terület- és településfejlesztés operatív gyakorlata (legyenek-e járások, megyék stb.). Nem is csupán abban, hogy a beruházási döntéseket ezen a területen egy mindentudó számítógép hozza-e, vagy helyesebb azokat spontán gazdasági folyamatokra bízni. A kérdés — úgy gondolom — az, hogy milyenek ennek az intézményi szerkezetnek a belső viszonyai: hogyan iktatható ki belőlük egyszerre a kényszer és az esetlegesség is. Nézetem szerint az ismertetett megyei terv egyelőre szükségszerűen olyan, amilyen, s valószínűleg nem rendhagyó jelenség. És egy községi tanácsnak egyelőre tökéletesen egyre megy, hogy kitől *nem* kap pénzt fejlesztésre: az állami költségvetéstől-e vagy a megyei tanácstól. És az is mindegy, hogy kit okolhat ezért: a költségvetést „merevségéért", a megyei vezetőket „szubjektivitásukért", a helyi gazdálkodó egységeket „közömbösségükért" vagy önmagát „ügyetlenségéért". A baj az, hogy csak ilyen okok között adatik válogatnia.

Felhasznált irodalom

Békési László: Önkormányzat és önfinanszírozás. *Pénzügyi Szemle*, 1972. 6. sz.
Békési László: Még egyszer a tanácsi szabályozás és gazdálkodás új rendszeréről. *Pénzügyi Szemle*, 1973. 7–8. sz.
Dr. Dányi Pál: A tanácsok gazdasági önállóságának néhány elvi kérdése. *Pénzügyi Szemle*, 1972. 9. sz.
Dr. Dányi Pál: A tanácsok gazdálkodási önállóságának néhány elvi és gyakorlati kérdése. *Pénzügyi Szemle*, 1973. 1. sz.
Dr. Forján Gyula: A tanácsi gazdálkodás továbbfejlesztésének célkitűzései és jelenlegi állapota. *Pénzügyi Szemle*, 1972. 8. sz.
Kenyér István–Biró Dénes: A tanácsok szabályozási, gazdálkodási rendszerének továbbfejlesztése. *Pénzügyi Szemle*, 1974. 3. sz.
Kenyér István: A tanácsi szabályozás és gazdálkodás új rendszere. *Pénzügyi Szemle*, 1973. 3. sz.
Király József–Sánta Lajos: A tanácsi szabályozórendszer és a tanácsi gazdálkodás. *Pénzügyi Szemle*, 1972. 11. sz.
A közgazdasági szabályozórendszer továbbfejlesztése a tanácsok és szerveik gazdálkodásában s a területfejlesztésben. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1970.
Nagy József: A tanácsi gazdálkodás időszerű problémáiról. *Gazdaság*, 1973. 3. sz.
Sóvári Gabriella: A tanácsok gazdálkodása. Kossuth Könyvkiadó, 1974.
Szántó Anikó: Az állami támogatás és a hitel szerepe a tanácsi finanszírozásban. *Pénzügyi Szemle*, 1973. 2. sz.
Dr. Szelényi Iván: Regionális fejlődés, gazdálkodás, irányítás. „A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos megalapozása" — Tervtanulmányok. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
Területi tervezés, tanácsi tervezés. (Szerk.: Kulcsár Viktor.) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1972.

VERSENGÉS A TERVEZÉSÉRT*

FELTÉTELEZÉSEK A HELYI-TERÜLETI ÉRDEKEK ÉRVÉNYESÍTÉSÉNEK TÁRSADALMI MECHANIZMUSAIRÓL

Ha valahol orvosi rendelő, óvoda, iskola, könyvtár épül, joggal gondolhatjuk: az új létesítmény a település (vagy környék) lakóit szolgálja majd, az ő érdekük volt, hogy felépüljön. Ezek a létesítmények nemcsak műszaki értelemben alkotások, hanem a szó társadalmi értelmében is azok. Művek, amelyek létrehozóik, gazdáik törekvéseit, céljait és a célokért tett erőfeszítéseit testesítik meg. Ma Magyarországon a beruházási tevékenységek jól ismert nehézsége a krónikus építőipari kapacitáshiány és az építőanyagok hiánya. Nem kis erőfeszítésbe kerül, míg egy-egy beruházás úrrá tud lenni ezeken — mégis, az említett és itt tárgyalandó erőfeszítések javát még a tulajdonképpeni építkezés előtt kell kifejteni. A következőkben azt keresem: mik a feltételei annak, hogy a lakossági infrastruktúra beruházásainak zöme, a *tanácsi beruházások* létrejöjjenek? A helyi érdekeket, azok érvényesülését tehát az ilyen típusú fejlesztési érdekekben igyekszem megragadni. Ez természetesen leszűkíti a helyi érdekek valóságos körét; mégis, mivel úgy hiszem, hogy a településfejlesztési érdekeknek centrális helyzetük van ezek között, az érdekérvényesítés legfontosabb mechanizmusai is megközelíthetőnek látszanak így.

Írásom első részében a településfejlesztés intézményes kereteiről lesz szó: ez a rész a fejlesztési alapok pénzügyi forrásaival, majd a magyar településhálózat intézményi szerkezetével, a települések hierarchikus rendjével foglalkozik. Mivel az érdekérvényesítés, így a helyi fejlesztési tevékenység is szakadatlan *folyamat*, valószínűnek látszik, hogy a ma-

* Megjelent a *Valóság* 1979. 3. számában.

gasabb szintű irányító szervezetek tervei csupán időleges állomásoknak tekinthetők e folyamatos konfliktusok történetében.

De a helyi érdekek érvényesítésének mechanizmusát nem magyarázhatja meg csupán a — tervezés során messzemenően figyelembe vett — pénzügyi és szervezeti keretek ismerete. Ezért a második részben azt vizsgálom, hogy vélhetően milyen folyamatok játszanak szerepet akkor, amikor *a tervezett beruházásokon kívül* fogalmazódik meg és tör utat magának valamely helyi fejlesztési elképzelés. Az ilyen esetek természetesen nem csupán mint kivételek érdemelnek figyelmet: feltehető, hogy egész mechanizmusuk, szabályaik magának a tervezői, célkitűző és szabályozó tevékenységnek is (bár többnyire nem nyilvános) lényeges strukturális jellemzői. Végül, mivel e hipotézisek érvényének esetleges kiterjesztését is lehetségesnek tartom, azt igyekszem megfogalmazni, hogy az egész itt leírt gondolatsor milyen, talán általánosabb tanulságokat is ígérő megállapításokat és szemléletet sugall.

I. A TERVEK PILLÉREI

A helyi tanácsok fejlesztési elképzeléseit ebben az évtizedben középtávú tervek rögzítik, amelyek egy-egy megyében a megyei tanács ötéves fejlesztési tervében összegeződnek. (Helyi tanácsnak a települések — falvak, városok — tanácsait, területi tanácsnak a megyei tanácsokat nevezik.) A megyei tanácsok középtávú pénzügyi fejlesztési tervei így az érdekintézményesülés legfontosabb produktumai közé tartoznak. Nemcsak arról van szó ugyanis, hogy a tanácsi beruházások valamilyen tanácsi szinten mindig *tervezett* beruházások, hanem arról is, hogy ha egy-egy helyi fejlesztési elképzelés bekerül a *megyei* középtávú tervbe, akkor ezzel megvalósulásának egy igen jelentős feltétele is teljesül. A megyei középtávú tervek számszerű dokumentumát adják az erőforrások megyei elosztásának és újraelosztásának, pontosabban e döntések tervben intézményesült eredményének.

A megyei tervek adatai közt elsősorban a fejlesztési alapok bevételeinek nagyságát és szerkezetét érdemes szemügyre venni. Az egyes bevételi (forrás-) típusok a következők:

Saját bevételek: azok a lakossági befizetések (adók), továbbá a helyi gazdálkodó egységek bizonyos befizetései, amelyek — központi szabályozás alapján — minden helyi tanácsot megilletnek. Ezek tehát a helyi tanács fejlesztési alapjának közvetlen bevételei, teljes egészében az rendelkezik velük.

Megosztott bevételek: a gazdálkodó egységek (központilag rögzített arányok alapján történő) befizetéseinek nagyobb részéről, azok megyén belüli elosztásáról a megyei tanács szabályozói döntenek. A megyei szabályozók e befizetések egy részét vagy akár teljes összegét elvonhatják a helyi tanácsoktól, hogy azután felsőbb tanácsi támogatás formájában újra elosszák azokat. (Helyesebb lenne tehát megoszt*ható* bevételekről beszélni.) Mindenesetre megosztott forrásnak nevezik e forrásoknak a megyei döntés alapján *a helyi tanácsoknál maradó* részét.

Felsőbb tanácsi hozzájárulás: a fenti forrásokból elvont és a megyei tanács által újraelosztott összegek.

Állami támogatások: az állami költségvetésből a megyei tanácsok fejlesztési alapjába átutalt összegek. Döntő hányaduk úgynevezett célcsoportos állami támogatás, amelyet a költségvetés meghatározott fejlesztési célokra — elsősorban lakásépítésre, továbbá kórházi ágyak és szakközépiskolai tantermek létesítésére — nyújt. Az egyéb (nem célcsoportos) állami támogatásokkal együtt a megyei tanácsok bevételeinek nagyobb részét, mintegy kétharmadát, háromnegyedét teszik ki.

Bankhitelek: visszatérítendő pénzösszegek, amelyek az egyes fejlesztések finanszírozásában többnyire kiegészítő szerepet játszanak. A bank oldaláról nézve a tanácsi fejlesztésekhez nyújtható hitelnek éppúgy van népgazdasági szinten értelmezett felső határa, mint a támogatásoknak az állami költségvetésben.

Végül a megyei tanácsok a tervbe iktathatják a lakosságtól kért *társadalmi munka* várható értékét is.

A helyi tanácsok fejlesztési forrásai túlnyomórészt a felsőbb, megyei tanácsszint elosztási tevékenységének függvényében alakulnak ki. Állami támogatás és felsőbb tanácsi támogatás nem jut minden településnek. *A források összetétele ezért településenként más és más;* míg például az állami támogatások aránya a megyék szintjén rendszerint nagyobb mint kétharmad, a helyi tanácsok többsége szinte kizárólag az úgynevezett saját bevételeire támaszkodhat.

Ami mármost a megyei szinten összegzett középtávú tervekből kiderül, az az elosztásért felelős *tervezői szándék.* A támogatás elosztása ezeket a szándékokat tükrözi. De már ez is *közvetítés*, hiszen azt tudjuk meg belőle, hogy mely települések fejlesztési törekvéseit akceptálja a döntéshozó testület; mely települések érdekeit tehát. A tervezői munka során feltehetően a több támogatáshoz jutott településeknek sikerült a leginkább érvényesíteniük fejlesztési érdekeiket, a többinek nyilván kevésbé. A tervszámok maguk ezért már csak lecsapódásai, végeredményei az előzetes érdekérvényesítésnek, egyeztetésnek, alkunak. Közvetí-

tésük segítségével kellene tudnunk rekonstruálni magát az alkut. Hogy egészen pontosan fejezzem ki ezt a feladatot: az alkuban előforduló *érvekről* kellene minél többet megtudnunk ahhoz, hogy valóban az érdekérvényesítés mechanizmusaira tapintsunk rá.

Az első érv a *koncentrált fejlesztések* elve. Nem szabad elaprózni, szétforgácsolni a fejlesztési lehetőségeket, mert ez sehol sem eredményezhet igazán dinamikus fejlődést. Ezzel a meggondolással mindenképpen indokolni lehet, hogy miért olyan kevés településre irányulnak a megye elosztó vagy újraelosztó gesztusai. De indokolni lehet vele azt is, hogy miért kell — ha a megyei számítások szerint valóban kell — központosítani a sok helyütt létrejött és egyenként esetleg nem túl nagy összegű bevételeket.

Hová kerüljenek mármost a megye egészének rendelkezésére álló források; hol koncentrálják őket? Meg kell határozni, ki kell jelölni a leginkább fejlesztendő konkrét településeket. Az egyik legdöntőbb érv ebben a folyamatban valószínűleg az, hogy a szóban forgó település, helyi tanács hol helyezkedik el a *települések megyén, illetve az egész országon belüli hierarchiájában.*

Kétféle hierarchiáról beszélhetünk, s mindkettő tulajdonképpen intézményes kifejezése az egyes települések „rangjának". Az egyik hierarchiát a *közigazgatási státus* alakítja ki: ebben megyei városok, városok, nagyközségek, községek, továbbá helyi tanáccsal már nem rendelkező, közös községi vagy nagyközségi tanácshoz tartozó falvak („mellékfalvak") szerepelnek. Ezt a hierarchiát még egy szempont tovább árnyalja: az ugyanis, hogy a városok között az egyik a *megye központja* (az öt megyei város közismerten mind megyeközpont is), s hogy a többi város, továbbá a nagyközségek között *járásközpontok* is vannak. A szempont itt is közigazgatási, de nem a települések egyenkénti besorolásának eredményére vonatkozik, hanem a nagyobb közigazgatási egységeken és azok területi alegységein belüli központi, irányítói szerepekre. A kapott fokozatok így: megyei város, megyeközpont város, járásközpont város, város, járásközpont nagyközség, nagyközség, község, mellékfalu. Összesen tehát *hét* ilyen közigazgatási besorolás jön szóba, s ezek közül legalább öt minden megyében elő is fordul.

A másik hierarchiát az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció (OTK) szerepkör-besorolásai definiálják. Ezek — Budapestet végig nem említem — felsőfokú, középfokú és alsó fokú központokat és úgynevezett egyéb településeket neveznek meg. A központok maguk is differenciálódnak: a felsőfokú központoknak három fokozata van (kiemelt, „rendes" és részleges), a középfokúaknak kettő („rendes" és

részleges), és az alsó fokúaknak ismét három. Ez az „egyéb" településekkel együtt összesen 9 fokozat, amelyből egy-egy megyében többnyire *hét* fordul elő. De legkevesebb hat fokozat minden megyében van, és nyolcféle szerepkör a maximum. (Pest megyében szerepel még egy külön kategória is: a budapesti agglomerációba tartozó településeké.)

A közigazgatási hierarchia fokozatai tehát részben „rangok" sorozatává állnak össze, részben igazgatási körzetek központi és nem központi pontjait rögzítik; az OTK szerepkör-besorolásai ezzel szemben kizárólag „rangokat" jelölnek. Ez utóbbi állítás különösnek tűnhet, hiszen az OTK hangsúlyozottan a *központ* szót kapcsolja minden egyes fokozatának elnevezéséhez. De a koncepció nem tartalmazza azokat a *körzeteket*, amelyeknek a központjait definiálja — sőt kimutatható, hogy ha a központok fokozatai köré a körzetek megfelelő fokozatait kívánnánk megrajzolni, a feladat elvileg lehetetlennek bizonyulna.[1] Az OTK alkotói nem jól definiált körzetekhez kerestek központokat, hanem magukat a meglévő településeket „osztályozták" egy kilencfokozatú skálán. Pontosabban egy ötfokozatún, mert — a koncepcióról rendelkező kormányhatározatot idézem — „Az alsó fokú központokká fejlesztendő településeknek a megyei településhálózat-fejlesztési tervekben történő meghatározása a megyei tanácsok feladata." Az „egyéb" kategória és a háromféle alsó fokú központ „osztályzatait" a falvak már saját megyei tanácsuktól kapták meg. (A jelenlegi magyar települések közül 130-nak a kormány, 3054-nek a megyei tanácsok határozták meg a szerepkörét.) Még egy mondat a kormányhatározatból, hiszen az érvek, érvelés hivatkozási alapjait keressük: „A különböző központokban a lakosság és a termelés infrastrukturális, valamint egyéb ellátása a szerepköröknek megfelelő színvonalon biztosítandó" (1007/1971. [III. 16.] Korm. számú határozat).

A kétféle hierarchia természetesen nem független egymástól. A közigazgatás területi egységei, a megyék és járások, kisebb-nagyobb módosulásokkal, 1950 óta állnak fönn, a nagyközségi besorolást pedig egy 1969-es jogszabály hívta — újra — életre. Az OTK-t a kormány 1971-ben fogadta el. A felsőfokú szerepkörök differenciálása az OTK-ban másként és másként ítéli meg például a megyeközpontok fejlesztését, s ezen a szinten erősen elszakad a meglévő közigazgatási beosztás és szerepek gyakorlatától — mégis, a 23 felsőfokú központ között csak öt olyan város szerepel, amely nem megyeközpont, s egyetlen megyeközpont sem maradt ki ebből a kategóriából. A középfokú központok pedig gyakorlatilag azonosak az ország többi városával és a járásszékhelyekkel. Aligha véletlen, hogy a később született szerepköri hierarchia

ennyire igyekezett követni a meglévő közigazgatási hierarchiát, legalábbis ami a településeknek a járásközponti szintig értelmezett összességét illeti.[2] Ettől fogva a települések a kormányhatározat oltalmát is élvezik a megyei fejlesztési-elosztási folyamatokban.

A közigazgatási hierarchia valószínűleg ma is elevenebben él a megyei tervezési gyakorlatban, mint a szerepkör-besorolásoké: az V. ötéves fejlesztési tervekben is inkább járásonként, továbbá a város–nagyközség–község bontásban csoportosítva szerepelnek a települések (pontosabban: a helyi tanácsok), és nem szerepköreik szerint. Különösen a *megye* és *város* kategóriái látszanak erősnek, míg a járás-járásközpont kategóriák súlyát a szerepkörök fokozatai relativizálni képesek. Az OTK és megyei részlettervei mindenesetre megvannak, s felülvizsgálatukig hivatkozási alapot kínálnak egy-egy tervbe vett vagy akár terven felüli fejlesztési elképzeléshez. Magára a hierarchiában — bármelyikben — elfoglalt pozícióra pedig számos dologban hivatkozni sem kell; ezek a pozíciók ugyanis újra és újra szentesíttetnek.[3]

Egyelőre a fentiek alapján csupán annyit tudunk, hogy a megyei középtávú tervek allokációs politikáját *a fejlesztések koncentrálásának* elve vezérli, s hogy ez a politika előnyt ad a településszerkezetben magasabb hierarchikus szinten elhelyezkedő településeknek. Ezek az előnyök a közigazgatási státus és a szerepkörök formájában *intézményesítettek* — ami voltaképpen az elosztási döntések előre rögzített keretéül (és igazolásául) szolgál. E meglehetősen merev intézményes rend szabja meg az erőforrások elosztásának fő arányait. Mindez általában közismert, s bár gondolatától most eltávolodunk, nem lehet megfeledkeznünk róla, mert a továbbiakban kifejtendő jelenségek számára ez az intézményes rend határozza meg a feltételeket. De nem mindent.

Nyitott kérdés maradt ugyanis, hogy *egy-egy megyén belül mi dönt* a középfokú központok egyikének vagy másikának erőteljesebb fejlesztése mellett, és az is, hogy az alacsonyabb településfokozatok kevéske fejlesztési lehetőségei *miért* éppen ennek vagy amannak a településnek jutnak. A helyi érdekek érvényesítése éppen ezekben a *célokat és településeket meghatározó* döntésekben lehet sikeres vagy sikertelen.

II. TERVEN INNEN, TERVEN TÚL

Ha tovább kívánunk lépni e folyamatok megértésében, el kell távolodnunk az eddig vizsgált terepről; föl kell adni azt a hallgatólagos feltételezést, hogy a megyé(k)ben *a középtávú terv elkészítése után*

valóban az, és csak az történik, ami a tervben szerepel. A középtávú tervek ugyanis olyan tervezői szándékokat tükröznek, amelyek egy-egy tervkészítés körüli *konfrontációkban és egyeztetésekben alakultak ki* — s bár a tervezői szándék ezt követően öt évig csak bizonyos nehézségekkel változhat, a konfrontációk, alkuk maguk folytatódnak. Újabb és újabb eredményeik a terveken kívüli, felüli fejlesztéseket indítanak be amellett, hogy idővel beépülhetnek a következő tervidőszak tervezési munkájába. Így azt érdemes megvizsgálnunk, hogy milyen érdekérvényesítési lehetőségek vannak egy-egy helyi tanács kezében ahhoz, hogy ha kell, az érvényben levő felsőbb tervezői szándékok ellenére is új fejlesztésekbe fogjanak.

A kérdés tehát az, hogy ha egy település tanácsa a megyei középtávú tervben nem szereplő beruházást szeretne elkezdeni, milyen szervezeti nehézségekkel kell szembenéznie, és honnan számíthat támogatásra. Az egyszerűség kedvéért érdemes olyan településre gondolnunk, amelynek szerepköre a középfokú központnál alacsonyabb — ezzel a választással még inkább megnehezítjük a dolgát, s azt érjük el, hogy a *viszonylag legnagyobb ellenállásba ütköző* helyi érdekérvényesítés esetén próbáljuk ki az érdekérvényesítés általános lehetőségeit. E *„legrosszabb eséllyel induló fejlesztés"* lényege tehát az, hogy *időzítése* rossz, *helye* és *tárgya* pedig nem igazodik a folyó központi-megyei elképzelésekhez. Ha ekkor, ilyen településen, ez a beruházás sikerül, akkor másutt, jobban megválasztott időpontban (tudniillik a középtávú terv előkészítése idején) még több eséllyel alkalmazhatók a helyi érdekes kifejezésének itt „bevetett" eszközei.

A két legfontosabb feltétel: elő kell teremteni a beruházás *anyagi fedezetét*, és meg kell kapni a felsőbb tanácsi szint, mindenekfelett a megye *elvi hozzájárulását.* A kettő nem független egymástól; összefüggésük folyamatot alkot. A megyétől — a rossz időzítés miatt — pénz nem várható, viszont kifejezett ellenzése az egész vállalkozást veszélyeztetheti. Pénzre és hívekre van tehát szükség.

Ha bepillantanánk a kiszemelt tanács fejlesztési pénzeszközeiről készített kimutatásokba a feltételezett *beruházás elkészülte után*, ha tehát a terv adatai helyett a későbbi, úgynevezett tényadatokat vennénk szemügyre, ezek között találnánk egy, a tervekben mindaddig nem szereplő forrás*típust.* Nemcsak a tervezettnél több bevételre van ugyanis szükség, hanem *másfélékre* is. Az új bevételtípus összefoglaló neve: *átvett pénzeszközök.* Ez a meglehetősen homályos megnevezés takarja az ilyen terven felüli beruházások tulajdonképpeni anyagi fedezetét. Honnan, kitől sikerült „átvennie" pénzt a tanácsnak?

Forrást átvenni mindenekelőtt azoktól a *gazdálkodó egységektől* (állami vállalatoktól, kisipari és mezőgazdasági szövetkezetektől, állami gazdaságoktól) lehet, amelyeknek a településen üzemük vagy munkahelyeik vannak. Ezek gyakorlatilag ugyanazok a gazdasági szervezetek, amelyeknek különféle adóit a megyei terv elvonhatja a helyi tanácstól. Míg a kötelező adóbefizetések nem mindig maradnak helyben, az ilyen önkéntes befizetések igen. Arról van szó, hogy a gazdálkodó egységeknek jogukban áll nyereségükből bizonyos összeget átutalni a tanácsnak településfejlesztési célokra. Nyereséges és erre hajlandó, készséges gazdasági egységek jelenléte esetén a helyi tanácsot esetleg többszörösen is kárpótolhatják azért, amit az adóelvonások megyei szabályozói miatt elveszített. Így a tanács természetesen érdekelt abban, hogy a területén működő gazdálkodó szervezetek nyereségesek (és készségesek) legyenek.

Valószínű, hogy az átvett pénzeszközök nagyságrendüknél fogva sokkal inkább erősíthetik — és tükrözhetik — a helyi tanács és a helyi gazdasági egységek közti „horizontális" kapcsolatokat, mint a megyei tervezői szándékok alapján helybenhagyott, szabályozott befizetések. Az, hogy egy szervezet tevékenységének eredményéből köteles átadni valamennyit egy másik szervezetnek — mint az adófizetés esetén —, még nem teszi mindjárt szívélyessé is a viszonyukat. Fel kell tételeznünk, hogy az „ingyen" átadott pénzek mögött kölcsönös érdekeltség van; valamiért közös célnak tekintik a tanácsi beruházást. Ez valószínűleg akkor történhet meg, ha a tanács vezetőinek *sikerül meggyőznie* a gazdasági egység vezetőit arról, hogy a cél valóban közös. Mire hivatkozhatnak? Arra, hogy a dolgozók egyben lakók is, s igyekezni kellene mindent megtenni helyben maradásukért; arra, hogy hiszen a munkavállalóknak jó az, ha gyerekeik szebb, jobban felszerelt iskolába járhatnak; hogy egy kis óvoda beindítása esetleg néhány fiatalasszonyt keresőmunkába állásra bírhat; hogy a község utcáin, ha azok portalan burkolatot kapnak, minden járművű és erőgép könnyebben közlekedik majd; arra, hogy a helyi vagy regionális vízmű gazdasági épületeket is szolgálhat stb. Nem lehetett nehéz például ez az érvelés olyan községekben, ahol csak egy, legfeljebb két termelőszövetkezet működött, különösen a szövetkezetek megszilárdulását, gazdasági megerősödését követő időkben, a hatvanas évek második felében. A közigazgatási összevonások, községegyesítések és a szaporodó szövetkezetegyesülések azután új helyzetet teremtettek: nagyon sok fejlődőképesnek tűnő falu

egyszeriben mellékfaluvá és üzemegységgé minősült vissza. A vezetők is cserélődtek, és bizony nem minden esetben garantálták, hogy a mellékfalu korábbi kilátásai valóra is válnak majd.

A tanácsnak átadott pénzeszközök átadásának egyik esete tehát az, amikor a szóban forgó gazdasági egység (többnyire termelőszövetkezet, állami gazdaság, bánya stb.) gyakorlatilag azonos hatalmi szerepet játszik, mint a tanács, a kétféle szervezet vezetése mintegy együtt irányítja a települést. Ekkor a településfejlesztési beruházások voltaképpen a vállalat vagy szövetkezet szociálpolitikájának elemeiként valósulnak meg, s a helyi közigazgatás inkább csak gyámkodik a fejlesztések fölött, és a beruházás jellegétől függően kezelésbe veszi az új létesítményt.

Ugyanez elképzelhető akkor is, amikor nincs *egyetlen* domináló gazdasági szervezet, hanem esetleg három-négy termelőegység osztozik a település munkaerején. A tanács ilyen esetben meglehetősen hasonló érvekkel igyekezhet meggyőzni őket. Ilyenkor természetesen egyik gazdálkodó szervtől sem várható, hogy teljességgel magára vállalja a településfejlesztés feladatait — a településfejlesztésért elsősorban felelős és azt koordináló tanács szerepe egyértelműbben elválik a gazdálkodó szervekétől, egyikének sem rendelődik alá.

A közös érdekeltség megteremtésének egy másik változata az, amikor a helyi tanács, közvetve ugyan, de segíteni tud a településen működő egyik gazdasági szervezet bizonyos fejlesztéseiben. Ha például a helyi üzem egy olyan vállalat egyik üzemegysége, amelynek központja valamely távoli településen, nagyobb városban van, a tanácsnak esetleg sikerülhet úgy fellépnie e központ előtt, hogy a pénzügyi önállósággal nem rendelkező kis üzemegység valamilyen sürgető helyi gondját valóban megoldja. A viszonzás ilyenkor nem okvetlenül pénzben történik (éppen ez az, amire az ilyen üzemegységek kevésbé képesek), hanem inkább „naturális" természetű: az üzemegység munkagépeket, szállítóeszközöket kölcsönöz — a bérleti díj elengedésével — a tanácsi beruházásokhoz, szocialista brigádjait társadalmi munkára mozgósítja stb. A kölcsönös érdekeltség nem jár együtt azzal, hogy a kisüzem vezetői a tanácsi vezetőkkel együtt tervezik el és valósítják meg a település fejlesztésének programját; nem lépnek melléjük új hatalmi tényezőként. Szerény segítségük mégis fontos lehet — sokszor éppen az ő közreműködési készségükre hivatkozhat a tanács a tőkeerősebb, de esetleg vonakodó egyéb szervezetek előtt.

Mindezek azonban csak *lehetőségek*, amelyek korántsem indítanak útnak automatikusan átadott forrásokat. És bár itt az ilyen átadások indítékairól és lehetőségeiről beszélek, meg kell említenem a gazdasági

szervezetekhez való kapcsolódásnak azt a végletét is, amely — egyszerűen a szervezeti „felállás" miatt — csaknem kizárja, hogy a helyi tanács ilyenfajta soron kívüli bevételekre számíthasson. Ez a helyzet, ha van ugyan helyben egy vagy két kis gazdasági szervezet, de ezek gyengék, kevéssé nyereségesek, és a *lakosság többsége ingázik*, eljár valahová dolgozni. Ekkor nehezebb átvett pénzeszközökhöz jutni.. Ha az ingázók sokféle munkahelyre járnak, különösen így van ez. De még ha egy fél falu jár ugyanabba a gyárba, akkor is rendkívül nehéz elfogadtatni az imént felsorolt érveket. Nem mintha nem lennének igazak itt is; csak éppen a gyár egy nagyobb településen van, esetleg három-négy hasonló falu munkaerejét fogadja, és pénzalapjait nem szánhatja ilyen szétszórt fejlesztésekre. Abban érdekelt ugyan, hogy a munkásokat mint munkaerőt megtartsa, de ehhez általában elegendőnek bizonyul, ha a bejárás, közlekedés megoldásához hozzájárul. A többi lehet igazságot követelő, jogos kívánság, de egy közepes vagy nagy vállalat sem kötelességei, sem lehetőségei között nemigen tarthatja számon a teljesítésüket. Ha valahol, nyilván inkább székhelytelepülésén járul hozzá a helyi tanács fejlesztéseihez. Apró és leromló települések (északi iparvidék, Nyugat-Dunántúl), de bevándorlóktól felduzzadt, növekvő Pest megyei települések sora is példázza ezt a meglehetősen kilátástalan helyzetet.

Az átadott pénzeszközök olyannyira nem kivételes, olyannyira hivatalos forrásai a helyi beruházásoknak (még ha nem szerepelnek is a megyei tervekben), hogy rendeletek jelentek meg a *korlátozásukról*. A jogszabály a fejlesztési célú pénzeszközök felhasználási céljairól rendelkezik: „Az átadó szerv fejlesztési célú pénzeszközt a tanácsok részére — a fejlesztési cél megvalósításában való közvetlen és kölcsönös érdekeltségük mellett is — csak a következő célokra adhat át..." Az akceptált célok: lakás, közműfejlesztés, bölcsődék, óvodák, általános iskolai napközi otthonok, komplex közművelődési intézmények és a munkástelepüléseken művelődési otthonok létesítése vagy bővítése, továbbá tanácsi koordinációs tevékenység keretében létesítendő közös beruházások. A korlátozás éppen a célok tekintetében szerencsére nem igazán korlátoz. Iskolai tantermet például nem említ — de ha mégis tanteremépítéshez akarna hozzájárulni valamely vállalat, könnyű kimutatni, hogy az egész éppen a napközi-kapacitás bővítése érdekében történik. A korlátozás inkább — itt is! — a szóba jöhető települések körét szűkíti. Munkástelepülésnek például — a művelődési otthonok létesítése szempontjából — a városok minősülnek, „...továbbá az a község, ahol az ott lakó keresők többsége munkás." És: „Mezőgazdasági termelőszövetkezet fejlesztési célú pénzeszközt nem adhat át a

tanács részére, ha a fejlesztési cél megvalósításában közvetlenül nem érdekelt...", illetve, természetesen, ha az előző évben veszteséges vagy alaphiányos volt.[4] Mármost nem biztos, hogy egy tsz-nek sikerül-e dokumentálnia „közvetlen érdekeltségét" egy óvoda vagy művelődési ház felépítésében. Ez a megkötés tulajdonképpen arra való, hogy ha valamely (közigazgatási, politikai, gazdasági) szerv ellenzi az eltervelt beruházást, akkor hivatkozhat a kötelező érdekeltség elvére. (Más kérdés, hogy maga a termelőszövetkezet is hivatkozhat rá, ha nem kíván hozzájárulni a fejlesztéshez.[5]

A helyi gazdálkodóegységektől átvett bevételeknek döntő szerepük van csaknem minden olyan beruházás létrejöttében, amelyek helyi kezdeményezésre indulnak, és amelyeket nem szentesített jó előre a megyei fejlesztési terv. Már puszta tényük is dokumentálja, hogy nem a tanács vezetőinek megalapozatlan vágyálmairól van szó, hanem olyan elképzelésről, amelyet szükségesnek és lehetségesnek tartanak más szervek is. Persze még kedvezőbb, ha a tanács az átadott bevételeknek nemcsak az eszmei jelentőségével számolhat, hanem összegük is jelentékeny.

Az Alapok

Pénzt, bevételeket átvenni azonban nemcsak ezen az úton lehet. A másik szóba jöhető fontos forrás már nem helyben buzog, hanem valahol nagyon távol, az állami költségvetés tájékán. Hogyan lehet meríteni belőle?

Mindenekelőtt érdemes tudni, hogy a számításba vehető csermelyeknek külön-külön nevük, illetve irányuk van. Nem a Településhálózat-fejlesztési Koncepció az egyetlen olyan központi koncepció, amelynek hatása lehet a helyi fejlesztésekre. Ez csak területi vonatkozásban, a telepítéseknek általában szab irányelveket. Ám a legtöbb konkrét *létesítményfajta* maga is valamilyen módon beleillik egy-egy központi elképzelésbe. A népgazdasági terv sokcélú terv, a gazdaságfejlesztés nagy és közismert „főcsapásain", programjain kívül kisebb költséggel járó speciális célok és programok is szerepelnek benne, s a költségvetés e célok vonatkozásában is tagozódik. A Programok, Koncepciók, Akciók e plurális világában jószerivel kigondolni sem lehet olyan településfejlesztési feladatot, amelyet valamelyik Program, Koncepció vagy Akció vissza ne igazolna: ha megvalósul, az ország gazdagodik általa. (Ami egyébként igaz.) Itt a fejlesztési érdekek intézményesüléséről beszélek: nos, ebben az értelemben gyakorlatilag *minden* településfejlesztési döntés központilag elismert és támogatott elvekkel találkozhat. A helyi

érdekek versengései, konfliktusai eleve intézményesített célok terében zajlanak; az így behálózott közeg biztosítja, hogy a konfliktusok bármely kimenetele *tervszerű* lesz. Egyetlen, bármily *ad hoc* döntés sem ítélhető meg pusztán egyedi mivolta alapján, hiszen az a tény, hogy a *garantált tervszerűség közegébe* ágyazva jött létre, már el is hárítja felőle az esetlegesség, önkényesség stb. vádját.

Ez persze csak látszat. A társadalomirányítás ma már nehezen mondhat le olyan nyilvánvalóan akceptálandó célokról, amilyenek a lakossági infrastruktúra fejlesztésének céljai. Az így létrejövő plurális célrendszer valójában *feltételek* rendszereként funkcionál. Ez részben azért történik így, mert a központinak elismert fejlesztési elvek nagy száma devalválja ezek céljellegét. De másról is szó van. Arról ugyanis, hogy a sok-sok cél között *nincs egyértelmű hierarchia:* néhány nagyobb, kiemelt prioritáson túl nincsenek tartós és kötelező prioritások. Az egyes fejlesztési célok egymásnak mellérendelve, horizontálisan kapcsolódva vagy bármiféle kölcsönös kapcsolat nélkül vannak és maradnak érvényben, olykor évtizedeken át. Valószínűleg jobb is így; az egyes települések elért fejlettségi színvonala bizonyos értelemben meghatározza, hogy mik lehetnek az éppen soron következő, legsürgősebb feladatok, és kár volna e lépcsőzetességet erőltetett „általános" követelményekkel felváltani. A központilag támogatott feladatok közül persze néhánynak mindig erősebb a konjunktúrája, mint a többinek (most például a közművelődés intézményei vannak ilyen helyzetben).

Az egyaránt szentesített célok csupán annyiban keresztezik egymást, hogy az egyikre szánt források növelése csökkentheti a másik forrásait, így tehát *a célok maguk* — az állami költségvetés szintjén — egymással versengenek. Tartalmi ellentmondás meglehetősen ritkán támad közöttük.[6] A települések számára pedig a célok közötti versengés kimenetele is adottság. A települések mindenekelőtt egymással versengenek általában, nem egymás konkrét feladataival. Minthogy magukat a feladatokat megkérdőjelezni alig lehet, a garantált tervszerűség feltételrendszerében elsősorban a helyi érdekek konfliktusai alakítják ki a végül is tervszerűnek számító, központilag üdvözlendő eredményt.

A Programok, Koncepciók és Akciók többnyire valamelyik országos irányító szerv vagy külön a nevükben létrehozott Tanács kezében összpontosulnak. A testületi intézményesülés gyakorlatilag mindig megtörténik. De csaknem ugyanilyen gyakori a célok pénzügyi intézményesülése is: *Alap* születik. Nos, az Alap juttatásaiért kell sorompóba állni.

A helyi gazdálkodó szervezetektől átvett pénzeszközökért bizonyos esetekben egyáltalán nem kell más településekkel versengeni. Más ese-

tekben már lehet versenyszituáció: az elingázó településeknek potenciális riválisa minden környékbeli, ugyanabba a központba bejáró település, és ez a helyzet a több falut átfogó termelőszövetkezetekben is. A riválisok ezekben a helyzetekben egymáshoz viszonylag közel fekvő, egymást ismerő települések. (Hogy a megyei tervkészítés során is így van ez, azt talán említeni sem kell.) Az Alapokból származó központi segítségre azonban elvileg az ország legtöbb, bármily távoli települése pályázhat. A versengők ekkor egymás számára ismeretlenek. Milyen eszközökkel, milyen útvonalakon lehet a siker reményében valamely Alap közelébe jutni?

Az itt következő felsorolás természetesen korántsem teljes, csupán néhány lehetséges változatot tartalmaz, amelyek köre bővíthető; hiszen éppen azt állítom, hogy ezek a mechanizmusok vizsgálandók és — nézetem szerint — vizsgálhatók is.

Lehet a *megyei tanácshoz*, a vb illetékes szakosztályaihoz fordulni, hogy közvetítse településünk igényét. Ez nem túl sok reménnyel kecsegtető megoldás. Könnyen az a válasz érkezhet, hogy ez az igény nem szerepel a középtávú tervben, és különben is, a megyében még van vagy három (húsz, ötven) hasonló település, nekik szintén szükségük volna a szóban forgó létesítményre — igazán nem tudni, miért éppen a kérelmező javára járjon közre a felettes tanácsi szerv. Persze a válasz nem feltétlenül ez, mégis elég nagy az esély arra, hogy a megye által kidolgozott tervet megkerülő vagy éppen azt keresztező helyi „különprogramot" maga a megye nem fogadja mindjárt lelkesen. Az ügy egyébként már a járási hivatal szintjén elakadhat, amely véleményezi s így — ha akarja — meg is szűrheti az ilyen igényeket.

Az *országgyűlési képviselő* segítségével egy másik, ugyancsak intézményes útvonal is indulhat az Alapok tájékára. A képviselő persze gyakran nem egyetlen települést képvisel, figyelme és segítséget nyújtó lehetőségei több település között oszlanak meg. Ez, ha nem is a konkrét, éppen eltervelt fejlesztés kérdésében, de általában szintén versenyszituációval jár; mindenekelőtt tehát hasznos a képviselő „kedvezményezett" települései közé kerülni. De ez még nem elég. A parlamentben egyenlő szavazati joggal bíró képviselők természetesen nem egyszerűen a mandátumuk révén segíthetnek; a követség nem főfoglalkozás. Ezért egyáltalán nem mindegy, hogy ki a képviselő. Ha körzetük érdekeit egyformán lelkiismeretesen és agilisan képviselik is, helyzeti különbségük szükségképpen differenciálja a képviselők érdekközvetítő munkájának esélyeit. A helyzeti különbségek a főfoglalkozásokból adódnak; ennek révén van, aki eleve jobb pozícióból tárgyalhat valamely Alap dolgá-

ban. Nem mindegy például, hogy a képviselő egy helyi üzem szocialista brigádjának tagja-e vagy a kormányé. A különbséget nem kell túl sokat magyarázni. Az ismert vagy legalábbis sejthető természetű helyzeti előnyök a közvetítések folytatásának jellegére kell hogy felhívják a figyelmet. Ha a helyi tanács a megyei tanácson keresztül kérelmez, akkor tisztán intézményesített pályákat vesz igénybe. Az országgyűlési képviselő megkeresése is egy intézményes kapcsolat felhasználását jelenti, de innen kezdve az Alapokhoz vezető út már gyakran nem intézményesített kapcsolatok állomásain át folytatódik. A magasabb közéleti-vezetői funkciókban szélesebb az olyan személyes viszonylatok köre is, amelyekről elmondható, hogy a szereplők éppen beosztásuk révén vesznek részt bennük. Valamilyen formális jelleg, tehát meghatározott intézmények, szervezetek közötti kommunikáció bizonyos elemei a legtöbb kapcsolatfelvételben, „megkeresésben" kimutathatók. Informálisnak így csak korlátozott értelemben nevezhetjük őket, s ez éppen azt jelenti, hogy a *szóban forgó ügyben*, az adott támogatás kérelmezésében a kapcsolatfelvétel nem a hivatalosan előírt pályán történik. (Egyébként esetleg még azon is történhet; a személyes szereplés mégsem közömbös, mert nyomatékot adhat a képviseltek indokainak.) A település vezetői tehát előadják programjukat országgyűlési képviselőjüknek, megkérik, legyen segítségükre, s rábízzák, hogy hogyan. Ha ennek a lépésnek nincs sikere, az többnyire nem azon múlik, hogy a képviselő eleve kétségbe vonja magát a fejlesztési elképzelést, hanem azon, hogy nem áll módjában a megfelelő intézményekhez közvetíteni a kérést. (Mindvégig eltekintek azoktól az esetektől, amikor a település túlságosan — és nyilvánvalóan — nagyra szabott beruházásokat tervez; az ilyesmi durva hiba, hiszen bármely magyar településen van épp elég olyan feladat, hiány, amely az adott fejlettségi szint figyelembevételével sürgetőnek nevezhető, és cáfolhatatlanul dokumentálni sem nehéz.)

Az *„idevalósiak"*. Az 1945-öt követő évek nagy társadalmi átalakulásának egyik jellemzője közismerten az volt, hogy hirtelen rengeteg paraszt- és munkásszármazású fiatal töltötte meg a főiskolákat és egyetemeket, és sokan kerültek közülük a társadalomirányítás szervezeteibe is. A legkülönbözőbb, sokszor rövidített tanulmányi idejű felsőoktatási formák, az MDP oktatási intézményei stb. a társadalmi felemelkedés páratlanul gyors lehetőségét kínálták. Az így induló fiatal nemzedék ma nagyjából középkorú, az ötvenes éveiben jár. Nos, számosan közülük még mindig — vagy ma már — a társadalomirányítás központi szervezeteiben, többé-kevésbé jelentős pozíciókban dolgoznak, a fővárosban élnek. Mint a „vidéki" település szülöttét (aki családi

kapcsolatai miatt esetleg még haza is jár) számon lehet tartani őket és alkalomadtán a segítségüket lehet kérni. Ez a kísérlet abban különbözik az országgyülési képviselő megkeresésétől, hogy a kapcsolatfelvételek indítása nem intézményesített (a hivatkozási alap egyszerüen a közös szülőhely). A folytatás vagy ugyanolyan, formális és informális lépések elegye, mint amott, vagy pedig a patrónus abban segít, hogy a helyi tanács további lépéseit a megfelelő hivatalos útra terelje. Mindenesetre nagy a valószínüsége annak, hogy ez az útvonal a helyi tanács vezetőitől többet, nagyobb mozgási és tárgyalási készséget igényel. Talán az Alapok megközelítéséhez szükséges fokozatok (megkeresések) száma is nagyobb. Megjegyzendő, hogy a településnek „tiszteletbeli szülöttei" is lehetnek: olyan emberek, akik egykor itt dolgoztak, gazdasági vagy politikai vezetők voltak, s akiknek a számára új pozíciójukban is ügy tud lenni a helység boldogulása. Segítőkészségük éppen annyit érhet, mint az igazi helybelieké.

De egyéb, *„el nem kötelezett" közvetítők* is szóba jöhetnek. (A megnevezéssel az eddig említett, hivatalos vagy érzelmi, és az adott településhez kötődő elkötelezettség hiányára utalok.) A következőről van szó. A település politikai és gazdasági vezetői között lehetnek olyan emberek, akik pályafutásuk során a településnél „központibb" szintü politikai, gazdasági stb. szervezetben dolgoztak, szükségképpen nagyobb, „központibb" településen. Egykori munkahelyi kapcsolataik révén utat találhatnak olyan közvetítőkhöz, akik nem annyira a település, mint inkább e mai helyi vezetők kedvéért készségesnek mutatkoznak a szükséges további kapcsolatfelvételekre. Módjukban állhat például a helyi vezetőket ugyanazokhoz a felelős intézményekhez kalauzolni, amelyeket esetleg egy befolyásosabb képviselő is felkeresett volna. Az ilyen típusú lépések szolgálhatják egyszerüen azt is, hogy a megyei tanács megkeresése — amit a listában elsőnek említettem — biztatóbb esélyekkel történjék (ha ugyanis a közvetítő valamelyik megyei szintü intézmény fontosabb embere).

Végül ugyanígy a megyei szint engedékenyebb, készségesebb reagálását válthatja ki az, ha a település elsőként az őt képviselő *megyei tanácstaghoz* fordul. Éppúgy, mint a parlamenti képviselők, a megyei tanácstagok is igencsak különböző lehetőséggel rendelkeznek a kedvezőbb megyei megítélés kieszközlésének dolgában. Igen előnyös lehet például, ha a település olyan embert delegál a megyei tanácsba, aki helyben született (vagy dolgozott) ugyan, de ma már a megyeszékhely településen él, és munkakörénél fogva hivatali kapcsolatban áll a megyei irányítás szervezeteivel. (Megkockáztatnám, hogy a jelölési és választá-

si rendszer az egyes településeknek némileg nagyobb szabadságot enged ebben a kérdésben, mint az országgyűlési képviselők választásában. A „szerencsésen" megválasztott megyei tanácstag előnyei miatt érdemes alaposan meggondolni, ki lesz a követ, ha legközelebb választani adatik.)

A felsorolást nagyjából így foglalnám össze: amikor egy helyi tanács valamely tervbe vett beruházásához állami támogatást keres (s ezt a megyei tanács által elosztott állami támogatásból nem kaphatja meg), akkor utat kell találnia azokhoz a szervezetekhez, amelyek az adott célra szánt költségvetési összegek elosztásáért felelősek. Az imént az *első* kapcsolatfelvétel lehetőségeit szerettem volna érzékeltetni. Világos azonban, hogy a későbbi, már nem a helyi tanács közvetlen kezdeményezésén múló kapcsolatfelvételek is osztályozhatók hasonló módon. A képviseleti rendszer által intézményesített kapcsolatok (országgyűlési képviselő, megyei tanácstag, esetleg járási tanácstagi csoportok) felhasználása például csak akkor értelmes, ha a *következő* kapcsolatfelvételtől is várni lehet valamit. Sőt éppen azért (és akkor) érdemes az ilyen közvetítők felé lépéseket tenni, mert (és ha) csakugyan képesek és hajlandók a közvetítői szerepre. A kapcsolatsorozat utolsó elemei rendszerint intézményes formát öltenek, és amennyiben a kért támogatást a település megkapja, a „leszálló ág" természetesen mindig intézményesül.

A következő néhány bekezdést, úgy vélem, némi általános bevezetőnek kell megelőznie. Az iménti felsorolással olyan területre tévedtem, ahol szép számmal működnek *nem intézményes* tényezők, holott éppen az intézményesülés mechanizmusait keresem a helyi érdekek érvényesítésének folyamatában. Ebben azonban sem ellentmondást, sem a „tárgytól" való eltávolodást nem látok. Azt állítom, hogy amíg valamilyen helyi érdek, mondjuk valamilyen jogcímen juttatott állami támogatás — végső soron egy bankszámla — példásan intézményesült formáját ölti, sokféle esetlegesnek tűnő, nem szabályozott, nem is igen ellenőrizhető esemény történik, s ezeknek döntő szerepük lehet az adott érdek érvényesítésében, teljesülésében. E nem szabályozott, sokszor semmilyen formában nem dokumentált történések minden jel szerint nem igazán egyediek; sok van belőlük, és bizonyos elemeik ismétlődnek, általánosíthatók is. Ha viszont mindebben eleve működési elégtelenségeket, tökéletlenséget, a normálisként megkívánt magatartásoktól való fegyelmezetlen eltéréseket látunk, és ezért tekintetünket szándékosan elfordítjuk róla, azzal a tudományos megismerés alighanem csak veszít. Ugyanez történik, ha olyan meggondolásból iktatjuk ki nézőkörünkből

őket, hogy nem is léteznek, mert a tervszerű társadalomirányítás vagy — kritikai éllel — az irányítási központok és alközpontok szabályozó, ellenőrző diktátumai teret sem hagynak nekik. Amíg tudományos ismereteink annyira hiányosak, amennyire például a területgazdálkodás működési mechanizmusai terén azok, addig a túl eltökélten irányított figyelem nem célravezető módszertani elv. Többet ígér az *Aranyborjú* egyik szereplőjének, egy puha kabátos filozófusnak — végső soron persze agyalágyult — logikája; ő mindenre ezt mondja: „a ... létezik, tehát számolni kell vele".

A fentiek alapján számolnunk kell például a következő kérdéssel: ha a gazdálkodó szervektől átvett pénzösszegek mögött a *kölcsönös* érdekeltség rugóit kell keresni, akkor ettől nem lehet eltekinteni a költségvetési támogatásokat közvetítő mechanizmusok vizsgálatában sem. *Mit kapnak a közvetítők?* És különösen: mi lehet az alku tárgya a csupán félig hivatalos vagy teljesen informális közvetítési kapcsolatokban? És még folytatva: van-e valami biztosíték arra nézve, hogy az ilyenfajta közvetítések nem válnak — ahogy mondani szokás — a korrupció táptalajává (melegágyává)?

Nos erre van is biztosíték, meg nincs is. Igen körülményes például kisebb-nagyobb összegeket diszkréten átutalni a segítőpartner folyószámlájára, valamelyik svájci bankba. Az OTP-nél nyitott takarékbetétkönyvére is. A személyes anyagi előnyök egyéb, kevésbé likvid vagy éppen még likvidebb formáinak latolgatásával is folytathatnám — de ezekkel nem foglalkozom. Azt gondolom, hogy a hivatali hatalommal való visszaélés, ha jogtalan anyagi előnyökért történik, a bűnüldöző szervekre tartozik, a rendőrség dolga. Talán egyetlen megjegyzést tennék, miközben ezt a kérdést elhárítom: a korrupcióhoz nemcsak lehetőség kell, a korrumpálók — hiányhelyzetekből stb. eredő — készsége sem elég, hanem valószínűleg bizonyos *kulturális tradíciók* is szerepet játszanak benne; például az, hogy *szokás-e* korrumpálni, s e szokások milyen jellegű és nagyságrendű előnyöket alakítanak ki. Ennyit a táptalajokról.

Hanem a kölcsönös érdekeltség mibenlétének kérdése valóban érvényes kérdés. Említettem, hogy a közbenjárók egy részének segítőkészségét motiválhatja a településhez való hivatalos vagy érzelmi kötődés, elkötelezettség. Alighanem ez az egyik válasz. Az „el nem kötelezett" közvetítőknél más a helyzet. Megjegyezném, hogy nemcsak a felsorolásban említett közvetítési típust nevezhetjük így (ott a helyi tanács által kezdeményezett első lépés egyik lehetőségeként értelmeztem), hanem a legtöbb „többedik", a láncban soron következő közbenjáró

kezdeményezésére bízott közvetítést is. Bár ezekben a viszonylatokban kétségkívül előfordul a tisztán baráti szívesség is, itt valószínűleg igazi érdekeltségeket érdemes keresnünk. Az informális kapcsolatokat általában fedi vagy kiegészíti valamilyen formális, szervezeti kapcsolat is — állítottam. Feltehető, hogy a valódi motiváló érdekek ebben a szférában működnek. A közvetítőnek elsőrendű érdeke lehet például a *hivatali sikeresség*. Irányító és irányított végrehajtó szervezetek közötti viszonyban a hierarchiában alacsonyabban lévő szervezet eredménye az őt irányító szint sikereként is megjelenik, annak tevékenységét igazolja. Így a kérelmező tulajdonképpen elég sokat tehet az őt segítőnek. Ez lehet az egyik séma, ahogyan a hivatali sikerekhez hozzájárulhat. Ha nincs egyértelmű hierarchikus szintkülönbség szervezeteik között, akkor lehet valamiféle többé-kevésbé rendszeres munkakapcsolatuk. Az egyik fél sikeres működéséhez (saját szervezetén belül) nagyban segíthet a másik kooperatív készsége, s ilyen partnerért már érdemes áldozatot hozni. Hasonló „fedezetet" érdemes kiépíteni akkor is, ha az eseti kérelmező egyértelműen magasabb pozícióban van. Egy szó, mint száz: a puszta rokonszenv és a bűnüggyé fajuló önzés között annyiféle hihető motiváció, a jól megalapozott érdekek oly széles sávja dolgozhat, hogy a két végletet magát akár figyelmen kívül is hagyhatnánk.

Az Alapok megközelítésének esélyeit azonban nemcsak a hozzájuk vezető útvonalak vonalvezetése és nyitottsága befolyásolja. Mindvégig szükség van néhány, az egész kérelmezési folyamaton végigfutó *érv* támogatására is. Nem valószínű, hogy a helyi kezdeményezések kimenetelét végül ezeknek az érveknek az ereje dönti el; kísérő szerepük mégis van, s a helyi kezdeményezések kilátásai ezen az alapon is differenciálódnak.

Ilyen érv például a település *múltjára* való hivatkozás. A település „egykori nagysága" kötelez: legyen méltó régi, nagy híréhez. A nagy múlt egyszerűen a település korát is jelentheti; történelmi jelentőségű események, személyek emlékét is stb. („Őróla fogjuk elnevezni!") A múlt, a hagyományok ápolása viszont szintén nem egyformán adott lehetőség a különböző települések számára.[7]

Egy másik jellegzetes érv az ipari jelleg, pontosabban a *munkások* nagy — esetleg növekvő — száma a településen. Ez többet nyom a latban a hagyományosan mezőgazdasági tájakon; viszont mit sem ér az ingázó falvak esetében. Természetesen az ilyen és hasonló hivatkozások a település sürgető rászorultságának dokumentációja mellett, annak mintegy egybekötött mellékleteként kerülnek a tanácselnöki aktatáskákba.

Ezen a ponton, úgy vélem, föl kell oldanom a „legrosszabb eséllyel induló fejlesztés" feltételezését. Már korábban is jeleztem, hogy a rossz esélynél minden bizonnyal kecsegtetőbb a jobb esély, hogy tehát az érdekérvényesítés lehetőségei nagyobbak ott, ahol ezek az érdekek egyszer már valamilyen formában intézményes elismerést kaptak. (Ilyen elismerés mindenekelőtt a közigazgatási státus és az ennek köszönhető szereplés a megyei terv célkitűzései között.) A „legrosszabb esélyű fejlesztés", ha sikeres, azt érheti el, hogy (a megyei fejlesztési pénzeszközökön kívüli vagy azok feletti segítséggel) a település mintegy előző mozdulatot tehet *a megyén belüli településhierarchiában*. Ez azt jelenti, hogy elébe vághat még az övénél magasabb pozícióból indulóknak is — de mindenképpen elébe vág a vele azonos szintről (közigazgatási szint, szerepkör) induló társainak. Különös verseny ez: igazából *nem a többi településsel* való versenyreláció a lényege, hanem az, hogy a település mintegy megvétózza a neki juttatott pozíciót, saját *relatív hátrányainak intézményesülése ellen* veszi fel a küzdelmet, esetről esetre ezt igyekszik érvényteleníteni. Törekvéseinek nem elsősorban konkrét, megnevezhető települések hasonló érdekei állnak útjában, hanem az, hogy éppen neki, éppen a szóban forgó fejlesztések — és éppen akkor, amikor akarná — „nem járnak".

De van másféle versenyhelyzet is, amely már inkább emlékeztet a — például sportbeli — versengés szokványos képére. Itt éppen az előző eset ellenkezőjéről van szó: az egyaránt esélyesek közötti versenyfutásról. Ennek tétje már nem e potenciális esély megerősítése vagy megteremtése, hanem annak realizálása. Ki kap többet, és ki kap egyáltalán valamely forrástípusból, amelyre elvben többen jogosultak? A versengők itt nem az intézményesített pozíció eliminálásában, hanem a lehető legjobb kihasználásában érdekeltek. Ez a második típusú verseny jellemzi a célcsoportos állami támogatások megyék közötti, majd a megyéken belüli elosztását, a többi állami támogatását is, de a bankhitelek megpályázását és a megyei tanácsi újraelosztás (felsőbb tanácsi hozzájárulások odaítélése és közvetlen megyei beruházások) folyamatát is. Tehát a *tervezett*, a nagyságukat tekintve is *döntő* források területi elhelyezését.

Az eddigi legerősebb feltételezés következik: úgy gondolom, hogy ezekben a nagyobb — s egyben tervezett — összegekért folyó versenyekben is döntő szerepük van az említett jellegű útvonalaknak. Ezek a források is felfoghatók megannyi Alapként (az „Alap" megnevezés

természetesen eddig is képletes volt), amelyeket a versengő települések évről évre, ötéves tervről ötéves tervre célba vesznek. A helyi és országos versenyek végeredményét tervek rögzítik, ami által az intézményesség köde ereszkedik a tényleges útvonalakra. De nincs semmi ok azt feltételezni, hogy ha ezek az utak az esélytelen települések soron kívüli próbálkozásainál időnként célhoz vezetnek, akkor a valamivel több eséllyel rendelkező, a konkrét verseny kimenetelében azonban éppoly bizonytalan települések lemondhatnak róluk. (Az aktuális „központ" felé vezető „felszálló ágon" esetleg a helyzeti előnyök viszonylag hosszabb távra szóló intézményesülése is kiharcolható — és például éppen erre van több lehetősége a kedvezőbb starthelyzetből indulóknak.) A soron kívüli végül is egyáltalán nem rendkívüli; mintegy modellezi a „rendeset", annak ünnepélyes intézményesítettsége nélkül. A soron kívüli útvonalak vagy állomások felsorolása, ismétlem, bizonyára nem teljes — de alig hiszem, hogy a tervezett és tervezendő bevételek elosztása olyan módszerekkel és további útvonalakon dőlne el, amelyeknek egész jellege gyökeresen eltér a listán szereplőkétől. E lista jellege, egyetlen igazán általánosítható vonása — hiszen ebből indultam ki — egyszerűen az, hogy *a helyi szint kezdeményez*. A tervben szentesített jövőkép pedig éppúgy konkrét helyi érdekeket fejez ki, mint a soron kívüli akciókkal némileg módosulva bekövetkező tényleges jövő. És éppúgy csak kevéssé makulátlanul hivatalos események során alakul ki, mint amaz.

Tegyük fel ugyanis, hogy éppen fordítva van; tehát a tervben szereplő különböző támogatástípusokat az elosztásukért felelős szervezetek kizárólagos intenciói alapján allokálják, s ezek az intenciók úgy születnek, hogy az elosztó szervezet szigorú és pontosan rögzített kritériumokhoz mérve rangsorolja a versengő települések igényeit. (Így minden egyes Alapot tulajdonképpen pályázati úton osztanának fel.)

Itt először is figyelembe kell vennünk, hogy az Alap kezeléséért felelős Bizottság, Tanács, irányító szerv (de az egyes megyei tanácsok is) saját „szervezeti" érdekei az *ezt megelőző* versenyben működnek igazán: akkor tehát, amikor az Alapok, valamint a megyék közötti versengésben eldől, hogy milyen összegű lehet egy-egy Alap, illetve ezekből mennyi jut egy-egy megyének. A települések közötti elosztási döntés már csak ezután következik. Itt az Alap kezelője részben felelős azért, hogy az Alapot lehetőleg valóban felhasználják, s így igazolják azokat az erőfeszítéseit, amelyeket az előző versenyben tett — ami elsőrendű érdeke is, hiszen az őt megillető összegért folyó verseny *következő* fordulójában ez elemi dokumentuma lesz annak, hogy igényei megalapozottak. Felelős

azért is, hogy elosztási döntése ne lépje túl — legalábbis ne lépje túl jelentős mértékben — a felhasználható összeget, mert az ilyesmi részben prolongálja a versenyben szükséges erőfeszítéseket, másrészt szintén veszélyeztetheti a következő forduló kimenetelét. Bizonyos mértékig érdekelt továbbá abban, hogy korlátozza azoknak a településeknek a számát, amelyeket az Alapért versenyeztet. Ez azért szükséges, mert a döntés maga így várhatóan „egyszerűbb" lesz, de azért is, mert az Alap nem osztható végtelenül. Ezeken a „keretérdekeltségeken" túl azonban a szorosan vett döntési folyamatban nem kell hogy legyen olyan saját érdeke, amely ezt vagy amazt a települést preferálja a többivel szemben. Lehetnek viszont *más érdekei*, már az adott döntésen *kívüliek*, amelyek mégis ilyen preferenciaadásokra késztetik — s ezzel máris megnyíltak az Alap megközelítésének említett, sokszor csak félig intézményesített útjai. A lényeg mindenesetre az, hogy az Alap létrejötte és kezelésének szabályai nem determinálnak konkrét érdekeket az elosztásért felelős szervezeti szinten.

Másfelől: igen fontos körülmény, hogy *minek* az elosztásáról, pontosabban milyen *célokra* nyújtott támogatásokról van szó. A tanácsi fejlesztések elsősorban az úgynevezett lakossági infrastruktúra fejlesztései. Ezért a versengő települések nem dokumentálhatnak semmiféle ígért hozamot, outputot. A lakossági infrastruktúrának s a ráépülő sajátos tevékenységszférának nincs gazdasági outputja, illetve némi erőltetett okfejtéssel tulajdonítható ugyan neki ilyesmi (főként a munkaerő újratermelésére szokás utalni), de ez az output merőben nominális természetű, a különböző outputok sorrendbe nem rendezhetők. A települések tehát többnyire nem azt bizonygatják, hogy mi várható a kívánt beruházástól, ha megvalósul (bár persze ezt is), hanem azt, hogy mennyire tarthatatlan, hogy nem valósult már meg eddig is. Az így dokumentált *hiányok* összevetése talán még nehezebb feladat, mint az alig értelmezhető hozamoké volna. Vajon A vagy B településnek van-e *inkább* szüksége művelődési házra, ha egyiküknek sincs még ilyen létesítménye? Vagy (a megyei tanács céltámogatásai esetén) vajon A tanteremigénye vagy B vízvezetékigénye a sürgetőbb? Az egyértelmű és orientáló érvényű válaszhoz olyan normatívák megfogalmazására volna szükség, amilyeneket senki sem vállal: rögzíteni kellene például azt az ekvivalenciát, hogy nyolcvan folyóvíz nélküli háztartás esik azonos megítélés alá egy hiányzó általános iskolai tanteremmel.[8] (A konkrét allokációs döntések előtt — vagy „felettük" — természetesen kialakul bizonyos sorrend a lakossági infrastruktúra egyes céljai között. Ez az „Alapok" nagyságrendjén is mérhető, de azon is, hogy az egyes fejlesz-

tési irányok, feladatok milyen szervezeti szinten és milyen formában intézményesülnek.[9])

Az igények hosszú távú rangsorára vonatkozó „skálázási" kérdéseket sem a központi, országos szintű alapok, sem a megyei Alapok felelősei nem dönthetik el előre. Ha ez megtörténnék, akkor beszélhetnénk valóban szigorúan centralizált döntési folyamatokról. Így azonban közelebb járunk az igazsághoz, ha azt mondjuk: az elosztási centrumok kezdeményező szerepét az teszi kérdésessé, hogy nincs sem olyan saját érdekük, sem „technikájuk", kidolgozott kritériumrendszerük, amely allokációs döntéseiket irányítaná. Még erősebben fogalmazva: érdekeik a szervezeti hierarchiának egy *másik szintjén* működnek, „technikájuk" pedig nem *lehet*. Ez a két legdöntőbb korlátja annak, hogy a *terv*gazdálkodás valóban mereven centralizált legyen — legalábbis a területgazdálkodás gyakorlatában.

Az elosztási folyamat „rendes" (azaz nem rendkívüli), a terveket kialakító fázisában is érdemes tehát a helyi kezdeményezéseket, azok módszereit, technikáját keresnünk. A kezdeményezésre a települések tulajdonképpen rákényszerülnek, mert az elosztási központoktól konkrét célkitüzés kevéssé várható, s így nekik maguknak kell megtalálniuk a központok olyan érdekeit, amelyek az ő igényeiktől távol esnek ugyan, de működésbe hozhatók értük. Másrészt a központok érdektelensége (ami mindvégig viszonylagosan, tehát csak a szóban forgó vonatkozásban értendő) nem titok, a rivális települések számára is ismert dolog — s ezzel máris versenyszituáció születik.

HIERARCHIÁK EGYÜTTESE

Az „alulról" induló kezdeményezések gondolatát az imént — kissé talán merészen — kiterjesztettem azokra az érdekérvényesítési törekvésekre is, amelyek a szokásos, a „rendes" tervezési-döntési folyamatokat alakítják. Nemcsak a „legkisebb eséllyel induló" helyi fejlesztési szándékok, hanem az esélyesebb, de a maguk konkurenseivel éppígy versenyhelyzetbe kényszerülő helyi érdekek is a feltételezett módon törnek utat maguknak — állítottam. Mit jelent ez?

Tegyük fel, hogy már nem az eddig intézményesített pozíció megfellebbezéséért, hanem jogosítványainak maximális kihasználásáért folyik a harc. Ezek a versengések csak kevéssé emlékeztetnek például egy futóverseny áttekinthető, minden résztvevőnek azonos feltételeket nyújtó és azonos módszereket megengedő, ismert lefolyására. Ha egy helyi fejlesztési elképzelést nem önmagában, hanem akár egyetlen ha-

sonló szándékkal párba állítva vizsgálnánk, hamar kiderülne, hogy az egyik település ilyen, a másik amolyan irányban tenné meg a kezdeti lépéseket; a közvetítések és jóváhagyások alaposan eltérő pályákon haladnának; a helyi ügy időnként elakadna, máskor nekilódulna a teljesüléshez vezető úton, de ezek az események más és más szervezeti állomásokon történnének stb. Mindennek megértéséhez szakítani kell azzal az eddigi (egyébként szándéktalan) homályos fogalmazással, amely *a* hierarchia különböző szintjeit emlegette. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a helyi törekvések nem *egyetlen* hierarchikusan felépített szervezet egyes reprezentánsaival kerülnek kapcsolatba, hanem *több hierarchikus szervezettel*, illetve azok különböző szintjeivel. Nemcsak nem egy*központú* tehát az a szervezetrendszer, amely elvi és anyagi támogatást nyújthat a települések fejlesztéseihez, hanem egyenesen több szálból, többféle hierarchiából épül fel.

A társadalmilag szervezett tevékenységek ma Magyarországon szinte kivétel nélkül centralisztikusan szervezettek. Legyen szó *par excellence* gazdasági, gazdaságirányítási, politikai, igazgatási, kulturális vagy bármilyen tevékenységről, mindnek valamely országos kiterjedésű, s egyben egy országos központtal is rendelkező szervezet ad kereteket. E szervezeteket magukat, mondjuk így, funkcionális-tevékenységi munkamegosztási kapcsolatok kötik össze. Ha egyenként vesszük szemügyre őket, belső tagozódásuknak van egy (további) *tevékenységi*, valamint egy *területi* metszete. Ezért ezek a szervezetek nem a legfelső szintjükön (például a kormányban) találkoznak, érintkeznek egymással először, hanem nagy valószínűséggel a területi tagozódás alacsonyabb szintjein is. (Hierarchián mindvégig a területi tagozódások lépcsőzetességét értettem — ezt teszem ezentúl is.) Közismert, hogy a szóba jöhető területi szintek többnyire igen szorosan kapcsolódnak az igazgatási területbeosztás szintjeihez, egységeihez (megyék, járások, települések). A szakszervezetek éppúgy megyei alközpontokkal rendelkeznek, mint a járványügy, a közúti tömegközlekedés, az Úttörő Szövetség, vagy az Országos Takarékpénztár. Némely esetben további járási alközpontokat is találunk. (Lényegesen kevesebb az olyan országos szervezet, amelynek területi alegységei regionális, több megyét is egybefogó egységek: vízügy, áramszolgáltatás, állami gazdaságok, vasút stb.) E területi alegységek — mindenekelőtt a megyék — puszta léte miatt tehát feltehető, hogy az ilyen országos szervezetek érdekei nemcsak a „csúcson", központjaik szintjén ütköznek, hanem megyei szinten is: a szervezetek közötti *erőviszonyok* mindenesetre itt is értelmezhetők. Nagyon valószínű, hogy ezek a megyei erőviszonyok nem egyszerűen az

országos erőviszonyokat leképezve, a „központok" viszonyaival teljesen azonosan alakulnak minden egyes megyében. Mindeddig a területi tagozódás vertikumairól beszéltem — de tagadhatatlan, hogy az egyes vertikumok, amilyen például a „megye", sem szervezetileg, sem érdekeik tekintetében nem egységesek. „A megye" nem egyvalami: lehet a megyei tanács végrehajtó bizottsága vagy a megyei pártbizottság valamelyik osztálya, az OKISZ, a SZOT stb. területi központja és így tovább. E horizontálisan egy szinten elhelyezkedő területi alközpontok rangját részben az általuk képviselt célok (tevékenységek) újra és újra megtörténő értékelése sorolja be vagy sorolja át. Tényleges hatalmuk azonban, ismétlem, nem pusztán irányító szerveik viszonyának függvénye, hanem egyben helyi eredmény is, sőt bizonyos esetekben adottság.[10]

Ahogyan a népgazdasági terv céljainak rendszere szerteágazó és plurális rendszer, úgy e célok szervezeti letéteményesei sem rendeződnek valamely eleve rögzített hierarchiába. Sőt a dolog többnyire fordítva történik: a szervezetek közti erőviszonyok definiálják, és definiálják újra a célok közötti viszonyokat. Míg azonban a célok — talán éppen ezért — át- meg átrendeződnek, a célok főbb prioritásai viszonylag nem hosszú időre szólnak, a főbb szervezeti (vagy hatalmi) prioritások általában hosszabb távúak. Ebből a rendszerből köztudottan kiemelkedik a párt szervezete, amelynek irányítási kompetenciája az összes munkamegosztási funkcióra kiterjed.

Az Alapok elosztása során többnyire nem a „legkisebb eséllyel induló" települések jelennek meg igényeikkel; a döntő a *már intézményesen versenyképesnek nyilvánított települések* közötti versengés. Az elosztási folyamat eredményének országos arányai itt dőlnek el; a megoszlások 150-200 településre koncentrálódnak.

A települések hierarchiájának ezen a szintjén (nagyjából a városok és a városiasodó nagyközségek szintjén) már persze nem csupán az úgynevezett alapellátás igényeiről van szó. Többféle „urbanizációs" cél, szükséglet sürget egyszerre. Ezek a települések már meglehetősen bonyolult struktúrák, s természetes, hogy a „kifelé" igényként megfogalmazott céljaik már valamiféle *belső koordináció* és kompromisszum eredményei. Először nekik maguknak kell eldönteniük, hogy mit (miket) is akarnak elérni a közeljövőben. Amikor legközelebbi céljaikról döntenek, számításba kell venniük lehetőségeiket is. Ez például azzal járhat, hogy azonos költséget igénylő, de naturális tartalmában különböző szükségleteiket aszerint is sorolniuk kell, hogy melyik kielégítésének jobbak (az adott pillanatban) a *szervezeti* esélyei: melyik *fogadtatható* el könnyeb-

ben. Ami nem jelent egyebet, mint hogy azt mérlegelik: a fölöttük levő sok-sok szervezet közül melyiknek melyik szintjét nyerhetik meg ennek vagy amannak a céljuknak; melyiktől várható elvi támogatás, melyiktől pénz, és melyiktől, éppen ellenkezőleg, közömbösség vagy egyenesen ellenzés. A sokféle hierarchiában történő tájékozódás és a megfelelő lépések eldöntése tehát igen összetett feladat, amelyben érdemes ismerni az irányító szervezetek közötti viszonylatokat, az irányító szervek és a konkurens települések viszonyát stb. Nem elegendő például egyszerűen a „mindig magasabb szintre" szabályát követni (sokszor erre nincs is mód); tudni kell, hogy kinek az ellenkezését kinek a támogatása által lehet a legjobban megfellebbezni és így tovább.

Amikor nem a terven kívül, a tervnek mintegy ellenére, hanem éppen a tervintézményesülés kedvező lehetőségeinek kihasználására kell erőfeszítéseiket összpontosítaniuk, a helyi vezető szervezetek természetesen némileg másfajta útvonalakat is használhatnak, mint a példaként leírt „legrosszabb esélyű" fejlesztés gazdái. A megyei irányító szervek megkeresése — első lépésként — ilyenkor bizonyára nem olyan reménytelen, mint ha a terven kívüli szándékokat képviselnének; hozzátéve, hogy a megyei szinten vélhetően több szervezet is szóba jöhet.

Bár az elmondottak tágabb értelmezésére itt csupán utalásszerűen térhettem ki, végül meg kell említenem azt is, hogy a versengéseknek ebben a jelentősebb szegmentumában, a „versenyképesek" harcaiban formálódnak ki — legalábbis részben — a későbbi *központi* elképzelésként összegzett koncepciócsírák és irányítási-tervezési szempontok is. Ebben a versenyszférában tehát a terv befolyásolása a tét — és itt van is esély erre.

III. KÖVETKEZTETÉSEK

Néhány itt megfogalmazott feltételezésnek még tágabb értelmet lehetne adni — mindenesetre valamivel általánosabb alakban is szemügyre venni őket, hátha használhatónak látszanak a területgazdálkodás vizsgálatának körén kívül is. Három ilyen állítást, s az őket irányító szemléletet tartanám alkalmasnak erre.

A centralizált döntések és a hierarchikus felépítésű szervezetek között az összefüggés nem szigorúan kétirányú. Centralizált döntések végrehajtása valóban hierarchikus szervezetrendszereket igényel — de ez fordítva nem igaz, a hierarchikus szerkezetű szervezetekben a *teljes döntési folyamatok* nem okvetlenül központosítottak, a kezdeménye-

zések a hierarchia alacsonyabb szintjeiről is áramolhatnak, s csupán a szoros értelemben vett döntés, a folyamat utolsó eleme kötődik *per definitionem* a legmagasabb vertikumokhoz. Ezért — és ez a lényeg — abból, hogy a társadalmi élet valamely oldalát egy hierarchikus szervezet foglalja keretbe, szabályozza és szervezi, még nem következik, hogy a szóban forgó társadalmi szférát teljes egészében e szervezet központjának szándékai uralják. Elképzelhető, hogy a központiként megjelenő szándékok nem valamely központi koncepció, hanem az alacsonyabb szervezeti szintek érdekintegrációjának nyomán alakulnak ki.

Ezt valószínűsítheti az a körülmény, hogy a hierarchia magasabb szintjein maguk a *szervezeti pozíciók* nem határozzák meg egyértelműen az irányított, alacsonyabb szintekkel szemben tanúsítandó magatartást, nem definiálnak érdekeket és irányítási koncepciót. A szervezeti pozícióknak számos *azonos szintű* párja lehet (nálunk gyakran ez a helyzet), s a magatartásokat egy adott szinten az ezek közötti konfliktusok és érdekek irányítják. Az irányított szervezeti szintekkel való viszony és magatartás így éppen az ilyen konfliktusoknak, érdekeknek rendelődik alá. Nincs kizárva, hogy amikor nagyon sok ilyen szervezet működik egymással párhuzamosan, akkor kifejezetten ez a tény akadályozza meg, hogy *egyenként* valamiféle elvekhez, koncepciókhoz (normatív módon) igazodva tevékenykedjenek. A szervezetek horizontális sokfélesége éppúgy — vagy még inkább — bürokratikus hatalmi alközpontokat hozhat létre, mint a hierarchikus túltagoltság. Ezáltal a pozíciók közti erőviszonyoknak sajátos tere keletkezhet, amely már erősebben képes motiválni a szereplőket, mint az egyes szervezetek eredeti funkciójából eredő követelmények és célok. A túlirányítottság következményei ezért nem szűnnek meg automatikusan attól, hogy a vertikális túltagoltságot egyszerűsítik — az irányítást az is terheli, ha túl sok mindent akarnak (szervezetek segítségével) irányítani. S ez az egyes szinteken a célkitűző képességet ugyanúgy gyengítheti, mint a végrehajtás képességét.

Az is kérdéses, hogy *más* módon, szakértői elemzések és hasonló eljárások segítségével egyáltalán kialakíthatók-e elosztási koncepciók. A hosszú távra érvényes és szigorúan definiált preferencia-rendszerek kidolgozása nemcsak akkor ütközik nehézségbe, amikor — mint az itt tárgyalt területen — az elosztási döntést nem követi mérhető hozam. Ez csupán egyike a sajátos nehézségeknek — bár a lakossági infrastruktúra fejlesztése kérdéseiben alighanem a legdöntőbb. De a hozamok, eredmények összemérhetősége itt sem önmagában okoz problémát, hanem azáltal, hogy a hozamok kérdése már maga is csak közvetítés:

azt fejezi ki, hogy a preferenciák rendezése az irányítási szempontok sokasodásával egyre bonyolultabbá válik. Míg minden irányítandó terület szempontjából kidolgozható volna a célok egy-egy immanens rangsora, az ilyen skálák *együtt* már nemigen képezhetnek konzisztens rendszert. Összeegyeztetésük csak kompromisszumok eredménye lehet. Ha mindez csupán a fogalmi elemzés kérdése volna, az egyes skálákat a lehető legjobban „megtisztított" módon lehetne felépíteni, tetszés szerint kiszakítva a társadalmi élet egészéből bármely, elméletileg önállóan kezelhető részterületet, és következetesen alkalmazni annak szempontjait. Csakhogy a szervezetek, amelyek a gyakorlatban funkcionálisan felszabdalják, mintegy egymás közt felosztják a társadalom életét, az illetékesség másfajta (s általában jóval merevebb) határai között tevékenykednek, továbbá az egyeztetésben *különböző* (hatalmi) *súllyal* vesznek részt. (Az pedig egészen természetesnek látszik, hogy e súlyok arányait, összevetését a döntési folyamatokban nem számítják, hanem végigharcolják.) Amikor tehát egy „ideális" központ a maga koncepcióját, preferenciáit kidolgozza, a koncepció annál kevésbé lesz a *sajátja*, minél többre terjed ki. Ha *mindenre* ki akar terjedni, akkor a megoldás rendszerint (és az adott esetben a legésszerűbben) a feladat egyidejű felfüggesztésével jár: kiemel és prioritást ad néhány irányítandó folyamatnak, a többit pedig az alközpontjaira kénytelen bízni. És így tovább...

Az eddigi leírás hipotetikus jellegét aligha szükséges hangsúlyoznom. Nem lehetett célom akár egyetlen gazdasági alrendszer működésének mindenoldalú fölvázolása sem; inkább a működési mechanizmusok egyikéről próbáltam írni, amely azonban, úgy gondolom, a területgazdálkodás körén kívül is hat.

Nem érintettem, de legalább említeni kell, hogy azok az alkuk, versengések, csatározások, amelyekről eddig szó volt, korántsem elvont társadalmi pozíciók közötti elvont villanások, még csak nem is vezetői életpályák hol sikeres, hol sikertelen eseményei, hanem emberek tíz- és százezreinek életét alakító folyamatok. A résztvevők sokak érdekeit közvetítik; aki egyszer veszít vagy rendszeresen veszít, vagy versengésre nem is képes, amögött kárvallottak tömege áll — és nem éppen, ahogy mondani szokás, egy emberként. Mégis, olykor mintha eltakarná őket.

Az ismertetett folyamatok másik oldala: miféle meghatározottságokat hordoznak és kényszerítenek ki a hierarchikus szervezetrendszerek központi szervezetei, amelyek nemcsak puszta létükkel, de nehezen előre látható döntéseikkel, hangsúlyváltásaikkal, preferencia-átrendezéseikkel is kondicionálják az irányításuk alatt működők tevékenységét.

A „garantált tervszerűség" feltételrendszere *mozgástér*, de nem mindenkinek és nem akármiféle célok érvényesítésére. A benne szereplők köre, éppúgy mint az általuk egyáltalán képviselhető érdekek és célok köre, a mindenkori szereplők számára felülről *adott*. Irányítottságuk okán mindig lépéshátrányban vannak — ha másképp nem, hát úgy, hogy törekvéseiket bármikor szembesíteni lehet magasabb rendűnek minősített érdekekkel. A „tervezésért versengésbe" szálló középszintű vezető réteg, amely munkáját a garantált tervszerűség közegében végzi, számos érdekérvényesítési kudarcot is átélt már, talán éppen azért, mert a szabályok, elvek és hatalmi erőviszonyok aktuális konstellációját nem jól mérte fel. Munkájában alighanem kevesebb a derűs és elegáns mozzanat, mint a görcsösség és a belátásra való kényszerű hajlandóság. Nemigen érezheti úgy, hogy eszes adaptálódása véglegesebb és sikeresebb, mint integrálása az őt irányítók szándékaiba. Próbálkozásai, az adaptáció e bravúrjai azonban nem esetlegesek, nem rendhagyóak, nem a fegyelmezetlenség és fejetlenség jelei: ellenkezőleg, mintha szórványos anekdotákból rendszeres működési mechanizmussá állnának össze. Ennek a rendszernek a szerkezete pedig alig ismert.

JEGYZETEK

1. Induljunk ki abból, hogy minden „központ" *valaminek*, egy területnek, tehát további néhány településnek a központja kell hogy legyen. A különböző szintű központok — és összesen nyolc ilyen szint van — mindegyikéhez hozzárendelhető volna egy meghatározott körzet és annak alsóbb szintű központjai, továbbá ő maga egy felette elhelyezkedő szint egyik alkörzetének centruma — így mintegy egymásba „skatulyázva" épülne fel a központok és körzetek rendszere. Bibó István egy tanulmányában kimutatta, hogy még a felsőfokú központok — amelyekből pedig csak 23 van — sem illeszthetők egybe e logika alapján: a felsőfokú szerepkör három fokozatához nem rendelhetők hozzá racionálisan olyan földrajzi körzetek, amelyek a három fokozat esetében mást és mást jelentenek, és egymásba kapcsolódva kitöltik az ország területét. (Bibó István: Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció. — MTA Igazgatástudományi Bizottsága Közigazgatástudományi Szekció; A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata című, országos szintű kutatási főirány keretében. Budapest, 1975.)

A központok körét a középfokúakkal kiegészítve még kevésbé konzekvens az így rekonstruálható területbeosztás. Még az a feltétel sem teljesül, hogy a magasabb szintű központokból kevesebb legyen, mint az alacsonyabbakból. (Hiszen ha két egymást követő fokozat száma azonos, akkor — jó esetben — körzeteik is egybeesnek, s az egyetlen különbség az ilyen településpárok tagjai közt a puszta „rang" marad — tehát egyikük nem központ.) Hatvanöt „rendes" középfokú központ például 41 „részlegessel" áll szemben; így kizárt dolog, hogy az utóbbiak mintegy közvetítő szintet jelentenének az alsó fokú központok felé. Az alsó fokú központok fokozatai azután még kevésbé engedelmeskednek ennek a meggondolásnak: részleges alsó fokú

központból (ami az utolsó, legalsó fokozat) egyenesen feleannyi van, mint a magasabbra sorolt „rendes" alsó fokúból, tehát szó sem lehet arról, hogy a „rendes" alsó fokú központok körzetei több „részleges" alsó fokú központból és azok körzeteiből épülnének fel. A mintegy kétezer szerepkör nélküli település összesen 972 alsó fokú központhoz tartozik; és ha nem vesszük tekintetbe ez utóbbiak fokozatait, akkor is kettőnél alig több „egyéb" település jut egy-egy központra. Ez az adat ráadásul átlag. A hierarchiának ezen a legalsó szintjén már igazán egyértelműnek kellene lennie a központok és nem központok viszonyainak; mégis, három olyan megyénk is van, ahol több az alsó fokú központ, mint ahány az egyéb település. Így vannak olyan „központok" is, amelyek semminek sem központjai, hacsak nem osztoznak egy másik központtal egyetlen alájuk sorolt településen.

2. A felsőfokú központok túldifferenciálása mögött például ott kellett lennie annak a meggondolásnak is, hogy némely megyeközpont nem szívesen került volna egy kategóriába olyan megyeközpontokkal, amelyeknek népessége esetleg csak fele- vagy harmadannyi, mint az övék. A középfokú központoknak pedig, bár csak két alcsoportot alkotnak, a többi város és járásközpont fejlesztési igényeit kellett kifejezniük. Ezért fordulhat elő, hogy a látszólag „normatív" definíciók ellenére, amelyek elsősorban a település és körzetének *népességét* rögzítik, van jó néhány olyan középfokú központ is, ahol a lakosság részint folyamatosan csökken, részint sosem érte el az előírt intervallum *alsó határának a felét* sem. Ezek a települések nyilván soha nem fognak eleget tenni szerepkörük — mégoly laza — kritériumainak; viszont járásközpontok, s így a szerepkört „megkapták".

3. A célcsoportos állami támogatásokból (és ismétlem, ez a legnagyobb bevételi tétel a megyék fejlesztési pénzalapjában) csak a *kijelölt településeken* történő beruházásokat lehet finanszírozni. Kijelölve pedig a legalább középfokú központok vannak — a megyei elosztás már csak ezek között válogat. Vagy egy másik példa: a jelenleg legkedvezőbb lakásvásárlási konstrukció, az úgynevezett munkáslakás-akció (amely a munkáltató által nyújtott hitelen felül jelentős állami támogatást, gyakorlatilag árengedményt is biztosít) összesen 56 településen kezdeményezhető — s talán mondanom sem kell, hogy ezek csaknem mind városok vagy legalábbis kiemelt, középfokra besorolt járásközpontok. Az ilyen és hasonló kedvezményeknek alacsonyabb státusú települések lakói a közelébe sem juthatnak.

4. Az a jogos kikötés, hogy a nyereségből csak az adjon át, akinek *van* nyeresége, teljesen helyénvalónak tűnik — legfeljebb azt nehéz átlátni, hogy miért éppen a mezőgazdasági termelőszövetkezeteket kell erre figyelmeztetni, s az állami vállalatokat, ktsz-eket stb. miért nem kell. A jogszabály csak formára védi a termelőszövetkezeteket a tevékenységüktől idegen természetű kiadásoktól; minthogy ezek a leginkább helyhez, településhez kötött gazdasági szervezetek, inkább annak a korlátozásáról van szó, hogy a vezetőség és a tagság a *saját fogyasztásába* irányítsa az általa megtermelt értékeket.

5. A korlátozások mögött részben az állhat, hogy a beruházás eredményét később működtetni is kell, fenn kell tartani, s a szabályozás a helyi mecénások egyszeri gesztusának hosszú távra szóló költségvetési következményeit kívánta ellenőrizhető keretek között tartani.

6. A keskeny nyomtávú vasútvonalak és egyes szárnyvonalak megszüntetését célzó közlekedéspolitikai koncepció például néhol ellentétbe kerülhetett a Településhálózat-fejlesztési Koncepcióval. A megszűnt vonalak ugyanis többnyire „kieső", nem

fejlesztendő településeket érintettek. Mivel a napi két rossz vonatpár helyébe három-négy vagy akár hat autóbuszjárat lépett, ugrásszerűen megjavult e települések közlekedési helyzete. Ez viszont kétféle, egyaránt racionális hatást válthat ki: a településnek, elzártsága megszűntével, „marasztaló" ereje is csökkent, „kinyílt", s meggyorsult az elvándorlás — vagy éppen ellenkezőleg: egyszeriben elviselhetőbbé vált az ott lakók élete, könnyebben lehet munkába járni, a boltok ellátása (mivel a közúti szállításra ezentúl nagykereskedelmi vállalatok is vállalkoznak) megjavult stb. Az első hatás gyorsítja, a második visszatartja azt az OTK-ban prognosztizált folyamatot, hogy az ilyen települések fokozatosan elveszítik funkcióikat, elfogynak.

7. Szabolcs-Szatmár megye egyes tájain az egyik hétszáz éves faluból átlátni a másik hétszáz éves faluba; mégse nagyon kapunk hírt arról, hogy valamelyiküknek ünnepélyes jubileumi avatót csapott, még az ebek is bort ittak. Másutt az 1890-es években a Várkonyi lapját olvasó parasztok földet osztottak maguknak, de unokáik nem is hallottak a nevezetes ribillióról. Pedig egy emléktábla elkelne, s ha nincs erre méltó épület, és az iskola is össze akar dőlni, négy tanterem épülhetne, illő háttérül a tábla mögé. S akkor talán nem száz alsó tagozatos kisgyerek kezdene naponta iskolába ingázni, hanem négy felnőtt tanító. Ugyanakkor egy megyeközpont város autóbusz-pályaudvarral és Megyei (!) Jubileumi Parkkal ünnepelheti magát, ha kerek számú évfordulója jő, amihez szabott összegű hozzájárulást kérhet a megye falvaitól — függetlenül attól, hogy van-e autóbusz-összeköttetése velük, és kell-e nekik egy ötven kilométerre fekvő megyei park. Végül pedig a tradíciók újabban mintha vándorlásba fognának: egy neves író nem szülőfalujában, hanem a közeli iparosodó nagyközségben kapott születésnapján teret és szobrot, ami az írónak nagyobb elismerés ugyan, de szülőfalujának nyilván kisebb. Pedig talán úgy lenne komolyabb a kegyelet is, ha a múltat térbeli mozdulatlanságra kárhoztatnánk, s a területi koncentrációra törő progresszív tendenciában nem kezdené utánozni a jövőt.

8. Az arány nem teljesen légből kapott. Körülbelül ennyi háztartásban él egy átlagos osztálynyi (25-30) iskoláskorú gyerek.

9. A célcsoportos állami támogatásokat túlnyomórészt lakásépítésre adják. Mégpedig városi lakások építésére, és egyes várossá fejlesztendő nagyközségek építkezéseire. Kórházi ágyakat és szakközépiskolai tantermeket sem lehet akárhol felépíteni — ezek nyilván szintén a településhálózat központi szerepkörű pontjaira kerülnek. Egy parlamenti képviselő, „civilben" községi tanácselnök, 1973-ban az országgyűlésen felvetette, hogy a közműfejlesztést is fel kellene venni a célcsoportos feladatok közé. Elmondta, hogy a falusiak, akik építkezni tudnának, kénytelenek városi — városkörnyéki települések felé mozogni, mert eredeti lakóhelyükön nem építhetnek maguknak olyan lakást (tudniillik folyóvízzel, csatornával ellátott lakást), amilyenekben élni szeretnének. Ezzel viszont a városi-városkörnyéki lakás- és közműhiányt növelik, nyomást jelentenek e települések közlekedési és közellátási hálózatára stb. A javaslat nem valósult meg — nyilván egy csapásra megszaporodtak volna a célcsoportos támogatások potenciális címzettjei, és — mint említettem — a támogatási keret véges, csak bizonyos határok között osztható, és túl sok igénylő között a döntések is hihetetlenül megnehezültek volna. De: a közműfejlesztés felkerült az „átadott pénzeszközök" által segíthető fejlesztések listájára, megnyílt — vagy legalitást kapott — a gazdálkodó szervezetek támogatásainak csatornája; ezenkívül a megyei felsőbb tanácsi hozzájárulások és a közvetlen megyei beruházások formájában ez a cél is — egy alacsonyabb szervezeti szinten — központi segítségre tarthat igényt.

10. Van, ahol egy gépipari nagyvállalat (s így az „ipari osztályok", a vasasok szakszervezete stb.) dominál; másutt a bányák vagy a vegyipar, vagy — ilyen is akad — a termelőszövetkezetek. A legnagyobb termelőszervezetek sokszor még a területi pártszervek irányító hatalmát is relativizálni képesek — amiről a helyi tanácsok átvett bevételei kapcsán beszéltem, magasabb igazgatási szinteken is előfordul.

AZ ELOSZTÁS IDEOLÓGIÁI*

A térkép nagy foltjainak, majd pontjainak szemlélése után az adatok világából most olyan terepre érkezünk, ahol eleven emberek tevékenykednek. A számok által elvontan statikussá merevített kép ugyanis lakott táj mindennapjait rögzíti; az eredmény semmiképpen sem azonos a folyamattal.

Az eredmény, amint láttuk, az, hogy a területi és településfejlesztésben meglepően tartós térbeli preferenciák figyelhetők meg. Miközben a tanácsi gazdálkodás terén a szabályok és irányelvek pezsgő változatosságának tanúi vagyunk, csaknem érthetetlennek tetszik az a merevség, amellyel e tevékenységek végeredménye kialakul. Nézetem szerint e mögött két tényező áll: az egyik az elosztás gyakorlatát magyarázó *ideológia*, a másik pedig az elosztást megvalósító, annak keretet adó *szervezetrendszer* merevsége.

Az adatoktól való eltávolodás fokozatossága úgy kívánja, hogy először maguknak az adatoknak a *magyarázatát*, az imént merevnek nevezett ideológiát (vagy ideológiákat) tárgyaljuk. Ezt a gondolati eljárást természetesen más is indokolja: az elosztást igazoló elvek ugyanis *eszközök*, mégpedig különböző hatékonysággal felhasználható eszközök az elosztási folyamat résztvevőinek kezében.

Hogy közvetlenül érzékeltetni tudjam, mit értek igazoló, magyarázó elveken, álljon itt mindjárt egy példa, amely az imént bemutatott elosztási arányokat és tendenciákat magyarázza. Az előző fejezetben illusztrált gyakorlat javarészt tudatos és vállalt érvekkel, gondolatmenetekkel megtámogatva fejti ki hatását. Milliárdokról van szó; elköltésük miként jét indokolni kell.[1]

* Vági Gábor *Versengés a fejlesztési forrásokért* című, a Közgazdasági és Jogi Könyvkiadónál 1982-ben megjelent könyvének 3. fejezete.

[1] Raft Miklós: A helyi államigazgatás. *Társadalmi Szemle*, 1977. 6. sz., 66. old.

„*A helyi tanácsok gazdaságszervező tevékenysége* községekben és városokban egyaránt a *lakosság különféle szükségleteinek kielégítését szolgálja.* Központi problémája, hogy a szükségletek mindig gyorsabban növekednek, mint azok az anyagi lehetőségek, amelyek kielégítésükre rendelkezésre állnak. Így azután újratermelődnek az ellátással kapcsolatos gondok. A gomba módra szaporodó lakótelepek ellenére sincs soha elég lakás, az újonnan épült ABC-áruházak egész sora is kevésnek bizonyul, a gyermekintézmények fejlesztése sem képes lépést tartani a növekvő szükségletekkel. A lakosság gyorsan növekvő szükségletei újra és újra meghaladják a helyi tanácsok lehetőségeit. Ez olyan ellentmondás, amely sok gondot okoz, de egyúttal a fejlődés motorja is, többek közt azért, mert a helyi lehetőségek feltárására, társadalmi összefogásra, a közös érdekek felismerésén alapuló, együttes cselekvésre is ösztönöz...

Mivel a tanácsok rendelkezésére álló fejlesztési alapnak 67%-a célcsoportos (központilag előírt és finanszírozott) lakásépítésre, 13%-a pedig közművesítésre megy el, s ezek a városokban valósulnak meg, a fejlesztési eszközöknek csupán 10%-a jut a lakosság 50%-át képviselő községekre. Ez látszólag méltánytalan a községekre nézve. Azért csak látszólag, mert ha számításba vesszük, hogy lakótelepeket városokban kell építeni, s a kórházak, szakközépiskolák helye is a városokban van, akkor már alig maradt a fejlesztési alapból egyéb célokra 20%, ami viszont már arányosan oszlik meg a városok és községek között.

Mégis igaz, hogy a községek gazdasági lehetőségei kétségtelenül szerényebbek, jobban igénylik a helyi erők összefogását és a lakosság társadalmi munkáját. *A városok fejlődése dinamikusabb, a községeké öntevékenyebb.* Úgy is lehet mondani, hogy a községek önfejlesztő képessége nagyobb és kényszerítőbb is, mint a városoké. Egy-egy község közösségé tömörülve képes helyi fejlesztés — út-, járdaépítés, parkosítás, sőt kisebb közösségi létesítmény — megvalósítására is. Városi viszonyok között ez már nehezebb, ritkán megoldható feladat..."

Az idézett gondolatmenetnek úgyszólván minden eleme vitatható. A falvak ellátatlansága nem új szükségletekkel, hanem régiekkel, hosszabb ideje kielégítetlen szükségletekkel kapcsolatos. Részben ilyenek a városi településeken tapasztalható hiányok is. A városi *alapszükségletek* expanziója (még a szerző példái is ilyenekre utalnak) nem új minőségű szükségletek megjelenéséből áll, hanem egyszerűen a városi népességkoncentráció mértékével magyarázható — ami viszont részben éppen az itt igazolni kívánt településhálózat-fejlesztési gyakorlat *következtében* gyorsult fel. Azután: feltűnő az az ellentmondás, hogy az újnak

nevezett szükségletek példái főként a városi-nagyközségi létesítménykörből valók, míg „ösztönző erejük" a „helyi lehetőségek feltárására" a falvakban nagyobb. A relatív szűkösség „gondjának" emlegetése egyetlen nyelvi fordulattal a szegényesség apológiájába vált: a „fejlődés motorja" lesz, jóllehet csak a községi településekben, hiszen a városokban e motor szerepét a településfejlesztés állami támogatása játssza. Ez a munkamegosztás azonban nemcsak látszólag méltánytalan a községekre nézve. Fölveti a kérdést: *számításba kell-e vennünk* egyáltalán, hogy „...lakótelepeket városokban kell építeni..." — ha a lakótelepépítésnek ez a konstrukciója csaknem minden forrást elvisz? Biztos, hogy *így kell* lakótelepeket építeni? A közművesítés pedig vajon fogalmából eredően városi feladat-e? (Tegyük fel, hogy a szakközépiskola- és kórházépítés az.) Igaz-e ezek után, hogy a községek „önfejlesztő képessége" nagyobb, — nem arról van-e szó, hogy a városoké a nagyobb, csak éppen módszerei, útjai mások? Túl sok a kérdés. Túlságosan ingatag az érvrendszer — attól tartok, az e körben járó gondolatmenet nem nyugtat meg senkit. Az okok és következmények itt könnyen helyet cserélnek, s marad az „így kell lennie" panasza és egyben parancsa. Márpedig egy hosszú távú gyakorlat elfogadtatásához többre van szükség.

Az idézett gondolatmenet valóban csak egyetlen példa — ha olyan is, ami éppen a fejlesztési források eddig tárgyalt *számszerű arányaira* kíván magyarázatot adni. A településfejlesztés irányait megszabó teljes gondolati építmény természetesen jóval nagyobb, sokszínűbb, bár nem sokkal koherensebb. Funkciója kettős: magyarázattal kell szolgálnia a fennálló területi egyenlőtlenségekre (arra, ami *volt* és *van*), és indokolnia kell a fejlesztés új meg új lépéseit, a tudatos változtatás, a tervek gyakorlatát (azt, ami *lesz*). A két funkció szoros kapcsolatban áll egymással. Hogy az utóbbira miért van szükség, az könnyen belátható: a tervezés, a jövő alakítása csak tudatosan tisztázott, megfogalmazott elvek alapján történhet. De miért van szükség az elsőre, a jelen állapotok s az azokhoz vezető történelmi út magyarázatára?

Úgy gondolom, ennek a „szükségletnek" talán még általánosabb oka van, mint a tervezői tudatosság dokumentálásának — jóllehet, eredményükben találkoznak.

A társadalmi egyenlőtlenségek minden típusát, minden egyes, a hétköznapokban érzékelhető, akár csak felszíni jelenségét az őket *igazoló elvek* ideológiai légburka fogja körül. Ezeket az egyenlőtlenségeket nemcsak attól függően érezzük enyhének vagy óriásinak, elviselhetőnek vagy kínzónak, hogy a valóságban mekkorák, mennyire távoli végletek között osztják meg a társadalom tagjait, hanem aszerint is, hogy *iga-*

zolásuk, elfogadtatásuk mennyire sikeres. Az egyenlőtlenségek igazolásában az egyén nincs magára hagyva: *kapott, sugallott* igazoló elvek segítik, hogy önnön helyzetének előnyeit és hátrányait értelmezni tudja. Ezek az elvek olyanok, amelyek magánhasználatra éppen a kivívott közmegegyezés révén válnak alkalmassá. Ha e funkciójukat képesek betölteni, életben maradásuk, elevenségük fölött a társadalomirányítás ideológiai szektora általában gondosan őrködik — sőt mondhatnánk aktívabb igével is: serénykedik.

Az ilyen igazoló elvek közül a *hatalom aktuális elosztását* igazolókkal szokás a legtöbbet foglalkozni. Ez a kitüntetett figyelem természetesen nagyon is indokolt; a legitimitás a legtöbb hatalomnak érdeke. De a hatalom elosztását igazoló, támogató, úgynevezett legitimációs elvek mintájára, sőt többnyire ezen néhány központi elvből kiágazva számos egyéb, mintegy *hétköznapi legitimációs elv* nyer értelmezést és működik még. Az aktuális társadalmi állapotok, minden diszharmónia, aránytalanság, hiány, de a pozitívumok, minden siker, eredmény stb. is igazolásra vár. Kis túlzással azt is állíthatnánk, hogy a mindennapi használatra szolgálatra szolgáló társadalomkép nem egyéb, mint e hétköznapi legitimációs elvek helyenként sűrűbb, helyenként hézagosabb szövete.

A társadalmi egyenlőtlenségek különböző metszeteit igazoló elvek természetesen maguk is különböznek egymástól. Sikerességük, elfogadásuk mértéke is eltérő; nem mind örvend közmegegyezésnek, nem mind egyformán meggyőző gondolat. Az igazoló elv kifejezés amúgy is kissé differenciálatlanul jelöli őket: a *pozitív elfogadás*, az igenlés, az „így van jól" hangulatát sugallja. De szerencsére nincs mindig szükség ennyire pozitív viszonyra a fennálló állapotokhoz. Nem kell minden aránytalanságot, hiányt, egyenlőtlenséget *igazolni* — gyakran elegendőnek (ritkábban kívánatosabbnak) látszik, ha csupán valamely *magyarázat* helyezi el őket a mindennapi társadalomképben, megengedvén, hogy értékelésük ne elfogadó, hanem egyenesen elutasító legyen. De el *kell* helyezni őket, tudati feldolgozásuk elengedhetetlen.

Ha mármost az életkörülmények területi különbségeinek igazolását, sugallt magyarázatait vesszük szemügyre, fel kell figyelnünk mindenekelőtt e gondolatok *címzettjeire* — arra, hogy kik viselik el, kik élik e különbségeket, és másfelől kinek a számára szólnak a magyarázatok. Itt az összehasonlítás kedvéért segítségül hívhatjuk az egyenlőtlenségek egy másik forrását, metszetét, a *legális munkajövedelmek* példáját. A legális pénzjövedelmet *egyének* kapják; a települési-lakóhelyi körülményeket *egyének csoportjai*, kisebb-nagyobb, hasonló helyzetű egyénekből álló

integrációk élik át. E körülmények haszonélvezői vagy elviselői szintén egyének és családok, de körülményeik azonossága miatt a lakóhely maga is értelmes egység. Ezek az egységek gyakran (nem mindig!) önálló szervezeti léttel is rendelkeznek: közigazgatási egységek is egyben. A helyi tanács kettős szerepet tölt be, adja, de kapja is mindazt, amit települési-lakóhelyi adottságként a lakosok igénybe vesznek. Kapja, hiszen a lakossági infrastruktúra, a kommunális ellátás, mint azt eddig tapasztalhattuk, nem önfinanszírozó, hanem az állami költségvetésből részesedő, állami közpénzből élő és fejlődő gazdasági szektor. A különbségek igazolásának ezért kétfajta címzetthez kell szólnia: a lakosokhoz, egyénekhez és lakóhelyük szervezeti képviselőihez. Mint látni fogjuk, a gyakorlatban működő ilyen elvek többnyire az utóbbi címzetteket veszik célba.

A legális jövedelmet az ember a munkájáért kapja — valamit adni kell érte. A jövedelemkülönbségeket ezért úgy lehet igazolni, hogy a *csere arányaira* hivatkoznak: ha többet adsz, többet is kapsz. Az ilyen igazolás *ösztönöz:* az egyén helyzete változtatható. A lakóhelyi adottságokat ezzel szemben többnyire beruházások révén, mindenesetre igen költséges módon lehet megváltoztatni. Az egyén ehhez kevés. A tanács és a lakosok, ha adnak (tesznek) is valamit a lakóhelyi körülmények jobbításáért, nem visszakapják az orvosi rendelőt vagy a középiskolát, hanem — a beruházási források eredetéből következően — egyszerűen kapják. Így a területi differenciálódást igazoló elveknek aligha lehet stimuláló hatásuk — hacsak nem tekintjük annak azt az imént idézett biztatást, amelynek a lényege mégsem egyéb, mint hogy „segíts magadon, máskülönben az isten sem segít meg". A jelen gyakorlat igazolásában és magyarázatában tehát mindenekelőtt valóban igazolást és magyarázatokat, a tudati feldolgozás és feldolgoztatás aktuális gyakorlati kísérleteit kell látnunk.

A Bevezetésben elmondottak után nem meglepő, hogy viszonyom az életkörülmények területi differenciálódását igazoló érvrendszerhez erősen polemikus. Ha elfogadható az az egyszerű gondolat, hogy *ezeknek az egyenlőtlenségeknek semminemű pozitív társadalmi funkciójuk nincs,* akkor egyértelmű az is, hogy igazolásukat, rendeltetésükből következően, visszatetszőnek tekintem. Az ilyen egyenlőtlenségeket — s hosszú távú fennmaradásukat különösen — nem igazolni, hanem valóban megszüntetni, csökkenteni kell. Amit nem lehet legitimálni, azt szükségtelen legitimálni — azt meg kell változtatni.

A szóban forgó érvrendszer egyes elemei, állításai nem azonos absztrakciós szinten érvelnek — ezért, akármennyire igyekeznék is, nem

lennék képes összefüggő „elméletként" rekonstruálni gondolati kapcsolódásaikat. Az egyes elvek megfogalmazását alkalmilag én kölcsönzöm; a tartalmuk általában közismert, és nem szükséges minden esetben publikált változataikat idézni.

ÖRÖKLÖTT EGYENLŐTLENSÉGEK

Az életkörülmények területi differenciálódása *történelmi termék*, az ország öröklött (és igen-igen egyenetlen) településszerkezetének következménye. Az ebből az örökségből származó hátrányokat pedig három évtized alatt nem lehetett kiegyenlíteni. Ez nyilvánvalóan nem igazoló, hanem *magyarázó* célzatú gondolat; nem áll a pártjára maguknak az egyenlőtlenségeknek, hanem csupán megértetni kívánja azokat. A múltra történő hivatkozásból természetesen semmi nem következhet a jövőre — a fennálló állapotok ilyetén magyarázata legfeljebb azt ajánlhatja, hogy a hátrányok elszenvedői várják be azt az időt, amíg az őket sújtó öröklött körülmények jobbra fordulnak.

Az 1945-ben örökségül kapott területi különbségek valószínűleg mérséklődtek. De 35 év múltnak is elég tetemes, és ez a hosszú korszak több vonatkozásban nemcsak kiegyenlítette, hanem tovább differenciálta is a települési-lakóhelyi körülményeket. A falvakból kiinduló, időnként felgyorsuló elvándorlás hátterében nem annyira településpolitikai, mint általános gazdaságpolitikai erők és koncepciók működtek. A falusi munkahelyükön, mezőgazdasági munkájukban lehetetlenné tett rétegeket új városi-városkörnyéki lakóhelyük nem várta a réginél sokkal jobb feltételekkel. A városközelség egynémely előnyei nem ellensúlyozhatták azt a tényt, hogy a vándorlók elmaradott állapotok közül kezdetleges állapotok közé kerültek. Hirtelen felduzzadt agglomerációs övezetek kialakulása, városokon belüli erőteljes szegregálódás követte a folyamatot. A területileg leginkább mobil társadalmi rétegek egyben a legrosszabb helyzetű rétegek voltak — a települési hierarchiában és a társadalmi hierarchiában egyaránt alul helyezkedtek el. Azt is mondhatnók, hogy mintegy két évtized (ha nem több) ment el önmagában arra a folyamatra, amelynek során az 1945-ben leggyengébbnek számító települési (és társadalmi) véglet ide-oda hurcolkodott az ország térképén. Később, a IV. és V. ötéves terv idején a tudatos területfejlesztési politika egyik legfőbb célja az volt, hogy a hasonló szerepkörű települések, főként a városok közötti különbségek mérséklődjenek — s ez önmagában is a települési hierarchia pólusainak távolodását eredmé-

nyezte. Egy szó, mint száz, a mai helyzet egyenlőtlenségeiért az elmúlt 30-35 év fejlesztési politikája, folyamatai éppannyira felelősek, mint a megelőző évtizedek vagy századok. A gondolat magyarázatnak kevés, türelemre intő vigasznak pedig hiteltelen.

ROSSZ SZERKEZET

Az előző gondolatot általában kiegészíti a magyar településszerkezet egy sajátos *minősítése* is, amely úgy szól, hogy ez az öröklött szerkezet különösen *szerencsétlen,* történetileg kedvezőtlenül alakult. Közelebbről itt Budapest túl nagy méreteiről és a városhálózat elaprózottságáról van szó (a magyar városok többsége két nagyságrenddel kisebb a fővárosnál), de különösen a tájanként olyannyira eltérő falurendszerről, az alföldi tanyás óriásfalvak és mezővárosok problémáiról, valamint az aprófalvas vidékek sűrű faluhálózatáról. Leegyszerűsítve, de nem sokban túlzó fogalmazásban: ahhoz képest, hogy a főváros milyen aránytalanul nagy, sajnálatosan sok település van Magyarországon.

A túl sok azonban csak valamihez képest, összehasonlításban értelmezhető. Például más országokkal való összehasonlításban. Bár a főváros népességi túlsúlya óriásinak látszik, a Budapest részarányához foghatót másutt is tapasztalni. Attól persze, hogy ez előfordul másutt is, néhány fejlődési anomália még valóban éppen ebből a körülményből fakadhat. Sőt talán többről van szó: a nagyon erős centrum jelenlététől aligha elválaszthatók a politikai mechanizmusokban, az irányítási szervezetrendszerben hagyományosan meg-megújuló centralizációs tendenciák. De az egyenletesebb méretbeli és területi eloszlású városhálózatok sem mentesek a fejlődési problémáktól; és ha nálunk történetesen ilyen alakult volna ki, akkor egyszerűen csak más típusú fejlődési nehézségekkel kellene számolnunk. A magyar falurendszer elaprózottsága pedig végképp nem páratlan — háborúk és domborzati viszonyok formálták ilyenné, s háború és domborzat másfelé is szokott volt lenni. Ez a panaszos történelmi tautológia („magyarnak lenni nehéz, mert magyarnak lenni mindig nehéz volt") persze korántsem csak arra alkalmas, hogy a falvaink rengetege fölötti tervezői rossz kedélyt magyarázza: a népszuverenitás csonkaságától a papírhiányig minden igazolható vele. Tehát nem igazolható vele semmi.

Míg az előző gondolat a településhálózat *egészének* szerkezetét minősíti (beleértve Budapestet és a tanyakérdést is), a gazdaságtalan méretű települések létét, életképességét kétségbe vonó állítások egy, a legkisebb *településnagyságrendet* tartják a dinamizmus felesleges terhének. Javaslatuk lényege az, hogy ezek a települések, falvak nem *tudnak* életben maradni, tehát *nem érdemes* őket életben tartani. Minthogy itt az állítás rendkívül *erős* — valóban a lét, az élet forog kockán —, helyesebbnek látom, ha nem csupán a saját fogalmazásomban interpretálom, hanem idézek is:

„Határozott politikai állásfoglalás nélkül hosszú távon is tovább élnek és hatnak azok a tendenciák, amelyek valamennyi helységnévtári értelemben önálló község egyenlőségét, fennmaradását, fejlesztésre való jogosultságát hangsúlyozzák túl, ésszerűtlenül szétforgácsolják a falufejlesztésre fordítható anyagi eszközöket, hamis illúziókban ringatják jelentős számú, fejleszthetetlen kisközség lakosságát, és mindezzel végső fokon gátolják az alsó fokú központok határozottabb fejlesztésének, a koncentráltabb faluhálózat kialakulásának kibontakozását és eredményességét."[2]

Nos, a falufejlesztésre fordítható anyagi eszközök „ésszerűtlen szétforgácsolásával" a tanácsi bevételek adataiban nem találkozhattunk. Ilyen tendencia nemigen volt. Szerencse, hogy az ilyesmit tiltó határozott politikai állásfoglalás szintén hiányzik.

Kérdés természetesen, hogy *mekkora* is az a minimális településméret, amely még ésszerűen fönntartható vagy fejleszthető. Kovács Tibor idézett cikkében ez a méret körülbelül 3000 lakosnál kezdődik, az „...ennél kisebb községek (különösen az aprófalvak) esetében lényegében a villamos energiával és az egészséges ivóvízzel való ellátás fejlesztésére van mód"[3] — bár hozzáteszi, hogy e falvak ellátása az alsó fokú központok és az azokba vezető közlekedés fejlesztése révén még javítható. Megjegyzem, hogy ez a nagyságrend körülbelül a magyar falvak négyötödét fogja át, s hogy közöttük több százban nem egészséges az ivóvíz. De akad ennél szigorúbb és „differenciáltabb" mérce is: Szoboszlai György és Wiener György idéznek egy *tankönyvet,*

[2] Kovács Tibor: Magyarország településhálózata és fejlődésének főbb tendenciái. *Statisztikai Szemle,* 1980. 11. sz., 1079. old.

[3] Uo., 1077. old.

amelyben például ez áll: „... *a mai átlagos társadalmi igények mellett a 900—1000 lakoson aluli falu még átmeneti időre is életképtelennek mondható...*"; továbbá ez: „... *nagyságrendileg 2400 fönél kezdődik az a népességszám, amely minimálisan szükséges ahhoz, hogy valamely falu teljes szocialista színvonalú, alapfokú közintézmény-hálózattal gazdaságosan legyen ellátható*"[4]. Ahhoz pedig, hogy ne csak a közintézmények, hanem az alapfokú közművek is gazdaságosan megépülhessenek, 3000 lakos kell: ez a „legkisebb szocialista méretű falu". Szoboszlai és Wiener mindezt kétségbe vonják, mondván, hogy egy-egy ország általános urbanizáltságát, infrastrukturális színvonalát jól jelzik az efféle számítások — inkább deklarációk — eredményei: fejlettebb infrastruktúrával rendelkező országokban a település-gazdaságtan rendszerint „engedékenyebb". Amihez talán csak annyit tennék hozzá, hogy az „átmeneti életképtelenség" esetleg negyven-ötven vagy még több éven át ítéletként nehezedhet egy-egy falura, és a falu mégis él, csak éppen rosszul. Vajon a tudomány vállalja-e majd ezért a felelősséget vagy kicsoda? *Teljes* intézményhálózatra sem biztos, hogy szükség van (mit jelent itt a teljes szocialista színvonal?); bölcsőde talán nem kell, öregek napközije talán igen. És meglehetősen veszélyes, ha éppen tankönyv kelti azt a látszatot, hogy „normáiban" valamely tudományos megegyezés eredményei szerepelnek, nem pedig, ahogy valóban áll a dolog, egy éles polémia egyik résztvevőjének gondolatai csupán. Egy ilyen vitában személyes véleményeket, meggyőződést meg lehet fogalmazni — én is ezt teszem —, de „határozott politikai állásfoglalást" hívni segítségül mégsem a tudományos vita módszere.

Éppen a *felelős cselekvés* miatt, amelynek az elmondottakon túl még sok szemponttal kell számolnia. Például ezzel: „Roppant felelősséget vesz magára, aki aprófalvaink elnéptelenedését sietteti, hiszen úgy tűnik, a népességüket elvesztett területek a társadalom használatából végleg vagy legalábbis nagyon hosszú időre kikerülnek."[5]

Más szóval: a tűrhető életviszonyok megteremtésének gazdaságossága fölötti aggodalom még gazdaságtalan eredménnyel is járhat.

[4] Borsos József: *A városfejlesztés gazdasági kérdései*. Tankönyvkiadó. Budapest, 1976. 17. old. (Idézi Szoboszlai György – Wiener György: Településfejlesztés, települési vonzásfunkció és közigazgatás. Államigazgatási Szervezési Intézet, 1980. 42. old.)

[5] Enyedi György: *Falvaink sorsa*. Magvető Könyvkiadó. Budapest, 1980. 80. old.

Ez a gondolat már nemcsak a jelen állapotokat, hanem a továbblépés módozatait, a fejlesztési politikát is magyarázza. (Vagy igazolná?)

Igen, kevés a pénz. De többször leírták már, hogy az erőforrások központosításának bármely mértéke mellett az újraelosztás céljai központilag megválasztott célok, s így pénz arra van, amire akarják, hogy legyen. A gyakorlatilag folyamatos, bár hullámzó hevességű beruházási túlkeresletben azután a lakossági infrastruktúra beruházásai rendszeresen hátra sorolódnak. *Maradékként* kezelésük teljes összhangban van azzal a gazdaságpolitikai stratégiával, amely immár a harmadik olyan ötéves tervciklusnak vág neki, melyben a fő célkitűzések között az életszínvonal-politikai célok nemhoz vezetnék a sort, de igencsak szerény és defenzív fogalmazásban említtetnek. A településfejlesztésre fordítható pénz így általában kevésnek bizonyul (a maradék mindig kevés), ami valószínűleg összefügg azzal is, hogy ez a szektor nem ígérhet gyors és közvetlen megtérülést, nemzeti jövedelmet termelő hasznot a beruházások fejében. Pozíciója a beruházási lehetőségekért folyó versenyben tartósan kedvezőtlen. A versenytársak e küzdelemben ugyanis a termelő ágazatok, elsősorban az *ipariak*. Az infrastrukturális beruházásokat képviselő „ágazat", a tanácsok szisztematikus lemaradását ismereteim szerint Wiener György és Szoboszlai György tanulmánya elemezte talán a legátfogóbban.[6] A jelenséget négy okkal magyarázzák: 1. Az ágazati irányító szervek — amelyeknek érdekei összefonódnak az általuk irányított vállalati szféráéval — érdekérvényesítési lehetőségei lényegesen jobbak. Ezt viszonylagos szervezeti tagoltságuk is (több minisztérium) segíti.[7] 2. A nemzetközi, különösen a KGST-n belüli államközi kötelezettségek tartósan erős érvként szolgálnak az ipari ágazatok beruházási igényei mellett. 3. Az általános gazdaságpolitika továbbra is iparcentrikus. 4. Az iparfejlesztés prioritása az infrastruktúráéval szemben olyan össztársadalmi érdeknek tűnik, amely egyedüli biztosítéka annak, hogy a nem termelő ágazatok is fejlődhetnek. (A szerzők

[6] Wiener György – Szoboszlai György: Önkormányzat és gazdaságirányítás. *Közgazdasági Szemle*, 1980. 7–8. sz.

[7] A tanulmány megjelenése óta e szervezeti tagoltság csökkent, három minisztérium egyesült az Ipari Minisztériumban. Nem valószínű azonban, hogy a sajátos ágazati, sőt iparági érdekcsoportok elkülönülése is csökkent volna — szervezeti kereteiket sem veszítették el.

ez utóbbi érvvel kapcsolatban megjegyzik, hogy ez még nem biztosíték: „Az állandósult túlkereslet következtében... az ipari ágazatok a növekményeket korlátlanul felszívhatják, s azok csak speciális intézkedések eredményeként áramlanak át a harmadik szektorba"[8]) Úgy gondolom, e négy ok közül a harmadik, a gazdaságpolitikai ok — azaz célprioritás — a legdöntőbb; még a KGST-kötelezettségek termékszerkezete sem független tőle. De talán nem is szükséges „válogatnunk": csaknem egyre megy, hogy a termelőmunka rosszul értelmezett dogmája vagy inkább a gépi nagyipar mindenekfölötti értéke-e a magyarázat. Feltétlenül valószínű, hogy a szocialista gazdaságpolitikának e konceptuális és koncepcionális „állovasai" éppen ideológiai kulcsszerepük okán testesülhettek oly erős szervezetrendszerekké is. Innen eredhet azután, hogy az irányítási szempontból elkülönülő tercier ágazatok (például az egészségügy és az oktatás) már csupán *egymás között* bonyolódnak áldatlan versengésbe.[9] Voltaképpen tehát a — bárhogyan magyarázott — általános szűkösség közepette egy *elosztási probléma megoldásaként* állnak elő az erőviszonyok. Az újraelosztás további, részletező lépcsőin pedig már elegendőnek látszik erre az eredendő szűkösségre hivatkozni: a magasabb lépcsőt jelentő területi (megyei) tanácsok őszintén kevésnek érzik a pénzt, amit kaptak, s logikus, hogy az általuk adhatót is annak tekintik. Aminthogy kevés is. A végeredmény az, hogy az óvodákban a WC-papír, a kórtermekben néhány hatvanas égő hiányzik, s megoldásul a finoman tisztaságcsomagnak nevezett szülői (tehát lakossági) hozzájárulás kínálkozik, szigorúan naturális formában, mert pénzt gyűjteni erkölcstelen volna — vagy éppen semmi sem. A félhomály. Mert ennyire kevés a pénz. S ez igaz, mégis alig hihető.

AZ ÉSSZERŰ MÉRETMINIMUM ELVE

Kórházat, egyetemet, színházat, de sok más létesítményt is csak nagyobb településen volt érdemes építeni; egyáltalán, bizonyos szükségletek kielégítése csak területileg koncentráltan oldható meg. Vannak beruházások, célok amelyeknek tervbevétele egy technikailag meghatározható méretminimum alatt ésszerűtlen volna, a méretminimum pedig egyúttal az ellátandó lakosság összlétszámára nézve is feltételez valamely minimumot.

[8] Wiener György – Szoboszlai György: Önkormányzat és gazdaságirányítás. *Közgazdasági Szemle*, 1980. 7–8. sz., 885. old.

[9] Erről részletesebben lásd: Szalai Júlia: Hiány és társadalmi szelekció. *Valóság*, 1981. 8. sz.

Itt gyakorlati kérdések egész sora vethető fel. Az első mindjárt az, hogy mely létesítményeknél kell számolni ilyen technikai minimumokkal, s hogy mekkorák azok. Azután: az ellátandók összességének vajon koncentráltan, egyazon településen kell-e élniük vagy szétszórtan, több kisebb településen? Másképpen: ugyanannyi-e egy tízezer lelket számláló város tízezer lakosa, mint tíz falué egyenként ezer emberrel? További kérdés, hogy azok a létesítmények, amelyek nem egyetlen (bármily nagy) település, hanem egy egész körzet lakosait hivatottak ellátni, mi által válhatnak valóban a körzet teljes lakosságának a javára, s nem maradnak csupán a telephely (nyilvánvalóan valaminő értelemben a körzet központja) lakosságának tulajdona? Minél nagyobb körzetről, minél több ellátandó lakosról van szó, annál nagyobb az esély a kiszolgálandó népesség ilyesfajta inhomogenitására: a tervezett létesítménytől való közlekedési távolság eleve rétegzi az ellátottnak tekintett emberek tömegét. Megfigyelhető az is, hogy ha egy szervezeti döntés (ami történhet a termelőszférában is, például termelőszövetkezet-egyesítésként) egy települést valamilyen értelemben központivá avat, ezt számos egyéb létesítmény beköltözése is követi. Az ilyen gravitáció viszont azzal jár, hogy ez utóbbiak esetében már kevésbé vehetők figyelembe a saját, az adott szükségletfajta kívánalmaihoz illeszkedő méretkövetelmények. (A munkahely vonzása esetleg ötszáz emberre terjed ki, a közigazgatásé ötezerre, az egészségügyé kétezerre stb.) Általában az ésszerű méretminimum nem valamely egyszer s mindenkorra adott műszaki, avagy szervezési racionalitású konstans, hanem *időben és térben változó társadalmi tartalmak is alakítják.* A vonzási sugarak különbségeiből adódó nehézséget jól illusztrálja például az a probléma, amit egy, a *közös tanácsú községek székhelyközségeiben javasolt minimálislétesítmény-jegyzék* vet föl. Eszerint — természetesen nagyobb távlatban — az ilyen székhelyközségekben lennie kell majd: tanácsháznak, tűzoltószertárnak, postahivatalnak, OTP-fióknak (vagy takarékszövetkezeti fióknak) Állami Biztosító-kirendeltségnek, házkezelőségnek (?) egészségügyi tanácsadónak, gyógyszertárnak, tisztasági fürdőnek, állatorvosnak, bölcsődének, óvodának, általános iskolának, diákotthonnak, művelődési háznak, könyvtárnak, mozinak és sportpályának.[10] A kérdés az, hogy e létesítményjegyzéknek melyik eleméhez illeszkedjék a többi? A diákotthonok elfogadott vonzáskörzet-nagyságrendjéhez-e vagy inkább az egészségügyi tanácsadóéhoz? És vajon

[10] Lásd: *A szocialista községpolitikáról* — a Hazafias Népfront és a Közalkalmazottak Szakszervezete közös kiadványa. Budapest, 1967.

mekkora a veszélye annak a kolumbuszi megoldásnak, hogy egy tájon megkeresik azt a települést, amelyben a felsorolt létesítményekből a legtöbb megvan már, egyetlen szervezeti döntéssel közös tanácsúvá vonják össze a környékével, s így sikerül minimalizálni a *fejlesztési* feladatot?

A KORSZERŰSÉG MINT ÉRTÉK

A létesítményméretek kapcsán említett társadalmi tartalmak egyik vezérlő értéke a korszerűség; az aktuális méretminimum ugyanis mindig egy aktuális szakmai színvonalon definiált.

Tagadhatatlan, hogy a korszerűség, a minőség, a XX. századi színvonal valóban követelmény: kényszernek, a kor kihívásának is nevezhetnénk. Az egy-egy létesítmény által ellátandó, ellátható lakosok számának — elvileg — az ország gazdagodásával csökkennie kellene. (Ez azt jelentené, hogy egyre sűrűbb lenne az azonos rendeltetésű létesítmények térbeli hálózata.) De nem ez történik; új és új minőségi követelmények lépnek föl, egyre gazdagabb a színvonalasnak tekintett ellátás tartalma, s ez az ésszerű méretminimumok csökkenése ellen hat. Inkább a nagyobbodásukat tapasztaljuk. Csakhogy a korszerűség hajszolása a területi, társadalmi különbségek növekedését is eredményezheti. Tudniillik három eset lehetséges. Vagy egyértelműek a korszerűség szakmailag indokolható fokozatai — s ekkor legalábbis az a kérdéses, hogy minden új létesítménynek a legkorszerűbbnek kell-e lennie. A második eset az, amikor nem dönthető el (s bevallottan nem eldöntött), hogy mi az ellátás aktuálisan legkorszerűbb módja — ilyenkor azután relativizálódik ez az abszolútnak látszó érték, s a vita leplezetlenül az, ami: a beruházásokért folyó érdekvita. Végül előfordul, hogy a korszerű, jó megoldások sokaságából valamely dilettáns hiedelem (vagy egyszerűen a divat) kiemel egyet, makacsul fölébe helyezi a többinek, s ezzel rászolgál mindkét említett kételyre, hogy tudniillik valóban csak a legkorszerűbbre van-e szükség, és hogy tudjuk-e egyáltalán, mit tartsunk annak?

A KONCENTRÁLT FEJLESZTÉSEK ELVE

Ez a gondolat a „kevés pénz" gondolatát és a létesítmények minimális méretének elvét kapcsolja össze, mondván: a kevés pénzt nem szabad elaprózni, hanem egy-egy nagyobb célra összpontosítva kell felhasználni. A nagyobb szabású vállalkozásokat részesíti előnyben a kisebbekkel

szemben, ami egyúttal a fejlesztések helyét is meghatározza, hiszen a minimális ésszerű méretek elve egyértelműen a nagyobb településeket tolja előtérbe.

Köztudott, hogy az ésszerű minimumot többnyire nemcsak a minőséggel, korszerűséggel, hanem a költségekkel egybevetve szokás értelmezni. A szükségletkielégítés magasabb fajlagos költsége még nem zárja ki a beruházás műszaki megvalósíthatóságát — az értelmét pedig végképp nem. (A villany, az ivóvíz, a csatornahálózat vagy a lakásépítés példáira gondolva ez kézenfekvő.) Vannak azonban olyan lakóhelyi szolgáltatások (óvoda, általános iskola, körzeti orvosi ellátás), amelyeknél rendszerint éppen a fajlagos költségek mértéke veti föl az ésszerű minimális méret kérdését. De csak látszólag. A „kevés pénz" gondolatával megtámogatva tudniillik alighanem *minden* létesítményfajtáról kimutatható, hogy fajlagos költségei nagyobb ellátandó népesség esetén kisebbek, mint a kisebb méretű településeken. Ebből viszont logikusan következik, hogy a kisebb településeken jóformán *semmit* nem érdemes létrehozni. Így az a látszat, mintha a döntéshozók különböző *beruházási igények* között rangsorolnának, pedig gyakorlatilag különböző *települések*, és ebből következően *különböző társadalmi rétegek szükségletei* között rangsorolnak. Az általános szükösség feltételei közepette végül a többségi elv hangsúlyozása (hogy tudniillik egyszerre minél több ember helyzetén javítson a fejlesztés) mindig meggyőzően hat. Ellenvetésem lényege tehát az, hogy a koncentrált fejlesztések elve egy beépített gondolati csapdát tartalmaz, amely a hiány tényét, a fajlagos költségeket és a demokráciának valaminő többségi felfogását összekötve, eleve gazdaságosabbnak és demokratikusabbnak tünteti fel azt az állandó velejáróját, hogy mintegy előre megszabja a beruházások helyét.

A KÖRZETEK KÖZPONTJAINAK KIEMELT FEJLESZTÉSE

A központ és a környék kisebb települései együtt veszik majd igénybe a központ városi szolgáltatásait. Város és vidéke szerves összekapcsolódását szolgálja, ha a központi fekvésű, szerepű településeket fejlesztik.

Ezzel az elvvel elsősorban az a baj, hogy a központtelepülések funkcióinak meghatározását bizonytalanságban hagyja. Így oly módon igazolja a fejlesztések területi allokálását, hogy mint elv nem is teljesül. Kimutatható, hogy a központi szerepkörű településeken az elmúlt tíz évben elsősorban olyan beruházások történtek, amelyek természetüknél fogva csak a helyben lakók javát szolgálják (lakás, az új lakásokhoz

kapcsolódó, továbbá más városrészeket ellátó hálózati infrastruktúra, iskolák stb.). Másrészt ennek a város és vidéke gondolatnak elengedhetetlen velejárója volna a *közlekedés* erőteljes ütemű fejlesztése — ami rendszeresen lemarad. Az elvet magát, helyességét vagy helytelenségét természetesen nem érinti, ha csupán annyi történik, hogy a gyakorlatban nem valósul meg. Sorozatos megsértése azonban lassanként utat enged az átértelmezésnek: a központi települések olyan funkciókat is magukba szippantanak, amelyeknek csak látszatra van központi jellegük, s effajta előléptetésük a másik oldalon, a körzet falvaiban ugyanezen funkciók elsorvadását jelenti. Fejlődésnek minősül például az úgynevezett tanyai kollégium felépítése, amire a szükséget az teremti meg, hogy a környék aprófalvainak iskoláit bezárják. Az ilyen önnemző fejlesztési szükségletek azután spontán lakossági mozgásokat is kiváltanak, s ami először csupán ésszerűsítési ötlet volt, a lakosság kényszerű igazodása révén dinamikussá teszi önnön *igazolását.* Egyszerű lakóhelyi szükségletek vadonatúj körzetközponti szükségletek képében támadnak fel, Ez a tendencia sajátos formában prolongálja a hátrányos helyzet költözködésének említett folyamatát, mesterséges hiányt, fejlesztési űrt teremtve ott is, ahol a viszonylag olcsó és közepesen korszerű megoldások jelentékenyen mérsékelhetnék a differenciálódást.

A KÖZPONTI SZEREPKÖR ÉRTÉKE

Előnyben kell részesíteni az *Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepcióban* távlati fejlesztésre kijelölt, úgynevezett központi szerepkörű településeket. Ez az elv az előzőnek intézményes konkretizálása (egy kormányhatározat előírta a felsőfokú és középfokú központok fokozatainak rendszerét, s a megyei tanácsokra bízta, hogy hasonlóképpen rendelkezzenek az ország többi — azaz több mint háromezer — településének alsó fokú kategóriákba osztásáról).

A kormányhatározat (1007/1971. [III. 16.] Korm. sz. határozat) „...amellett, hogy *az ezredfordulóig feltárta és körvonalazta a hazai urbanizálódás folyamatát és meghatározta településhálózatunk fejlesztésének elveit,* kijelölte a felső- és középfokú ellátás központjait, s ugyanakkor a megyei tanácsok közreműködésével meghatározta az alapfokú ellátás központjainak rendszerét", — olvashatjuk egy 1977-ben megjelent tanulmányban.[11] (Kiemelés tőlem — *V. G.*) A szerző hozzáteszi:

[11] Heim Ferencné: A tanácsok szerepe a területfejlesztésben. *Állam és Igazgatás,* 1977. 8. sz., 714–715. old.

„A koncepció már a IV. ötéves terv időszakában is a kívánt irányban befolyásolta a megyei településhálózat-fejlesztés gyakorlati megvalósítását, a *fejlesztési eszközök célszerű elosztását.*" (Kiemelés tőlem — *V. G.*)

1981-ben ezt a kormányhatározatot mégis módosították (1018/1981. [VI. 19.] Mt. h.). A módosítás tartalma lényegében az, hogy a hierarchikus fokozatok száma csökken, s egyben a koncepciónak „... az egyes településkategóriák népességszámára vonatkozó előírásai megszűnnek." E két változás valamelyest utal a koncepciót ért bírálatokra is. A kifogások zöme azonban tágabb volt, és úgy gondolom, joggal. Nézzünk néhány ilyen, többször, többek által is leírt kritikai szempontot.

Az OTK nem *körzetek és központjaik* rendszerét, hanem csupán a *központok hierarchikus sorozatát* definiálja, így nem lehet egyértelmű kapcsolata a *közigazgatási területbeosztással* sem. Ami már csak azért is ellentmondás, mert a közép- és felsőfokú központok kategóriáihoz (Budapesttel együtt 6 fokozat) az eredeti változatban a koncepció hozzárendelte az általuk ellátandó környék, körzet népességi méreteit, tehát ezzel *valamilyen* területbeosztást is. Kimutatható azonban, hogy a népességszámok alapján rekonstruált területbeosztás *lehetetlen,* e központok jelentős részét más kategóriába kellene átsorolni ahhoz, hogy *valamilyen* logikus, az ország teljes területét kitöltő rendszert kapjunk.[12] S ez nem csupán logikai hiba, hanem világosan jelzi, hogy

[12] Induljunk ki abból, hogy minden központ *valaminek,* egy területnek, tehát további néhány településnek a központja. A különböző szintű központok — és összesen nyolc ilyen szint van — mindegyikéhez hozzárendelhető volna egy meghatározott körzet és annak alsóbb szintű központjai, továbbá ő maga egy felette elhelyezkedő szint egyik alkörzetének centruma — így mintegy egymásba skatulyázva épülne fel a központok és körzetek rendszere. *Bibó István* egy tanulmányában kimutatta, hogy még a felsőfokú központok, amelyekből pedig csak 23 van, sem illeszthetők egybe e logika alapján: a felsőfokú szerepkör három fokozatához nem rendelhetők hozzá racionálisan olyan földrajzi körzetek, amelyek a három fokozat esetében mást és mást jelentenek, és egymásba kapcsolódva kitöltik az ország területét. (Bibó István: Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi Településhálózat-fejlesztési Koncepció. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1975.)

A központok körét a középfokúakkal kiegészítve még kevésbé konzekvens az így rekonstruálható területbeosztás. Még az a feltétel sem teljesül, hogy a magasabb szintű központokból kevesebb legyen, mint az alacsonyabbakból. (Hiszen ha két egymást követő fokozat száma azonos, akkor — jó esetben — körzeteik is egybeesnek, s az egyetlen különbség az ilyen településpárok tagjai közt a puszta rang marad — tehát egyikük nem központ.) Hatvanöt „rendes" középfokú központ például 41 részlegessel állt szemben; így kizárt dolog, hogy az utóbbiak mintegy közvetítő szintet jelentenének az alsó fokú központok felé. Az alsó fokú központok

a *településhálózat* (s mindenekelőtt a *városhálózat*) fejlesztési koncepciója nem is kíván tudomást venni a fejlesztési forrásokat kezelő szervezetrendszer, a közigazgatás meglevő hálózatáról.

Ugyanez a logikai hiba vall arra is, hogy a voltaképpeni szándék egy hierarchikus *településrangsor* kidolgozása, amelyen belül „...a különböző központokban a lakosság és a termelés infrastrukturális, valamint egyéb ellátása a szerepkörnek megfelelő színvonalon biztosítandó" (1007/1971. Korm. sz. hat. 2. pont). Egy, a koncepciót bíráló tanulmány így ír a „szerepkörnek megfelelő" ellátások gondolatáról: (a koncepcióban szereplő kategóriák meghatározása) „...a települések nem lokális, hanem külső funkcióiból indul ki, azt emeli ki, hogy a települések milyen kapcsolatban állnak egymással a társadalmi-gazdasági rendszer egészében. *Közöttük eleve értékkülönbséget tételez fel*, a különbségeket az osztályba sorolással *a jövőre nézve is legalizálja*. A települések társadalmi különbségeit csak az egy kategóriába eső települések között lehet egy ilyen rendszerrel feloldani...(Az OTK)...megmereviti a települések státusát. Eszerint vannak alsórendű és felsőrendű települések, melyek között ellátási színvonalbeli különbségek adódnak. A koncepció egyik legszembeötlőbb hibája, hogy a települési hierarchiát végül is a népességszámban meglevő különbségekre alapítja, teljesen mechanikusan tervezi a település és a hozzá tartozó vonzáskörzet népességszámának alakulását...A probléma a *hierarchikus szerkezet értéktartalmából* adódik, mely *ideológiai alapot ad* a fejlesztési eszközök túlzott koncentrálásához, és — ami még ennél is fontosabb — *a túlzottan centralizált településfejlesztési politikához.*"[13] (Kiemelés tőlem — *V. G.*) Az idézet utolsó mondatát nem véletlenül emeltem ki: az OTK legsúlyosabb

fokozatai azután még kevésbé engedelmeskedtek ennek a meggondolásnak: részleges alsó fokú központból (ami az utolsó, legalsó fokozat volt) egyenesen feleannyi volt, mint a magasabbra sorolt „rendes" alsó fokúból, tehát szó sem lehet arról, hogy a „rendes" alsó fokú központok körzetei több részleges alsó fokú központból és azok körzeteiből épülnének fel. A mintegy kétezer szerepkör nélküli település összesen 972 alsó fokú központhoz tartozik. És ha nem vesszük tekintetbe ez utóbbiak fokozatait (a koncepció 1981-es módosítása éppen ezeket törölte el), akkor is kettőnél alig több „egyéb" település jut egy-egy központra. Ez az adat ráadásul átlag. A hierarchiának ezen a legalsó szintjén már igazán egyértelműnek kellene lennie a központok és nem központok viszonyainak, mégis három olyan megyénk is van, ahol több az alsó fokú központ, mint ahány az egyéb település. Így vannak olyan központok is, amelyek semminek sem központjai — hacsak nem osztoznak egy másik központtal egyetlen alájuk sorolt településen.

[13] Szoboszlai György – Wiener György: *Településfejlesztés, települési vonzásfunkció és közigazgatás.* Államigazgatási Szervezési Intézet, 1980. 15. és 18. old.

hibája tudniillik nem az, amit célként kimond, hanem amit *lehetővé tesz, igazol.* Ez a koncepció tíz év alatt a társadalmi valóság elemévé vált; mi sem mutatja ezt jobban, mint hogy a területi statisztika az OTK megjelenését követő második év óta már ezekben a szerepkörkategóriákban készíti a településhálózatról szóló kimutatásait[14], és így ma már az ellátottsági színvonalak megyék közötti és megyéken belüli összehasonlítása is csak ebben a metszetben lehetséges. A koncepció módosítása pedig vajmi keveset hozott: a népességszámra vonatkozó előírások megszüntetése látszólag oldja ugyan a szemlélet merevségét, de egyben parttalanná is teszi az amúgy is alig definiált ellátások és vonzások tartalmát. Ha eddig meg volt szabva, hogy egy-egy szerepkörnek mekkora körzetre kell kisugároznia, most nincs megszabva — a ranghoz ilyenformán már ez a „kötelezettség" sem társul. A fokozatok számának csökkentése, a társközpont-kategória bevezetése és az alsó fok hierarchiájának eltörlése némileg összefüggőbbé teszik a rendszert. De mindez nem eredményez „...a települési kategóriákban való gondolkozás és az ahhoz igazodó gyakorlat helyett"[15] valami mást. (*R.* megye VI. ötéves fejlesztési tervének ismertetésében például az egyik táblázatban szerepelt a *„kiemelten fejlesztendő alsó fokú központok"* községcsoport. Kiemelt alsó fokú központ nincs többé — de e hosszú nevű kategória mégis megszületett, és rövidítése éppúgy KAK, mint egykor a kiemelt alsó fokú központoké.) Az OTK, végül is, maradt, ami volt: a túlkoncentrált településfejlesztés legitimálásának egyik leghatékonyabb eszköze. Mint ilyen, az OTK a megyéken belüli és az országos tervezési gyakorlatban éppen arra bizonyult alkalmasnak, hogy a merev fejlesztési rangok sokaságával teljesen elterelje a figyelmet a központ—környék relációkról, s így mindenekelőtt a közlekedésfejlesztés jelentőségéről. A központok településfejlesztését a nem központi falvakban legalább a közlekedés egyre javuló színvonalának kellene ellensúlyoznia. Ez azonban egyfelől nem közvetlenül tanácsi feladat, másrészt ugyancsak nem az úgynevezett „egyéb" (tudniillik nem központi szerepkörű) települések javára valósul meg. Az aprófalvakról beszélve például „útvégi", rossz közlekedési helyzetüket csaknem amolyan természeti adottságként szokás emlegetni — pedig nem az. (További probléma még, hogy a jelenlegi meglehetősen kusza körzet-hovatartozások egyértelművé tétele sem hozna valószínűleg tökéletes megoldást:

[14] A községeket a nagyközségektől megkülönböztető területi statisztikai adatközlés pedig gyakorlatilag megszűnt.

[15] Gulyás Pál: Településeink jövője. *Népszabadság,* 1981. augusztus 2.

az egyközpontú, sugaras belső úthálózatú körzeteknek szintén számos hátrányuk van. De ez már a következő elvhez vezet át.)

A VÁROS MINT ÉRTÉK

Ennek az érvnek a központjában a városiasodás, a falutól a város felé vezető történelmi út értéke áll.

Többször megfogalmazták már, hogy nem a várost kellene a nálunk jelenleg közigazgatási értelemben vett definíciója szerint értéknek tekinteni, hanem azt, amit a városi lét történetileg jelent, egyszóval: az urbanizációt. A településhálózat fejlesztésében sem a csupa városból álló hálózat a végcél, hanem az olyan hálózat, amely a városinak tekintett előnyöket minden település lakóinak megadja. Város nálunk az, amit szabott feltételek alapján annak minősítenek. Az így minősített településnek azután bizonyos előnyök éppen város mivolta miatt, mintegy járnak, hiszen lakói *városlakók,* és egy *város* nem lehet meg enélkül vagy anélkül... (Ha például egy megyei fejlesztési koncepcióban leírják, hogy a lakáscsatornázás programját a megye városaiban kívánják kezdeni, a fajlagos költségek és a város értékének gondolata az, amiért általában eszünkbe sem jut, hogy ugyan miért éppen ezt az időzítést választották?) Minthogy itt elsősorban az igazoló elvek sorra vétele a célom, elegendőnek látszik annyit megállapítani, hogy ez az érték történetileg a város és a falu jogi-közigazgatási különválásának tényére épül; más kérdés, hogy e különválás továbbélését szaktudományos érvrendszerek is racionalizálják, megerősítik.[16] Tapasztalati tény viszont, hogy e jogi-közigazgatási különbség s így a megkülönböztetés értéktartalma is relativizálódhat, föllazulhat az általános infrastrukturális fejlettség növekedésével.

Ez azonban csak *lehetőség:* a város megkülönböztetett értéke fönnmaradhat, és meg is erősödhet, attól függően, hogy a városi jogállás milyen szerepet kap a közigazgatási szervezetrendszer egészében. Nálunk ebből a szempontból döntő körülmény, hogy a területi (megyei) és a helyi-települési tanácsszintek között elhelyezkedő középszint, a járás jogállásával mi történik. Hasonlóan fontos tényező az is, hogy a *községi* szint egyre kevésbé egy-egy *település* tanácsaként, hanem — ma már — inkább számos falu, kisebb *körzetek* közös tanácsaként funkcionál. Azt

[16] A város eszmetörténetéről részletesebben lásd Wiener György: Városfogalmak és társadalmi formációk. *Világosság,* 1978. 12. sz., 1979. 2. sz.; és Szelényi Iván (szerk.) *Városszociológia.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1973.

is tapasztalhatjuk, hogy — bár prognózist korai lenne megfogalmazni — a városok Magyarországon kezdik átvenni a középszintű közigazgatási központok, a járások szerepét; egyre több olyan közigazgatási körzet alakul, amelynek falvai kiszakadnak a járási kötelékből, és úgynevezett városkörnyéki községekké alakulnak át.

A városkörnyékivé váló községi szint fokozatosan a városi tanácsoknak, illetve ezek apparátusának rendelődik alá. Így még formálisan is kivész az egyenlő községi státusú tanácsok középszintű szövetségének lehetősége. Mintegy alulról gyorsítja ezt a folyamatot a közös községi tanácsok alakulása, aminek révén falvak százai veszítették el a közigazgatási önállóságukat. A tendencia az, hogy a községi önkormányzat Magyarországon elsorvad. Ennek okai pedig nemcsak a falvak közösségének felbomlásában és az önfinanszírozás lehetetlenülésében állanak, hiszen a városok lakossága talán még kevésbé közösség, talán még inkább atomizált rendszer, mint a falvaké, és a jelenlegi ár- és jövedelemelvonási rendszerben a városok sem képesek a helyben megtermelt értékekből fejlődni. A folyamat ennél bonyolultabb, és politikai tartalma úgy is megfogalmazható, hogy a városi lakosság megőrizheti maradék közös érdekeinek (a helyi kommunális ellátásnak) szervezeti letéteményeseit, a falusi lakosság pedig nem. Így a város értékére, kiváltságaira építő szervezeti megoldások egyben biztosítékot teremtenek kiinduló értékük fönnmaradására. Ami persze — akár így lesz hosszabb távon is, akár nem — továbbra sem indokolja, hogy a városlakókat miért illetné feltétlen prioritás az elemi lakóhelyi szükségletek kielégítésének dolgában, legyen szó a — keretgazdálkodásban elosztott — tőkehúsról vagy a vezetékes ivóvízről.

A HELYI ERŐFORRÁSOK MOZGÓSÍTÁSÁNAK POZITÍVUMAI

Ezt a közvetlenül gyakorlati célzatú kánont a gazdaságirányítási reform első éveiben még a *szabályozó rendszer* fejlődési irányaként fogalmazták meg (növekedjék a helyi eredetű fejlesztési források részaránya), de rövidesen mai hangsúlyarányaihoz és tartalmához érkezett el. A metamorfózis igen nagy, hiszen ez a mostanában oly sokat hangoztatott biztatás lényegében a lakosság társadalmi munkájának és a helyi gazdálkodó szervektől átvett koordinációs forrásoknak a szerepét emeli ki — tehát a legkevésbé szabályozott forrásokét.

E fejezet első oldalain éppen egy erre az elvre hivatkozó példát idéztem: úgy gondolom, világossá teszi, hogy mi a szerepe a helyi erő-

forrásokat túlértékelő gondolatnak az elosztási gyakorlatot legitimáló elvek között. Ami a társadalmi munkát illeti, a gondolat leplezetlenül differenciál a települések között: empirikus tényként kezeli, hogy a lakossági részvétel az alacsonyabb státusú települések fejlesztéseiben intenzívebb, s így ezek a települések „öntevékenyebbek". A magasabb státusú településeken mindez, valamely megmagyarázhatatlan okból, nem vagy kevésbé sikerül — ezért is kell őket központi támogatásban részesíteni. Az egész érvelés nyilvánvaló módon azt szolgálja, hogy a településfejlesztés terheinek egy részét a lakosságra hárítsák. Még pedagógiai célzata is van: „A lakosság szívesen részt vállal nemcsak a járda vagy vízvezeték, hanem még az óvoda vagy iskola építésében is. Az önálló lakás megteremtésében — ha nem lát más megoldást — kész nagyobb áldozatokat is vállalni. De mihelyt azt érzékeli, hogy belátható időn belül mindez állami pénzből megoldható, a gondolkodási mód is megváltozik."[17] Ez csakugyan valószínű — de vajon helyes dolog-e a kényszerű szűkösség fenntartásával emlékeztetni a lakosságot arra, hogy a gyermekintézményeket vagy a járdát illendő neki magának előállítania? Úgy vélem, sem az eszköz, sem a cél nem igazán nemes; gyermekintézményt és járdát elvégre hivatásos építőmunkások is építhetnének. És nem más a helyzet a tanácsi koordináció révén, a helyi gazdálkodóegységektől átvett forrásokkal sem. A helyi gazdálkodóegységek eredeti rendeltetése a gazdálkodás, valamely termék előállítása vagy szolgáltatótevékenység áruba bocsátása. A lakóhelyi ellátóhálózat fejlesztésében persze valamennyire érdekeltté lehet tenni őket (ha nem javulnak a település életkörülményei, a munkaerő elvándorolhat), de biztos-e, hogy ez a legmegfelelőbb módja felhalmozott erőforrásaik hasznosításának? Általában is kétséges értékű tendenciának tartom azt, hogy a központi feladatként nyilvántartott szociálpolitikai teendőket mind nagyobb mértékben nem központi, egészen más funkciójú szervezetekre (vállalatok, szövetkezetek) igyekeznek ráterhelni. A vállalatoktól történő *forrásátvétel* az állami és tanácsi költségvetés olyan tehermentesítése, amely voltaképpen e terhek *áthárítása;* mindez anélkül történik azonban, hogy adó- vagy hozzájárulás-jelleget, tehát szabályozott és garantált jelleget öltene. Ezért esetleges az is, hogy *ki juthat hozzá, és milyen mértékben* e forrásokhoz. Másrészt, ez az eljárás utat nyit ahhoz is, hogy a vállalatok az állami szociálpolitikába a maguk — elsősorban munkaerő-gazdálkodási — szempontjait

[17] Településfejlesztésünk kérdéseiről (kerekasztal-beszélgetés, Bíró Ferenc hozzászólása). *Társadalmi Szemle,* 1980. 12. sz. 82. old.

is beleszőjék. (A tanácsok ez ellen nem tiltakoznak. Miért is tennék, ha így valóban több óvoda, lakás stb. készül el?) Csakhogy az állami szociálpolitika ezzel elveszíti eredeti elosztási princípiumát. További következmény, hogy a *munkaviszony* tartalma is módosul. A szociálpolitikával megtoldott vállalati jövedelempolitika szakít a teljesítmény szerinti bérezés elvével, s egyúttal olyan új viszonylatokkal kapcsolja magához a munkaerőt, amelyek túl mélyen hatolnak a privát szférába. A szerződéses munkavállalói jogviszony így függéssé alakul át. És bár a lakáshelyzet vagy a gyermekintézmények körüli általános szűkösségen a szociálpolitika kettészakadása kétségkívül enyhít valamelyest (a finanszírozás formagazdagsága önmagában is értékes lehet), az ár, nem is túl hosszú távon, aránytalanul nagy.

A NAGY MÉRETEK ÉRTÉKE

A nagy méretek bűvöletéről is beszélhetnék, oly stabil és az élet egészét átható érték ez társadalmunkban. Olykor a minimálisan ésszerű méretek elve vagy a korszerűség értéke mögé rejtőzik, olykor azonban nem is igyekszik racionalizálni magát. Mindenki előtt ismerős ez az elv, nem kell magyarázni.

Ez a gondolat jóval szélesebb körben hat a társadalmi döntési folyamatokra, mint csupán a terület- és településfejlesztés; továbbá az is nyilvánvaló, hogy az imént említett jó néhány elv éppen ezt az elvet konkretizálja, alkalmazza a településfejlesztés kérdéseire. A gondolat talán a termelési koncentráció gazdasági (vagy termelékenységi) előnyeinek felismerésére vezethető vissza; de az is lehet, hogy nem választható le arról a — lényegében politikai — gondolatról, hogy a társadalmi integrációk méretének döntő szerepe van a hatalmi viszonyok alakulásában. Előfordulhat, hogy az erősen központosított hatalom egyik legfőbb szervezési (s így szervezetszociológiai) felismerésének kell tulajdonítanunk, amely szerint *az áttekinthető számú, s ezért általában nagy szervezetek az irányíthatóság előnyeit, erényeit hordozzák*, jóllehet éppen méreteik miatt a hatalmat egyúttal meg is kell osztani velük. De bármi legyen is a gyökere, ez az az elv, amellyel nemigen vitatkozhatunk csupán érveink racionalitására hagyatkozva. Talán metaforikus a fordulat: túl kicsik vagyunk hozzá. Mondhatjuk ugyan, hogy jó néhány termelési funkció esetében is a kis üzemméretek az optimálisak. Mondhatjuk azt is, hogy a termelési koncentrációban megváltást kereső ipartelepítési politika, de az agrárpolitika is nagymértékű ingázást eredményezett, s

nehéz kitörölni a helyi munkalehetőségek elvesztésének emlékét. De ez kevés. Ezért azután minden eddiginél világosabbá kell tenni, hogy egy *értékválasztás* az, ami elutasítja ezt az elvet, különösen mint olyan gondolatot, amely életünk mindennapjaira ható döntéseket kíván igazolni.

Mindennapjainkban emberi léptékű világra volna inkább szükségünk; a szervezet-, de még az épületgigászok is félelmet keltenek bennünk; attól tartunk, hogy elménk ellenőrzése alól könnyen kicsúsznak az ember gyártotta monstrumok — körülbelül ilyeneket állíthatunk. És — mert a monstrumok mégis emberi integrációk mértékére reflektálnak — kinyilváníthatjuk rokonszenvünket a kisebbségek mellett, akiknek a mindennapi élet dolgaiban egyenlőséget óhajtanánk a szerencsés többségekkel. Mindez nem sok. Ismétlem: kicsik vagyunk.

A MUNKÁSOSZTÁLY, KÜLÖNÖSEN A NAGYIPARI MUNKÁSSÁG ÉRTÉKE

Nyilvánvaló, hogy itt a hatalom egyik központi legitimációs elvéről van szó. De vitatható, hogy az emberi élet olyan körülményeiben, mint a lakható, civilizáltnak számító lakás, az egészséges ivóvíz, az orvosi gyógykezelés vagy az élelmiszerek bolti választéka, egy embercsoportnak előjogokat kellene biztosítani olyan kritériumok alapján, melyeknek a felsorolt életkörülmények meglevő bőségéhez vagy szükségéhez semmi közük nincs. (Tehát a foglalkozás vagy a munkahely, nem pedig a rossz lakásviszonyok, rossz víz stb. alapján.) És hogy érintsük az elv valósággá válásának kérdését is: nagyon valószínű, hogy ha az elvileg egyenlőnek elismert szükségletek kielégítettsége alapján, a hiányok és hátrányos helyzetek alapján határoznánk meg elosztási preferenciákat, ez az újfajta kedvezés nem kerülné el a magyar munkásságot. Annak jelentős része ugyanis kifejezetten hátrányos lakóhelyi-települési adottságok között él. (Elegendő arra a ma már közismert tényre utalni, hogy az ipari-építőipari munkások fele — s közöttük főként az első generációs, szakképzetlen, betanított réteg — községi lakos.)

AZ ELOSZTÁSI IDEOLÓGIÁK TÍPUSAI ÉS KÖZÖS VONÁSAI

A felsorolt igazoló elvek és gondolatok között az itt leírttól eltérő kapcsolódások, összefüggések is léteznek. Maguk ezek az elvek ugyanis jól megkülönböztethető típusokat alkotnak. Külön magyarázattípust képviselnek például az ország *természeti és történelmi adottságaira*

hivatkozó gondolatmenetek. Az igazoló elvek többsége pedig egy hierarchikus gondolati szerkezetté áll össze, amely a legáltalánosabbnak tartott evidenciák, más állításokra nem redukálható értékek felől építkezik egy-egy konkrét társadalmi terület *szakmai racionalitású igazságai és törekvései* (legvégül ezeknek a jogban rögzített formái) irányába. Így az igazoló gondolatoknak legalább négy szintjét, hierarchikusan kapcsolódó típusát különböztethetjük meg: 1. *Központi evidenciák, értékek* (ilyen például a korszerűség, a nagy méretek vagy a munkásosztály mintegy „magánvaló" értéke); 2. *Általános társadalompolitikai és gazdaságpolitikai igazoló elvek* (ilyen az erőforrások krónikus szűkösségének vagy a koncentrált fejlesztések előnyeinek gondolata); 3. *A gazdasági és társadalmi élet konkrét területeinek szakmai igazoló elvei* (a településfejlesztésben például a körzetek és központjaik viszonyáról szóló meggondolások, valamint a város értéke); és 4. *A konkrét terület jogilag intézményesített elvei* (a településfejlesztés gyakorlatában például a Tanácstörvény vagy az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció). Itt nem igyekeztem követni ezt a sorrendet, hiszen az érvelések felépítése általában nem egyezik meg ilyesfajta analitikus szerkezetekkel — s természetes, hogy az ellenvetések sem tehetik ezt. Utólag is hangsúlyoznom kell, hogy a tárgyalt és vitatott gondolatok egy részének nem az igazát vonom kétségbe, hanem eltúlzásukat, torz értelmezésüket és mindenekfölött *rendeltetésüket.*

Azon túl ugyanis, hogy nem legitimálható egyenlőtlenségek fenntartását igazolják (ami éppen eléggé kifogásolható), ezeknek az elveknek és gondolatmeneteknek gyakorlati funkcióik is vannak. Bármennyire ismerős, valóban hétköznapi *legitimációs* elvek ezek, nem egyénekhez szólnak, nem egyéni élethelyzetek elfogadtatását szolgálják. Címzettjeik sokkal inkább a lakóhelyi közösségek (mint hasonló települési helyzetű egyének és családok összessége) *szervezeti képviselői.* Míg a települési adottságok valóságosan közösek a lakók számára, azoknak igazolása már mintegy fölöttük, a szervezeti döntési folyamatokban történik. Az egyéneknek egyik idézett elv sem kínál megoldást, nem javasol viselkedési stratégiát. Ezek a stratégiák az elköltözés, az ingázás vagy a tétlen, avagy tevőleges várakozás képében mégis megszületnek és — minthogy többnyire valóban egyéniek — lényegében azt sugallják, hogy a közös kényszerhelyzetekből egyénileg kell kitörni, el kell szakadni a lakóhelyi sorstársaktól, ha közös sorsuktól szabadulni szeretnének. Az elköltözés, a városokba vagy azok környékére gravitáló népességkoncentráció nem fordít az elhagyott települések sorsán, csak

éppen nyilvánvalóvá teszi, hogy az egyéni sorsok nincsenek egyszer s mindenkorra összekötve amazokkal. A bevárás stratégiáját pedig erősíthetik ugyan az igencsak szorgalmazott lakóhelyfejlesztési akciók, de ezek ízét felettébb rontja, hogy önkéntességük nemcsak egyéni, hanem közös kényszerhelyzet belátásán alapul. Ami azt jelenti, hogy az igazoló elvek sikere is kétséges.

A legitimáció tulajdonképpeni közege: a településfejlesztés szervezeti döntési folyamatai, ahol funkciója az, hogy a nagyobb, erősebb települések tanácsaival történő hatalommegosztást, kompromisszumokat indokolni lehessen. Az elvek sorozata így az elosztási folyamatban eséllyel szóba kerülő tanácsok, települések körének lehatárolását, a másik oldalon pedig a többiek, az esélytelenek diszkriminálását alapozza meg.

IV. A TANÁCSI SZABÁLYOZÁSRÓL

JAVASLAT A TANÁCSI FEJLESZTÉSEK PÉNZÜGYI SZABÁLYOZÁSÁNAK KORSZERŰSÍTÉSÉRE (koncepció)*

1. A TANÁCSI FEJLESZTÉSEK ÉS SZABÁLYOZÁSUK PROBLÉMÁI A IV. ÖTÉVES TERV IDŐSZAKÁTÓL

A tanácsi gazdálkodás szabályozásának 1971-ben bevezetett (azóta több ízben módosított) rendszere külön kezeli a működési költségvetések és a fejlesztési alapok bevételeinek és kiadásainak tervezési és szabályozási metodikáját. Jelen javaslatunkban elsősorban a *fejlesztési alapok* szabályozásának kérdéseiről beszélünk, és a működési költségvetéssel kapcsolatos problémákat csak egyes vonatkozásokban érintjük.

A területfejlesztés 1971-ben megfogalmazott irányelveinek két vezérgondolatát (a gazdasági *erőforrások területileg hatékony hasznosítására* és az *életkörülmények területi közelítésére* való törekvést) változatlanul aktuálisnak tartjuk. A tanácsi gazdálkodás főként az utóbbi célkitűzésben, a területi egyenlőtlenségek csökkentésében illetékes gazdasági szféra (a hatékonyság növelésének módszerei, gazdasági szereplői, de még sajátlagos központi eszközei is mások), ezért álláspontunkat elsősorban *a területi közelítés követelményéhez* mérve, arra vonatkoztatva igyekszünk kifejteni. Megállapításaink másik kiindulópontja a *tanácsi önállóság* követelménye, az ezt valamelyest reálissá tehető gazdasági-gazdálkodási önállóság gondolata lesz. E két szempont — és cél-

* Az Államigazgatási Szervezési Intézet számára 1982 novemberében írt tanulmány. A kérdéshez lásd még a *Célok és eszközök a tanácsi fejlesztési alapok szabályozásában* (ÁSZI) című tanulmányt.

kitűzés —, úgy tűnik, erőteljesebben jelenik meg a fejlesztések, mint a folyamatos működtetés vonatkozásában, és ez is oka annak, hogy itt főként a fejlesztés anyagi forrásrendszerét tárgyaljuk. (A másik ok: a működési-fenntartási költségvetések, s általában a működtetés színvonalának területi-településhálózati arányairól lényegesen kevesebb megbízható adat és elemzés áll rendelkezésre, és ezért ismereteink e téren korlátozottabbak.)

A tanácsi fejlesztések tervezési és szabályozási rendszere továbbfejlesztésre — számos vonatkozásban lényeges módosításokra — szorul. Ezzel természetesen azt is kimondtuk, hogy a jelenlegi szisztéma problémáit valósnak, az azt ért kritikai megállapításokat javarészt helytállóknak tartjuk. Az elmúlt évtizedben, s különösen a hetvenes évek közepe óta megfogalmazott kritikus állásfoglalások többnyire publikusak voltak, érveik széles körben ismertek. Ezért itt elegendőnek látszik csupán jelzésszerűen felidézni a tanácsi beruházások és azok jelenlegi szabályozási (finanszírozási) gyakorlatának legfontosabb problémáit.

1. A felhalmozási alap felhasználásának szerkezetében az infrastrukturális ágazatoknak, s így a tanácsi szektor beruházásainak a részaránya, bár az 1960-as évek adataihoz képest nőtt, továbbra is alacsony. Az évek, sőt évtizedek óta halmozódó hiány önmagában is kényszerpályára tereli a fejlesztési politikát, a beruházások ágazati és területi elosztását. A fejlesztések halasztásának politikája nem várt vagy nehezen előre jelezhető „veszélyhelyzeteket" teremt, a rövid és középtávú teendők determinálttá válnak, és ez egyaránt korlátozza a központi tervező szervek, valamint a megyei és a helyi tanácsok döntési szabadságát. A szűkös források elosztásakor nem jó és kevésbé jó alternatívák, hanem más-más szempontból előnytelen alternatívák között kell dönteni; minden preferencia további halasztás is egyben, ahogyan maga sem más, mint a megelőző halasztások egyikének feloldására tett kísérlet.

2. A tanácsi fejlesztési alapok bevételi forrásszerkezetének szabályozása és tervezése, együtt a szűkösség fent említett következményeivel, nem szolgálja — mert nem szolgálhatja — az életkörülmények területi közelítésének programját. A *szabályozás* konstrukciójából következően a helyi (saját és megosztott) bevételek többnyire azokban a megyékben nagyobbak, amelyeknek általános gazdasági teljesítőképessége, főként ipara kifejlettebb, s ráadásul „induló" infrastrukturális színvonaluk is jobb. Ugyanez a — tendenciaszerű — szabályosság figyelhető meg a településhálózati kategóriák — a szerepkörök vagy a városok és a községek — közötti összehasonlításban is. (A helyben képződött források

nagyobb része ugyanis gazdálkodó egységek befizetéseiből áll; közöttük növekvő szerepet játszanak a nyereségre vetített befizetések.) Az állami hozzájárulásokat *elosztó tervezési döntések* ezeket a differenciáló hatásokat felerősítik. Az említett kényszerpályákon a céltámogatások célrendszere ugyanis ágazatilag, sőt a létesítményfajták mélységéig determinált, ami egyúttal a területi és településhálózati allokációt is jelentős mértékben meghatározza, mégpedig nagy vonalakban követve a helyben képződött források területi eloszlását. Az állami támogatások elosztása így nem képes a területi-településhálózati kiegyenlítés funkcióját betölteni.

3. Ez utóbbi jelenség azonban már nemcsak a szűkösség diktálta alacsony döntési szabadságfok következménye. Elképzelhető volna ugyanis, hogy a támogatási politika által kiválasztott, tovább nem halasztható feladatok térbeli determináltsága *eltér* a helyben képződött források területi eloszlásának képétől; a két forráscsoport ekkor egymással ellentétes irányban hatna. De mert nem ez történik, hanem tartós együttmozgásukat tapasztaljuk, fel kell tételeznünk, hogy a tovább nem halasztható *feladatok érzékelésében* szintén érvényesül egy sajátos területi és településhálózati hierarchia hatása. A feladatok kijelölését kísérő politikai folyamatok, az erősebben és a gyengébben érvényesülő érdekek konfliktusai természetesen semmilyen tervezési mechanizmusból nem hiányozhatnak — de jelentőségüknek tudatában kell lenni, s ha szükséges, működési terüket jól körülhatárolt keretek között kell kijelölni. Úgy véljük, a terület- és településhálózat-fejlesztés mechanizmusaiban ez a „térkijelölés" nem történt meg világos és határozott formában, s végső értelemben ez a szabályozatlanság vezet a területi közelítést célzó politika mérsékelt eredményeihez.

4. A tanácsi fejlesztéseknek az 1. pontban említett, mintegy „külső", gazdaságpolitikai meghatározottsága azt is jelentette, hogy mind az állami támogatások mértékének és célösszetételének, mind a helyi bevételek szabályozásának sajátos „követő", illetve „közvetítő" funkciója alakult ki: változásaik a központi költségvetés és a termelőszféra kapcsolatának, a népgazdasági beruházási kereslet mindenkori helyzetének alárendelve következtek be. És bár a népgazdasági „beágyazottság" magától értetődő tény, a hiányok, a szűkösség ismert mértéke mellett ez az alárendelt szerep a tanácsi fejlesztési tevékenység belső instabilitásának, bizonytalanságának jelenségével párosult.

5. A fejlesztési források összetételére vonatkozó kritikai megállapítások centrumában a *helyben képződött* források és az *állami hozzájárulások* aránya áll; kevesellvén az előbbit, sokallván az utóbbit. Ennek az

észrevételnek a mozgatója a tanácsi önállóság gondolata. Nézetünk szerint a kritika — visszamenőleg is — csak részben jogos. Nem az arányt, hanem *a két forráscsoport funkcionálásának változó és változtatható módját tartjuk döntőnek.* (Míg országos szinten a forrásoknak eleinte mintegy kétharmad része és ma is közel a fele állami hozzájárulás, a helyi tanácsok túlnyomó többségében a helyzet fordított: csak helyi eredetű pénzeszközeikből fejleszthetnek.) A kritika ennek ellenére lényeges jelenségekre mutat rá, amikor — konkretizálva az összetétel általános problematikáját — felveti az elvonások és az újraelosztás irányainak kérdéseit, és ezeket hozza összefüggésbe a gazdálkodási önállósággal.

6. A *saját források* közül a *lakosság adói* és *befizetései* erősebben terhelték meg a községekben lakó népesség jövedelmeit, mint a városlakókét. (Ez a kritikai megállapítás elsősorban a községfejlesztési hozzájárulással kapcsolatban hangzik el.) A különbség eredete nyilvánvalóan az, hogy ezen adó- és hozzájárulás-fajták kivetésének alapjai a községekben nagyobb relatív gyakorisággal fordulnak elő, a mentesség elvei pedig inkább kedveznek a városok lakóinak. A végeredmény annak ellenére alakul így, hogy a közigazgatási állás szerint differenciált adónemek (telekadó, út- és közműfejlesztési hozzájárulás) esetében az eltérések iránya ennek éppen a fordítottja. Megjegyezzük, hogy az árak és ártámogatások településhálózati differenciálása (villamos energia, gáz, vezetékes ivóvíz, lakbér) egyes esetekben erősíti, másokban valószínűleg enyhíti a lakossági teherviselés aránytalanságait; ezért csak körültekintő számítások elvégzése után lehetne egyértelműen kijelenteni, hogy a tanácsi pénzalapokba kerülő lakossági befizetések tartalmaznak-e és milyen irányú torzításokat. Az mindenesetre bizonyos, hogy a települések között közvetlen átszivattyúzás, erőforrás-átáramlás ezeken a bevételi csatornákon nem történik.

7. A *megosztott bevételek* közül a gazdálkodó egységek (állami vállalatok, ipari szövetkezetek, mezőgazdasági termelőszövetkezetek stb.) *városi, községi hozzájárulásának* (vkh) funkcionálása több vonatkozásban is problematikus. Ismeretes, hogy ez a forrástípus a vállalati nyereséggel arányos (annak meghatározott százaléka), és ezért a hozzá fűzött eredeti várakozás az volt, hogy érdekkapcsolatot teremt majd a tanácsok és a területükön működő gazdálkodó egységek eredménye között. Nyilvánvaló, hogy ennek a szerepnek a tanácsi *gazdálkodás önállósága* szempontjából van — lehetne — jelentősége; a területi közelítést e befizetések nem szolgálhatják, sőt alighanem azzal ellentétes irányban hatnak. A vkh-val kapcsolatos első probléma a tanácsi gazdálkodás szabályozásának körén kívülre mutat, és a *vállalati* gazdálkodás szabá-

lyozását érinti: nevezetesen azt, hogy a nyereség mennyiben fejezi ki a vállalatok működésének tényleges eredményességét. A gazdasági szabályozórendszer erre nézve nem tartalmaz biztos érvényű orientációt, s így a vállalati nyereségek vállalatközi, ágazatközi és — ezzel együtt — területenkénti arányai jórészt ismeretlen torzításokat tartalmaznak. Következésképpen az innen származó vkh területi arányait is — számíthatatlan módon — eltérítik.

8. A tanácsok érdekeltsége a vállalati nyereségek növekedésében *paszszív, egyoldalú* érdekeltség; a *vkh* mint adó nem teremthetett kölcsönös érdekkapcsolatot. (Megjegyezzük, hogy ennek alapján nem a vkh kivetésének elveit és módját, hanem a kölcsönös érdekeltségre vonatkozó várakozást kellene felülvizsgálni — vállalati adók kivetésének és felhasználásának esetében ez a várakozás nem látszik értelmesnek.) Ennek az egyoldalúságnak azonban részben az a — később tárgyalandó — körülmény is az oka lehet, hogy jelenleg a szóban forgó vállalati befizetések nem maradnak a termelő egységeknek helyet adó településeken.

9. A *vkh növekedésében* való — bármily passzív — tanácsi *többletbevételi* érdekeltséget a szabályozás 1976-tól kezdődően erőteljesen korlátozta, majd a beruházási színvonal-szabályozással lényegében megszüntette. A VI. ötéves tervidőszakban pedig a többletek elvonásának összekapcsolása az állami hozzájárulással oda vezetett, hogy elmosódik a határ a megosztott bevételek, e jellegzetesen helyi eredetű források és a központi támogatások között.

10. A vkh viszonylag bizonytalanul tervezhető forrás; lényegében erre reagál az a szabályozási megoldás is, hogy a megosztott bevételek alulteljesítése esetén központi támogatással pótolják a 96% alatti bevételkiesést. (Ez a *tervezett* bevételért vállalt állami garanciát jelent.) Ismeretes az is, hogy e bizonytalanság részben onnan ered, hogy a tanácsi tervek készítésekor általában még nem állnak rendelkezésre végleges vállalati nyereségtervek.

11. A magyar gazdaság szervezeti-vállalati koncentrációja lényegesen erősebb, mint üzemi koncentrációja; ezért a megosztott bevételek jelentős részét nem az üzemek, telephelyek területi (és városi, községi) tanácsai kapják, hanem a vállalatközpontok helyének tanácsai. A tanácsi bevételek összekapcsolódása a gazdálkodó egységek befizetéseivel így végső soron csak *a teljes tanácsi szféra* szintjén — nem pedig a megyei és a települési tanácsokén — valósul meg. Ez a probléma részben enyhíthető a bevételek „visszairányításával", ami elsősorban a budapesti központú vállalatok és vidéki telephelyeik *megyei* tanácsai között történik.

12. Ha a tanácsi gazdálkodás önállóságának érvényesülését a megosztott forrásokkal kapcsolatban a felsorolt problémák nem gátolnák is, ez az önállóság legfeljebb *megyei szinten* válhatna valósággá. A községi, nagyközségi és városi tanácsok megosztott bevételeit a megyei tanácsok ugyanis elvonhatják, és a megyei tanácsok, bár forrástípusonként és településenként differenciáltan, ezt meg is teszik. Az így központosított pénzalapot, felsőbb tanácsi hozzájárulásként, a megyei tanácsok azután újra elosztják a helyi tanácsok között. Ebben a gyakorlatban tehát elvileg ütközik egymással az önállóság és a kiegyenlítés célkitűzése. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a megyei tanácsok ezen újraelosztó tevékenysége ugyanakkor nem teljesíti a kiegyenlítéshez fűzött várakozásokat: ugyanazokból az okokból, amelyeket az 1., 2., 3. pontokban felsoroltunk, elosztási döntéseiket erős kötöttségek és determinációk irányítják. A megosztott források megyén belüli átcsoportosításának iránya így jellegzetesen az, hogy a sok helyütt képződött bevételeket kevés helyre koncentrálva használják fel, és ez általában a községekből a városokba történő forrásátszivattyúzást jelent. (Kivételt képeznek egyes városi székhelyű vagy telephelyű nagyüzemek befizetései, amelyek nagyságrendjüknél fogva az elvonások és megyei támogatások városi egyenlegének negatív előjelet adhatnak.)

13. Az előző probléma mint a térbeli elosztás kérdése azután túl is terjed a vállalati székhely—telephely, illetve a megye—település reláción. A vállalati eredményhez kétségkívül hozzájáruló *bejáró dolgozók lakóhelye* ugyanis még akkor sem részesedne az eredményre kivetett adókból, ha azokat a megyei tanács nem vonná el. Ezért jogosnak ítéljük azt a gyakran elhangzó kritikai megállapítást, amely a megyei újraelosztás gyakorlatában az aránytalanságok növelését, illetve rejtett elvonást lát.

14. A helyi döntések szabadságfokát nemcsak az tartja alacsony szinten, hogy a feladatok teljesítéséhez szükséges eszközök központosított, majd újraelosztott alapokból érkeznek, hanem az is, hogy a majdnem kizárólag céltámogatásokkal dolgozó központi és megyei támogatási gyakorlat determinálja a *helyben képződött* források felhasználását is. Ezeknek a tervezés során történő *orientálása* azt az — önmagában teljesen méltányolható — meggondolást fejezi ki, hogy a helyi tanács a maga erőforrásait is irányítsa az egyeztetéssel meghatározott és támogatást élvező feladatok felé. Így viszont a helyi tanácsok érdemleges nagyságrendű fejlesztést önmaguk — felsőbb támogatások nélkül — csak kivételes esetekben határozhatnak el.

15. Az önálló cselekvés lehetősége a fentiek után tulajdonképpen a

pénzforrások *nem szabályozott* körére irányulhat. Nem szabályozottak ebben az értelemben az állami és felsőbb tanácsi hozzájárulások, valamint a koordináció segítségével átvett pénzeszközök (és egyéb anyagi források). Az, hogy a központi, majd megyei szinten elosztott hozzájárulásokkal kapcsolatban helyi önállóságot emlegetünk, nem ellentmondás: az igények felmérése, a naturális célrendszer és a térbeli prioritások meghatározása során az „alulról fölfelé" futó információk helyi (települési) szinten megfogalmazott szándékokat hordoznak. A 3. pontban utaltunk e folyamatok legsúlyosabb problémájára, tudniillik arra, hogy a települési hierarchiában erősen szóródik a helyi érdekek kinyilvánításának (s így érvényesítésének) valószínűsége. Ezért ez a fajta „önállóság" a térben — társadalmilag — jelentősen differenciált. Nyilvánvaló az is, hogy itt nem *gazdálkodási* önállóságról (vagy önállótlanságról) van szó, hanem a naturális szükségletek sorolásában elérhető pozíciókról, a sorolásban való szereplés esélyeiről. Hasonló a helyzet az *átvett* pénzeszközöknek azzal a részével (mintegy 60%-ával), amelyek minisztériumok és más országos hatáskörű szervek elkülönített, meghatározott szakmai rendeltetésű alapjaiból kerülnek a tanácsokhoz.

16. Az átvett pénzeszközök másik csoportjával, a tanács területén működő gazdasági szervezetektől származó forrásokkal kapcsolatban már több joggal beszélhetünk gazdálkodó magatartásról, sőt kölcsönös érdekeltségről is. Ezeknek a „koordinációs" pénzforrásoknak ugyanakkor több — nem minden esetben orvosolható — problémája is megfigyelhető volt az elmúlt évtizedben. Az egyik: nem szabályozott vállalati forrásátadásra elsősorban ott van mód, ahol van vállalat (ipari szövetkezet, mgtsz, állami gazdaság). Az ilyen forrásokhoz való hozzájutás esélyeit tehát a gazdasági erő jelenléte differenciálja — ami egyazon irányban hat az adó jellegű, szabályozott bevételek térbeli differenciálódásával. A tényleges eltéréseket azután a területek és települések gazdasági erejének arányain kívül esetleges — és részleteiben nem feltárt — tényezők alakítják ki: a gazdálkodó egységek súlya és szerepe a település életében, a vállalati nyereség hullámzása, a vezetők közötti kapcsolatok, a kölcsönös (együttes) fejlesztési érdek szorossága vagy gyengesége egyaránt befolyással vannak e különbségekre. A tanács koordináló tevékenységében megnyilvánuló önállóság némelykor elhalványul a tőkeerős vállalatokra való ráutaltság ténye mellett, és ez azzal is együtt jár, hogy a feladatkitűzés vagy a felhasználás szempontjait nem a tanács, hanem a vállalat határozza meg. Ilyenkor a vállalatok munkaerő-gazdálkodási érdekei a tanácsok társadalompolitikai meggondolású elosztási elveinek helyébe léphetnek.

17. Felesleges szabályozási merevségnek tűnik a felújítási keretek és a fejlesztési alapok szigorú megkülönböztetése, valamint a felújítások „lebontásos", direktív elvű tervezése.

18. Végül meg kell említenünk azt az ellentmondást, amely a nem szabályozott bevételek nagy aránya és a tanácsi fejlesztési tevékenység erős túlszabályozása között tapasztalható. A nem szabályozott bevételekhez történő hozzájárulásban, a hosszú tervezési folyamatot övező politikai versengésben a települések és területek vezetői számára sokféle érdekérvényesítési eljárás „szabad"; munkájuk túlszabályozása azonban egyúttal azt is jelzi, hogy sokféle kézenfekvő eljárással „nem szabad" élniük (holott ezek esetleg racionálisak volnának). Ez a konstelláció oda vezet, hogy önállóságukban nemcsak korlátozza, hanem egyszersmind demoralizálja is e vezető réteg tagjait. A teljesítmény, a közösség javára szolgáló siker útján a valóban önálló lépések vagy az informális szférában történnek, és ezzel keltenek morális elbizonytalanodást, vagy pedig — a munka formális szférájában — manifeszt jogsértő elemeket is kénytelenek tartalmazni, és ez akkor is teher, ha az adott jogsértés a mindennapi erkölcs mércéjével mérve nem lenne vétség. Súlyosbítja a helyzetet, hogy a nehezen betartható jogszabályok esetenkénti megsértéséről a környezetnek és a felettes szerveknek többnyire tudomásuk van, és a hallgatólagos „feloldozás" gyakorlata jogon kívüli hivatali kontrollként nehezedik a jó szándékú „elkövetőkre".* A teljesítmény és a jogkövetés közötti rossz dilemmában újra meg újra választani kell, s ez a szinte folyamatos kényszerhelyzet a teljesítmény, a jog és a felelősség fogalmait egyaránt relativizálja. Fennáll a veszély, hogy egy ilyen feltételeken edződött réteg végül alkalmatlanná válik a valóságosan önálló, jogszerű és eredményes magatartásra (vagy e három megkívánt jellemző közül legalább kettőre).

A fenti problémák felsorolásával a jelenlegi szabályozás kérdéses elemeit valószínűleg nem merítettük ki teljeskörűen — meggyőződésünk azonban, hogy ha az itt szereplő gondok figyelembevételével fogalmaz-

* Közismert és csak részben takargatott eljárás például, hogy a felújítási alapokból új létesítmények épülnek; gyakoriak a tanácsok és a vállalatok közötti rejtett hitelezési akciók; bevált és szintén ismert módszer a hazardírozás, a hiányjelenségek „dramatizálása"; nyílt titok, hogy a tanácsok a támogatással épített lakások vagy gyermekintézményi férőhelyek egy részét — a szabályozott mértéken felül, tehát jogszabályba ütköző módon — „kiárusítják" stb. Ezen eljárások társadalmi vagy morális értékét illetően pedig sem az utólagos fegyelmi felelősségre vonás, sem az eredménynek szóló kitüntetés nem orientál megfelelően — s ha együtt járnak, az különösen nem.

zuk meg javaslatainkat, az kellőképpen orientál a jobb megoldások irányában.

2. JAVASLAT A TANÁCSOK GAZDASÁGI ÖNÁLLÓSÁGÁNAK NÖVELÉSÉRE, A TANÁCSI FEJLESZTÉSEK PÉNZÜGYI SZABÁLYOZÁSÁNAK MÓDOSÍTÁSÁRA

2.1. Az előrelépés legfontosabb feltétele és a módosítás elvei

A módosítások célja az, hogy az 1. fejezetben felsorolt problémák következményeit enyhítsék, és így közelebb vigyenek az önállóbb és arányosabb településhálózat-fejlesztéshez.

A legelső és legfontosabb feltétel a gazdaságpolitikai arányok, a beruházások népgazdasági szerkezetének eltolódása az infrastrukturális ágazatok s azokon belül a tanácsi szféra beruházásaink javára. Évtizedes tapasztalatok mutatják, hogy a jelenlegi arányok alig elegendők a súlyos *lemaradás növekedésének* megakadályozására: továbbra is inkább a halasztások váltakoznak, mint a megoldások. Egy ilyen körből kitörni természetesen igen nehéz, de bizonyos, hogy ez „kis lépésekkel" és azok gyakori visszavételével nem valósítható meg. Az infrastrukturális ágazatok arányának növelése mellett szól az, hogy

— a beruházási piac központi szabályozására, a kereslet utólagos módosítására és kiegyensúlyozására az állami *infrastrukturális* beruházások épp annyira, vagy még inkább alkalmasak, mint az állami *termelő* beruházások;

— ezt a „szabályozó"-képességüket rövid és hosszabb távon egyaránt megalapozza az a körülmény, hogy *importhányaduk* valamennyi ágazat közül a legalacsonyabb;

— lehetőség van a vállalati termelőszféra (előre nehezen szabályozható) beruházási keresletének oly módon történő korlátozására, hogy e kereslet egy része a tanácsoknál, a „kiegyensúlyozó" szerepre alkalmasabb tercier ágazatokban jelenjék meg, s így egy ellenőrzöttebb döntési szférába kerüljön át;

— és mindezek által a tercier ágazatok fokozatosan kiszabadulhatnak a fejlődésüket szorító legerősebb meghatározottságokból, alkalmassá válhatnak arra, hogy a termelő ágazatok dinamikusabb növekedéséhez stabil hátteret nyújtanak, egyben betölthessék az életszínvonal-politikában nekik szánt hosszabb távú szerepüket is.

Egy ilyen értelmű arányváltoztatás hatása az infrastrukturális és a

tanácsi fejlesztések területén tehát lazíthatja azokat a kényszerhelyzeteket, amelyekben — mint utaltunk rá — a döntési alternatívák nem a jobb és kevésbé jó megoldások, hanem csupán új és új halasztások és áldozatok közötti választást kínálják.

A tanácsi fejlesztések elé kitűzött két alapvető cél, a lakosság életkörülményeinek területi közelítése, valamint a tanácsok önkormányzati jellegének, gazdálkodási önállóságának kibontakozása, mint ismeretes, több mint egy évtizede megfogalmazott feladatok. A területfejlesztés irányelveinek és a Tanácstörvénynek ezek a gondolatai azért érvényesülhettek csak nagyon korlátozottan, mert, mint azt bemutatni igyekeztünk — egyebek mellett —, a gazdasági szabályozás velük ellentétes hatásokat váltott ki. Meggyőződésünk, hogy e hatások nagy része — annál is inkább, mivel ma már ismertek — sikerrel semlegesíthető. E feladat azonban csak úgy végezhető el következetesen, ha a változtatásokra tett *javaslatok minden elemét a két fő célkitűzésre vonatkoztatjuk,* azokra való várható hatásain ítéljük meg. Mivel a közelmúltban a témában több olyan előzetes koncepció és javaslat, tervezet is készült, amelyek vélhetően a szabályozás továbbfejlesztésének kiinduló dokumentumai lehetnek, elkerülhetetlennek látszik, hogy vázoljuk jelen javaslataink viszonyát e megalapozó (és párhuzamos) munkálatokhoz. Elképzeléseiket nem építjük be alternatív javaslatként az itt előadandókba, hanem külön fejezetben tárgyaljuk majd a számunkra problematikus gondolataikat. És természetesen *csak* a problematikusakat, minthogy — szerencsére — a párhuzamos, egyidejű változtatási szándék számos kérdésben azonos elképzelésekhez, megoldási elvekhez vezet. Javaslataink kialakítása során nemcsak a jelenlegi gyakorlat problémáiból, hanem a továbbfejlesztésen való gondolkodásban előttünk járóktól is tanulhattunk.

Javaslatainkat a két kiemelt célkitűzéshez igazítva, először is azt a meggondolást kell rögzítenünk, hogy a tanácsi fejlesztések bevételi forrásainak két fő típusa, a helyben képződött (saját és megosztott) források, valamint az állami támogatások közötti munkamegosztás hosszabb távon szükséges, és elvi értelemben is funkcionális. Változtatni lehet és kell e források képződésének módján, belső arányaikon és felhasználásuk gyakorlatán, de egyik sem iktatható ki a rendszerből, illetve egyiknek a dominanciája sem kívánatos. Ennek közvetlen oka az, hogy a két célkitűzés — mint arra néhány példában rá is mutattunk — egyes vonatkozásokban egymásnak is ellentmond. Az ellentmondás eredete: országunk öröklött *településhálózata* és az ország mai *gazdasági térszerkezete* kölcsönösen nem felel meg egymásnak. Az iparosodás szük-

ségképpen a gazdasági potenciál térbeli koncentrációját vonta maga után, s így az (eredendően egy agrártársadalom településrendszereként létrejött) faluhálózat jelentős mértékben veszített korábbi gazdasági funkcióiból, szerepéből. Ennek következménye az, hogy a fejlesztés olyanfajta önállósága, amelynek a *helyi gazdaság* teljesítőképessége teremt alapot, településeink számottevő részében illuzorikus lenne — helyi „gazdasági erejük" ugyanis minimális. Az önállóság ezen teljesítményelvű megalapozása tehát (ami talán azért tűnik annyira vonzónak, mert mindeddig hiányzott) ki kell hogy egészüljön a források újraelosztásának elemével is, amelynek rendeltetése az lehet, hogy mintegy kiegyenlítse, de legalábbis közelítse a helyi önállóság esélyeit. A gazdasági önállóság teljesítményelvű megalapozása *önmagában* ugyanis egyrészt biztosan területi differenciálódást eredményez, másrészt mint a kötöttségektől felszabadító elv mit sem ér, ha nem univerzális, ha tehát nem eredményezi *minden* érintett közösség önállóságát. Ehhez viszont csak a központosított újraelosztás — mindennemű teljesítményelvtől független — bekapcsolódása segítheti hozzá. (Az újraelosztást ebben az értelemben nem intervenciónak, hatalmi gesztusnak, hanem közösségi gesztusnak kell látnunk.)

2.2. A naturális célok rendszerének kérdései

Az életkörülmények területi különbségeinek csökkentését szorgalmazó fejlesztési politika középpontjában nem valamely *átlag*, hanem csak valamely ellátottsági *minimum* állhat. (Az átlag üres és csaknem értelmetlen absztrakció lenne; egybemosná a településrendszer hierarchikus szerkezetéből következő sajátosságokat, az eltérő települési szerkezetű tájegységek valóságos igényeit stb.) A minimum ebben a vonatkozásban nem egyéb, mint a — tervezési gyakorlatban és szóhasználatban ma is ismert — *alapfokú ellátás* köre. Az első feladat ennek világos és differenciált definiálása kell hogy legyen. A meghatározás differenciáltságán azt értjük, hogy a minimum egy lehetséges intézmény- és szolgáltatás-választékot tartalmaz; az egyes helyi létesítményhálózatok azonban, a konkrét települések méreteitől és lakosságuk összetételétől függően, nem tartalmazzák feltétlenül a teljes választékot.

Nyilvánvaló, hogy ez a minimum (az alapellátás) csak olyan társadalmi norma lehet, amelyre nézve feltételezhető bizonyos (többségi) közmegegyezés, és amely — belátható távlatban — gazdaságilag is reális. A létesítmény- vagy intézményválasztékon belül a preferenciák további szűkítést jelentenek. A kiemelt *ágazatok* és az egyes ágazatok

kiemelt programjainak (tudniillik egy-egy alágazatra vonatkozó) *országos* meghatározása nem szerencsés gyakorlat — biztosra vehető ugyanis, hogy e programok mindig differenciáltan érintik a településrendszer különböző pontjait, csoportjait, és így szükségképpen megtörténik, hogy a települések egész serege nem profitál a kiemelt programokra koncentráló fejlesztési politikából. Általános prioritást egyetlen — és csak igen általánosan megfogalmazható — célkitűzésnek javasolnánk: a lakóhelynek *az emberi életet és egészséget veszélyeztető* tényezőit meg kell szüntetni (semlegesíteni); az ilyen tényezők kialakulását, amennyiben ez előre látható, lehetőség szerint meg kell akadályozni, fel kell készülni a lehetséges veszélyhelyzetek elleni gyors és hatékony védekezésre. Ez az átfogó cél sem ágazati, sem alágazati vagy tevékenységi kategóriákban nem generalizálható; helyi feladatként az egészséges ivóvíztől az időskorúak gondozásán vagy az iskolai napközis konyhán keresztül a jó gyógyszerellátásig és a segélykérő telefonig igen sok mindent jelenthet. Némileg más irányú s talán kevésbé általános célként lehetne megjelölni azt, hogy a lakóhelyek fejlesztésében elsőbbséget kell adni az *eltartott gyermekek és az időskorúak életkörülményei* jobbításának. Ezek olyan feladatok, amelyekért (más vonatkozásokban is) a közös, társadalmi felelősség egyértelműen elfogadott társadalmi érték; és e feladatok maguk nem teljesíthetők, a felelősség nem gyakorolható a településfejlesztés illetékességébe tartozó, közösségi használatú létesítmények nélkül. Mint látható, a kiemelni javasolt célok inkább elvek — megfogalmazásukban a lehető legnagyobb nyitottságra s egyúttal némi, a főbb irányokat jelző, konkrét tartalom érzékeltetésére törekedtünk.

Az infrastrukturális-szolgáltatási létesítményválaszték minimuma gyakorlatilag minden egyes lakóhely-település lakóinak a rendelkezésére kell hogy álljon. Definiálásában támpontot nyújthatnak azok a vizsgálatok, amelyeket az ÉVM (a VÁTI által) az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció, majd az OTT kidolgozása folyamán készíttetett.

Az ellátás minimuma természetesen nem merül ki a létesítményhálózat *mennyiségi* kiépítésében, hanem a *működő szolgáltatások színvonalát, minőségét* is tartalmazza. Sok helyütt inkább ebben van szükség előrelépésre; a felszereltség, anyagellátás, az áruválaszték, a közszolgáltatásokat végzők létszáma, szakmai színvonala tudniillik épp annyira lehet területi egyenlőtlenségek forrása, mint a mennyiségi mutatókkal kifejezhető intézményellátottság. E minőségi igények megjelenése egyúttal az eddigi — mennyiségi — fejlődés üdvözlendő „visszaigazolása" is, másrészt, bizonyos értelemben és bizonyos területeken a szükség-

letek fejlődésének, „váltásának", egy új korszak kezdetének jelei. Az alapellátás kiépítése mint fejlesztési program nemcsak egy ajánlott létesítményhálózatot (tehát egy ajánlott minimális tartalmat) kell hogy meghatározzon, hanem egy *határidőt* is: a definíció időhorizont nélkül értelmét veszti. Területünkön a tervezést egyedül az időhorizont hitelesíti, amelynek híján a tervszerűség fogalma kiürül; ebben az értelemben itt nincs helye „nyitott tervezésnek". Az alapellátás kiépítése tehát közelebbről egy *meghatározott tartalmú és határidejű fejlesztési programot* jelent, amelyhez a központi tervező szervek adekvát eszközrendszert dolgoznak ki, és garanciát vállalnak.

Csupán kitérőként említjük meg, hogy a működtetés-fenntartás területén (szemben a fejlesztésével) felvethető az is, hogy a normatívák vonatkoztatási pontjai ne valamely minimális, hanem inkább *átlagos* értékek legyenek. Ezt a lehetőséget mindenesetre érdemes mérlegelni. A fenntartási normatívák ma elsősorban a belépő, új kapacitások működtetésére tesznek ajánlást (időnként meg-megújuló tartalmuk tehát az aktuális *maximumok* tájékán jelöli meg az intézmények teendőit és lehetőségeit). De a fenntartási költségek *nagyobb részének* tervezése nem ezeknek a (*naturális* ellátási *szintekkel* kalkuláló) normatíváknak az ellenőrzése alatt áll, hanem *pénzügyi növekmény*rátáké alatt. A költségvetések tervezésébe beépített „automatizmusokra" gondolunk: ezek az előző évi tervezett költségekhez (mint bázishoz) hozzáadott (és az áremelkedéseket erősen alulbecsülő) növekedési százalék segítségével határozzák meg a tárgyévi tervet. Így az az intézmény jár jobban, amelyik viszonylag új, azaz magasabb normákkal kezdte meg működését. Ha a működtetés pénzügyi tervezésében a normatíváknak ennél nagyobb, sőt esetleg főszerepet kívánunk adni, és a cél a naturális kiegyenlítés, akkor ehhez a pénzügyi eszközöket egy — persze lehetőleg magas — átlagos értékhez rendelve ésszerű meghatározni.

Természetesen nemcsak az alapfokú ellátás veendő programba, hanem — lényegileg ebből következően — a *középfokú* is. Erre is érvényesek az előző pontokban elmondottak: definiálásukkal — immár egy-egy *körzet* ellátására vonatkozó — minimumot kell körülírni. Itt azt is mérlegelni lehet, hogy milyen létesítmények és szolgáltatások azok, amelyeket indokolt lenne szorosabban a tanácsi gazdálkodáshoz kapcsolni. Alternatív javaslatokat kell kidolgozni arra nézve is, hogy mi tartozzék a városi-városkörnyéki, és mi a nagyobb (megyei) méretű körzetek ellátási kompetenciájába. (Ez utóbbi feladat mintegy a középszintű ellátás felső határának kijelölését jelenti.) A középszintű

ellátásra vonatkozó kérdések több igen nagy jelentőségű szervezeti változtatás szükségességét is fölvetik. Ilyen mindenekelőtt a közúti tömegközlekedés működtetésének és az állami építőipar egy részének esetleges tanácsi kezelésbe vétele. Idetartozik a lakossági szolgáltató-szervezetek némelyikének országos vállalatból megyeivé, másoknak megyeiből városi-városkörnyéki szintűvé történő decentralizálása. Végül érdemes mérlegelni azt is, hogy egyes tanácsi kezelésű ágazatokban a szakmailag indokolható szervezeti integráció milyen finanszírozási és fejlesztési problémákat teremt. Előfordul ugyanis (például egészségügy), hogy a középfokú ellátás magasabb szintűhöz „integrálódik", s ezért a fejlesztési dilemmák, a különböző szintű ellátások közötti arányok kérdései egyúttal egyetlen szervezeten belüli preferenciaproblémákként fogalmazódnak meg. Így azonban az azonos szintű ellátás területi vonatkozásai teljesen kívül kerülhetnek a döntéshozatal szempontrendszerén. Az alapfokú és középfokú ellátás közötti határvonal megvonása nemcsak a globális tervezés tisztánlátását szolgálja, hanem azt, hogy ezeknek az ellátásoknak a finanszírozási rendszere, szabályozása és támogatása is elkülönülhessen egymástól. Csak így lehet ugyanis elejét venni annak, hogy az alágazati, szakmai vertikalitás az egyes településtípusok közötti gazdasági alá-fölérendeltség alapjává váljék. „A városi jogálláshoz (de a megyeszékhelyihez sem) nem kapcsolódik az elosztási rendszerben kiemelt pozíció" — írja a javaslataink kiindulópontjául szolgáló ÁSZI-tanulmány.* Az alapellátás tehát a városokban éppen olyan „értékű", mint a községekben; ha azonban a városok gazdálkodásában az alapellátás egybemosódik a középfokú ellátási funkciókkal, amelyekhez központi és „alulról" érkező források is hozzájárulnak, akkor a városfejlesztési döntések egy része könnyen diszkriminatívvá, indokolatlan helyi előnyök megszerzésének eszközévé válhat.

2.3. A bevételi forrásszerkezet módosítása

A szabályozás továbbfejlesztését célzó javaslatainknak az egyes forráscsoportok sorra vétele ad szerkezeti keretet.

a) A *saját bevételek* részaránya jelenleg és a közelmúltban a források összességében mintegy 10-13%. Ezeken belül a *lakosság* befizetései (az V. ötéves terv átlagában) a 3%-ot sem érték el. A lakosság terheviselése, illetve ennek társadalmi eloszlása számos tényező eredőjeként

* *A helyi-területi közigazgatási szervezet továbbfejlesztésének koncepciója.* Államigazgatási Szervezési Intézet, 1981.

alakul ki, amelyek közt az adókat csupán egyetlen fajta, és nem is a legjelentősebb megterhelésként kell értelmeznünk. (A teherviselést tágabban értelmezve, szerepet játszanak még az árak, ártámogatások, a munkaalkalmak választéka, az elérhető jövedelemszínvonal területi-településhálózati eltérései, de olyan jelenségek is, mint a munkában töltött idő teljes hossza, az életforma egyoldalúsága és így tovább.) Bár a jelenlegi statisztikai adatgyűjtések alapján csak becslések készíthetők, ismereteink szerint valószínű, hogy ezen együttes hatások következtében a mezőgazdasági népesség, a községekben élő, főként elsőgenerációs munkásság, valamint általában az időskorúak életkörülményeiben sűrűsödnek a társadalmi hátrányok (másképpen szólva, ezek a rétegek relatíve nagyobb terheket viselnek). Nem gondoljuk azonban, hogy akár a terhek társadalmi „arányosítása", akár a fejlesztési források növelése céljából változtatni kellene a lakossági hozzájárulás jelenlegi rendszerén. (Például a községfejlesztési hozzájárulásnak általános „településfejlesztési hozzájárulássá" történő kiterjesztése és megnövelése útján.) Az alternatív javaslatok kapcsán erre a kérdésre még visszatérünk — itt most csak azt állapítjuk meg, hogy a *lakossági hozzájárulások szabályozásának módosítását nem tartjuk célszerűnek, mert*

— a fejlesztési forrásokban elfoglalt részarányuk annyira kicsi, hogy ezen adófajtáknak akár kétszeres megnövelése sem hozhat érdemleges eredményt;

— nem fogadjuk el, hogy az *életszínvonal* (reáljövedelmek) stagnálását vagy nagyon lassú növekedését az *életkörülmények* olyanfajta jobbításával lehetne kompenzálni, amely a lakosság erőforrás-tartalékaiból (tehát végső soron a reáljövedelméből) valósulna meg. Ez az elképzelés hibás logikára épül, s azonfelül visszatetsző is; alapvető életszínvonal-politikai értékeket és célokat sért;

— a teherviselés társadalmi és térbeli arányosítása e viszonylag kis nagyságrendű tételek átrendezése révén azért sem valósítható meg, mert a gazdasági szabályozás más területein végbemenő, lényegesen nagyobb horderejű változtatások sokkal erőteljesebben módosítják az arányokat (a közelmúltban ilyen volt például a személyszállítási tarifák növelése és a lakbérrendezés).

A lakosságnak az infrastrukturális fejlesztés terheiből való fokozottabb részesedése (ami korántsem öncél) anélkül is elérhető, hogy új adók bevezetésére vagy a jelenlegi adókulcsok, adótételek emelésére kerülne sor. Egy ilyen megoldásra tesz javaslatot az Országos Tervhivatalban készült *Elgondolások a tanácsok gazdasági önállóságának*

növelésére című előterjesztés. Mivel ez valóban alternatív javaslat, röviden ismertetjük. Eszerint a lakosság *összes* adóit és illetékeit a *fejlesztési alapba kellene irányítani;* jelenleg ugyanis e befizetések nagyobb része (mintegy négyötöde) nem a fejlesztési alapok, hanem a működési költségvetések bevételeihez tartozik. Az átirányítással a fejlesztési alap saját bevételei kibővülnének, s egy olyan, viszonylag stabilan tervezhető forrással szélesednék az önálló tanácsi fejlesztési döntések gazdasági alapja, amelynek esetében jelentős, terven felüli többletekre nem kellene számítani (így a többletbevételek utólagos elvonásának problémája sem merülne fel). A működési költségvetések kiesett forrásait az állam ugyanakkor teljes mértékben pótolná. Fenntartásaink a javaslatnak ez utóbbi elemére, a forrásátminősítés hátterét képező központi garanciára vonatkoznak. A működési költségvetés esetében az állami hozzájárulás aránynövekedésében inkább látunk kockázatot, mint a fejlesztési alapoknál — ha ugyanis a költségvetési egyensúly zavarai következtében restrikciós lépésekre kerül sor, ezek nagyon érzékenyen érinthetik a folyamatos intézményfenntartást, szűk keresztmetszeteket, társadalompolitikai feszültségeket okozhatnak. Egyes takarékossági intézkedések tapasztalatai alapján pedig valószínű, hogy a működési-fenntartási alapokban végrehajtandó kényszerű megszorítások erősebben sújtják a településhierarchia alacsonyabb szintjeit, mint a nagyobb méretű települések intézményeit. Általában elmondható, hogy helyesebbnek látszik a működtetés stabilitását külső tényezőknek ki nem tett bevételekre alapozni.

A fenti probléma kapcsán néhány szót érdemel az a sokszor elhangzott meggondolás, hogy lazítani kellene a tanácsi pénzalapok (működtetés-fenntartás, felújítás, fejlesztés) közötti határok merevségén. A *felújítási* és a *fejlesztési* alapok viszonylatában ezt a határt több, általunk ismert javaslat szerint, meg kellene szüntetni. Nem találkoztunk azonban arra vonatkozó konkrét elképzeléssel, hogy ebben az esetben *hol* képződjenek a felújítási alapok? (Az egyes intézmények vagy a helyi tanácsok szintjén elkülönítve, netán a mai gyakorlathoz hasonlóan, megyei szintre központosítva?) Bizonyos mértékű központosítás ésszerűnek látszik — de talán elképzelhető, hogy ez mintegy „alulról építkezve", például a városkörnyéki igazgatási középszinten valósuljon meg, és a felhasználás a felújítási forrásaikat összeadó helyi tanácsok közös döntése alapján történjék. (A lehetőségek megfelelő ismeretének hiányában ebben a kérdésben nem kívánunk egyértelműen állást foglalni.)

Ennél is összetettebbnek látszik az a kérdés, hogy lazítható-e és

mennyire a *működési költségvetés* elkülönítése a *fejlesztési alaptól?* Utaltunk rá, hogy a működtetés színvonala, az ellátás minősége sok esetben nagyobb hiányokat és területi-településhálózati egyenlőtlenségeket rejt, mint az ellátó-szolgáltató hálózat kiépítettsége. Mivel a működtetés pénzügyi fedezete a költségvetés, ezeken az aránytalanságokon a fejlesztési források szabályozása nem segíthet. Kétségtelenül növelné a tanácsok *gazdálkodási* önállóságát, ha maguk dönthetnének abban a kérdésben, hogy új létesítmények tervbevételével, vagy — esetenként — a meglévő szolgáltatások minőségi javításával kívánnak-e „fejleszteni"? De az alapok egységesítése ellen is szólnak érvek: mindenekelőtt az, hogy a létesítmények súlyos hiányának, valamint egész gazdasági életünk mennyiségi növekedésre orientált feltételrendszerében egy-egy fejlesztési projektum veszélybe hozhatja a meglévő intézmények működtetésének megszokott színvonalát.* Az egységes tanácsi pénzalap esetében tehát a létesítményhálózat fenntartásáért vállalt központi garancia is áldozatául eshet a feltétlen „növekedési hajlamnak". A határozott állásfoglalástól ebben a kérdésben is tartózkodunk — azzal a kiegészítéssel, hogy a működési költségvetésekben rejlő problémák, gazdálkodási korlátok és területi egyenlőtlenségek éppúgy alapos elemzést érdemelnének, maga a működési költségvetés tervezése pedig alighanem éppúgy a módosításra vonatkozó javaslatok egész sorát kívánná meg, mint a fejlesztési alapok szabályozása.

Itt tárgyaljuk, mivel szintén „lakossági erőforrás", a *társadalmi munka* szerepét is. Közismert, hogy ez a viszonylag nagy volumenű forrás (értéke megközelíti a vállalatok által fizetett vkh-nak a fejlesztési alapot megillető részét) a községekben nagyobb jelentőségű — egy lakosra jutó összege is nagyobb —, mint a városokban. Az aránytalansághoz (mennyiségileg kimutathatatlan módon) hozzájárul az is, hogy az ingázó dolgozók nemcsak a lakóhelyük, hanem munkahelyük településének a javára — esetleg csak arra — végzik társadalmi munkájuk jelentős részét. (Az ezzel kapcsolatos észrevételek a vkh központosításához hasonlítják ezt az ellentmondást.) Ismeretes, hogy a társadalmi munka elszámolása nagyon sokféle formát, különböző jellegű, a hozzájárulás

* Nem várható a helyi tanácsi vezetőktől, hogy e tekintetben függetlenítsék magukat a központi gazdaságirányítás szemléletétől. A fejlesztési rendeltetésű források egyszerre rettegett és kívánt fétis mivoltára jellemző példa az a szabályozási eljárás, amely a helyi fejlesztési többletbevételeket lefölözi, ahelyett hogy például a működési-fenntartási pénzalapba irányítaná át őket — miközben ez utóbbiak csak pótelőirányzatról pótelőirányzatra araszolgatva (tehát mindenképpen felső támogatással) képesek teljesíteni tervezett funkciójukat.

naturális tartalmát illetően is eltérő akciókat takar. Nézetünk szerint időszerű volna ezen formák felülvizsgálata, abból a szempontból, hogy — elsősorban a vállalati segítséggel szervezett akcióknál — mennyire érvényesül az önkéntesség elve, és hogy a szervezések ne irányulhassanak egyes sürgős vállalati, üzemi gazdasági feladatoknak — a munkajogot sértő — meg nem engedett eszközökkel történő teljesítésére.**

b) A *megosztott bevételek* részaránya a tanácsi fejlesztési alapokban az V. ötéves tervhez képest (11—14%) a folyó ötéves tervidőszakban jelentősen emelkedik (az előirányzat szerint mintegy 25—27%-ra). Ez az üdvözlendő tendencia azonban kevesebb tényleges változást fejez ki, mint amekkorát az adatok jeleznek. (Egyes, korábban saját forrásnak minősült bevételek is ebbe a csoportba kerültek, továbbá a számítás módja — a társadalmi munkának és az átvett pénzeszközöknek az összegbe való beszámításától függően — szintén tartalmaz torzításokat.) Javaslatunk lényege az, hogy a területfejlesztési és társadalompolitikai követelmények fokozottabb érvényesítése érdekében *meg kellene szüntetni a saját és a megosztott források közötti különbséget.* (Az utóbbiak körét és mértékét eddig elsősorban vállalati jövedelemszabályozási szempontok alapján állapították meg.) A változtatás első eleme: föl kell emelni a nyereségből a városi, községi hozzájárulás címén a tanácsoknak fizetendő nyereséghányadot. (A jelenlegi 15% helyett 30% körüli kulcs is elképzelhető.) A változtatásnak másrészt át kell alakítania a vkh-ból származó bevételek területi megoszlását is. A jelenlegi gyakorlattól eltérően, az ebből a forrásból eredő pénzeszközök az egyes községi és városi tanácsokat *az adott vállalatnál dolgozó községi, városi munkavállalóik számarányának alapján illetnék meg.* Ebben az esetben a helyi infrastruktúra-fejlesztés céljaira fordítható társadalmi tiszta jövedelem — az egyes megyéken belül — létszámarányosan oszlana meg. (Ez nemcsak a nagyarányú ingázás miatt járna jelentős területi átcsoportosítással, hanem azon túl az egyesített ÁFÉSZ-ek és mezőgazdasági termelőszövetkezetek területét is érintené, ahol a dolgozók egy része az egyesülés után nem kezdett ingázni.) Nézetünk szerint a vkh-nak ilyen fölosztása megfelelő munkaügyi nyilvántartás segítségével reálisan elvégezhető. A megyei szintű újraelosztás ezáltal megszűnnék. *A megyei* ellátási körű létesítmények fejlesztését egy ilyen rendszerben nem lehet a megyén belüli forrás-újraelosztás révén fedezni. (Ez ma sem így történik.) A megyei újraelosztás megszűnvén, ezekhez a fej-

** A munkacsúcsok idején elrendelt, gyakorlatilag meg nem fizetett és kötelező túlórának minősülő „társadalmimunka-műszakokra" gondolunk.

lesztésekhez a központi költségvetés kell hogy forrásokat biztosítson. Ugyanakkor a középszintű igazgatási integrációkon (városkörnyékeken) belül az együttműködés, a közös beruházások és fenntartás formáit gazdagítani és ösztönözni szükséges.

Ez a szabályozás természetesen nemcsak a fejlesztési alapok, hanem a működési költségvetések összegét is megnövelné, minthogy a vkh nagyobb része (70%) jelenleg ez utóbbiak bevételét képezi. Így a változtatás a működési költségvetésekben azt eredményezné, hogy a bennük kiegészítő szerepet betöltő állami hozzájárulás egy része felszabadulhatna.

A tanácsok többletbevételi érdekeltsége a megyei újraelosztás kiiktatása következtében erősebbé válna. Ez az eljárás ugyanakkor — várhatóan — szabályozott pályára terelné az *átadott* vállalati fejlesztési pénzeszközök egy részét is. A jelenlegi forrásszabályozást, nézetünk szerint, egyidejűleg fel kellene oldani, a képződött pénzmaradvány átcsoportosítására pedig szabad — a tanácsok közötti koordinációs és kölcsönzési — lehetőségeket szükséges teremteni.

Itt előre kell vetítenünk javaslatunknak azt a — később tárgyalandó — elemét, hogy az állami támogatások egy részét általánosan garantált forráskiegészítésként képzeljük el. A megosztott források itt javasolt szabályozásának ezért olyan funkciója is lenne, hogy mintegy mércéül szolgáljon a támogatásokhoz: ez az, amihez képest a kiegészítést (vagy feltöltést) méretezni kell. A saját és a megosztott bevételek jelenlegi szabályozása ennek a szerepnek betöltésére nem teszi képessé e forrásokat.

(Javaslatunk azon a feltevésen alapul, hogy a vállalati jövedelemszabályozás rendszere lényegében nem változik. Ha a gazdaságirányítási reformkoncepciók elfogadása esetén a nyereségadózást a vállalati bruttó jövedelemre épített általános jövedelemadózás váltja fel, akkor a jövedelemadón belül kell elkülöníteni egy olyan pontosan meghatározott részt, amely a fent említett területi elv alapján a helyi tanácsok saját bevételét képezné. Ennek az elkülönített résznek azonban legalább a jelenlegi vkh címén befizetett összeg 180-200%-át el kell érnie.)

Mérlegelni érdemes egy alternatív szabályozási megoldást is. A vállalati nyereségek bizonytalanságának ellensúlyozása céljából a vkh-nak a működési költségvetéseket megillető részét más alapon is ki lehet vetni. Valamivel erőteljesebben garantálhatná ezt a forrást egy olyan eljárás, amelyben nem a nyereségre, hanem az állományukban dolgozók *létszámára* vetítve állapítanák meg a vállalatok befizetéseit. (Az egy dolgozóra jutó befizetés országosan egységes volna, területi „terítése"

pedig ugyancsak a dolgozók lakóhelyére irányulna.) Ennek a szabályozásnak ki kell egészülnie egy, az árszínvonal várható emelkedéséhez illeszkedő automatizmussal: az egy dolgozóra jutó befizetés tehát évről évre növekednék. Így egy, a nyereségből fizetendő új adónem illetné meg a tanácsok költségvetéseit, a nyereségingadozásnak jobban kitett vkh pedig kizárólag *fejlesztési* hozzájárulássá alakulna át, természetesen a jelenlegihez képest csökkentett kulccsal.

c) *Az állami támogatásokra* vonatkozó módosításoknak nem ezek csökkentése, hanem *elosztásuk szabályozása* lenne a lényege. Jelenleg ez az elosztás nem tekinthető szabályozottnak: a célcsoportok és egyéb kiemelt célok meghatározása, valamint területi „lebontásuk" gyakorlatilag *egyedi döntésekkel* történik. (Ebből a rendszerből természetesen nem iktathatók ki teljesen sem az egyedi döntések, sem a tervezés naturális jellege — ez utóbbi egyenesen lehetetlen volna —, de mindezt kontrollált keretek közé lehet helyezni.)

A megosztott bevételek, elsősorban a vkh szabályozására a fentiekben tett javaslatunk azt szolgálná, hogy e bevételek kövessék a területek és települések gazdasági eredményeinek arányait — volumenük növekedése pedig a tanácsi önállóság gazdasági alapjait erősítené meg. E két hatás közül az első — mint erre felhívtuk a figyelmet — erős térbeli differenciálódással jár; az önálló rendelkezésű források ugyanakkor a javasolt mérték mellett még a kifejlettebb gazdaságú területeken sem bizonyulnának feltétlenül elegendőnek, míg a gyengébb területeken és településeken csak kevéssel enyhülne a jelenlegi szűkösség. Az állami hozzájárulások újraszabályozásának céljai tehát a következők:

1. Ki kell egészíteniük a helyi eredetű bevételeket, s így általában hozzájárulniuk az önálló tanácsi fejlesztési döntések gazdasági alapjaihoz és a megfelelő ütemű fejlődéshez.

2. A kisebb méretű és termelő funkciójukban szegény településeken a központi támogatásoknak ez a szerepe megalapozó kell hogy legyen (itt nem kiegészítésről, hanem hiányzó alapok pótlásáról lesz szó).

3. Differenciált támogatási politika révén elő kell segíteniük az ellátások területileg kiegyenlítettebb fejlődését.

A második és harmadik funkció tehát egyértelműen az életkörülmények területi közelítését szolgálná oly módon, hogy a tanácsi infrastruktúra-fejlesztés központilag kiemelt célja nem egyes ágazatokra, hanem elsősorban az alapellátások kiegyenlítésére, valamint a középfokú ellátás általános fejlesztésére vonatkozna. Az alapfokú ellátást illetően részben a *fenntartási-működtetési színvonal közelítésére kellene törekedni* (ez a tanácsi költségvetések támogatásával kapcsolatos feladat),

részben pedig a hiányzó *alapfokú intézményhálózat kiépítését* kellene állami támogatással elősegíteni. Ugyanez vonatkoznék a középfokú ellátást szolgáló intézményhálózatra is.

Az állami támogatások elosztása kétféle formában történhetne; e két forma *két elkülönített pénzalapot és különböző elosztási elveket és szabályozást kíván.* Egyfelől minden helyi tanácsnak *úgynevezett általános állami hozzájárulást* kell kapnia, amelynek mértékét a központi tervezés általános normatívák alapján állapítja meg. E normatíváknak számolniuk kell azokkal a különbségekkel, amelyek az alapellátást szolgáló intézmények felépítésének fajlagos költségeiben mutatkoznak, valamint azzal is, hogy a nagyobb települések — a városok — középfokú ellátási funkcióinak betöltéséhez többletforrásokra van szükség. Ezért az általános állami hozzájárulásnak valószínűleg differenciáltnak kell lennie — ügyelve azonban arra, hogy meghatározása egyszerű legyen, és országosan 3-4 fokozatnál részletesebben ne differenciáljon.* Az egyik szabályozási lehetőség az, hogy az általános állami hozzájárulást a települések *lakosságszáma alapján* folyósítják; ilyenkor a központi tervező szerveknek az egy lakosra jutó dotáció mértékét kell megszabniuk, amit évenként a beruházási javak árszínvonal-növekedési ütemével automatikusan emelni szükséges. A másik lehetőség: a működési költségvetés korábbi támogatási rendszeréhez hasonlóan, a községi és városi fejlesztési alapokat a központi tervezés egy minimális szintig feltöltené. Az általános hozzájárulást mindkét esetben a Pénzügyminisztérium, illetve ennek területi szervei folyósítanák, s ily módon e körben megszűnne a megyék keretlebontó és újraelosztó tevékenysége.

Az állami támogatások másik formája, a *céltámogatások rendszere,* konkrét naturális feladatok megvalósítását szolgálja. Mivel a fejlesztés középpontjában az alapellátás kiépítése, illetve kiegyenlítése áll, a céltámogatások nem korlátozódhatnak egy-egy kiemelt ágazatra vagy létesítményfajtára. A támogatandó célokat ötéves tervenként kell meghatározni és rangsorolni a településhálózat szükségleteinek előzetes felmérése alapján. A célalapokkal az Országos Tervhivatal és a Pénzügyminisztérium vagy pedig az adott tevékenységért felelős ágazati főhatóság rendelkezik — tehát a célalapok központi, illetőleg ágazati

* Mérlegelni lehetne azt a megoldást is, hogy a differenciálás szempontjait ne csak a településfunkciókhoz és a fajlagos költségekhez igazítsuk, hanem az eltartott és inaktív népesség arányához is. Ahol ugyanis ez az arány jelentősen meghaladja az átlagot, ott a saját és megosztott bevételek csak viszonylag alacsony színvonalon alakulhatnak, s így mint a központi kiegészítés alapjául szolgáló mérce, torzítást tartalmaznak.

kezelését egyaránt elképzelhetőnek tartjuk. E pénzeszközöket előzetes, normatív alapú szükségletszámítások szerint osztják el a megyék között, amelyeknek, e támogatási forma jellegéből adódóan, elsődlegesen az adott feladat szempontjából legelmaradottabb településeket kell szubvencionálniuk. A céltámogatási rendszer kiépítése tehát feltételezi, hogy a megyék a települések ellátottsági helyzetét ágazatok, alágazatok és létesítmények szerint felmérjék, s így azokat a szükségletkielégítés mennyiségi és minőségi jellemzői alapján rangsorolják. (Ehhez nagyszámú ellátottsági mutatóból álló információs rendszer kidolgozására van szükség.) Ez a céltámogatási rendszer nem foglalja magában az állami lakásépítés finanszírozását, amely — a lakásgazdálkodással kapcsolatos legújabb jogszabályok alapján — a településeknek az eddigieknél jóval szélesebb körét átfogva működne.

A támogatandó célrendszer — amely gyakorlatilag minden egyes, az alapellátást szolgáló célra kiterjedhetne — központi differenciálása, középtávú rangsorolása azt határozná meg, hogy az egyes fejlesztési célokra milyen feltételekkel mekkora összegű (vagy hányadú) állami hozzájárulás jár. A feltételek és a támogatási hányadok differenciálásával a központi szervek kontrollja az ágazati-tevékenységi arányok fölött megmaradna, egyúttal azonban biztosítékot is nyújtanának a helyi fejlesztési elhatározások megvalósulására.

Itt ejtenénk néhány szót a központi hatáskörű szervektől *átvett bevételekről* és a *bankhitelekről* is. A jelenlegi átengedett forrásoknak azon részéből, amelyek ma országos hatáskörű szervek költségvetésén keresztül jutnak el a helyi tanácsokhoz, bizonyos céltámogatásokat az általunk javasolt rendszerben figyelembe kellene venni, esetleg teljes összegüket a központi támogatások csatornáiba lehetne terelni. A *bankhitelek* illesztése a rendszerhez szintén megoldható. A hitelek természetesen nem az állami hozzájárulás, hanem a helyi eredetű bevételek alternatívájaként épülhetnének be a fejlesztések pénzügyi forrásaiba. Ez azt is jelentené, hogy a hitelek nem célhitelek, hanem bármilyen fejlesztési célra igénybe vehető forráskiegészítések volnának. A hitelfeltételek szabályozásával ugyanakkor meg lehetne erősíteni az állami céltámogatások célrendszerében megfogalmazott prioritásokat — illetve, bizonyos esetekben, ellensúlyozni lehetne azokat.

Várható, hogy a céltámogatásokra fordítható pénzeszközöknek és elosztásuknak két olyan *további funkciójuk* is kialakulna, amelyeket az állami hozzájárulások eredeti és elsődleges feladatai között nem említettünk meg.

Az első: ezek a források (illetve aktuális keretük) biztosítaná azt a

mozgási teret a központi tervező szervek számára, amelyben a visszatartások, az átcsoportosítások, illetve a pótlólagos támogatások eszközével reagálhatnak a népgazdasági beruházási ciklus mozgásirányaira, valamint a nem várt, különösen súlyos veszélyhelyzetekre és hiányjelenségekre. *A második* (látens) funkció várhatóan az, hogy — a lényegileg továbbra is laza szabályozottság következtében — ez lehetne a „cselekvési tér" azokban a célmeghatározó és érdekérvényesítési politikai folyamatokban, amelyek minden gazdasági elosztási döntésmechanizmus kísérői, és amelyekről a jelenlegi problémákat összegző első fejezet 3. és 15. pontjában már említést tettünk. Ez a funkció szükségképpen kialakulna, mivel a (jogos) igények a jövőben is meg fogják haladni kielégítésük gazdasági lehetőségeit, és mert a központi tervező szervek mindettől függetlenül sem dolgozhatnak és dönthetnek a döntési hierarchia alacsonyabb szintjeinek gyakorlati szakemberei és képviselői nélkül. Az említett kritikai megjegyzésünkben e nehezen ellenőrizhető és a nyilvánosságot kizáró érdekérvényesítési (alku-) folyamatok jelenlegi cselekvési terét túl tágnak ítéltük; itt is csak arra utalunk, hogy ennek a térnek nem a kiiktatására, hanem világos körülhatárolására és a lehetőség szerinti szűkítésére, továbbá a benne zajló folyamatok racionális szabályozására van szükség.

Az állami céltámogatások nagysága és részaránya a fejlesztési forrásokban, ez a látszólag mennyiségi probléma, javaslatainknak egyetlen olyan eleme, amelynek mérlegelése a szabályozástechnikai és gazdaságpolitikai meggondolásokon túl politikai tartalmat is hordoz. Ez a tartalom nemcsak abban áll, hogy mekkora lehet a központi döntések és iniciatívák szabadságfoka és a célmeghatározó-elosztási alkuk játéktere, hanem elsősorban abban, hogy e két probléma a céltámogatások elsődleges funkcióját, a területi kiegyenlítés programját is érinti, továbbá — egyetlen áttétellel — a helyi tanácsok gazdasági önállóságának követelményére is hatással van. A céltámogatások szerepének és működési szabályainak meghatározása tehát a szabályozórendszer mindkét fő célkitűzése szempontjából meghatározó jelentőségű politikai probléma.

Összefoglalva: javaslatunk alapgondolata az, hogy a tanácsi önállóság gazdasági alapjait szélesíteni, az életkörülmények területi eltéréseit pedig enyhíteni szükséges. A tanácsi fejlesztési alapok bevételeinek szabályozásában e kettős célt a megosztott források és az állami támogatások rendszerének módosításával lehetne közelíteni. (A lakossági teherviselés szerepének növelését, mivel ezt társadalompolitikai okokból

nemkívánatosnak, gazdaságilag pedig célszerűtlennek és hatástalannak tartjuk, nem tekintjük a megoldás elemének.) A megosztott források s azon belül a gazdálkodó egységek nyereségére vetített városi, községi hozzájárulás mértékét meg kell emelni, és — a megyei újraelosztás kiiktatásával — a települések között munkavállalóik számának arányában elosztani. Az állami hozzájárulást két különböző formára (és forrástípusra) lehetne bontani: az első a települések lélekszámára vetített általános állami fejlesztési támogatás lehetne (településtípusonként differenciáltan), a második alapból pedig céltámogatásokat lehetne nyújtani. (Ez utóbbiak célrendszerét az alapellátás és a középfokú ellátás legtöbb elemére ki kellene terjeszteni, és közöttük ötévenként rangsorolni.)

3. MEGJEGYZÉSEK A TANÁCSI FEJLESZTÉSEK SZABÁLYOZÁSÁNAK KORSZERŰSÍTÉSÉRE VONATKOZÓ ALTERNATÍV JAVASLATOKRÓL

Javaslataink megfogalmazásában nem tértünk ki azokra az általunk ismert, a terület- és településfejlesztés forrásrendszerének korszerűsítésére tett elgondolásokra, amelyek a közelmúltban különböző intézményekben és intézetekben készültek, és amelyeknek számos elemével nem értünk egyet. Az elmúlt két évben több, erre a tárgyra vonatkozó előzetes anyag, javaslat született. A párhuzamosságok, a szakmai illetékesség különböző szintjei, valamint a megalapozó munkálatokban történt előrehaladás fokozatai miatt ezek a tanulmányok és előterjesztések természetesen különböző absztrakciós szinten írják le javaslataikat; hol csak a továbbfejlesztés főbb irányairól van szó, hol ezen irányoknak a tanácsi fejlesztési alapok forrásszerkezetére vonatkozó konkretizálásáról, hol pedig viszonylag részletesen kidolgozott (bár a finanszírozásnak csak egyes elemeit érintő) konkrét szabályozókról. Egyes javaslatok alternatívákat, mások határozott választásokat tartalmaznak. Sok az „átfedés", a különböző elképzelésekben megjelenő azonos gondolat is. Fenti javaslatunk is tartalmaz számos olyan elemet, amelyekben — mint meggyőződhettünk róla — a szakmai közvélemény általában egyetért. E rövid zárófejezetben azokat az elgondolásokat vesszük sorra, amelyekkel kapcsolatban láthatóan nincs egyetértés, s a vélemények, ötletek látszólagos párhuzamossága különböző szándékokat takar. Az általunk megismert javaslatokat, tanulmányokat itt nem tárgyaljuk egyenként és részleteikben, hanem csupán egyes gondolataikra koncentrálunk; azokra, amelyeket a leginkább problematikusnak

tartunk (bár esetleg több javaslatban is előfordulnak). Kritikánk így meglehetősen általános lesz, de nem is törekszünk másra, mint *néhány vitatott kérdés elvi felvetésére.* Elsődleges problémánk ugyanis nem az, hogy nem tapasztalunk mindenben szakmai egyetértést, hanem az, hogy a párhuzamos munkálatok kevéssé érintkeznek egymással, és érdemi kérdésekben nincs szakmai vita. Kritikai megjegyzéseink tehát egyben javaslatok is: miről lehetne és kellene felelős eszmecserét folytatni.

A tárgyalandó gondolatok írott *forrásai* (keletkezésük általunk ismert sorrendjében) a következők:

- Előzetes elgondolások az 1981—2000. évekre szóló hosszú távú tervezőmunka számára — Országos Tervhivatal, 1981. július.
- A hosszú távú településfejlesztési politika megalapozása (koncepció — munkaközi kutatási anyag) — VÁTI, 1981. szeptember.
- A gazdaságirányítás fejlesztésének irányelvei a tanácsok területén — Minisztertanács Tanácsi Hivatala, 1981. november.
- A távlati életszínvonal-tervezés összefoglalásának stratégiai kérdései — Országos Tervhivatal, Munkaerő és Életszínvonal Bizottság, 1982. március.
- Az aprófalvas területek helyzete, az alapfokú települések pénzügyi fejlesztésének lehetőségei (vitaanyag) — Pénzügyminisztérium, 1982. június.
- Elgondolások a tanácsok gazdasági önállóságának növelésére (előterjesztés, tervezet) — Országos Tervhivatal Területi Tervezési Főosztály, 1982. szeptember.
- Javaslat a lakosság községfejlesztési hozzájárulása rendszerének továbbfejlesztésére — Hazafias Népfront, 1982. szeptember.

Az egyes forrásokra csak olyan esetekben hivatkozunk, amikor ezt – gondolataik pontos azonosítása és felidézése céljából — feltétlenül szükségesnek látjuk.

A megvitatásra javasolt problémák:

1. A távlati célrendszer megfogalmazása, s így a közvetlen módosításokra tett javaslatok céljai nézetünk szerint lényegesen *nagyobb súlyt fektetnek a gazdasági önállóság megteremtésének* követelményére, mint *az életkörülmények területi közelítésének* feladatára. Az utóbbi elv említése többnyire deklaratív marad, ha megtörténik egyáltalán. Különösen problematikusnak látjuk e területfejlesztési célkitűzés olyan beállítását, mintha ez csak a legkedvezőtlenebb gazdaságfejlődési-növekedési pálya „kényszerűsége" volna. Az OT „Előzetes elgondolások..." című tanul-

mányában egyedül a gazdaságfejlesztési *C* alternatíva — ez az ország viszonylagos külgazdasági bezárulásával és a növekedés megrekedésével számol — vonná maga után a területfejlesztési *C* alternatívát, amely „... az infrastruktúra fejlesztése terén a többinél erőteljesebben számít az alapellátásban fennálló különbségek mérséklésére, az alapellátások általánossá tételére helyezi a hangsúlyt." Egyetlen logikai vagy gyakorlati érvet sem ismerünk, amely azt bizonyítaná, hogy a területi közelítés programja a fejlesztések kényszerű szegényességének a párja, és kedvezőbb gazdasági körülmények közepette nem lehetséges, illetve egyenesen szükségtelen. A fentiekben több ízben utaltunk arra is, hogy a tanácsi gazdálkodási önállóság — ma hiányzó — alapjainak lerakása szükségképpen területi-településhálózati differenciálódással jár, amit ellentétes hatású intézményekkel és szabályozással kell ellensúlyozni. Ezért minden javaslat, amely ez utóbbi feladatra vonatkozó elképzeléseinek legalább az irányát nem jelzi, nyitva hagyja a területfejlesztési folyamatok jelenleg is feszítő egyik legnagyobb problémáját.

2. Az infrastruktúra fejlesztésében vállalandó *teherviselés-megosztás* arányai alkotják az összes javaslat kimondott vagy kimondatlan koncepcionális magját. Egyetértésről ebben a tárgyban nem beszélhetünk. *A költségvetés, a vállalatok vagy a lakosság* viselje a fejlesztés növekedő költségeit, illetve növelendő feladatainak terheit? — így szól a kérdés. A válasz azonban nem maradhat a javaslatok *rejtett* tartalma, hiszen ez a lényegük. Probléma tehát az is, hogy e legfontosabb kérdés fölvetése a javaslatok legtöbbjében nem nyílt — vagy ha megtörténik, az érvelés rendszerint hiányos. A következőkben tulajdonképpen elegendő az erre a kérdésre adott alternatív válaszok érvrendszerével foglalkoznunk: puszta felsorolásuk is tömöríti a legfontosabb, megvitatásra váró kérdéseket.

3. A *költségvetés tehermentesítése* mellett szavazó javaslatok egészen különböző meggondolásokból állnak elő. (Ez a válasz tulajdonképpen *fél* válasz: csak arról szól, hogy ki *ne* viseljen az eddiginél több terhet.) Az egyik mögöttes meggondolás: a teherviselés arányai már ma is *a költségvetési egyensúlyt* veszélyeztető tényezők. A másik, ettől lényegében szélsőségesen eltérő meggondolás pedig az, hogy a költségvetés túlzott szerepe tulajdonképpen *intervencionizmus*, a gazdaság önálló szereplőinek cselekvéseibe történő, nemkívánatos állami beavatkozás. A javaslatok vagy nem mondják ki, hogy a kettő közül melyik aggodalomtól vezettetve érvelnek, vagy éppen mindkét meggondolást megnevezik, jóllehet a következmények a két esetben más és más eljárásokat sugallnának. Mivel a válaszok rendszerint folytatódnak (nem marad-

nak „fél" válaszok), a javaslatokban újra összefonódni látszik a két, egymástól gyökeresen különböző gondolatmenet.

4. A *költségvetési egyensúly* biztonsága szempontjából tudniillik a legradikálisabb megoldás nem a központosított újraelosztás *minimalizálása,* hanem annak *maximalizálása.* Van olyan javaslat, amely a megosztott bevételeket (elsősorban a vállalatok által fizetendő városi, községi hozzájárulást) megszüntetné, s azokat központosított bevételekké alakítaná át: így a tanácsok bevételi forrásszerkezete csak saját bevételekből és állami hozzájárulásokból (valamint bankhitelekből) állana. A teherviselés tehát úgy rendeződne át, hogy a *lakossági* befizetések szerepe — a működési költségvetésből a fejlesztési alapba történő áthelyezésük révén — megnőne, a vállalatok pedig kizárólag a *központi költségvetésen keresztül* juttatnák el forrásaikat a tanácsi pénzalapokba. Mindez az eddigieknél *nagyobb* költségvetési tehervállalást eredményezne (látszólag, a többletet ugyanis az átminősített vállalati befizetések nyújtanák). Ezzel a megoldással azért nem értünk egyet, mert így a tanácsok és a területükön gazdálkodó egységek közötti gazdasági kapcsolatok végképp szétszakadnának, illetve, intézményesített formák híján, esetleges és nehezen kontrollálható formákat öltenének. Bár a *kölcsönös* érdekeltség megteremtésének lehetőségét illetően kétségekkel élünk, az is tény, hogy a szabályozás és a megyei szintű újraelosztás hatásai mindeddig kizárták a lehetőségeknek a gyakorlati kipróbálását. Ez a javaslat azonfelül még a tanácsok egyoldalú és passzív érdekeltségét is megszüntetné, és a pénzalapjaikat teljesen elválasztaná az inflációs vállalati nyereségtöbbleteket felhasználó intézményi körtől. A másik fenntartásunk ezzel a javaslattal kapcsolatban az, hogy az állami hozzájárulásokat a fejlesztések teljesen „nyitott", mozgó részeként kezeli. Ez a költségvetési és a beruházási egyensúly biztosítása szempontjából következetesnek, praktikusnak látszik, viszont a tanácsi döntési szférát labilissá teszi, és fokozza azokat a veszélyeket, amelyekre az állami céltámogatások szerepének részletezésekor felhívtuk a figyelmet.

5. A költségvetés részvételét *minimalizálni* kívánó másik meggondolás kétségkívül a tanácsok gazdasági önállóságának megteremtését tartja szem előtt, és így a döntési szférában decentralizációs irányt javall. Ez az elgondolás azonban nemcsak szélsőségeiben, hanem *elvileg* is azzal a hibával jár, hogy a gazdasági-térbeli differenciálódás következményeivel nem számol. A területi közelítés programját egy ilyen törekvés nem fogadhatja el, márpedig az *előnyök*, amiket kínál, e program eliminálása következtében nem egyesülhetnek *megoldássá.* Az állami újraelosztás, mint hangsúlyoztuk, nem jelent fogal-

milag gazdasági intervencionizmust; egyetlen modern területgazdálkodási rendszer sem működik nélküle. „Önfinanszírozó" területgazdálkodási rendszerek nincsenek, és a gondolatukat sem vetheti fel más — a nem lebecsülendő jelentőségű tájékozatlanság mellett — , mint a hazai reformtörekvésekben is feltünedező neofita gazdaságpolitikai liberalizmus, amelynek alapvető gazdasági és társadalmi kérdésekre sem a nyugati gazdasági világrendszerben, sem nálunk nincsenek megoldási javaslatai. (A valóban radikális gondolatok, amelyek nem önmagukban elvetendők, hanem inkább azért irreálisak, mert csak teljes gazdaságszabályozási szisztémánk átalakításával valósíthatók meg, az általunk ismert javaslatokban egyelőre kidolgozatlanok, csak az ötletek felvetésénél tartanak. Ilyen például az adóztatási autonómia vagy a személyi jövedelmekre kivetendő általános jövedelemadózás gondolata; kidolgozatlanságuk miatt nem tudhatjuk, hogy felvetőik a fent jelzett problémákra javasolnak-e valamilyen megoldást. Mivel azonban ezek az erőteljes ötletek is részben éppen a gazdasági liberalizmus fogalmi eszköztárából származtatják magukat — és nem például a skandináv adózási és szociálpolitikai rendszerből —, kétségekkel nézünk a területi „egyensúly" kialakítására vonatkozó következményeik elébe.)

6. Végül meglehetősen hasonlóak az álláspontok abban a kérdésben, hogy a *lakosság teherviselésének növekednie kell.* Ez a vélemény sem a centralizáló, sem a decentralizáló irányú javaslatoktól nem idegen. Tőlünk idegen; nem látunk erre lehetőséget. Véleményünket itt röviden elismételjük: stagnáló életszínvonal mellett a fokozott lakossági teherviselés szorgalmazása ellentmond annak a célkitűzésnek, amely ezt az elért életszínvonalat legalább megőrizni kívánná. Továbbá: a lakossági teherviselés jelenlegi szerepének ismeretében az infrastruktúra-politikában a lakosság fokozottabb részvételétől „áttörés" nem várható. A lakossági terhek társadalmi és térbeli „arányosítását" a tanácsok pénzalapjait illető befizetésekkel szintén nem lehet elérni, minthogy e terheknek csak nagyon kis hányada jelenik meg az adózásban. Végül elhibázottnak tartjuk azt az elképzelést is, amely a különböző lakossági csoportok terheit különböző arányban növelve kívánna társadalmilag „igazságot tenni". (Például: gyermektelenek kontra sokgyermekesek; falusi lakosok kontra városiak stb.) Az ilyen elgondolások megvalósítása, céljukkal ellentétben, a társadalmi feszültségeket csak növelheti.

IRODALOM

1. Gazdaság, település, társadalomszerkezet (Társadalmi struktúránk fejlődése, III.). MSZMP KB Társadalomtudományi Intézet, Budapest, 1979.

2. Kerekasztal-beszélgetés a tervezés, a döntés és a végrehajtás területi tapasztalatairól. *Városépítés*, 1981. 1. szám.

3. Kovács Tibor: Magyarország településhálózata és fejlődésének főbb tendenciái. *Statisztikai Szemle*, 1980. 10. szám.

4. Lackó László: Gondolatok a településhálózat fejlesztéséről. *Területi Statisztika*, 1981. 2. szám.

5. Szegő Andrea: A redisztribúció típusai és az érdekviszonyok — a helyi-területi érdekviszonyokat intézményesítő társadalmi közvetítőrendszerek. *Szociológia*, 1977. 3. szám.

6. Szoboszlai György—Wiener György: Településfejlesztés, települési vonzásfunkció és közigazgatás. Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest, 1980.

7. A tanácstörvény a gyakorlatban — kerekasztal-beszélgetés a szerkesztőségben. *Társadalmi Szemle*, 1978. 8–9. szám.

8. Településfejlesztésünk kérdései (kerekasztal-beszélgetés). *Társadalmi Szemle*, 1980. 12. szám.

9. Wiener György—Szoboszlai György: Önkormányzat és gazdaságirányítás. *Közgazdasági Szemle*, 1980. 7–8. szám.

10. Zala György: Településfejlesztés és társadalmi fejlődés. *Társadalmi Szemle*, 1981. 5. szam.

IRÁNYOK ÉS ARÁNYOK

AZ ÚJ TANÁCSI GAZDÁLKODÁSI RENDSZER A MODELLSZÁMÍTÁSOK TÜKRÉBEN*

A gazdaságirányítás továbbfejlesztésének irányelveiről szóló kormányhatározat a — tanácsok gazdasági önállóságának növelésére vonatkozó politikai állásfoglalással összhangban — megjelölte a tanácsi tervezés és szabályozás korszerűsítésének konkrét irányait, az önállóság kibontakozását érdemben elősegítő lépéseket. Ezek közül a legfontosabbak a következők:

– lényegesen javítani kell a helyi önállóság anyagi hátterét;

– a társadalmilag elismert szükségletek kielégítését normatív juttatások és megyei céltámogatások szolgálják;

– a szabályozás tegye lehetővé, hogy a helyi tanácsok rendelkezzenek a működési, fenntartási és a fejlesztési eszközök nagyobb hányadával;

– mérsékelni szükséges a központi kötöttségeket és a megyei tanácsok elosztó funkcióit;

– a lakossági infrastruktúra működtetése és fejlesztése érdekében a rendelkezésre álló forrásokon belül jelentősen növelni kell a helyben képződő, illetőleg a helyi rendelkezésű eszközök arányát.

A Minisztertanács határozatának végrehajtása érdekében az elmúlt félévben az Országos Tervhivatal, a Pénzügyminisztérium és a Minisztertanács Tanácsi Hivatalának szervezésében — két szakaszban — széles körű kísérleti tervezőmunka folyt.

A munka fő célja volt választ adni arra a kérdésre, hogy a kijelölt korszerűsítési irányok hogyan érvényesíthetők a tanácsok középtávú

* A Ferenczi Józseffel közösen írt tanulmány megjelent az *Állam és Igazgatás* 1985. 3. számában.

és éves tervezőmunkájában? Másként szólva: a helyi tanácsok gazdasági önállóságának növelését célzó elgondolások hogyan ültethetők át a pénzügyi szabályozás és a gazdasági tervezés mindennapos gyakorlatában? Az ötéves időtartamot feltételező számítások elősegítették a felkészülést a küszöbön álló, a VII. ötéves terv megalapozott kidolgozását célzó valóságos tervező munkájára. Egyidejűleg hozzájárultak ahhoz is, hogy a főváros és a megyei tanácsok kialakítsák a korszerűsítés követelményeinek és működési területük sajátosságainak egyként megfelelő, új tervezési módszereket.

A kísérleti tervszámítások alapján egyértelmű, hogy a kialakulóban levő új szabályozási és tervezési rendszer az eddigieknél nagyobb lehetőséget ad a helyi tanácsok saját elhatározáson alapuló gazdasági döntéseire. Megteremtődik, illetőleg erősödik a szabályozás normativitása, a helyi tervek megvalósításának anyagi biztonsága. A lakossági infrastrukturális ellátottság kiegyenlítődése irányában hat, hogy minden helyi tanács részben normatív módon, alanyi jogon esélyt kap a legszükségesebb fejlesztések kezdeményezésére.

Összefoglalóan az elgondolások „számításpróbája" alapján levonható az a következtetés, hogy a továbbfejlesztés követelményei a gyakorlatban érvényesíthetők. A javasolt új módszerek alkalmasak működőképes tervezési és szabályozási rendszer s az eddiginél önállóbb éves, illetőleg középtávú helyi tanácsi tervezőmunka kialakítására.

A kísérleti modellszámítások választ adtak arra is, hogy a hátralevő időben a tervezési és a szabályozási elképzelések mely elemeit kell erősíteni, az eredeti elgondolásokhoz képest hol indokolt módosításokat eszközölni, milyen determinizmusokat kell számításba venni, miben lehet egyszerre nagyobbat lépni, és miben célszerűbb a fokozatosság?

I

A kísérleti tervezőmunka részletesebb tapasztalatainak tárgyalása előtt indokolt röviden áttekinteni a tanácsi gazdálkodás történetében eddig egyedülálló vállalkozásnak, a széles körű modellszámítások lebonyolításának menetét. Az alkalmazott módszer egyben jó példája a központi és területi tervező szervek együttes munkájának, a tervezés demokratikus vonását erősítő eredményes együttműködésnek. A következőkben röviden ismertetjük a kísérleti tervszámítások feltételrendszerét, kiemelve a tervezés és szabályozás legfontosabb új vonásait.

A helyi és megyei tanácsok ellátási feladatainak elhatárolása

A kísérleti tervezőmunka – a korszerűsítésre vonatkozó elgondolásoknak megfelelően — azon alapult, hogy a helyi és a megyei tanácsok ellátási feladatait világosan és egyértelműbben el kell különíteni egymástól.

Alapelv volt, hogy az ellátandó feladatok kerüljenek közelebb az érintett lakossághoz; az alap- és a középfokú infrastrukturális ellátásban bővüljön a helyi tanácsok szerepe. Ennek megfelelően a számítások feltételezték, hogy a már eddig végrehajtott decentralizálást is figyelembe véve, valamelyest tovább nőhet a helyi tanácsok hatásköre a működési területükön levő intézményhálózat működtetésében.

A modellszámításokban *új vonásként* helyi hatáskörbe került az alapfokú és lényegében a középfokú *infrastrukturális ellátóhálózat fejlesztése.*

Változást jelentett az is, hogy a községek feladata kibővült az intézményhálózat *felújításával* és az *út-, hídfenntartás* jelentős részével.

A megyei tanácsok feladata volt — a számítások szerint — a megye egészét vagy több települést ellátó létesítmények, intézmények működtetése, részben fenntartása, illetőleg ezek fejlesztése. Változatlan maradt felelősségük területük harmonikus fejlesztéséért, az alap- és középfokú ellátás megyén belüli indokolatlan különbségeinek mérsékléséért. Új követelmény, hogy e feladatukat a megyei tanácsok a helyi tanácsok önállóságával harmonizáló módon, közvetlen módszerek helyett a közvetett szabályozás eszközeivel lássák el.

A számítások azon alapultak, hogy a különböző tanácsszinteken ellátási szemléletnek kell érvényesülnie: az infrastrukturális hálózat működtetését, karbantartását, felújítását és fejlesztését együttesen, egymást kiegészítő, illetve helyettesítő módon kell kezelni.

A feladatok ellátását szolgáló eszközök tervezése

Az ellátási szemléletből következően a modellszámítások abból indultak ki, hogy minden tanácsnak rendelkeznie kell a hatáskörébe tartozó ellátóhálózat működtetéséhez, fenntartásához szükséges, továbbá ezek minimális fejlesztését szolgáló eszközökkel. A számításokban tehát nem változott a tanácsi pénzeszközök tervezésének *kiadásra orientált jellege.* Másképpen: a tervezés (és a forrásszabályozás) társadalmilag elismert szükségletek oldaláról indult ki. A közösségi létesítmények működtetésének és fejlesztésének várható és vállalható költségeihez kellett rendelni a kiadások szintjét. Erre azért volt és lesz szükség, mert a területek, illetőleg a települések jövedelemteremtő képessége nem

feltétlenül áll arányban azokkal a közösségi szükségletekkel, amelyek kielégítéséről a tanácsoknak gondoskodniuk kell; meghaladhatja azok költségigényét — ez a kisebb és ritkább probléma —, s a gyakoribb a nagyobb gond, hogy elégtelennek bizonyulhat.

Ebben az értelemben kizárólag a bevételekre, a helyi jövedelemtermelő képességekre alapozott „önfinanszírozás" gondolata illúzió. Az anyagi erőforrások térbeli polarizálódásából következően az „önfinanszírozás" az életkörülmények olyan erős differenciálódásához vezetne, amelyet egyetlen modern állam sem vállalhat. Tegyük hozzá: nem is vállal, nincs teljesen önfinanszírozó területgazdálkodási rendszer. A társadalmilag vállalható kiadások lehetséges mértékéből kiinduló tervezés ezért nem egyfajta szükségmegoldás, hanem az egyetlen gyakorlatban is alkalmazható módszer a lakossági infrastruktúra működtetésének, fenntartásának és területileg arányos fejlesztésének tervezésére.

A helyi tanácsok gazdálkodási alapjának nagyobb részét a modellezés alkalmával — a meglevő hálózat működtetésének, megóvásának elsődlegességét szem előtt tartva — a működtetési, illetve fenntartási kiadásokra kellett számításba venni.

A *működési kiadások* tervezése az eddigiekhez hasonlóan, a megelőző időszak (bázis) kiadásaiból kiindulva növekedési indexek, *automatizmusok* segítségével történt. Az új intézmények, létesítmények működtetési költségeit, csakúgy mint eddig, „költségvetési tervezési normatívák" segítségével lehetett kiszámítani.

A *felújításokra* fordítható összegeket szintén az eddigihez hasonló módon, felújítási kulcsok alapján, valamint költségvetési kiegészítéssel — támogatással — számították a tanácsok.

Új vonás volt, hogy a kulcsok szerint képződő eszközöket nem központosíthatják a megyei tanácsok, azokkal *alanyi jogon* a helyi tanácsok számolhattak.

Az előbbiektől eltérően, teljesen újszerűen tervezték a legfontosabb fejlesztési feladatokhoz szükséges kiinduló eszközöket. A modellszámítások bevezették a korszerűsítés egyik leglényegesebb elemét, a *normatív fejlesztési lehetőséget* (fejkvóta), ami a lakosságszám alapján, tanácscsoportonként differenciáltan illette meg a helyi tanácsokat.

A modellszámításban az öt évre feltételezett fejlesztési eszközöknek kereken 40%-a jutott a megyei tanácsokhoz állandó népességük arányában. A fejkvótát tanácsi csoportonként a megyei tanácsok differenciálták.

Az új szabályozás — helyi biztonságot szolgáló — „filozófiájának" megfelelően az előbbiekben felsorolt működési, fenntartási és fejlesztési

tételek együttes szintje adja ki a *biztonságos vagy garantált helyi gazdálkodási lehetőséget.* Ez az új tervezési-szabályozási kategória tehát a kiadások öt évre előre tervezett, központilag elismerhető hányada.

A biztonságos helyi gazdálkodási lehetőséget pénzügyileg a szabályozott bevételi források alapozták meg, amelyeket — ha nem voltak elegendőek — *állami támogatás* egészített ki. (A források szerkezetére és arányaira a későbbiekben visszatérünk.)

A biztonságos szint fölött a helyi gazdálkodási lehetőséget még két fontos bevételcsoport egészítette ki: a konkrét fejlesztésekhez ellátottság alapján megpályázható céltámogatások, valamint az egyéb érdekeltségi bevételek. Mindkét tervezési-szabályozási kategória új a tanácsi gazdálkodásban.

A *céltámogatás* a megyei irányítás, befolyásolás tipikusan közvetett eszköze. Lényege, hogy a lakossági infrastruktúra tanácsi fejlesztésére fordítható eszközök meghatározott hányada — a modellszámításokban 20-25%-a — a középtávú népgazdasági tervben kiemelt fejlesztések célzott támogatására szolgált. A támogatott célokat s a pályázati feltételeket — a megyén belüli szükségleteket, illetőleg ellátottsági körülményeket mérlegelve — a megyei tanácsok határozták meg. Mivel az eddigi megosztott bevételek (jórészt vállalati befizetések) megyei szintű központosításának és újraelosztásának lehetősége az új szabályozásban megszűnik, a megyei tanácsok e feladatokat túlnyomó részben állami hozzájárulásból tervezték meg.

Az egyéb érdekeltségi bevételek a helyi tanácsok közvetlen ösztönzését fejezik ki a helyi erőforrások mozgósításában. E körbe a kevésbé biztonságosan tervezhető, de a tanács szervezőmunkájától függő bevételeket kellett számításba venni. Ezek: a helyi ár- és díjbevételek, a lakosság újszerű településfejlesztési hozzájárulása, a gazdálkodó szervezetektől és központi szervektől átvett bevételek és bankhitelek stb.

Az érdekeltségi bevételeket a helyi tanácsok szabadon — vagy a hozzájuk kapcsolódó célok jegyében — használhatták fel. Ezekkel a helyi tanácsok állami támogatásának megállapításakor a központi tervező szervek nem számolhattak.

A modellszámításokban a szabályozás új elemeként részint az állóeszköz-gazdálkodási szemléletnek megfelelően, részint a helyi tanácsok gazdasági mozgásterének érdemi növelése érdekében, a jelenlegi kettő helyett (működési költségvetés, fejlesztési alap) egy *összevont pénzalap* szolgálta a gazdálkodást mind a helyi, mind a megyei tanácsoknál. Az összevont pénzalap a biztonságos gazdálkodás és a kiegészítő (céltámogatás+érdekeltségi források) lehetőségek együttes szintjét, azaz a

tanácsok által tervezhető teljes pénzgazdálkodás keretét jelenti. Fontos új vonás, hogy a felhasználási kötöttségek — a bér és az állami lakóházfelújítási előirányzat kivételével — megszűnnek.

Az összevont pénzalap bevételi forrásai.

A szabályozásnak abból az új alapállásából, hogy a jövőben a tervezési szakaszban határozottan elkülönül egymástól a *szabályozott* és az *érdekeltségi bevételek köre*, következett, hogy megváltozott a tanácsi pénzalap forrásszerkezete. A modellszámításoknál feltételezett bevételek a következők voltak:

1. *Szabályozott források*
1.1 Költségvetési szervek működési bevétele.
1.2 Lakossági adók.
1.3 Vállalatok és szövetkezetek városi-községi hozzájárulása (VKH).
1.4 Mezőgazdasági üzemek VKH-ja.
1.5 Mezőgazdasági földadó.
1.6 Béradó (alternatív javaslat, a kísérleti számításokban még nem számoltak vele).
2. *Kiegészítő állami támogatás*
(1+2: A biztonságos gazdálkodási lehetőség fedezete.)
3. *Megyei fejlesztési céltámogatások*
4. *Érdekeltségi források*
4.1 Költségvetési szervek ár- és díjbevétele.
4.2 Gyógy- és üdülőhelyi díj.
4.3 Településfejlesztési hozzájárulás.
4.4 Telekadó, út- és közműfejlesztési hozzájárulás.
4.5 Telekeladásból és tartós használatba adásából származó bevételek.
4.6 Lakásépítéssel és -juttatással kapcsolatos bevételek.
4.7 Egyéb bevételek.
4.8 Telekhasználati és -igénybevételi díj.
4.9 Bankhitel.
4.10 Átvett pénzeszközök.

A struktúraváltozást részben az jelzi, hogy a pontatlanul tervezhető, eseti bevételek a *szabályozott* körből az *egyéb érdekeltségibe* kerültek. A kiegészítő állami támogatás gyakorlatilag a működési költségvetésben szereplő eddigi állami hozzájárulás, míg a megyei céltámogatások — más jelleggel — a fejlesztési alapoknak nyújtott célcsoportos és egyéb állami támogatás és a felsőbb tanácsi hozzájárulás szerepét vették át.

A tapasztalatok részletesebb tárgyalása előtt röviden ki kell térnünk az 1984. évben elvégzett próbaszámítások két további jellegzetességére. Az egyik: a számítások ahhoz a feltételezéshez igazodtak, hogy a hatodik ötéves terv pénzügyi lehetősége *nominálisan megismételhető.* A másik: hogy a tervezés kiinduló keretszámai mögött a helyi tanácsok gazdálkodásának nagyobb biztonsága érdekében jelentős *központi tervezési* tartalék volt.

II. A KÍSÉRLETI MODELLSZÁMÍTÁSOK FŐBB TAPASZTALATAI

Az ellátási feladatok átrendezése, a helyi és a megyei tanácsok közötti munkamegosztás továbbfejlesztése, az eszközök helyi szintre rendelése folytán a számításokban nőtt a helyi tanácsok önállóságának anyagi alapja, bővült feladataik ellátásának eszközrendszere. A megyei tanácsok gazdálkodási alapja és a helyi településgazdálkodási alapok közötti arány a próbaszámításokban átlagosan 1:5 körüli volt. A megyék összesített pénzalapjain belül tehát a helyi tanácsok kezelésébe került a források 80-90%-a. Ez valamivel nagyobb részesedés, mint az eddigi, és részben a felújítási eszközök helyi szintre szabályozásának, részben a normatív fejlesztési lehetőség bevezetésének eredménye.

További tapasztalat — s részben a szinten tartó fejlesztési kiindulás, részint a központi tervezési tartalék bevezetésének következménye —, hogy a *fejlesztések részaránya* a tanácsok rendelkezésére álló összes pénzeszközön belül jelentősen csökkent (25-30%-ról 15-25%-ra).

Figyelemre méltó s a korszerűsítés kiinduló követelményeivel ellentétes tendencia, hogy az *állami támogatások* részaránya mind az összes tanácsi forrásban, mind a helyi településgazdálkodási alapok biztonságos sávjában 55% körül alakult, azaz az eddigi arányhoz képest kismértékben emelkedett. A pénzügyi szabályozás még megoldandó feladata, hogy ez az arány csökkenjen, elsősorban a helyi szabályozott bevételek növelése, körük kiterjesztése, újabb helyi források bevonása révén.

1. A működési kiadások számítása

A tanácsi gazdálkodási rendszer korszerűsítésének a munka kezdetétől fogva „Achilles-sarka" a működési kiadások normatív tervezése. Az a gond, hogy rendkívül heterogén feladatokról (például parkfenntartás és általános iskolai ellátás) s egy-egy feladat ellátásának módját illetően is szélsőségesen különböző feltételekről van szó (például hagyományos szerkezetű és fűtésű vagy CLASP-rendszerrel épített, korszerűen fel-

szerelt általános iskola). A példákat lehetne sorolni. De az említettek alapján is nyilvánvaló, hogy nehéz megtalálni azt a közös nevezőt, ami a normatív kiadástervezésnek többé-kevésbé objektív alapja lehetne.

A modellszámítások tehát — jobb híján — az eddigi számítási módszerekre épültek. Kiadási normatívák jelenleg is vannak (az új létesítmények, szolgáltatások feladatmutatóira), ezek azonban eltérnek a már működő létesítmények tényleges kiadásaitól, minthogy azok egy korábbi normatív szintről indulva, azt évről évre automatizmusokkal növelve alakultak ki. Így az azonos feladatokra jutó kiadások területileg — és az adott létesítmények korától, helyi sajátosságaitól függően — erősen szóródnak, ami az ellátás színvonalának differenciálódásában is érezhető.

A normatív tervezés irányába tehát a *működési kiadások* tervezésének területén kevés előrelépés történt.

Milyen korszerűsítési lépések lehetségesek?

Közvetlen feladat, hogy a működési kiadások tervezési módszerét, a tervezhető növekedési automatizmusokat idejekorán, már a tervezőmunka koncepciószakaszában ismerjék meg a tanácsok. Ez feltétele annak, hogy a meglevő ellátóhálózat működtetésének elsődleges feladatát a helyi tanácsok pénzügyileg megfelelően megtervezhessék.

A modellszámítások értékelésénél több megye szóvá tette, hogy a tervezési irányelvek a kiadások egyenletes növekedését tételezték fel ugyan, de ennek mértéke az eddigi feszültségeket nem oldja fel: az automatizmusok alacsonyan tervezettek, a várható áremelkedéseket nem követik. Ezt igazolni látszik az is, hogy a megyék többségénél az elvileg szabad rendelkezésű érdekeltségi bevételek nem jelennek meg teljes összegükben a *fejlesztési* kiadások forrásai között, azaz egy részüket a tanácsok feltehetően működési kiadásokra kénytelenek fordítani. Rövid távon ezért a bázisalapú tervezésben használt növekedési automatizmusok emelése is biztonságosabbá tenné a rendszert. Ráadásul ily módon a szabályozás az áremelkedések tényleges üteméhez közelebb álló, reálisabb kiadásokat ismerne el.

Távolabbi feladatként a tervező szerveknek foglalkozniuk kell azzal, hogy milyen ellátási-intézményi körökben valósítható meg fokozatosan a költségek tapasztalati átlagára építő normatívabb tervezés úgy, hogy a szóródást előidéző sajátosságokat (például fűtési mód) külön-külön ismerné el a tervezés. Az ellátottság mainál kiegyenlítettebb szintjén további lehetőségek is adódnak a működési kiadások normatívabb tervezésére (például az adott ellátottsági szinthez tartozó működési kiadások és fejlesztési igények kapcsolatának elemzése).

A modellezés tapasztalatai tehát röviden abban összegezhetők, hogy nem lenne helyes lemondani a tervezési módszerek objektívabbá fejlesztéséről.

2. A fenntartási feladatok tervezése

A kiadások tervezésének ebben a körében nagyobb hagyományai vannak a normatív tervezésnek, hiszen nagyobbrészt eddig is a kezelt eszközállomány bruttó értékét figyelembe vevő felújítási kulcsok alapján lehetett számításba venni a fenntartási feladatok nagyobb hányadát kitevő felújítások eszközszükségletét. A modellszámításokban az állóeszköz-fenntartási kiadások az összes tanácsi kiadásnak 5,3, a biztonságos gazdálkodási lehetőségeknek 6,4%-át tették ki. Új vonás, hogy a községi tanácsok feladata kibővült a felújítási lehetőségekkel való gazdálkodással. Nem változott — egyelőre — a kulcsok feletti úgynevezett hányadkiegészítés egyedi döntésekkel történő megállapítása. Nem szűnt meg a kulcsok szerinti eszközképzésnek az az alap-ellentmondása sem, hogy az a tényleges szükségletekkel fordítottan arányos. A felújítást alig igénylő, viszonylag új állóeszközöknél — a bruttó érték szerint — a szükségesnél több eszköz képződik, és megfordítva: a már elhasználódott, nagy felújításigényű állóeszközök után a feladathoz elégtelen a képződő eszközök mennyisége.

A normativitás erősítése érdekében kézenfekvő egyrészt a kulcsok alapján, automatikusan képződő — illetve elismert — felújítási összegek részarányát növelni a központi hányadkiegészítések rovására. Megoldandó az is, hogy az út-hídfenntartás eddig kizárólagosan központi támogatásra alapozott eszközellátását fokozatosan váltsa fel a kulcsok alapján történő, részben helyi szintre szabályozott eszközképzés. Másfelől: az állóeszközök újbóli értékelése költséges és bonyolult feladatának elvégzéséig is javítani lehetne a helyzeten azzal, ha a leírási kulcsok úgy módosulnának, hogy azok a tényleges felújítási-fenntartási költségigényeket fejeznék ki. Ez a jelenlegihez képest a kulcsok fordított irányú differenciálását (a régebben épült létesítmények preferálását az újakkal szemben) kívánná meg. A modellszámítások alkalmával több megye is megemlítette, hogy a felújítási források községi tanácsokhoz szabályozása miatt azok elaprózódásával kell számolni. A megyei szintű központosítás mégsem látszik célszerűnek. Más kérdés, hogy e források helyi szinten hagyása csak a kulcsok javasolt átrendezésével érheti el igazi célját.

3. A fejlesztések tervezése

A kísérleti tervezőmunka legizgalmasabb területe a fejlesztési feladatok tervezése volt. Nem csoda, hiszen itt került bevezetésre a legtöbb új elem. A normatív tervezést igénylő politikai követelményekkel összhangban itt tapasztalhatók érdemi lépések a hagyományos tervezési módszerek korszerűsítésére, egyfajta frontáttörésre.

a) A normatív fejlesztési lehetőségek alkalmazása

Az eddig konkrét fejlesztési feladathoz kötődő eszközelosztás helyébe a *normatív fejlesztési lehetőség* (fejkvóta) bevezetésével, nagyobb részben az eszköz-feladattípusú szabályozás lépett. Röviden: a helyi tanácsok alanyi jogon, *felülről történő előzetes feladatmeghatározás nélkül*, állandó népességük arányában részesednek a tanácsi (lakossági) infrastruktúra fejlesztésére szolgáló népgazdasági eszközökből.

A modellszámításokban a *népességarányos (fejkvótás) fejlesztési lehetőség* súlya az *összes* tanácsi forrásban 39-40% körül szóródott (32-55%), a főváros adatai nélkül. (A főváros figyelembevétele az átlagot jelentős mértékben csökkentené, minthogy itt — a feladatelhatárolás sajátosságai miatt — a kerületi tanácsok fejlesztései az összesnek alig ötödét, a fejkvóta pedig a lehetőségnek csupán a 7%-át tették ki.) *A helyi tanácsok* gazdálkodási alapjának fejlesztési kiadásaiból ez a lehetőség mintegy 50%-ot jelentett (részaránya az egyes megyékben 41% és 67% között változott).

A számításokban országosan egységes, átlagos fejkvótát kapott minden megye. Központi szándék alapján történő *területi differenciálás* tehát nem volt, *a megyén belüli differenciálást* a területi tervező szervek végezték el.

Ezt az egy alkalomra, a tervezőmunka koncepciószakaszára korlátozódó, közvetett megyei elosztási funkciót az összegek jelentős nagyságrendje is indokolta. Mellette szólt az is, hogy a helyi tanácsok eltérő funkciójából adódó különböző fejlesztési igényeket a szabályozásnak ez a normatív eleme igyekezzék tükrözni. A differenciálás általában a funkciókkal párhuzamosan, lépcsőzetesen történt: a méretek és a szerepkörök szűkülésével a fejkvóta csökkent. (Néhány megye azonban ettől eltérő elvű és irányú differenciálást alkalmazott.) A fokozatokat többségében áttekinthető rendszerben, 3-5 lépcsőben állapították meg, volt azonban ennél több fokozat is.

A településhierarchiában lefelé csökkenő fejkvóták nagy nominális eltéréseket mutatnak. A differenciálás eredménye mégis az, hogy a köz-

séghálózat részesedése az összes fejlesztési forrásból, éppen a fejkvóta bevezetésének köszönhetően, növekszik. Bár országosan 70-80 különböző fejkvóta léphet érvénybe, egységesítést — tudniillik egységesen megállapított differenciálást — az új szabályozásra való áttéréskor nem látszik célszerűnek bevezetni. Más kérdés, hogy a normativitás ilyen formán a központ és a megyék közötti elosztásban érvényesül tisztán, a helyi tanácsok egyes csoportjainál inkább a differenciáltság jellemző.

Tekintve, hogy a modellszámításokban jelentős nagyságrendű központi tartalékot is figyelembe vettek, a fejkvótás fejlesztési lehetőség súlya kisebb lett az eredetileg várt 50%-nál. Ezért a neki szánt szerepet is kevésbé tudja betölteni. Mind viszonylagos súlyát, mind *mértékét fokozatosan növelni kell* ahhoz, hogy a vele való szabad rendelkezés valóban új minőségi korszakot nyithasson a tanácsi gazdálkodásban. A konstrukcióban azonban már ma is rendszerszerűen adott ez a lehetőség.

A normatív elosztás arányának növelésével nem valószínű, hogy veszélybe kerülne a megyék közötti, „hagyományos" részesedési sorrend, vagy hogy ezáltal törésszerű változtatásnak tennénk ki a fejlesztések térbeli elosztását. Annak központi szabályozásához sincs szükség az összes fejlesztési forrás 50 vagy még több százalékára. A kívánt területi arányok jóval kevesebb központi eszköz segítségével is „beállíthatók". Természetesen minden változtatásnak — ennek is — megvan a bevezetési időigénye, ésszerű fokozata. A modellszámítások jelezték, hogy az előző tervidőszakból áthúzódó feladatok determinizmusa igen erős, ez a normatív elosztási hányad növelésében előrevivő mértéktartást indokol. Az új rendszerre való áttérés első éveiben tehát elképzelhető kisebb fejkvótával számolni, amelyeket a későbbi években nemcsak a reálérték megőrzéséhez szükséges, hanem annál nagyobb mértékben kellene növelni.

Az új konstrukció összességében méltányosabb és biztonságosabb az eddigieknél. Kifejezetten a mennyiségi arányokon és a mértéken múlik, hogy az új módszer előnyei széles körben érzékelhetők legyenek, alkalmazása a helyi tanácsok fejlesztési esélyegyenlőségét, a lakossági infrastruktúra harmonikus fejlesztését érdemben segítse.

Lényeges, s az elosztási döntés demokratizmusát erősítő feltétel, hogy a fejkvóta megyén belüli differenciálása a lakosság közvetett részvételével történjék: azt a megyei tanácstestület vitassa meg, illetőleg hagyja jóvá.

A fejlesztési eszközök további 50-60%-át a *céltámogatásokra* és a *megyei beruházásokra* szolgáló központi eszközöket a modellszámítá-

sokhoz egy összegben kapták meg a megyék. A megyék közötti egyedi elosztást az ismert determinizmusok, a szükségletekre vonatkozó előrejelzések és a „hagyományos" arányok egyensúlyban tartásának igénye motiválta. Részben ezért nem fedezhető fel benne egyértelmű és következetes elosztási elv — akárcsak a hasonló eddigi elosztási döntésekben. A normatívitás éppen e döntési sáv szükítését kívánná, ami nem képzelhető el másként, mint a fejkvóta — előzőkben javasolt — növelésével.

b) A céltámogatások rendszerének alkalmazása

A nivelláló célzatú *megyei céltámogatások* súlya az összes fejlesztésben mintegy 20% volt (szemben a várt 25%-al), a helyi tanácsok fejlesztési forrásaiban pedig 26% volt, a várt egyharmados arány helyett. Ezek az értékek is erősen szóródtak: a 20%-os átlag 10% és 31% közötti részarányokból áll össze. Az értékelés a megyei beruházásokkal való összefüggésben nyer értelmet. A várt 1 : 1 arány (25 : 25%) megközelítőleg tükröződik a számításokban (20 : 23%) azaz országos átlagként a megyék rendelkezésére álló pénzeszközök nagyjából *megfelelődnek* a megyei beruházások és a helyi tanácsoknak juttatott céltámogatások között. A szóródások azonban rendkívül eltérő megyénkénti megosztást mutatnak. Csupán négy megyében „felezték meg" ezeket a kereteket a két említett lehetséges feladat között. A leggyakrabban a *megyei beruházásokra kötöttek le nagyobb* — helyenként 2-4-szer nagyobb — *összeget*, mint a céltámogatásokra, és csak négy megyében volt fordított az arány. Az általános kép inkább az, hogy a megyék többsége a megyei beruházásokat preferálta a céltámogatásokkal szemben. Ez természetesen ez utóbbiak feltételeire, a pályázati rendszerek kialakítására és funkcionálására is hatással volt.

A megyei céltámogatások funkciója a próbaszámításokban az általános nivellálás mellett a városhálózat viszonylagos veszteségeinek kompenzálása lett. (A településcsoportok részesedési arányait némileg „visszahúzták" a városok felé.) Ez részint a célok, részint a pályázati feltételek meghatározása segítségével történt.

A céltámogatások odaitélése nem volt automatikus; tulajdonképpen nem is lehet az. *Túljelentkezés* esetén a megye megnövelhette az adott célra fordítható keretet — ekkor beszélhetünk automatikus támogatásról —, vagy rangsorolhatta az igénylőket. Közbülső megoldásként a megye módosíthatja a pályázati feltételeket, azaz úgy vehette elejét a későbbi rangsorolásnak, hogy annak szempontjait beépítette a feltételek közé. Ezzel igyekeztek elkerülni a megyei beruházások elvisel-

hetetlen redukcióját. *Aluljelentkezés* esetén természetesen a feltételek enyhítése következhet be: ilyenkor feltehetően nem az igény kevés, hanem a megajánlott támogatás, vagy — ami ugyanaz — az adott fejlesztésekhez szükséges helyi forrás.

A *támogatott célok* részint követték a központi prioritásokat (lakás, vízellátás, általános iskola), részint kiegészítették azokat. Számuk általában megyénként 5-8, de akadt megye, ahol 12 volt. A célok nagy számából, de még inkább abból a felfogásból eredt a pályázati feltételek közös sémája: a megye fizeti az adott létesítmény költségeinek *meghatározott százalékát* vagy maximum egy adott *fix összeget.* Ebből következik, hogy a támogatott fejlesztés *többi* költségét a pályázó helyi tanácsnak kellett állnia. A céltámogatással tervezett fejlesztésekben a megyei támogatás átlagosan ugyanannyi helyi forrást mobilizált, mint amekkorát ő maga (általában 45-50%-os részesedést) vállalt. Az átlag körüli szóródás igen erős volt: a céltámogatás néhol elérte a bevont helyi forrásoknak háromszorosát. Másutt az utóbbiak haladták meg nagymértékben a támogatás összegét. A megyék azonban egyöntetűen orientálni kívánták a helyi bevételeket is a támogatások odaítélésével. A szabad rendelkezésű bevételekből (fejkvóta + érdekeltségi bevételek fejlesztésre fordított része) mintegy 40-45%-ot a céltámogatások révén sikerült irányítottan terveztetni. Helyenként e források 80%-át állították a támogatott célok szolgálatába. A normatív lehetőség arányában kifejezve: a fejkvóta 54%-át (de volt megye, ahol a 90%-át) a céltámogatásos fejlesztésekhez való helyi hozzájárulás kötötte le.

Kérdéses azonban, hogy ez az egyöntetűen alkalmazott céltámogatási szerkezet valóban olyan célszerű-e? Nem hozza-e vissza túlzottan a rendszerbe a megyei befolyásolás jellegzetességeit? Ahhoz, hogy a szabad rendelkezésű források valóban szabad rendelkezésűek legyenek, jobban hozzájárulna, ha a céltámogatási rendszer kevésbé kívánná bevonni, orientálni ezeket. *Kevesebb célra, de a beruházás összegének nagyobb hányadát adni* — ez lenne a kívánatos!

A helyi források a támogatást így is kiegészíthetnék, de ez nem lenne az adott fejlesztés megvalósításának feltétele, inkább az ellátóképesség bővítését vagy a minőségi paraméterek javítását szolgálná.

A céltámogatások modellszámításokban alkalmazott szerkezetében a szűkösségnek áldozatul eső feladat a szociális *lakásépítés* volt. Minthogy a lakásépítés apró egységekre osztható beruházásfajta, a szociális lakásépítés minden eddiginél erősebb visszafogása, redukciója volt tapasztalható. Nem nehéz megjósolni, hogy a szociális lakásépítés „kihajózása" elsősorban a városokban okozna növekvő feszültségeket. Emel-

lett a községi lakáshiány, illetve a gyenge minőségű lakások cseréjének problémáját a tanácsi szféra — akárcsak eddig — továbbra sem tudná kezelni.

A számításokban ahány megye és ahány elhatározott cél, annyiféle céltámogatás alakult ki. Ezt a színképet általában nem lenne érdemes egységesített (központilag kiadott) feltételrendszerekkel elszürkíteni. *Kivételként* mégis másfajta eszközöket igényelne a *szociális lakásépítés*, nehogy ebben a céltámogatás decentralizált rendszere indokolatlan hiányhelyzeteket és igazságtalan elosztási gyakorlatot hozzon. Ezen a területen ugyanis a támogatásnak nemcsak a tanács, hanem szinte közvetlenül az egyes *állampolgár* a címzettje. Ezért nem indokolható, nem is tartható, hogy szociális lakáshoz juttatás címén emitt 100 ezer, amott 400 ezer forint legyen az állami segítség. Ebben a kérdésben a decentralizált döntés esetenként méltánytalan differenciáláshoz vezethet. Az ellátottság és az esélyek kiegyenlítésére ezt a pályázati feltételrendszert helyesebb lenne *egységes alapokra helyezni.*

A modellszámítások tapasztalatai megerősítették, hogy a népgazdasági tervcélok közvetett eszközökkel történő érvényesítésének a céltámogatás megfelelő eszköze lehet. Nyilvánvaló, hogy ez jóval bonyolultabb, mint az eddigi közvetlen beavatkozó típusú módszerek. Az ismertetett kezdeti zökkenők ellenére — úgy véljük — nem az a kérdés, hogy ilyen irányban kell-e folytatni a korszerűsítési munkát. Az igazi kérdés: a hátralevő időben miképpen orvosolhatók az új módszer „gyermekbetegségei", annak érdekében, hogy a ma még újszerű céltámogatás a helyi tanácsok önállóságát erősítő módon állja majd a gyakorlat próbáját.

4. A bevételi csoportokkal összefüggő tapasztalatok

A szabályozott bevételek között a modellezés alkalmával olyan források szerepeltek, amelyek nagysága meglehetős pontossággal, biztonságosan tervezhető. Ennek érdekében — a már említett forrásátrendeződésen kívül — változott a képzés módja és jellege.

a) A városi-községi hozzájárulást nem a vállalati nyereség, hanem a bértömeg százalékában kellett számításba venni. A próbaszámításokban feltételezett 11%-os bérarányos VKH mellett a szabályozott helyi bevételek a biztonságos gazdálkodási sávon belül 45, a teljes gazdálkodási alapban 38%-ot tettek ki; a VKH részaránya 6, illetve 2% volt.

Ez utóbbi bevételek vonatkozásában a legfontosabb változás az, hogy ezek *a keletkezésük helyén maradnak.* A vállalati befizetések (az eddigi megosztott források) megyei központosítását és újraelosztását

ért kritika alapját veszti. A próbaszámításokban a VKH-t azoknak a tanácsoknak a pénzalapjában tervezték, ahol a vállalati és szövetkezeti telephelyek vannak. Ugyanakkor ennek a forrásdekoncentrációnak a hatását némileg közömbösíti az a körülmény, hogy az egységes pénzalapon belül a szabályozott helyi bevételek a feltételezett működési költségeknek mintegy 50%-át fedezték. Érvényesült a szabályozásnak az az újdonsága, hogy e bevételek helyben maradnak, de továbbra is jelentős marad az állami támogatás. A különböző forrásfajták aránya önmagában nem perdöntő a helyi önállóság szempontjából. A helyi gazdálkodás biztonsága szempontjából és az önfinanszírozás irányába való haladás mégis indokolja, hogy szüküljön a kiegészítő állami támogatások sávja, amely ismétlődő tervezési alkuk tárgya lehet.

b) Az állami támogatások részaránya a modellszámításokban – amint erről már esett szó – változatlanul magas maradt (55% körüli). Csökkentené az arányt, ha a szabályozással új forrásokat lehetne bevonni a tanácsok pénzalapjába. Megoldás lehetne a VKH elosztásának olyan módszere, ami a jelenlegi szélsőséges allokációt mérsékelné. További probléma, hogy a telephelyek tanácsaihoz szabályozott VKH nem veszi figyelembe a más településekről bejáró dolgozók értékalkotó (s így adót termelő) munkáját.

Indokolt, hogy az új szabályozási rendszer bevezetéséig megfelelő javaslatok szülessenek a helyi tanácsok gazdálkodási alapi biztonságát tovább erősítő bevételi szerkezetének kialakítására.

c) Az *érdekeltségi bevételek* súlya az összes megyei forrásban 6,7%, a helyi pénzalapokban 8,1%. Részarányuk a fejlesztésekben — csak az ilyen felhasznált érdekeltségi bevételeket alapul véve — 18% (az érték 7% és 40% között szóródik), míg a *helyi* fejlesztési forrásokban arányuk *24%*. E források között a *településfejlesztési hozzájárulás* és az *átvett pénzeszközök* tervezésében a tanácsok igen óvatosnak mutatkoztak. Nehéz megállapítani, hogy különösen a forrásátvételek esetében valóban ilyen kevésre számíthatnak-e, mint amit a próbatervekben jeleztek? A vélhető alultervezés veszélye az, hogy tulajdonképpen fiktív forráshiányt tervez; a tényleges bevételi többlet viszont felhasználási oldalról esetleg nem illeszthető majd az éves népgazdasági tervekbe.

Mint említettük, a próbaszámításokból arra lehet következtetni, hogy az érdekeltségi bevételeknek csupán a fele jelenik meg a fejlesztések forrásai között, s a többi mintegy felolvad az egyéb, működtetési rendeltetésű feladatokban. Ennek a forráscsoportnak tehát kényszerű kiegészítő funkciója is várható a működési-fenntartási tevékenység finanszírozásában.

d) A *bankhitelek* szerepe a modellszámításokban csekély volt. Funkcióik közül célszerű megtartani az *áthidaló* (technikai jellegű) hitelfelvételt. *Megerősíthető* viszont a *megelőlegező* (célokat előre hozó, például felújítások) funkciója. Gondolni kell — új vonásként — a hibás döntést hozó tanácsok segítségét szolgáló szerep szükségességére.

5. Az új szabályozásra való áttérés megoldandó kérdései

Végül még két problémáról kell szólnunk. Több megyei értékelés is kitért az *áthúzódó beruházások* kérdéseire. Ezek fedezete tulajdonképpen nem építhető be az általános szabályozásba. Emiatt a VII. ötéves tervidőszak első éveit átmeneti szakasznak kell tekinteni, amikor a fejlesztési teendők (és kiadások) egy része determinált. Az előző tervidőszakban elhatározott és megkezdett beruházásokra fordítandó összegek mintegy elkülönítendők az új ötéves terv feladataitól, és részben kívül kell esniök az új szabályozás hatókörén is. Áthidaló megoldásként néhány megyében a megyei céltámogatások rendszerébe építettek be egy-egy „áthúzódó" céltípust. Mások külső megoldásra számítva, a megoldandó feladatokat jelezték.

A közös tanácsok társközségeiben megalakuló *elöljáróságok* gazdasági jogosítványaira, anyagi forrásaik problémáira az általános szabályozás korszerűsítését célzó elképzelések és a próbaszámítások nem tértek ki. Ez a kérdéskör azonban rövidesen az elöljáróságokat érintő egyik legfontosabb probléma lesz, és a tényleges középtávú tervezés már nem tekinthet el megoldásától. Garantált bevételeket az elöljáróságok nem kapnak — nem lesz közvetlen intézményfenntartó feladatuk —, s így a jogszabályokban említett anyagi eszközeik várhatóan az érdekeltségi bevételekből származhatnak. Lényeges előrelépést jelentene, ha a lakossági *településfejlesztési hozzájárulást* a társközségre korlátozódó feladatok esetében az elöljáróság vetné ki és használná fel, míg a közös tanács egész területét érintő célokra a kivetéssel az egyes elöljáróságoknak is egyet kellene érteniök. Másképpen: a településfejlesztési hozzájárulás képezné az elöljáróság gazdálkodó tevékenységének alapját, amelyet ideiglenesen kölcsönadhat más elöljáróságoknak (társulhat is azokkal), vagy véglegesen átengedhet a közös tanácsnak. Ezt a forrást a lakosság önkéntes befizetéseiből, társadalmi munkából és gazdálkodó szervezetektől átvett eszközökből származó források egészíthetnék ki. Ezen túlmenően a közös tanács — ideiglenesen vagy véglegesen — anyagi eszközöket juttathatna az elöljáróságoknak.

III. A KÖVETELMÉNYEK ÉS AZ EDDIGI EREDMÉNYEK VISZONYA

A bevezetésben felsorolt követelményekről — a modellszámítások tapasztalatait összegezve — a következőket állapíthatjuk meg:

1. A helyi önállóság anyagi háttere látszólag csupán mennyiségi kérdés. Leegyszerűsítve: a helyi önállóság akkor nagyobb, ha a felhasználható eszköz több, mint a jelenlegi szabályozás mellett. Az anyagi hátteret bővítik a tárgyalt új bevételi típusok és a feladatok megosztásának új rendje is (normatív fejlesztési lehetőség, helyi szinten képződő felújítási források, érdekeltségi bevételek).

Valójában a gazdasági önállóság *más minőséget* jelent, s részint az eszközökhöz való *hozzájutás* módjában, részint az azok fölötti *rendelkezési szabadságban,* a helyi gazdasági döntések demokratizmusában, a döntést hozók mozgásterének mértékében fejeződik ki. A szabályozás elsősorban ebben jelent lényeges előrelépést.

Nem számszerűsíthető módon, de érdemben javítja a helyi tanácsok gazdasági önállóságát, hogy gazdálkodásuk pénzügyi szabályait, *lehetőségeiket és korlátaikat előre megismerik.* Ezek alapján, a körülményeket gondosan mérlegelve, saját maguk hozhatják meg döntéseiket. A nagyobb előrelátás és gazdasági mozgástér, a felelősség és az érdekeltség jelentékeny bővülése hozzájárul az eredményesség növeléséhez két módon is. A rendelkezésre álló eszközökkel való felelősségteljesebb gazdálkodás nagyobb kényszert jelent a takarékosabb megoldások keresésére, alkalmazására. Ezzel és a rugalmasabb eszközgazdálkodással azonos összegből nagyobb eredmény érhető el. A felhasználási kötöttségek megszüntetése egyidejűleg közvetlen érdekeltséget teremt a helyi bevételi források növelésére, a helyi tanácsok pénzalapjának ily módon történő bővítésére.

2. Erősödik a helyi szükségletek társadalmi elismerésének normatív jellege. A népességarányos forráselosztás markáns normatív elem, míg a megyei céltámogatások odaítélésében is szabályozott, az eseti döntéseknek kevesebb teret engedő mechanizmusok lépnek érvénybe.

3. Az új szabályozás decentralizációs tendenciája mind a felelősség és a feladatok „elosztásának" új minőségében, mind a pénzalapok mennyiségi arányaiban megjelenik. Ugyanakkor a céltámogatásokra és a megyei beruházásokra fordítható eszközök megyék közötti elosztásában a nagyobb nyilvánosság és a normativitás erősítése szükséges.

A konstrukció decentralizált jellegét nyomatékosítaná, ha a forrá-

soknak ez a sávja — amely a központi visszavonulás, s így tervezési alkuk sávja is egyben — valamelyest szűkíthető volna.

4. A pénzfelhasználás központi kötöttségei a működési és a fenntartási kiadások területén is lényegesen csökkennek, a fejlesztési kiadásoknál teljesen megszűnnek. Nem szűnnek meg, bár a módszereket illetően minőségileg változnak a megyei szint elosztási-döntési lehetőségei (fejkvóták differenciálása, céltámogatások kiírása), ezért a megyei magatartás e területen szabályozottabb és könnyebben kontrollálható lesz.

5. A helyben képződő források súlya a pénzalapok bevételeiben várhatóan valamelyest nőhet, ezzel javul a helyi előrelátás lehetősége, a gazdálkodási biztonság esélyei is. Fontosabb azonban a források fölötti szabadabb rendelkezés növekvő lehetősége: a kiadási kötöttségek lényeges oldása, a célcsoportos beruházási kötöttségek megszüntetése, az összevont pénzalap — mind ebbe az irányba mutatnak.

A kísérleti tervszámítások tapasztalatai alapján ugyanakkor a pozitív változások határait is érzékelni lehet: az új szabályozás a központ-megye viszonylatban a költségvetési korlát viszonylagos „keményedésével" járhat. A megyei-helyi kapcsolatban pedig fennmaradhat az a lehetőség, hogy a megyék a céltámogatással s részben a fejkvóták differenciálásával is a szükségesnél nagyobb mértékben „orientáljanak".

A változások — közhelyszerű — logikája, hogy az új lehetőségek és az azokat korlátozó kényszerek közötti előrevivő, értelmes közmegegyezés valójában csak fokozatosan alakulhat ki s eredményezhet végül az *irányított* és *irányító* szintet egyaránt kielégítő, kiegyensúlyozott tanácsi gazdasági irányítási rendszert.

Befejezésül: a tanácsi gazdálkodás korszerűsítését szolgáló munkálatok előkészítő stádiumában, és azóta is, sokan és a tanácsi gazdasághoz való kapcsolódásuktól függően, néha végletesen eltérő módon minősítették a továbbfejlesztési elgondolásokat. Hol a tervezett lépések nagysága, hol a várható eredmények, másszor inkább a várható veszélyek nyomtak többet a latban. Ilyenformán vannak, akik korszakos változásnak, mások viszont kis lépéseknek tartják a tanácsi irányítás most még „öntőformában" alakuló új rendszerét. Az elvégzett modellszámítások többségében pozitív tapasztalatai mégis a minőségi változások nagyobb esélyeit jelzik.

Természetesen a formálódó új tanácsi gazdálkodási rendszer előzetes megítélése is fontos, de jóval előbbre való, hogy fejlesztése folyamatosan lépést tartson a gazdaságirányítás egészének korszerűsítésével.

Valójában a továbbfejlesztés akkor éri el igazán célját, ha a gazdasági tervezés és szabályozás jövőbeni rendszere — a már másfél évtizede meglevő jogi kereteknek növekvő tartalmat adva — alapfelfogásában segíti a helyi tanácsok gazdasági önállóságának növelését, teljesebbé válását.

LEHETŐSÉGEK ÉS KORLÁTOK A TANÁCSI TERVEZÉSBEN*

A gazdaságirányítás továbbfejlesztésének irányelvei kijelölték a *tanácsi tervezés és szabályozás* korszerűsítésének irányait, az önállóságot érdemben elősegítő lépéseket. Ezek közül fontos, hogy lényegesen javuljon a helyi önállóság *anyagi háttere*, és a társadalmilag elismert szükségletek kielégítését *normatív juttatások* és megyei céltámogatások szolgálják. Tegye lehetővé a szabályozás, hogy a *helyi tanácsok* rendelkezzenek a működési, fenntartási és fejlesztési eszközök nagyobb hányadával. Ezzel egyidejűleg mérsékelni szükséges a központi kötöttségeket és a megyei tanácsok elosztó funkcióit, továbbá a lakossági infrastruktúra működtetése és fejlesztése érdekében a rendelkezésre álló forrásokon belül jelentősen növelni kell a helyben képződő, illetőleg a helyi rendelkezésű eszközök arányát. Az új, már 1986-tól érvénybe lépett szabályozási és tervezési rendszernek *az eddigieknél nagyobb lehetőséget kell adnia a helyi tanácsok saját elhatározáson alapuló gazdasági döntéseire.*

HONNAN LESZ BEVÉTEL?

A VII. ötéves terv készítésekor alapelv volt, hogy *az ellátandó feladatok kerüljenek közelebb az érintett lakossághoz;* az alap- és a középfokú infrastrukturális ellátásban bővüljön a helyi tanácsok szerepe.

A megyei tanácsok feladata a megye egészét vagy több települést ellátó létesítmények, intézmények működtetése, részben fenntartása, illetőleg ezek fejlesztése. Változatlan maradt felelősségük területük harmonikus fejlesztéséért, az alap- és középfokú ellátás megyén belüli indokolatlan különbségeinek mérsékléséért. Új követelmény, hogy

* Megjelent a *Magyar Nemzet Megújuló gazdaság* rovatában, 1987. január 20-án.

e feladatukat a megyei tanácsok a helyi tanácsok önállóságával harmonizáló módon, közvetlen módszerek helyett a közvetett szabályozás eszközeivel lássák el.

A működési kiadások tervezése az eddigiekhez hasonlóan, a megelőző időszak — a *bázis* — kiadásaiból kiindulva, növekedési indexek, automatizmusok segítségével történt. Az új intézmények, létesítmények működtetési költségeit, csakúgy mint eddig, a „költségvetési tervezési normatívák" segítségével lehetett kiszámítani. A felújításokra fordítható összegeket szintén az eddigihez hasonló módon, felújítási kulcsok alapján, valamint költségvetési kiegészítéssel — támogatással — számították a tanácsok.

Az előbbiektől eltérően *teljesen újszerűen tervezték a legfontosabb fejlesztési feladatokhoz szükséges kiinduló eszközöket.* 1986-tól bevezették a korszerűsítés egyik leglényegesebb elemét, a normatív fejlesztési lehetőséget — *(fejkvóta)* —, ami a lakosságszám alapján, tanácscsoportonként differenciáltan illette meg a helyi tanácsokat. Az öt évre feltételezett fejlesztési eszközöknek kereken 40%-a jutott a megyei tanácsokhoz állandó népességük arányában. A fejkvótát tanácscsoportonként a megyei tanácsok differenciálták.

A biztonságos szint fölött a helyi gazdálkodási lehetőséget még két fontos bevételcsoport egészítette ki: a konkrét fejlesztésekhez ellátottság alapján megpályázható *megyei céltámogatások,* valamint az *egyéb érdekeltségi bevételek.* Mindkét tervezési-szabályozási kategória *új* a tanácsi gazdálkodásban.

A céltámogatás a megyei irányítás, befolyásolás tipikusan *közvetett* eszköze. A támogatott célokat és a pályázati feltételeket — a megyén belüli szükségleteket, illetőleg ellátottsági körülményeket mérlegelve — a megyei tanácsok határozták meg.

Az egyéb érdekeltségi bevételek a helyi tanácsok közvetlen ösztönzését fejezik ki a helyi erőforrások mozgósításában. E körben a kevésbé biztonságosan tervezhető, de a tanács szervezőmunkájától függő bevételeket kellett számításba venni. A helyi tanácsok gazdasági mozgásterének érdemi növelése érdekében a jelenlegi kettő helyett (működési költségvetés, fejlesztési alap) *egy összevont pénzalap* szolgálja a gazdálkodást mind a helyi, mind a megyei tanácsoknál.

A működési kiadások részaránya a tervek szerint az összes kiadásban 75% körül alakul, s így a fejlesztési részarány nem növekszik, hanem csökken. (Egyes várakozások szerint a két pénzalap összevonása következtében a fejlesztési kiadások súlyának növekedésére kellett volna számítani.) A működési kiadások tervezése változatlan módszerrel, bá-

zisalapon történt, s a növekedés mértékeként elismert automatizmusok most is lényegesen elmaradnak az áremelkedések várható ütemétől. Feltehető, hogy a fejlesztések visszaesése (egyes megyékben még folyó árakon számolva is) részben arra vezethető vissza, hogy *a tanácsok kénytelenek szabad rendelkezésű forrásokat átcsoportosítani működési kiadásaikra.* (Minthogy ezekért felelősek elsősorban.) Ez a körülmény arra hívja fel a figyelmet, hogy az új szabályozórendszer legprogresszívabb elemei, a szabadon felhasználható fejkvóta és érdekeltségi bevételek a működési kiadások nyomott tervezése miatt *nem tudják* kifejteni a tőlük várt hatásokat.

IGAZSÁGTALAN KÜLÖNBSÉGEK

A fejkvótákat a megyék háromnegyede öt fokozatban, a többiek 3-4 fokozatban differenciálták. Így összesen 90-féle fejkvóta lépett érvénybe. A legnagyobb és legkisebb fejkvóták közötti eltérések — a megyéken belül — két-ötszörösek. A községek részesedése a fejkvótás fejlesztési forrásból átlagosan 25%. Ez nagyobb, mint eddigi részesedésük volt az összes fejlesztésekből. A közösségi fejkvóták ugyanakkor természetesen a megyei hovatartozástól függően is változnak (2000 Ft és 5000 Ft/fő/5 év között), akárcsak például a megyeszékhelyeké, ahol a fejkvóták 7770 és 13 ezer 150 forint közötti értékeket vesznek fel. Egyes megyékben a fokozatok növekedési ütemeit is differenciáltan állapították meg, s így a fejkvóták megyén belüli elosztása további megyei „településpolitikai szabályozó eszközzel" bővült. Mindez igen élesen veti föl azt a kérdést, hogy vajon helyes volt-e a fejkvóták differenciálását megyei szinten decentralizálni? Úgy vélem ugyanis, hogy *az azonos méretű, funkciójú, de különböző megyékhez tartozó települések fejkvótáinak másfél-, két-, két és félszeres különbségeire nem adható elfogadható indokolás.*

A céltámogatásoknak a megyék közötti elosztásában a központi tervező szervek igyekeztek szakítani a bázisalapú tervezéssel. Nem tekintettek el azonban a szükségletszámítások segítségével közelíthető kiegyenlítő szándékoktól, s ezen az alapon négy megyét külön fejlesztési támogatásban részesítettek. Az ajánlott megyei célok között a lakásfejlesztés részaránya átlagosan 50% körül alakult. (Akadt megye, ahol ez az ágazat a céltámogatásokból csak 18%-ot kötött le, míg másutt 75%-ot.) A korábbi helyi és megyei magatartás, amely a célcsoportos lakástámogatást „ingyen"-forrásnak tekintette, s így szinte feltétel nélküli versengéshez vezetett, megszűnt. Most a tervezés több fordulójában mintegy rá kellett beszélni a tanácsokat, hogy terveikben

közelítsék a központi szervek által előirányzott lakásszámot. A mostani, újdonsága miatt bonyolult tervezési folyamatban fény derült arra is, hogy *egyes tanácsi feladatoknak a tanácsi szintek közötti megosztása meglehetősen tisztázatlan.* A kiemeltnek tekintett középiskolai fejlesztésekre, illetve ezek megyei céltámogatására a vártnál kevesebb helyi igény futott be. Helyi (többnyire: városi) szinten ezt a feladatot nem települési, hanem körzeti jellegűnek tekintették. Mivel a céltámogatást helyi forrásokból is meg kellett volna toldani, az érintett tanácsok inkább más, szorosabban helyi természetű feladatokat részesítettek előnyben. Hasonló helyzet alakult ki a lakásfejlesztések tervezése során is. A megyék, majd a helyi tanácsok is, vonakodtak „visszatervezni" a központi elképzelésekben várt lakásmennyiséget. Megyei szinten ez a céltámogatások közti „ágazati" arányokat érintette: ha erre a kiemelt feladatra többet szánnak, a többire kevesebb jut. A helyi — főként városi, körzetközponti — tanácsoknál pedig arról kellett dönteni, hogy ehhez vagy egyéb feladatokhoz tegyék-e hozzá a maguk szabad rendelkezésű fejlesztési forrásait. Ezek a dilemmák szintén a felelősség és a feladat megosztásának tisztázatlanságára utalnak.

KIPRÓBÁLNI SEM LEHET

A megyénként és feladatonként nagyon különböző céltámogatási feltételek ugyanazt a kérdést vetik föl, mint a fejkvóták megyénkénti differenciálása: *helyes volt-e ezeket a döntéseket megyei szintre decentralizálni?* Az eredmény ugyanis az lett, hogy egy-egy lakásegységre, tanteremre stb. eltérő állami támogatás (!) jár, attól függően, hogy az objektumot melyik megyében fekvő település kívánja megépíteni. *Ezek az eltérések, nézetem szerint igazságtalanok és racionálisan nem indokolhatók.*

A szabályozott és az érdekeltségi bevételek tervezésének legfőbb ellentmondása az, hogy a tanácsok ezek központi növekedési előirányzatait túl feszítettnek találták. Mindez a már említett ellentmondásra utal vissza: a működési kiadások szűkös tervezését a várható helyi bevételek túlbecslése egészíti ki, s így a szükségesnek ítélt állami támogatás még kevesebb. Ezek együttes hatásaként a működési és fejlesztési pénzalap összevonása, valamint a szabad rendelkezésű források megjelenése a tanácsokat a fejlesztések önkéntes visszaszorítására kényszerítik. Bár a beruházások visszafogására jelenleg kétségtelenül szükség van, meg kell jegyeznem, hogy ezt a módszert nem tartom sze-

rencsésnek. Részint azért nem, mert így az új tanácsi szabályozórendszer liberalizálást hordozó elemeit *ki sem lehet próbálni*, részint pedig azért, mert az akadályok (kiadások alulbecslése, bevételek túlbecslése) nyilvánvalóan irreális feltételezésekből állnak, azaz mesterségesek.

Végül a lakossági településfejlesztési hozzájárulás (TEHO) bevezetésének tapasztalataihoz fűznék néhány megjegyzést. Az új hozzájárulást (és a kitűzött célokat) a nagyvárosokban kisebb, a falusi térségekben nagyobb egyetértés fogadta. A TEHO, az eredeti elképzelésekhez képest csökkentett központi várakozásoknak megfelelően, a tanácsi források egy százaléka körüli összeget tesz ki majd; általában olyan beruházásokhoz járul hozzá, amelyek anyagilag nélküle is megalapozottnak ígérkeztek. E csekély összeg véleményem szerint nem áll arányban a TEHO bevezetését övező vitákkal, a helyi és országos közvélemény felbolygatásával. A szavazás módját, az eredmények értékelésének módszerét egységes, egyértelmű szabályozásnak kellett volna rögzítenie. A konstrukció alapjában véve azonban azért nem szerencsés, mert össze kívánja kötni a *helyi népszavazás* és a *helyi adóztatási autonómia* — korlátozott – kísérletét. Mindkettőt időszerűnek tarthatnánk, de nem egymással összekapcsolva (adózási kérdéseket nem szokás népszavazásra bocsátani), és nem országos kampány keretei közt. A presztízsveszteség — utólag — félreérthetetlennek és feleslegesnek látszik.

VÁLASZ A *TÉR ÉS TÁRSADALOM* KÉRDÉSÉRE*

A *TÉR ÉS TÁRSADALOM* KÉRDÉSE — A TANÁCSI GAZDÁLKODÁSRÓL

A *Tét* szerkesztőbizottsága (eltökélvén, hogy a postás mellett maga is kísérletet tesz a folyóirat szerkesztésére), annak érdekében, hogy az általa időszerűnek, általános érdeklődésre számot tartónak ítélt kérdésekben a válaszadásra hivatottak véleményt nyilvánítsanak, vita, párbeszéd alakuljon ki, időről időre felteszi a *Tét* kérdését. Válaszadásra közvetlenül is felkéri a lehetséges válaszadók egynémelyikét, de örömmel fogadja a további hozzászólásokat, véleménynyilvánítást is.

A *Tét* első kérdésének feltevését az a szenvedélyes vita indokolja, amely a korábbi másfél évtized településhálózat-fejlesztése, településpolitikája körül alakult ki, s melynek egyik központi kérdése épp a fejlesztési források elosztása, az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció hierarchikus kategóriarendszeréhez igazodó tanácsi pénzelosztási rendszer volt, az a gyakorlat például, amely a rendelkezésre álló tanácsi fejlesztési eszközök 92, 88, majd (a VI. ötéves tervben) 80%-át a városoknak juttatta, a városok közül is rendkívül kedvezményezett helyzetbe hozva a megyeszékhelyeket. A településpolitikai viták során talán a legtöbb javaslat is a tanácsi pénzalapok elosztására vonatkozóan hangzott el, igaz, többségük megmaradt a „helyben képződött pénz helybenhagyása" — nagyon is vitatható — elvének ismételgetésénél. E viták, a településfejlődésben bekövetkezett változások és a politikai-társadalmi konstelláció módosulása (például a demokratizmus szándékolt fejlesztése) következtében az OTK — a végtiszteletet is

* Megjelent a *Tér és Társadalom* 1987. 3. számában.

nélkülözve — kimúlt, helyébe igazán koncepcióértékű elképzelés nem lépett. Viszont a változó elképzelések messzemenően tükröződnek az 1986 elején bevezetett — a korábbitól lényegesen különböző — tanácsi gazdálkodási rendszerben. Vajon ezzel megnyugtatóan rendeződött a tanácsi pénzgazdálkodás, a kívánatos fejlesztések megvalósíthatósága, a társadalmi igazságosság, az arányosabb településfejlődés viszonya? Úgy véltük, időszerű feltenni a kérdést: „A tanácsok pénzgazdálkodásában, a fejlesztési források elosztásában és felhasználásában bekövetkezett változások mennyiben segítik — kellően segítik-é — a módosuló településpolitika céljainak megvalósítását? Kérdésünket részleteztük is.

- Miben látja a tanácsi gazdálkodási rendszer változásának legfontosabb elemeit?
- Az ön által ismert területen (ország, megye, település) milyen konkrét módosulásokat eredményezett a tanácsi gazdálkodás új rendszere?
- Mit jelent a módosulás az egyes települések, településtípusok (mint például a megyeszékhelyek, városok, nagyközségek és községek, aprófalvak stb.) esetében?
- Milyen célok, szempontok vezették az illetékeseket az új elosztási rendszer helyi gyakorlatának kidolgozásakor?
- Milyen új elemei vannak a megyék településfejlesztési politikájának; eredményesen szolgálja-é e célkitűzéseket az „új" pénzgazdálkodási rendszer?
- Milyen gondok, milyen új „feszültségek" merültek fel az új rendszer kidolgozása, működtetése során? Szükségesnek lát-e további változtatásokat, módosításokat a jelenlegi szabályozásban, illetve gyakorlatban?
- Kellően érvényesíthető-e a jelen gyakorlatban a települések önkormányzati jellege, a lakóhelyi demokratizmus?

A *Tét* kérdésére érkezett válaszok közül e számban egyet teszünk közzé: *Vági* Gáborét (Államigazgatási Szervezési Intézet).

Nem érezzük feladatunknak, nem látjuk szükségét, hogy tételesen állást foglaljunk a felmerülő vitás kérdésekben, kiemeljünk, súlyozzunk, összegezzünk. Egy megjegyzés azonban kikívánkozik belőlünk: a közölt válaszokból is kitűnik: a terület- és településfejlesztés szerepének az elmúlt két évtizedben történt állandó hangoztatása, az OTK és a körülötte kialakult vita, bizonyos elvek tisztázása, az elmúlt évek nem lebecsülhető kutatásai sem voltak elégségesek ahhoz, hogy a területi tervezés felnőjön az ágazati tervezés mellé, hogy szemlélete, céljai, módszerei általánosan elismertek, ismertek és használtak legyenek.

A céltámogatások sorában sajátos területi célok alig-alig bukkantak fel, a halmozottan hátrányos helyzetű területek fejlesztésére szánt „céltámogatás" összege a tanácsi pénzeszközök között is megmosolyogni valóan csekély. S a megyék gyakorlatát figyelemmel kísérő pénzügyi szakember véleménye szerint is a megyék egy része aligha tudná az általa kialakított gyakorlatot konzekvens érv- és indokrendszerbe foglalni. Szolnok megye példája viszont bizonyítja, hogy a regionális kutatások létjogosultsága nő, szerepvállalási lehetőségei bővülnek a sokszínűbbé váló településpolitika, tervezési gyakorlat feltételei között; a kutatási eredmények közvetlenül is felhasználhatók a tervezés gyakorlatában.

Beluszky Pál

VÁLASZ A TÉT KÉRDÉSÉRE

Magyarországon az állami költségvetés részesedése a GDP-ből nemzetközi mércével mérve nagy; ezen belül azonban a *helyi kormányzatok* (megyei és helyi tanácsok) részesedése kicsi, jóval a gazdaságilag fejlett országok átlaga alatt van. A helyi kormányzatok — ha eltekintünk az egyes országokban a helyhatóságok által folyósított társadalombiztosítási kiadásoktól — nagyjából mindenütt *hasonló lakossági infrastruktúrát és szolgáltatásokat látnak el.* Az, hogy a tanácsi költségvetések részesedése a GDP-ből viszonylag igen csekély, egyszerűen arra utal, hogy ezek a szolgáltatások és létesítmények nálunk *kifejletlenek és gyenge színvonalúak.*

A fenti kiindulás *kizárja,* hogy a szóban forgó (tanácsi) infrastruktúra fő problémáját az ingyenes szolgáltatásokban s általában az ingyenesség vagy alacsony térítési díjak által okozott *pazarlásban* lássuk. (Ez még a lakásgazdálkodásról is nehezen mondható el; a házgyári technológiával megvalósuló állami lakásépítés például akkor is pazarló volna, ha termékeit kizárólag az OTP-n keresztül értékesítené, és szociális lakáselosztás egyáltalán nem létezne.) Biztosra vehető, hogy ezen a területen *jobb* szolgáltatások csak *több* ráfordítással működhetnek, s így a pazarlás emlegetésének „takarékossági" implikációi különösen nem helyénvalók itt.

A mondottak konkretizálásához zárójelbe kell tennünk azt a kérdést, hogy a tanácsi szolgáltatások mai köréből *mely tevékenységek léphetnének ki;* tegyük fel, hogy *teljesen* egyik sem. Ez a „kilépés" egyébként három formában történhetne:

1. Az adott tevékenység *üzleti* formában (piaci vállalkozásként) önállósul;

2. vegyes finanszírozású *non-profit* szervezetbe kerül át;

3. megmarad *költségvetési* (esetleg a társadalombiztosítás által finanszírozott) szervezetnek, de *a helyi közigazgatástól független* országos szervezetlánc részeként (a szociálpolitikai vagy az egészségügyi tevékenységek egy részével kapcsolatban vetődött már fel ez a gondolat). Csupán jelezni kívánom, hogy az első formát nem tekintem önmagában vett értéknek („ahol lehet, piacosítani kell"), hanem inkább a legracionálisabb *és* legigazságosabb formákra kellene törekedni. (A decentralizálási törekvések — hasonlóan — nem egyszerűsíthetők arra a követelésre, hogy a lakóhelyi infrastruktúra kérdéseiben minden döntés kerüljön *helyi* szintre; helyesebb volna a *kompetens* szintek döntési lehetőségeit hangsúlyozni és értelmesen elkülöníteni.)

Bármekkora tevékenységi kör szakadjon is le a közelebbi vagy távolabbi jövőben a mai tanácsi szolgáltatásokról, s történjék ez az említett formák közül bármelyikben, nem valószínű, hogy a *finanszírozási kapcsolat* teljességgel megszűnnék. (A pénzügyi elkülönülés a tanácstól független szociálpolitikai vagy egészségügyi szervezetrendszer különválásakor lehetne talán a legerőteljesebb.) Az üzleti vállalkozásoknak vagy non-profit intézményeknek átadott feladatok esetében a tanácsok valószínűleg továbbra is részt vesznek az adott szolgáltatás finanszírozásában; támogathatják annak igénybe vevőit, de a tevékenységet végző szervezetet is.[1]

A tevékenység „kiszerződése" (például állóeszköz-karbantartások) régóta alkalmazott és bevált módszer — és nyilvánvaló, hogy ilyenkor szó sincs a tanács pénzügyi felelősségi körének szűküléséről. A pénzügyi kapcsolat fönnmaradása tehát egyszerűen azt jelenti, hogy a tanácsok kiadásai nem feltétlenül csökkennek közvetlen tevékenységi körük egy részének „kiszerződésével" (amire kétségtelenül vannak törekvések). Ezen sokat megtakarítani nem lehet; annál is kevésbé, mert a probléma, mint említettem, inkább a — közvetlen vagy közvetett — tanácsi szolgáltatások szűkössége, kiépítetlensége. Bármilyen fenntartó-működtető szervezetben képzeljük el a bővítésüket (például az idősgondozás kiterjesztését), az többletforrásokat fog igényelni a költségvetési — így a tanácsi — szektortól is.

Ezzel itt zárójelbe tesszük — megkerüljük — azt az elgondolást is, amely a lakosságtól valaminő münchhauseni bravúrt kívánna látni, tudniillik, hogy önnön hajánál fogva húzza ki magát a mocsárból. Pillanatnyilag a lakosság sem pazarol. Eladósodnia még lenne mire, de hitelezni — sejtésem szerint — nem sokáig lesz képes. Lakossági többletforrások a teljes népgazdaság általános konjunktúrájával vagy egyé-

ni többletmunka révén keletkezhetnek. Az utóbbi lehetősége biztosan véges. Ha pedig konjunktúra sincs, és az önkizsákmányolás sem fokozható, akkor az önkizsákmányolásnak egy kevésbé látható, mondhatni, intenzív formája jöhet csak szóba: a fogyasztási szerkezet átalakítása, a jelenlegi fogyasztási színvonal föláldozása infrastrukturális beruházások és szolgáltatások ellenében. (Ez volna a münchhauseni mutatvány.) Bármerről nézzük, a tanácsoknak szükségük lesz pénzre; sem pénzügyi felelősségüket, sem kiadásaik terheit nemigen ruházhatják át másra. E bevezető kitérő értelme: olyan megoldásokon gondolkodunk, amelyek a jelenlegi helyzetből indulnak ki, s amelyek nem zárnak ki ugyan kisebb-nagyobb szervezeti-intézményrendszeri változásokat, de nem is tolják át az összes mai problémát az e változásokhoz fűződő várakozásokra.

A jelenlegi helyzet értelmezéséhez

A tanácsi gazdaság szabályozásának és tervezésének 1986-ban életbe lépő új rendje elveiben is, gyakorlatában is számos kompromisszumot tartalmaz. Az elvi kompromisszum lényegében két funkcionális főhatóság, az OT és a PM között köttetett meg. Az előkészítés fázisában mindkét szervezet saját, a másikét kizáró koncepcióval állt elő. A korábbi munkamegosztás és kompetencia magyarázza, hogy míg a PM elképzelései a *működési-fenntartási* tevékenység finanszírozásában is azonnali (bár első lépésben csekély mértékű) átrendeződést idéztek volna elő, az OT tervezete elsősorban a *fejlesztések* finanszírozására és a *tervezési* mechanizmusra koncentrált. A szakértői, majd bizottsági viták során az OT javaslata győzött. E győzelem „ára" az a kompromisszum, hogy a tervezési folyamat és a fejlesztések finanszírozása csakugyan elveiben módosult, de a működési kiadások tervezése (a felújításokétól eltekintve) érintetlen maradt.[2] Ezenközben a kétféle — működési és fejlesztési — tanácsi pénzalapot egységes alapba vonták össze. (Ez a változás mindkét koncepcióban szerepelt.) Mivel a tanácsi kiadások túlnyomó része — 70-75%-a — a működtetést-fenntartást szolgálja, a fejlesztési finanszírozás új elveinek mintegy e nagyobb tömeg árnyékában kellene kifejteniük a várt hatásokat — ráadásul attól immár nem elkülönített rendszerben, hanem közös keretek között.

A gyakorlati kompromisszum részben az elvi kompromisszum következménye, részben pedig egyszerűen abból ered, hogy az új rendszert továbbra is szűkülő népgazdasági és költségvetési források mellett, idestova gazdasági válsághelyzetben vezették be. Pénz nem lett több.

Végső soron erre vezethető vissza, hogy ez a korlátozott reform egyelőre abban sem ígérkezik sikeresnek, amiben az lehetne. (Saját, belső korlátainak és óvatos, kompromisszumos jellegének tárgyalására még visszatérek.)

Ami nem változott: a *működési-fenntartási kiadások tervezése.* Ez a tanácsi gazdasági tervezés kiindulópontja. Igaz ugyan, hogy a *bevételek* köre, szerkezete, csoportosítása 1986-tól módosult, de e változások csupán a helyi bevételeket érintik. Mivel pedig ezek nem fedezik az összes kiadást — csak annak 50-60%-át —, *állami támogatásra* is szükség van. (Az állami támogatások — később részletezendő okokból — elvi tartozékai a helyi kormányzatok pénzügyeinek; a problémákat tehát nem lehet a helyi bevételekből történő önfinanszírozás követelésével „rövidre zárni".) Ha kell állami támogatás, akkor az a kérdés is létezik, hogy *mennyi* kell? Mekkora kiegészítést nyújtson a központi költségvetés a helyi és megyei tanácsoknak? A válasz: addig kell feltölteni ezek bevételeit, hogy elismert (elismerhető) *kiadási igényeiket* fedezni tudják. Az elismerhető kiadási igény megállapításának módszere viszont 1986-ban sem változott. Ez tulajdonképpen évtizedek óta úgynevezett ráépítéses tervezéssel történik; az előző évi kiadásokhoz — pontosabban: kiadási tervekhez, előirányzatokhoz — hozzáadják a *bérfejlesztést* és a várható *áremelkedések* hatásait (az úgynevezett automatizmusokat), azután a majdan *belépő fejlesztések* (új létesítmények, új státusok) *működtetési szükségleteit,* végül az elismert többletigények, a szolgáltatások színvonalát emelni hivatott, úgynevezett *minőségi fejlesztések* kiadási szükségleteit. Az utóbbi elem alkudozások, végső soron egyedi döntés tárgya; annak a megyének s a megyén belül annak az ágazatnak a minőségi igényeit ismerik el inkább, amely érdekeiért leghathatósabban képes küzdeni. A középső elemet, az új létesítmények igényét úgynevezett normatívák rögzítik; ezek viszont időről időre szintén változnak, s részben ugyancsak hosszas viták, alkuk eredményeit tartalmazzák. (Itt inkább az ágazati főhatóságok és funkcionális főhatóságok közötti alkukról van szó.) Az első elem, az automatizmusok (lényegében növekedési indexek) minden megyében egyformán alkalmazandók. (Igaz, a tavaly zárult ötéves terv időszakára például más automatizmusokkal tervezték néhány kiemelt létesítményfajta költségigényeit, mint a többiét, s így bizonyos ágazati differenciálás ebben is érvényesült.) „Normativitása" ellenére ez a módszer a legvitathatóbb, két okból. Ha mindenütt azonos arányban növelhetők a kiadások, akkor ezek *területi differenciálódása fönnmarad* — a rendszer mintegy „viszi magával" az idők során kialakult különbségeket. (Például az egy körzeti orvosi munkaórára vagy egy

általános iskolai tanulócsoportra jutó kiadások eltéréseiről van szó.) Másrészt az automatizmusok, az indexek *irreálisan alacsonyak, nem követik az inflációt.* Ezt a „normatívát" tudniillik lényegében a központi költségvetés szemszögéből diktálják, s innen nézve hosszú ideje nem ítéltetik reálisnak a reális és biztos költségnövekedés.[3] A költségvetési tervezés még a hatósági áremelkedésnek is csak egy részét kompenzálja — s mondani sem kell, hogy a tényleges infláció ennél erőteljesebb. Az eredmény: a tanácsok az utóbbi évtizedben lényegében elszegényedtek.

E tudatos „alultervezésre" mindeddig háromféle reakció válaszolhatott. Egyrészt a tanácsok egyre inkább kénytelenek voltak megfogadni a szűkkeblű tervezéshez mellékelt jó tanácsot, hogy tudniillik takarékosabban gazdálkodjanak. Másrészt a költségvetési korlátok puhítására törekedtek, azaz pótlólagos támogatásokat kértek. Eltérő sikerrel, de általában kaptak is. Végül, aki e két lehetőségét kimerítette, az kénytelen volt szolgáltatásai színvonalát csökkenteni. Ezt neveztem az imént elszegényedésnek. Ilyen állapotban vezették be az új szabályozórendszert. Változatlan módszerrel — bár minimálisan megnövelt automatizmusokkal — tervezve a most induló ötéves tervben a tanácsok működési kiadásai évente 8,9%-kal növekedhetnek. Ebben tehát az inflációnak, az új létesítmények fenntartási igényének és a „minőségjavulásnak" egyaránt „el kell férnie". Kétlem, hogy ez így lesz; további minőségi romlás várható.

Az egyre szigorúbb, lényegileg a működési kiadások tekintetében is restriktív központi magatartás eddigi ellenszerei ugyanis gyengülnek. Az ésszerű takarékosságban a tanácsok közel járnak vagy el is érték a lehetséges határokat. A „belső tartalékok" feltárása egyre inkább *extenzív* forráskeresést, a pénzbeli terheknek az igénybe vevőkre való *áthárítását* jelenti; a szervezeti „racionalizálások" sokszor csak pénzügyi szempontból indokoltak, a szakmai munkában esetenként minőségi romláshoz vagy zsákutcába vezethetnek.

A pótlólagos pénz (támogatás)-igények pedig keményedő költségvetési korlátba ütköznek, nem kis részben éppen az új szabályozórendszernek köszönhetően. Ez önmagában nem lenne baj, sőt e szabályozás erényének is tekinthetnénk — ha csakugyan önmagában állna, az említett „alultervezés", restrikciók és a nyomukban járó elszegényedés nélkül. Így viszont az új szabályozórendszer félig-meddig a központi restrikciók új eszközévé válik. Az összevont pénzalapban ugyanis nemcsak a működési-fenntartási kiadások központilag elismert szintje, hanem egy *minimális fejlesztési igény* fedezete is szerepel; a kettő együtt a *biztonságos gazdálkodási színvonal* elnevezést kapta. Ez a garantált

— azaz gyakorlatilag állami támogatásból finanszírozott — fejlesztési hányad az országban egységesen, népességük arányában illeti meg a megyék tanácsait (innen a *fejkvóta* elnevezés). A fejkvótákat maguk a megyék azután 4-5 fokozatban differenciálják, azok tehát eltérő egy lakosra jutó összeggel számolva kerülnek a helyi tanácsok pénzalapjaiba. Ennek az új elemnek az lenne a rendeltetése, hogy mintegy bázisa legyen a helyi fejlesztéseknek; *szabadon felhasználható* (általános jellegű) *fejlesztési minimum.* Ilyen elem a tanácsi fejlesztések tervezésében eddig nem volt, és ez az újítás, megítélésem szerint, egyértelműen progresszív. Funkciója azonban sok helyütt névleges marad. Mivel a tanácsok elsősorban intézményeik zavartalan működéséért felelősek, s mivel az erre valóságosan szükséges pénzigényüket a központi tervezés nem ismeri el, kénytelenek az — elvben — fejlesztési rendeltetésű fejkvótát is (vagy annak egy részét) működési kiadásokra tervezni, fölhasználni. Az, hogy az egységes pénzalapon belül ezt az átcsoportosítást megtehetik — továbbá elsődleges felelősségük említése — igen kemény érvekkel legitimálja a költségvetési korlát keményedését. Sőt: minthogy a bevételeknek egy *harmadik* típusa, a „biztonságos" szintbe *nem* beszámított, úgynevezett *helyi érdekeltségi bevételek* is léteznek, amelyek — szintén elvben — szabadon felhasználhatók, a pótlólagos támogatás iránti igényeket a központi szervek akár ez utóbbi forrásokra „mutogatva" is elutasíthatják.

Tudatosan vagy sem, a központi támogatásokkal ezúttal nemcsak a szükséges *kiadások alulbecslése* révén „takarékoskodtak", hanem a *helyi bevételek túlbecslésével* is. Elsősorban a vállalati szektor városi-községi hozzájárulását (azaz a nyereségét) és a béradót tervezték túlságosan feszítetten. Igaz, az elmúlt tíz évben az inflációs nyereségtöbbletek következtében a vállalati szektor rendszeresen túlteljesítette ezeket a terveket. Most azonban mintha a fordítottja történnék: a VKH közel 11%-os, a béradó 6%-os tervezett éves növekedési üteme nem tűnik reálisnak. Bár a tanácsok tervszámításaikban nem, csak szöveges értékeléseikben említik ezeket a feszültségeket, az eredmény — változatlan központi támogatás esetén — vagy minőségromlás, vagy az említett egyéb bevételek (az egyéb érdekeltségi bevételek) részleges igénybevétele kell hogy legyen. Jellemző viszont, hogy az érdekeltségi bevételeket a helyi tervezés jóval kevesebbre becsülte, mint a központi; a tanácsok így kívánják tudtul adni, hogy ha a VKH és a béradóbevételi tervek nem teljesülnek, ők maguk a vártnál nehezebben tudják majd pótolni a kieséseket.

A két pénzalap összevonása után a várttal szemben az történt,

hogy a VII. ötéves tanácsi tervekben a *fejlesztések részaránya* nem nőtt, hanem *csökkent* (30%-ról 25%-ra).[4] *Általában* ugyanis mindeddig igaznak látszott az a megfigyelés, hogy a tanácsi gazdálkodás erősen a fejlesztésekre orientált, beruházási éhsége alig csillapítható — de a működési költségek restriktív tervezése *ezúttal* e fejlesztési terveket is visszafogta. Mindez, ismétlem, lehetne egy kényszerűen szűkös időszak sikeres restrikciós technikája is — a probléma éppen az, hogy nem *restrikciós technikaként*, hanem a tanácsi gazdálkodás *liberalizálásaként* vezették be.

A felhozható kifogások, ha úgy tetszik, *erkölcsi* természetűek. Restrikciót nyilvánvalóan lehet alkalmazni a tervezési és szabályozási mechanizmus változtatása nélkül is. (A kifejezetten fejlesztési rendeltetésű központi támogatások visszafogása most is meglehetősen nyíltan történt.) Ehhez nem szükséges a liberalizálás mimikrije. Liberalizálni viszont ilyen szigorú korlátok között nem lehetséges. Különös módon a szabályozás új elemei „védettebbek" maradtak volna a restrikciókkal szemben, ha a két pénzalapot nem kapcsolják egybe. A maguk korlátozott (fejlesztési) körében annak mutatkoznának, amik valóban: a helyi döntések anyagi megalapozását szolgáló értelmes kísérletnek. (Sietek megjegyezni: a kísérlet nem maradt el, csak félbemaradt; az új rendszer felemássága ellenére is jobb és demokratikusabb, mint a megelőző.) *Valami* nem volt időszerű: vagy a restrikciók (amelyek *hosszú távon* biztosan nem tarthatók), *vagy* a liberalizálás, *vagy* a két pénzalap összevonása. Az erkölcsi kifogás lényege tehát az, hogy ez a kísérlet, ahogyan megvalósult, mindjárt rontotta is a hozzá fűzött központi szándékok hitelét.

Az új szabályozórendszert néhány további belső ellentmondás is terheli. Világos volt az a törekvés, hogy a fejlesztésekre nyújtott célcsoportos állami támogatásokat kevésbé direktív támogatási rendszerrel váltsa föl. A támogatásokra szánt összeget kettébontották: nagyobb részét szabadon felhasználható általános támogatás formájában (fejkvóta), a kisebbet úgynevezett megyei céltámogatásokra adták át a megyéknek. Mindkét új tervezési elem kétlépcsős (központi, majd megyei) elosztási folyamatban került a helyi tanácsokhoz.

A fejkvóta bevezetése a radikálisabb lépés: itt közvetlenül az *általános állami támogatásra* tértek át. A *központi* elosztás szabálya egyértelmű volt, egységesen a népesség számával arányosan történt. A kapott összeget azután a *megyék* differenciáltan osztották tovább. Ennek módjára vonatkozóan megfogalmazódtak ugyan központi „elvárások" (a bevezetést egy évvel megelőző kísérleti számítások tapasztalatai is

segítették körvonalazni ezeket), de igen általánosan: ne legyen öt fokozatnál bonyolultabb az elosztás, a községek részesedése növekedjék, kerülni kell az egyedi, egy-egy településre „szabott" fejkvóták alkalmazását. A tervkoncepciók, majd a tervjavaslatok elkészülte *után* a központi szervek most *értékelő* megállapításokat tesznek a megyék „gondolkodásmódjáról". *Rosszallásban* részesülnek azok a megyék, ahol a fejkvóták *skálája nagyon széles,* az átlaghoz képest túl erős a differenciálás; azok is, ahol *egyedi fejkvótákat* is alkalmaztak, vagy ahol egy jól definiált településcsoportba egyedileg „átemeltek" egy-egy „nem oda tartozó" települést; azok is, ahol a fejkvóták évenkénti *növekedési ütemét* is differenciálták, s így az átlag körüli számítási manipulációkkal érvényesítettek nem kellően indokolt preferenciákat stb. *Elismerés* illeti viszont azokat a megyéket, ahol a megyei testület a differenciálásnak *több változata* között is választhatott; ahol *nem túl tág* a skála; ahol a fokozatok kialakításában a települések szerepköre, igazgatási státusa mellett *ellátottsági* helyzetüket is „figyelembe vették", vagy „kiemeltek" egy-egy, különösen hátrányos helyzetű településcsoportot és így tovább.

A „megyék szemléletének" ez az utólagos minősítése rendkívül rossz ízű, mondhatni nem fair. A központi intenciók rossz értelmezésére, avagy helyes alkalmazására, netán alkotó továbbfejlesztésére hivatkozva háttérbe szorul, hogy ezek az intenciók maguk *nem voltak kidolgozottak,* végiggondoltak. A növekedési ütem megyén belüli differenciálására például — amely csakugyan nem valami korrekt eljárás — a központi tervező szervek egyszerűen nem számítottak. Az ellátottsági szintek kritériummá emelése mint a koncepciót „továbbfejlesztő" gondolat, ezzel szemben a leírt intenciókkal *ellentétes,* érthetetlen, hogy miért jár érte dicséret. (A fejkvóták normativitása tudniillik ezzel megbomlik; az eredeti elképzelések szerint az ellátottság hiányosságait a másik csatornán történő elosztásban, a céltámogatások feltételrendszerében kell kritériumként alkalmazni, s a két támogatási pálya így egészítette volna ki egymást.)

Végül is, most olyan kérdésekre kellene elfogadható választ adni, hogy miért 2-3-szoros a megyeszékhely és a községek fejkvótája közötti különbség emitt, és miért ötszörös amott; vagy éppen mi indokolja, hogy Szolnok megye községeiben 5000 Ft fölötti fejkvóta jut egy lakosra (öt évre), míg a szomszédos Csongrádban a hasonló méretű, jogállású falvaknak feleannyi sem (2333 Ft/fő/öt év). Ezek a kérdések *léteznek; attól* léteznek, hogy a differenciálás megyénként történt; és *nem lehet* rájuk legitim, elfogadható választ adni. A 19 megyében összesen 90-féle

fejkvóta lép érvénybe. Ez a tény maga megkérdőjelezi a normativitás tartalmát. A központi tervező szervek magatartása persze makulátlanul normatív volt (a megyék között egyenlően osztottak) — ám a differenciálás *áthárításával* eleve kizárták az elfogadható normativitás lehetőségét. Mivel a központi szervek *nem vállalták* azt a döntést, hogy a fejkvóták 4-5 fokozatát maguk állapítsák meg (ez nem lett volna nehezebb egyszer, mint 19-szer), most a helyi tanácsok esetleges elégedetlensége sem őket, hanem a megyei tanácsokat éri. Csakhogy így sikerült *több* elégedetlenségre, megválaszolhatatlan kérdésre okot adni (lásd a szomszédos megyék hasonló településtípusai közötti horizontális feszültségeket). A decentralizálás példaszerűen *értelmetlen* esete következett be: a döntés *tárgya* egyszeri, központi mérlegelést kívánt volna, amelynek demokratikus kontrollját — amire lett volna, sőt volt igény — valószínűleg teljesen új módon kellett volna megoldani.

Az ugyanis tény, hogy a 19-féle megyei döntést (egyenként) képviseleti *testületek,* a megyei tanácsok hozták meg, az egységes, központi szintről megállapítandó fokozatra osztás viszont felső szintű *apparátusi* (OT, PM, MTTH) döntés lett volna. Az elosztási döntéstől való szokatlan húzódozás ezeknél a szerveknél ezúttal érthető volt: túl hosszú ideig kellett állniuk például azt a kritikát, amely az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepcióban rögzített szerepköri besorolást, a települések ebben kiosztott „rangját" s e rangok fejlesztési következményeit érte. Népszerűtlen dolog bármely, csak kissé is az 1971-es OTK-éra emlékeztető településcsoportosítást alkotni — márpedig a fejkvótákat differenciálni *kellett.* Még az is nyilvánvaló volt, hogy a differenciálás során a megyeszékhelyek és általában a városok több, a községek, kisebb települések kevesebb fejkvótához juthatnak; máskülönben a térbeli arányok annyira felborultak volna, hogy a viszonylagos egyensúlyt csak a többi támogatás (céltámogatások) direktív és városokra koncentrált elosztásával lehetett volna helyreállítani. (S ekkor ez a technika bizonyult volna ódivatúnak, részrehajlónak és népszerűtlennek.) Ezért azután önmagában az az igény, hogy a differenciálásban történő döntést *ne központi apparátusi direktívaként* hozzák meg, hanem az valamelyes *nyilvánosságot* és képviseleti *kontrollt* kapjon, az egész kérdést *megyei szintre utalta.* Csak itt találni ugyanis választott testületeket. Így lett a felelősség *áthárítása* a felelősség *megosztásának* igényéből. Az érintett központi apparátusok tudniillik nem találtak maguk mellett olyan *érdekképviseleti* szervet, egyben kormányzati szintű *partnert,* akivel e döntés felelősségét megoszthatták volna. A történetben érzékletesen mutatkozott meg egy ilyen fajta *tanácsi érdekképvise-*

leti „csúcsszervezet" (szövetség) hiánya — az adott szervezeti keretek között valóban csak a zavarossá váló decentralizálás, majd a megyei szint magatartásának utólagos központi „értékelése" kínálkozott. (Ez utóbbi, érthető módon, inkább az előkészítő megyei apparátusoknak s nem a formális döntéshozó testületeknek szól; még így sem igazán méltányos a koncepció intencióinak „megértését" emlegetni, de amúgy aztán végképp méltánytalan volna.)

A *megyei céltámogatásokkal* azután szinte ugyanez történt. A *központi szint a megyéknek* e támogatási összeget csaknem általános támogatásként adta át; egészen pontosan egy-egy keretként, amelynek felhasználásához tartalmi preferenciákat ajánlott. Ez a lépés többet őrzött meg a korábbi gyakorlatból: a megyék közötti elosztás a hagyományos szükségletszámításokon, s általában nehezen ellenőrizhető kalkulációkon alapult, és az ajánlott célokkal kapcsolatban is komolynak bizonyultak a központi szervek „elvárásai". *A következő fokozatban* a céltámogatások úgynevezett ajánló támogatásként (a korábbinál jóval kevésbé direktív módon) hirdettettek meg és osztattak el *a helyi tanácsok között.* (A céltámogatásnak ezt a formáját az igénybe vevő több lehetőség közül választhatja, azaz nem egy keret lebontásából kötelező feladatként kapja; a fejlesztés finanszírozásában maga is részt vesz, s így az igénybevételről szükségleteinek és pénzügyi lehetőségeinek együttes mérlegelésével dönt.)

A megyék maguk dönthettek abban, hogy a kiemelten ajánlott célok (lakás, középiskola, vízellátás) és egy-két további feladat között milyen arányban osztják meg a kapott keretet, majd abban is, hogy így egy-egy célt mekkora összeggel vagy arányban támogatnak. A kialakult „ágazati" arányokat még sajátos megyei „településfejlesztési politikák" megnyilvánulásainak tekinthetjük ugyan, de az odaítélés feltételrendszerének — szükségszerű — *területi eltérései* már nehezen indokolhatók. Az eredmény tudniillik érthetően az, hogy A megyében az állam(!) kétszer annyival járul hozzá egy tanácsi bérlakás költségeihez, mint B megyében; így a helyi tanácsok, legvégül *a lakáshoz juttatott családok* is eltérő terheket viselnek. Hasonlóan: azonos feltételek (azonos mértékű igény) mellett egy községi vízmű vagy általános iskola építéséhez. A megyében kétszer akkora is lehet az állami(!) támogatás, mint B megyében. Ezek a különbségek racionálisan nem *indokolhatók és igazságtalanok.* Még akkor is így van ez, ha A megyének az X fejlesztési célhoz való nagyobb hozzájárulását B megyében az Y fejlesztési cél preferálása ellensúlyozza. A támogatás végül az igénybe vevő *helyi tanácsnak* — esetenként családoknak — szól, és *ennek szemszögéből* vajmi keveset ér,

ha X objektum felépítése szempontjából a földrajzi helyzete (megyei hovatartozása) „komparatív előnnyel" jár, amikor neki nem X, hanem Y létesítményre lenne inkább szüksége (s ahhoz a szomszéd megyében jóval könnyebben juthatna hozzá). A megyei fejlesztési politikák közbeiktatódása folytán így különös jelentőséget kap a földrajzi-térségi helyzet véletlene; még az olyan fejlesztések dolgában is, amelyek kifejezetten *helyi* jellegűek. (Az ajánlott célok közül egyedül a középiskola nem ilyen — ennek problémáira még röviden visszatérek.)

Mindez azt a kérdést veti föl, hogy feltétlenül *szükség van-e megyei érvényű preferenciák, fejlesztési politikák megjelenítésére* az egész tanácsi szektor finanszírozási-tervezési rendszerében? A fejkvóták differenciálása, éppúgy mint a céltámogatásos rendszerek kialakítása, megyei szinten történik, s így a megyei elosztási hatalom a korábbi rendszerhez képest lényegében nem változott. (Formái és eszközei változtak csupán.) Az említett konkrét ellentmondásokból az következnék, hogy a fejkvóták *országos* differenciálása és az *egységes* céltámogatási rendszerek jobban indokolhatók, ésszerűbbek és igazságosabbak lennének. Feltéve természetesen, hogy kialakításukban a nyilvános vita és az érdekképviseleti kontroll is közreműködik. (A központi szinten hozott döntések nem okvetlenül antidemokratikusak, és még csak nem is „centralizáltak" — amennyiben nyílt érdeküközések, az érintett alsóbb szinteket is képviselő szervezetek is részt vesznek az előkészítésükben.)

A mostani újdonsága miatt bonyolult tervezési folyamatban fény derült például arra is, hogy egyes tanácsi feladatoknak a *tanácsi szintek közötti megosztása* meglehetősen tisztázatlan. A kiemeltnek tekintett *középiskolai fejlesztésekre,* illetve ezek megyei céltámogatására a vártnál kevesebb helyi igény futott be. Helyi (többnyire: városi) szinten ezt a feladatot nem *települési,* hanem *körzeti* jellegűnek tekintették. Mivel a céltámogatást helyi forrásokból is meg kellett volna toldani, az érintett tanácsok inkább más, szorosabban helyi természetű feladatokat részesítettek előnyben. Tegyük hozzá: teljes joggal. S azt is: nagy előrelépés, hogy ezt megtehették. A középiskolai fejlesztés gondja ettől még továbbra is fönnállt, csak immár azzal a kérdéssel kiegészítve, hogy voltaképpen *kinek a funkciója* is ez? A kérdés kompromisszumosan eldöntetlen maradt; tekintve, hogy egy-egy megyében kevés (egy-öt) középiskolai létesítményről volt szó, ez nem is nagy baj. Az eldöntetlenség végül is azt a választ sugallja, hogy a középiskola-fejlesztés inkább a *megyei felelősség és kompetencia* körébe tartozik, mintsem kisebb (városi, városkörzeti) egységekébe.[5]

Hasonló történet bontakozott ki a *lakásfejlesztések* tervezése során is. A megyék, majd a helyi tanácsok is vonakodtak „visszatervezni" a központi elképzelésekben várt lakásmennyiséget. Megyei szinten ez a céltámogatások közti „ágazati" arányokat érintette: ha erre a kiemelt feladatra többet szánnak, a többire kevesebb jut. Végül a céltámogatásoknak mintegy a fele szolgálja a lakásellátás javítását; akad megye, ahol ez az arány 75% (Hajdú-Bihar), de olyan is, ahol csak 36% (Vas), sőt 18% (Pest). A helyi — főként városi, körzetközponti — tanácsoknál pedig abban kellett dönteni, hogy ehhez vagy egyéb feladatokhoz tegyék-e hozzá a maguk szabad rendelkezésű fejlesztési forrásait. Az a körülmény, hogy immár *helyi forrásra is szükség van* a lakásellátás fejlesztéséhez, megváltoztatta a feladathoz fűződő attitűdöket. (A célcsoportos központi lakástámogatás, amely ráadásul hosszú ideig az úgynevezett kapcsolódó beruházásokat is magára vállalta, általában vonzó „ingyen forrásnak" számított, és a városok közötti versengés tárgya volt.) Ez, nézetem szerint, nagyon kedvező fejlemény; volt mit mérlegelni. Idetartozott természetesen az is, hogy a lakásépítésnek és -értékesítésnek mely formájához vagy milyen egyéb feltételeihez járuljon inkább hozzá a megyei, illetve a helyi tanács. Az extenzív városnövekedés hátrányait nagyon sok város ismeri már; a népesség*növekmény* pedig mindig is *kisebbség*. (A *leendő* növekmény azonfelül befolyásolható mértékű kisebbség.) Nos, nem teljesen indokolatlan az az érvelés, amely vagy valamely *intenzív* városfejlesztési célt (például általános iskola), vagy valamely, egyúttal *többségi hasznú* célt (vízgazdálkodás) helyezett a kisebbségi érdekeltségű lakásfejlesztés — meg a körzeti érdekeltségű középiskolák — elé. Az ebben rejlő egyszerűsítés persze nem volt ennyire direkt, hiszen a lakásépítés a már városlakók ügye is, azaz, ha tetszik, intenzív fejlesztési feladat. A drágának talált s célját még drágán is csak nehezen közelítő *szociális lakásépítés* viszont végképp lekerült a „kedvenc" városi célok listájáról. Ennek eddigi legfőbb formája, a tanácsi bérlakás csakugyan drága, és az elosztás szociális intencióinak érvényesülése dolgában is van ok kételkedni — de az már nem lenne egyértelműen örvendetes, hogy *magát a feladatot* megyei, netán helyi hatáskörbe *„ejtsék"*. A szociális lakásépítés ugyanis — a tanácsi bérlakásépítésnél tágabban és gazdagabban értelmezve is — csakugyan kisebbségeket szolgál, ráadásul olyan kisebbségeket, akik érdekeiket egyéb ügyekben is nehezen tudják érvényesíteni. Az ilyen, magukat nehezen szervező és kifejező, elszigetelt érdekeket általában a központi hatalomnak is védenie kell közvetlen környezetük többségi érdekei vagy a sikeresebben szerveződő és megnyilvánuló egyéb kisebb-

ségi érdekek ellenében. Mindez a szociális lakásépítés, illetve lakáshoz juttatás tárgyában is megoldható, bár kétségtelen, hogy csak az eddigieknél rugalmasabb formák között, s így anélkül, hogy a helyi hatóságok olyasmire kényszerülnének, amit kifejezetten nem akarnak. Úgy tűnik, a szociális lakásépítés *jelenleg is inkább központi,* mint megyei vagy helyi feladat — finanszírozását, formáit és feltételeit központi szinten érdemes megoldani, rögzíteni. Lehetőleg úgy, hogy a „megcélzott", kedvezményezett állampolgári kisebbség és a központi szándékok közé ne ékelődjenek helyi vagy regionális ellenérdekek, de még a problémára vonatkozó helyi vagy regionális „politikák" sem. Szociális szempontok alapján történő lakáshoz juttatásra alighanem mindig is szükség lesz, ha mégoly szűk, s mégoly szigorúan körülhatárolt körben is.[6] De mindezt nemigen lehet a probléma és az elosztási elvek „decentralizálásával" s egyidejűleg a központi felelősségnek tervezési „elvárássá" átcsúsztatásával megoldani.

A sokféle feltételrendszer és a felelősségek tisztázatlansága mellett a megyei céltámogatások intézményét egy harmadik ellentmondás is terheli: az nevezetesen, hogy a támogatásért „sorban állók" igénye lehet több is (esetenként pedig kevesebb), mint a támogatásra szánt összeg. Ha *minden* egyes célfeladatra túljelentkezés van, akkor rangsorolni kell a jelentkező helyi tanácsokat, és máris az egyedi elosztási döntéseknél tartunk újra. (A feltételek újrafogalmazása, szigorítása csak látszólag normatív eljárás.) Ha a túljelentkezések és az aluljelentkezések kiegyenlítik egymást, akkor a helyi igények csak *más szerkezetű* támogatási rendszert kívánnának, mint az eredeti megyei elképzelések ágazati összetétele. A VII. ötéves terv elkészítésekor azonban még erre a kétségtelenül egyszerűbb esetre sem volt semminemű irányadó elképzelés. Így aztán a megyék hol „utánaengedték" a jelentkező helyi igényeknek a céltámogatások összetételét, hol meg ragaszkodtak eredeti elképzeléseikhez — ami persze a túljelentkezők rangsorolásával járt egyfelől, míg a „hoppon maradt" feladatokra (középiskola, lakás) a feltételek enyhítésével és rábeszéléssel igyekeztek rávenni a helyi tanácsokat.

Végül még egy problémát említenék: az új szabályozórendszer nem nyújtott segítséget az újonnan alakult társközségi *elöljáróságok* gazdasági jogosítványainak realizálásához. Az elöljáróságoknak ugyanis nincsenek saját *garantált* pénzforrásaik; csupán *lehetnek* pénzforrásaik. Ma már elmondhatjuk, hogy ez feltételes módban még pontosabb: *lehetnének.* De — csekély számú kivételtől eltekintve — nincsenek. Az, hogy az elöljáróságnak jogában áll átvett forrásból vagy lakossági településfejlesztési hozzájárulásból[7] gazdálkodni, nem több absztrakt

lehetőségnél. Nézetem szerint a *fejkvóták egy töredékének* elöljárósági célokra történő átengedésével máris meg lehetett volna teremteni egy minimális garantált elöljárósági pénzalap intézményét.

Röviden összefoglalva tehát az új tanácsi szabályozórendszerrel kapcsolatos problémák a következők:

1. A központi szervek a működési kiadások irreálisan alacsony, a helybeli bevételeknek (VKH, működési bevételek stb.) pedig irreálisan nagy összegre történő tervezésével kívánták leszorítani a költségvetési támogatásokat. Ennek következtében a tanácsok a fejlesztéseik „önkéntes" visszafogására kényszerültek. Egyúttal azonban elesett az a lehetőség is, hogy a szabályozórendszer új elemeit, amelyek elsősorban a fejlesztések finanszírozását és tervezését fogták át, a maguk közegében ki lehessen próbálni. A kiadások és a helyi bevételek irreális tervezése mesterséges akadály, amelynél a nyílt beruházási restrikció is jobb lett volna.

2. A működési kiadások tervezésének módszerei nem változtak, azok továbbra is mechanikusan viszik magukkal a térbeli differenciálódás egyes anomáliáit, valamint igénylik a tervalku „technikáját".

3. A fejkvóta megyénként történő differenciálása indokolatlan (irracionális és igazságtalan) térbeli eltérésekhez vezet.

4. A céltámogatási rendszerek megyék közti különbségeiről ugyanez mondható.

5. Két kiemelt fejlesztési feladat (lakás, középiskola) igazgatási „hovatartozása" tisztázatlannak bizonyult.

6. A céltámogatási konstrukciók esetenként ismét az igények egyedi rangsorolásához vezettek; még egy-egy megyén belül is a vártnál kevésbé bizonyultak normatív eszköznek.

7. Megoldatlan maradt az elöljáróságok gazdasági jogosítványainak realizálása; nem sikerült azokat tartalommal megtölteni.

8. A fenti súlyos problémák helyett egy olyan kis jelentőségű kérdés (TEHO) kapott nagy nyilvánosságot, amely önmagában is egy elhibázott adókonstrukcióval kapcsolatos, másrészt a valóságos problémák terén aránytévesztésre késztette az ország közvéleményét.

JEGYZETEK

1. Egyoldalú az a követelés, amely csak az *igénybe vevők* támogatását kívánja, és a *tevékenységek* támogatását megszüntetné. Különösen szélsőséges ez a gondolat például az iskolák működtetésének dolgában. De még a költségvetési körből netán kikerülő létesítmények esetében sem alkalmazható univerzális elvként: mi értelme lenne például egy közművelődési vagy sportegyesületet úgy támogatni, hogy rendezvényeik látogatóinak visszatérítést fizet a tanács?

2. Ebből nem következik, hogy a másik javaslat, a PM-é jobb lett volna, s hogy inkább azzal kellett volna próbálkozni. A PM javaslata ugyanis még az első átvezető periódusban is a tanácsi gazdálkodás kisebb hányadát (kb. 10%-át) érintette volna, mint az OT-é; folytatni, kiterjeszteni, átfogó mechanizmussá alakítani pedig, nézetem szerint, nem lehetett volna. Egypár év elteltével befulladó kísérlet vált volna belőle.

3. A béren kívüli, úgynevezett dologi kiadások automatizmusai például eddig évente 2, mostantól 3%-kal növekvő kiadásokat ismertek el. A tényleges áremelkedés üteme az utóbbi évtizedben ennél természetesen sokkal nagyobb volt.

4. A nemzetközi gyakorlat mércéjével mérve ezek nagyon nagy részarányok. A beruházási kiadások általában a helyhatóságok kiadásainak 5-10%-ára rúgnak. Az eltérés csak részben magyarázható a nálunk gazdagabb országok jobban kiépített infrastruktúrájával; bár a központi restrikciók hatására amott is elsősorban a beruházásokat fogják vissza, nyilvánvalóan sokkal gazdagabb, színvonalasabb az intézmények működtetése.

5. Ez mindjárt azt a kérdést is fölveti, hogy a középiskolák fenntartásának a városoknak átadott feladata különválják-e ugyanezen iskolák *fejlesztésétől*?

6. A lakásépítést általában természetesen nem tekintem szociálpolitikai feladatnak. Csak egy kis része az; a nagyobb részére jobb, ha családi, helyhatósági, regionális stratégiák keresnek és találnak megoldást. A lakással kapcsolatos szociálpolitikát viszont — itt és most — csak egységesen érdemes kialakítani és működtetni.

7. A TEHO — művi úton megnövelt jelentőségű — intézményéről egy lábjegyzet erejéig meg kell „emlékeznem". A TEHO gondolatát elhibázottnak, bevezetésének tapasztalatait pedig e hibát tanúsító kudarcnak látom. A hibák a következők voltak: *1.* A helyi *adóztatási autonómia* és a *helyi népszavazás* — külön-külön értelmes és fontos — kísérletének *összekapcsolása* hiba volt. Helyi népszavazást adóügyekben nem szokás alkalmazni; a lakossági adók felhasználásával kapcsolatos elégedettséget pedig *utólagos* kontrollal — nevezetesen a választásokkal — szokás „tesztelni", lemérni. *2.* Keveredett egymással a fejlesztési *célra*, illetve az adó *mértékére* vonatkozó szavazás — az előbbit esetleg meg lehet szavaztatni, de az utóbbit semmiképpen sem. *3.* A helyi népszavazások egy-egy *helyi ügyben* kell hogy történjenek, s az egész országon végigfutó kampány kereteibe nem illeszthetők. *4.* Ha ez mégis megtörténik, a népszavazás szabályainak, lebonyolítási módjának *egységesen szabályozottnak és világosnak kell lennie*; a módszerekben helyi jellegű változatoknak nincs létjogosultságuk. A „végrehajtás" módszereinek utólagos elmarasztalása — a központi értékelésekben és a sajtóban — teljesen méltánytalan a helyi tanácsokkal szemben.

Politikai dilettantizmus a szabályozás elmulasztása volt, nem pedig az, hogy egyes tanácsok „nem jól értelmezték" a nem létező szabályokat. *5.* A népszavazás — a helyi is — *egyszeri* véleményszonda. Akár egyetért a szavazásra terjesztett javaslattal a helyi többség, akár nem, a kampány a szavazással *lezárul.* A javaslat vereségével járó presztízsveszteséget el kell viselni. Tetézi az eddig felsorolt hibákat, hogy a kampányt mégis sok helyütt folytatták, „finomított" és módosított javaslatok mellett „politikai meggyőző munkával", majd megismételt szavazással erőszakolták ki a TEHO-t. Nyugtalanító, hogy a „leszavazott" tanácsok illetékes nyilatkozói szerint a kérdés „napirenden" marad. A TEHO mint a községfejlesztési hozzájárulást fölváltó új adónem akkor lett volna sikeres, ha összege legalább ugyanakkora lett volna, mint elődjéé, s ha mindenütt megszavazzák. A siker mindkét összetevője elmaradt. A további hibáknak és további presztízsveszteségnek ma már csak az veheti elejét, ha világos kormányzati állásfoglalás jelentené ki: a kampánynak vége, s a kérdést a következő ötéves terv készítéséig, 1990-ig le kell venni a napirendről.

V. AZ ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS

A HELYI KORMÁNYZATOK (TANÁCSOK) PÉNZÜGYEI A NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK TÜKRÉBEN*

1. A TANÁCSI KÖLTSÉGVETÉSEK NÉPGAZDASÁGI SÚLYA

A helyi kormányzatok pénzeszközeinek jelentőségét részint valamely összevont népgazdasági mutató (bruttó nemzeti termék, bruttó hazai termelés) részarányában, részint a teljes állami költségvetéshez mért arányukban szokás illusztrálni. A nyolcvanas évek első felében az ebben az írásban számítási bázisnak tekintett 23 országban[1] a tanácsok bevételei a GDP 2%-a és 32%-a között mozogtak. A fejlett tőkés országokban ez az adat általában 15-25% közé esik; néhány skandináv országban ennél nagyobb (Svédország, Dánia), Belgiumban és Franciaországban azonban jóval alacsonyabb. Szintén alacsony a tanácsi pénzeszközök aránya a GDP-hez viszonyítva Spanyolországban, Görögországban és az „országmintákban" szereplő összes nem európai államban.

Az idézett arány részben attól függ, hogy mekkora a részesedésük az *összes kormányzati pénzeszközöknek* (állami költségvetés, beleértve a tanácsokét is) a GDP-ben, illetve attól, hogy mekkora a tanácsok részesedése az állami költségvetésből. Ami az állami költségvetésnek a GDP-hez mért arányát illeti, ennek nemzetközi szóródása általában a

* Megjelent az *Állam és Igazgatás* 1987. 2. számában.

[1] A számításba bevont országok: USA, Ausztrália, Új-Zéland, Anglia, Írország, Ausztria, NSZK, Svájc, Dánia, Finnország, Norvégia, Svédország, Belgium, Franciaország, Hollandia, Spanyolország, Görögország, Izrael, Indonézia, Brazília, Mexikó, Uruguay és Magyarország. Az adatok az országok többsége esetében 1983. évi, forrás: Government Finance Statistics Yearbook, Volume IX. 1985. International Monetary Fund.

1. sz. táblázat AZ ÁLLAMI ÉS A TANÁCSI KÖLTSÉGVETÉSEK NÉPGAZDASÁGI SÚLYA, 1983

	Állami költségvetések bevételei a GDP %-ában	Tanácsi költségvetések bevételei a GDP %-ában	Tanácsi költségvetések az állami költségvetés %-ában
1.	2.	3.	4.
USA	33,8	19,1	56,5
Ausztrália	35,9	19,5	54,5
Új-Zéland[2]	37,3	5,0	13,4
Anglia	45,9	14,0	30,6
Írország	47,0	15,5	33,0
Ausztria	46,8	16,9	36,2
NSzK	45,9	21,0	45,8
Svájc	37,3	22,6	60,5
Dánia	54,2	32,8	58,7
Finnország	40,3	18,9	46,9
Norvégia	52,7	16,9	32,1
Svédország	62,8	28,9	45,9
Belgium	47,6	6,6	13,8
Franciaország	46,5	7,7	16,5
Hollandia	55,2	20,3	36,7
Spanyolország	30,7	3,8[4]	12,3[4]
Görögország[2]	30,4	1,9	6,1
Izrael[3]	43,7	4,7	10,6
Magyarország	60,9	13,6	22,4
Indonézia	20,8	2,9[4]	12,2[4]
Brazília	32,1	9,1	28,5
Mexikó[1]	19,7	4,2	21,6
Uruguay	24,0	2,7	11,0

1. 1980. 2. 1981. 3. 1982. 4. A tanácsi költségvetések adata csak a regionális szintre vonatkozik.

35-50% közötti sávon belül van; az adat egyes skandináv államokban és Hollandiában, valamint Magyarországon nagyobb ennél, és csak néhány nem európai államban esik jelentősen e sáv alá (Indonézia, Mexikó, Uruguay).

Nagyobbak az eltérések s így a hatásuk is a GDP-hez mért rész-

arányára abban a kérdésben, hogy *a tanácsok a teljes állami költségvetésnek mekkora részével* rendelkeznek. Ennek különbségei még Nyugat-Európán belül is igen nagyok (Belgium: 13,8%, Svájc: 60,5%). A fejlett tőkés országok többségében ez az arány 40% és 60% közé esik, míg az Európán kívüli országokban alacsonyabb, Magyarországon is kisebb (22,4%). Itt azonban időszerű emlékeztetni arra a tényre is, hogy a tanácsi pénzeszközök természetesen a tanácsi *feladatok* terjedelmétől függően nagyobb vagy kisebb összegűek. Továbbá megjelenhetnek bennük tulajdonképpen központi finanszírozású feladatok is, amelyeket a tanácsok csupán közvetítenek (technikailag ők bonyolítják le az állampolgároknak címzett kifizetéseket — nyugdíj, táppénz stb.). Ezeknek az összehasonlítást nehezítő eltéréseknek ellenére a három idézett adat közül talán ez a leginformatívabb, amennyiben közvetve valóságos sajátosságokra és különbségekre utal. Tulajdonképpen kimondható, hogy a tanácsok (helyi önkormányzatok) részesedése az összevont állami költségvetésből részint ott nagyobb, ahol erőteljesebben decentralizált szövetségi államforma van, részint pedig ott, ahol kiterjedt jóléti szolgáltatásokkal találkozhatunk.

A tanácsi pénzeszközök népgazdasági súlyában az itt felidézett nemzetközi változatosságnak természetesen *története* is van. Elsősorban európai elemzésekre[2] támaszkodva az mondható, hogy a hatvanas évektől a hetvenes évek közepéig-végéig a helyi kormányzatok pénzeszközei, kiadásai gyorsabban nőttek, mint a központi kormányzatoké vagy mint az országok bruttó nemzeti terméke. Arányuk tehát fokozatosan és mindenütt emelkedett. Ebben a pénzben mért aránynövekedésnek a hátterében nemcsak a kiterjedő tanácsi szolgáltatások álltak, hanem az is, hogy e szolgáltatásoknak viszonylag nagy a munka (bér)-igénye, beruházásaik nagy értékűek, továbbá a tanácsok növekvő hitelfelvétellel igyekeztek finanszírozni őket, s így kiadásaik növekedésének nem voltak különösebb pénzügyi akadályai.

A hetvenes évek második felétől ez a tendencia megtorpant. Angliában, Hollandiában, Dániában, Svédországban, Ausztriában és Belgiumban csökkenni kezdett a tanácsi kiadások részaránya, az NSZK-ban, Írországban majd egy évtizedig stagnált, és csak Portugáliában és

[2] Forrás: „Financial structures of local and regional authorities in Europe" és „Financial Apportionment and Equalisation"; Study Series: Local and Regional Authorities in Europe, No 13. és No 24., Council of Europe, Strasbourg.

Görögországban emelkedett tovább. (Az 1. számú táblázatból azonban leolvasható, hogy például Görögországban 1981-ben ez a részarány még mindig egészen alacsony volt.)

A megtorpanás közvetlenül a beruházásokban volt a leginkább érzékelhető. A nehezebb világgazdasági feltételek közepette egyszerűbb volt a beruházási programokat visszafogni, mint a meglévő szolgáltatások folyó kiadásait, ami tudniillik a közületi foglalkoztatottak egy részének munkalehetőségét veszélyeztette volna. Ezzel a dilemmával, hogy ugyanis a tanácsi költekezés visszafogása munkanélküliséget is generálhat, a tőkés államok kormányzatai azóta is kénytelenek számolni. Másfelől: a „második olajválság" tájékán a fejlett tőkés országokban már kevésbé érzékelhettek infrastrukturális hiányokat, mint korábban, s valószínűleg ez is inkább a beruházások, mint a folyó kiadások csökkentése mellett szólt. A tanácsi beruházások a leginkább a skandináv államokban, az NSZK-ban, Angliában, Franciaországban és Olaszországban csökkentek. (Ez a tendencia egyes országokban az utóbbi egy-két évben megfordulhatott, de összehasonlító adataink csak 1983-1984-ig vannak.)

A történet további részletei a tanácsi finanszírozás *belső szerkezetében* folytak és folynak, a gazdaságpolitikai és szabályozáspolitikai reakciók az egyes finanszírozási elvekre irányulnak. Ezért a következő lépésként ezeket az elemeket ismertetjük.

2. A BEVÉTELI FORRÁSOK

A helyi kormányzatok tevékenységének finanszírozása alapvetően háromféle forrásból történhet (az angol nyelvű terminológiát igyekszünk a létező magyar kifejezésekkel megközelíteni, illetve helyettesíteni):

1. Működési bevételek.
2. Adóbevételek.
3. Állami támogatások.

Az illusztrálásra kiválasztott országok tanácsi bevételeinek e három összetevő szerinti megoszlását (javarészt 1983-as adatok alapján) a következő táblázat szemlélteti.

A szövetségi rendszerű államokban a felsőbb (állami, tartományi) szintről külön adatokat is közölnek, ezért ezeknek az országoknak *két* adatsorát számíthattuk: az elsőben mindenütt a magasabb, a másodikban az alacsonyabb helyi (regionális) kormányzati szintek finanszírozá-

2. sz. táblázat TANÁCSI BEVÉTELEK ÖSSZETÉTELE (%)

	Adóbevételek	Működési bevételek	Állami (felsőbb)
	az összes bevétel %-ában		támogatások
1.	2.	3.	4.
USA[1]	55,2	23,5	21,3
[2]	38,4	22,2	39,2
Ausztrália[1]	30,2	13,7	55,4
[2]	43,8	27,1	19,1
Új-Zéland	41,5	37,5	18,6
Anglia	29,7	20,1	44,8
Írország	5,1	16,7	75,3
Kanada[1]	65,4	12,8	21,8
[2]	38,7	...	47,2
Ausztria[1]	44,6	15,3	45,2
[2]	55,0	29,2	14,4
NSzK[1]	69,8	12,9	17,1
[2]	33,2	35,7	27,8
Svájc[1]	56,6	17,7	25,5
[2]	51,4	31,3	16,4
Dánia	41,2	8,1	49,7
Finnország	45,5	17,4	32,4
Norvégia	51,3	8,6	39,1
Svédország	55,8	18,6	24,0
Belgium	32,7	6,4	60,9
Franciaország	42,1	14,0	43,1
Hollandia	1,9	12,5	85,2
Spanyolország[1]	66,8	18,5	14,3
Görögország	11,6	46,9	39,5
Izrael	16,8	14,5	66,1
Magyarország	41,4	10,2	48,6
Indonézia[1]	13,7	5,0	81,3
Brazília[1]	74,3	6,6	19,0
[2]	22,1	14,7	62,9
Mexikó[1]	76,3	15,5	8,2
[2]	54,3	...	7,6
Uruguay	...	...	6,2

Jelek: ...: nincs adat. 1. Regionális vagy állami szint. 2. Helyi szintek

si rendszere jelenik meg. Adatok hiányában nem tudtuk elkülöníteni a többi ország különböző szintű tanácsainak — sem a szövetségi államok „helyi" szintjein belüli további fokozatoknak — a költségvetéseit. (Végeredményben mindenütt a világon többszintű az igazgatás rendszere, s annyiféle tanácsi költségvetési szerkezet van, ahányféle tanácsszint.) A *működési bevételeknek* többnyire a szövetségi rendszerű államokban nagyobb a jelentősége (20-30%), ott is az alacsonyabb helyi regionális kormányzati szinteken (kivétel Brazília). Nagy az aránya ennek a forrásnak még Görögországban is. A többi államban általában 10-15% körüli a részesedésük. (Megjegyezzük, hogy némi pontatlansággal, de ide sorolhatók azok a bevételek is, amelyek részarányát a táblázatban nem szerepeltettük — a három adat együtt kevesebb, mint 100% —, nevezetesen az úgynevezett tőkebevételek, amelyek javarészt ingatlan eladásából vagy bérbeadásából származnak.) E bevételek elve az, hogy *a fogyasztó a konkrét szolgáltatás igénybevételéért fizet.* Minthogy ezek a befizetések fogalmuk szerint a szolgáltató szervezeteket illetik meg, az összes bevételből levonva őket, kapják meg a tanács *nettó* bevételeit.

Az *adók* elve ezzel szemben, mint ismeretes, az, hogy a terület lakosai, illetve vállalatai a jövedelmük, vagyonuk vagy a vásárlásaik után *általános céllal* befizetnek egy összeget a helyi hatóságnak, hogy az különböző közösségi fogyasztási igényeiket kielégíthesse. Arányuk a bevételek közt az országok többségében *50±10%* között alakul. Kiugróan nagy az adóbevételek finanszírozási szerepe Kanada, az NSZK, Brazília és Mexikó szövetségi államaiban, valamint Spanyolországban. Ezzel szemben szinte semmilyen szerepet nem játszanak Hollandia és Írország helyi kormányzatainak pénzügyeiben, és csekély a súlyuk Görögország, Izrael és Indonézia tanácsi finanszírozásában is.[3] Magyarország a többségi mezőnyhöz tartozik, itt a tanácsi adóbevételek összesített részaránya 1983-ban 41% volt. Tudjuk természetesen, hogy például a magyar adóbevételek egészen más szerkezetűek, mint általában a nyugat-európaiak, ám a viszonylag egyöntetű mennyiségi arányok mögött a fejlett tőkés államokban is nagyon eltérő adórendszerek, adóztatási elvek és szerkezet állnak. Ezek részleteire rövidesen visszatérünk.

Végül az állami (felsőbb) *támogatások* szerepe többnyire az adóbevételekével fordított arányban nagyobb vagy kisebb. A nemzeti eltérések azonban nagyobbak, mint az adóbevételek esetében; az átlagosnak

[3] Az országmintákban (a részletes adatok hiánya miatt) nem szereplő Olaszországban igen kicsiny, Japánban igen nagy a helyi adóbevételek finanszírozási súlya (20% alatt, illetve 65% fölött).

tekinthető 35±10%-os sávban kevés ország található. A legnagyobb a támogatások részaránya Hollandia, Írország, Belgium, Izrael tanácsi finanszírozásában (Európában még Olaszországban is), valamint Indonézia szövetségi államaiban és Brazília alsóbb tanácsi szintjein. Csekély a részarányuk Görögország, Új-Zéland, Mexikó, Uruguay tanácsi költségvetéseiben, valamint azokban a szövetségi rendszerű országokban is, ahol valamely kormányzati szinten nagy a működési bevételek súlya (Ausztrália, Ausztria, NSZK, Svájc). Magyarországon az állami támogatások részaránya 1983-ban valamivel az átlagosnak számító sáv fölött volt (49%).

E szerkezetek *történeti* alakulásáról — a részletekre egyelőre nem kitérve — az mondható, hogy mintegy a hetvenes évek közepéig mindenütt *növekedett az állami támogatások részaránya.* A tendencia ekkor megfordult, két okból. Egyrészt általánossá vált az a nézet, hogy a támogatások túl nagy aránya, különösen ha ezek adott feladatra szóló céltámogatások, korlátozza a helyi *önállóságot.* Ott, ahol a céltámogatások mellett vagy helyett *általános* rendeltetésű támogatások is voltak[4], a központi kormányzati szervek, éppen ellenkezőleg, a kormányzati *ellenőrzés* lehetőségének hiányát kezdték panaszolni. A központi kormányzatok pénzügyi nehézségei miatt az elmúlt évtizedben szinte mindenütt a *támogatások csökkentése* tapasztalható. Egyidejűleg sokféle kísérlet, erőfeszítés történik a másik két helyi bevételi csoport, a működési bevételek és az adóbevételek megerősítésére, rendszerük továbbfejlesztésére, csakúgy mint az állami támogatások hatékonyabb szabályozására. A következőkben ezeket a problémákat és törekvéseket tárgyaljuk.

Egy rövid kitérő erejéig említést kell azonban tennünk a tanácsok *hitelfelvételeinek* szerepéről is. Adatok hiányában átfogó képet nehéz kialakítani a nagyságrendjükről. Azokban az országokban, amelyek az adatforrásul használt nemzetközi statisztikában erről is közöltek információkat, a tanácsok tartozásállománya az egyéves kiadásaiknak a 30—100%-a között alakul (USA, NSZK, Svájc, Dánia, Norvégia, Svédország). A hitel jellemzően *beruházási hitel,* és feltételei így az állami konjunktúraszabályozás tárgyai.

[4] A hatvanas évek elejétől kezdve általánosan megfigyelhető jelenség, hogy a céltámogatásokat általános, szabadon felhasználható pénztámogatással igyekeztek fölváltani. Ez a tendencia a hetvenes évek közepétől kezdve lelassult.

A tanácsi adórendszerek alapvetően három adótípus kombinációi: a *jövedelemadóké,* a *vagyonadóké* és az áruk és szolgáltatások vásárlása után fizetett helyi *forgalmi adóké.*

A táblázatból világosan látható, hogy a tanácsi adórendszerek a lehetséges kombinációk közül hármat emelnek ki:

— a *vagyonadó* dominál (Új-Zéland, Anglia, Írország, Izrael, az USA alacsonyabb tanácsi szintjei),

— a *jövedelemadók* dominálnak (skandináv államok, Svájc, Belgium, NSZK alacsonyabb tanácsi szintjei),

— a *jövedelemadók* és a helyi *forgalmi adók* kombinációja (USA, Ausztria, NSZK, Spanyolország).

Kivétel Ausztrália, ahol a szövetségi államok szintjén nagy a táblázatunkban nem szereplő, úgynevezett egyéb adók aránya is, és ezeket vagyonadók és forgalmi adók egészítik ki, míg a helyi tanácsoknál „angol" adórendszer működik (tisztán vagyonadó). Némileg hasonló a görög szisztéma is, itt is nagy az egyéb adók részaránya. Sajátos kivétel Brazília, ahol regionális szinten a forgalmi adók dominálnak, helyi szinten pedig a forgalmi és a vagyonadók együttese (ez utóbbira emlékeztet az indonéziai adószerkezet is). Magyarország a „skandináv-svájci" modellre emlékeztet, azzal a különbséggel, hogy itt nem a személyi, hanem a vállalati jövedelmek utáni adók dominálnak, nevezetesen a városi-községi hozzájárulás.

A három csoport másképp is megnevezhető, illetve földrajzilag lokalizálható. Az *angol nyelvű* országokban a hagyományokon alapuló vagyonadóztatás dominál, s ehhez esetleg (a szövetségi rendszerű államokban) forgalmi adók is járulnak. A *skandináv* államokban a jövedelemadó szerepe a legjelentősebb. Végül a *német* nyelvű államokban a jövedelemadó és valamelyik másik nagy adótípus kombinációja jellemző.

Az eltérő rendszerek mögött nyilvánvalóan hosszú történetű nemzeti hagyományok állnak. A szakemberek vitái ezért csaknem „vallási" színezetűek. A skandináv országokban említésre is méltatlannak tartják az USA-ban, Ausztráliában, Ausztriában, Spanyolországban mégiscsak valahogy működő indirekt (forgalmi) adókat, míg Angliában sokáig abszurdnak tekintették a helyi jövedelemadózás gondolatát. A legtöbb probléma egyébként minden adófajtával tulajdonképpen az, hogy a

3. sz. táblázat TANÁCSI ADÓBEVÉTELEK ÖSSZETÉTELE (%)

	Jövedelem- és profit-adók	Ebben személyi jöv. adó	Vagyon-adók	Forgalmi adók	Összes adóbevétel az összes tanácsi bevétel %-ában
1.	2.	3.	4.	5.	6.
USA[1]	36	28	4	58	55
[2]	6	5	76	18	38
Ausztrália[1]	—	—	22	40	30
[2]	—	—	100	—	45
Új-Zéland	—	—	92	3	42
Anglia	—	—	100	—	30
Írország	—	—	100	—	5
Ausztria[1]	47	45	2	47	45
[2]	40	37	10	39	55
NSzK[1]	61	48	6	32	70
[2]	84	44	15	1	33
Svájc[1]	77	66	15	8	57
[2]	87	76	3	0	51
Dánia	93	91	7	0	41
Norvégia	92	86	5	0	51
Svédország	100	...	—	—	56
Belgium	79	67	—	14	33
Spanyolország[1]	50	50	2	45	67
Görögország	8	8	7	52	12
Izrael	—	—	89	11	17
Magyarország	79	9	18	3	41
Indonézia[1]	—	—	36	49	13
Brazília[1]	—	—	38	91	74
[2]	—	—	2	62	22

Jelek: ...: nincs adat. —: nincs ilyen bevétel.
1. Regionális vagy állami szint.
2. Helyi szintek

helyi adókivetés a *központi* adóztatás lehetőségeire is hat. A központi kormányzatok maguk is adót vetnek ki ugyanazokra a dolgokra, amire a helyiek, s így mindig az a probléma, hogy milyen mértékben osszák

meg a tanácsokkal ezt a jogukat. Az *adók megosztása*, a koordináció mellett a *szabályozás* kérdése kap nagy hangsúlyt: a helyi adóztatás autonómiája vajon korlátlan legyen-e, netán csak központilag rögzített fix adókulcsokkal dolgozhatnak, vagy valahol a kettő között, limitált adókulcsokat alkalmazva? Továbbá: a többszintű igazgatáson belül legyenek-e szabályozási jogai a közbülső szinteknek is? A tanulmány jellege nem engedi meg, hogy a válaszok rengeteg változatával is foglalkozzunk; itt a kérdések és problémák ismertetése a cél. (A részletezés különben azért sem lenne célszerű, mert az említett három nagy adócsoport közül Magyarországon gyakorlatilag egyik sem létezik, s így kérdéses, hogy lehetne-e bármit is kezdeni egy-egy sajátos angol vagy török technikáról való értesüléssel.)

a) A *vagyonadó* a földtől kezdve minden vagyontárgyra kiterjedhet — országonként igen változó, hogy minek a tulajdonát adóztatják. Az is változó, hogy tulajdonképpen *kinek* a tulajdonáról van szó — azaz az adó mennyiben tekinthető valóban *helyi* jellegűnek. Vitatott kérdés, hogy ki viselje a terheit. A bérbe adott lakásokra vagy bármely ipari-kereskedelmi, termelési rendeltetésű épületre és berendezésre gondolva, ez csakugyan kérdéses. Szokás ezzel kapcsolatban „adóexportra", illetve „-importra" is utalni. Ezt az adófajtát a szakértők általában nem tartják alkalmasnak arra, hogy a tanácsok növekvő bevételi igényét kielégítse — más adókból vagy állami támogatásból mindenképpen ki kell egészíteni. A decentralizáltabb (például szövetségi) igazgatású országokban inkább további adók, a centralizáltabb rendszerekben állami támogatás „pótolja" a lassan növekvő — mert csak lassan növelhető — vagyonadókat. A 3. számú táblázatból leolvasható, hogy az *összes* adóbevétel aránya alacsonyabb ott, ahol a vagyonadó dominál, ezért a jövedelemadót „hatékonyabb" adófajtának szokás tekinteni. Az adó rendszeresen „lemarad" az inflációról, részben azért, mert a *vagyonértékelés* általában nem folyamatos, hanem csak többévenként végezhető el. Angliában 3 évenként teszik ezt, és csak Dániában működik folyamatos, évenkénti értékelési mechanizmus, az is csak a földre, amely itt az egyedüli tárgya a vagyonadóztatásnak. Több országban 10 vagy 20 évenként újraértékelést rendeltek el; de Írországban például a XIX. század végétől az 1980-as évek elejéig nem történt újraértékelés. Az adóalap az éves *bérleti díj* (Anglia, Írország, Franciaország) vagy a föld, épület stb. *forgalmi* (tőke-) értéke (NSZK, Luxemburg). Az *adókulcsok* megállapítása vagy teljesen helyi hatáskörben van (Anglia, Írország), vagy egy központi bázisadókulcshoz teszik hozzá a tanácsok a

maguk igényét (Hollandia, Belgium), vagy éppen központilag rögzített kulccsal szabad csak adóztatni (Törökország, dán megyei tanácsok).

b) A *jövedelemadók* nagyrészt személyi vagy családi jövedelemadók, de akad, ahol vállalati jövedelemadót is alkalmaznak (Norvégia, Svédország), vagy a munkaadókra vetnek ki a foglalkoztatottak bére után levonásos adót (Ausztria, NSZK, Luxemburg). A legtöbb, ezt az adófajtát alkalmazó országban vagy központilag maximálják, vagy rögzítik a kivethető adórátát, és csak a skandináv országokban nem korlátozzák e tekintetben a tanácsok döntési szabadságát. Vitatott kérdés, hogy hol adózzék, aki adózik: a lakóhelyén-e, vagy a munkahelyén? Ha a tanácsi szolgáltatások kizárólag lakóhelyi jellegűek, akkor természetesen a lakóhelyen, de nemcsak ilyen szolgáltatások vannak. A két megoldást kombinálni is lehet: egyes amerikai városok a lakókat és a bejáró dolgozókat is adóztatják, mások kedvezményt adnak eljáró lakóiknak, ha másutt is adóznak. A *levonásos* (bérekre kivetett) adót a munkahelyen, a *teljes jövedelmre* kivetettet a lakóhelyen könnyebb adóztatni. Vitatott kérdés továbbá, hogy ez az adó *lineáris* vagy *progresszív* legyen-e (a központi jövedelemadó rendszerint progresszív, a tanácsi lineáris). A „túlzó" adóztatásnak lineáris adókulcs mellett is van némi veszélye. Másfelől: az adóalap *területi különbségei* (azaz a jövedelmi differenciálódás) nagy eltéréseket okozhatnak az adókulcsokban is: a szegényebb területek tanácsai erőteljesebb adóztatásra kényszerülhetnek. Ezért a tanácsi jövedelemadózást szinte mindenütt *kiegyenlítő mechanizmusok* egészítik ki; nevezetesen az *általános állami támogatások* elosztási rendszere.

Két ellenérvet szoktak felhozni ezzel az adófajtával szemben: egyrészt azt, hogy a korlátlan adóztatási autonómia a tanácsok túlköltekezéséhez vezet, másrészt a nyilvántartás, begyűjtés *adminisztrációs* nehézségeit. „Védelmében" úgy érvelnek, hogy a túlköltekezés *nem* a helyi jövedelemadózás következménye. A mértéktelen adóztatásnak helyi, politikai korlátai vannak, s ha ezekben nem bíznék valaki, maximálni lehet a használható adókulcsot. Az adminisztrációs akadályok a számítógépes nyilvántartással leküzdhetők, és általában érdemes összekötni a központi valamint a helyi adókivetési-számítási és begyűjtési adminisztrációt. Az adminisztráció technikai és szervezeti tökéletesítése ugyanakkor rendkívül *centralizált információs rendszer* kiépítését eredményezi: a személyiségi jogok védelmére, a visszaélések ellen nem elegendő a technikailag és szervezetileg jól működő adatvédelem, hanem a hatóságok, apparátusok iránti hagyományos állampolgári bizalom is szükségeltetik hozzá. Skandináviában és Svájcban mindenesetre

mindeddig sikerrel kezelték a jövedelemadózás elvi és gyakorlati problémáit.

Tekintve, hogy *központi* jövedelemadóztatás mindenütt van, a helyi források bővítésének egyik technikája több országban az, hogy a jövedelemadót *megosztják* a különböző igazgatási szintek között. Ez központi adókivetést és a begyűjtött adók egy részének valamely automatizmussal történő újraelosztását jelenti. Európában többnyire a szövetségi rendszerű államokban (NSZK, Svájc, Ausztria) alkalmazzák ezt az eljárást, de Dániában, Olaszországban is működik hasonló szabályozás. Meg kell jegyeznünk, hogy az adók átengedése vagy megosztása az indirekt, *forgalmi adók* egy része esetében is alkalmazható; ezt teszik például Ausztriában, Luxemburgban, Törökországban. Egyébként ez az eljárás elvileg is, gyakorlatilag is összemosódik az *általános állami támogatások* elosztásával: Belgiumban és Hollandiában az ezt szolgáló különalapok teljesen nyíltan a központi jövedelemadóból képződnek.

c) A *javak és szolgáltatások adóit* (forgalmi adók) Európában kevés országban alkalmazzák helyi (tanácsi) adóként. Kétségtelen, hogy az e vonatkozásban különböző helyi tanácsi magatartás a kereskedelmi forgalom területi eloszlását is alakítja: mesterségesen átterelheti a forgalmat az enyhébben adóztató területekre, településekbe. A skandináv országokban úgy érvelnek, hogy ez jellegzetesen a *nagy* országok adótípusa (ahol tudniillik nehezebb a vásárlóknak követniük az olcsóbb adókat), s ők azért nem alkalmazzák ezt. Az országos, központi forgalmi adók még így is terelik a kereskedelmi forgalmat, tudniillik át az országhatárokon, nemzetközi viszonylatokban. De mindez nem akadályozza meg például Ausztriát vagy Görögországot a tanácsi forgalmi adók alkalmazásában: ha nem nagyok a területi eltérések vagy ha országosan rögzített, fix adókulcsot használnak, azaz megosztott adóként részesítik a tanácsokat ezekből a bevételekből, akkor a forgalmi adók teljesen egyenjogú és racionális helyi adófajtáknak bizonyulhatnak.

Az adózás kérdéseihez tartozik az is, hogy mennyiben van joga a helyi regionális kormányzatoknak *új adófajtákat* bevezetni? Nos, általában kevéssé van; Európában csak az NSZK, Belgium és Luxemburg tanácsai tehetik ezt meg. Itt is korlátozott és ellenőrzött ez a lehetőség, mert általában felsőbb hatósági hozzájáruláshoz (engedélyhez) kötik. Megjegyezzük, hogy az *elvi* lehetőség maga sem jelent túl sokat, hiszen ahol a központi kormányzat előzetesen már „kiürítette az adómezőt", ott akár a korlátlan adóztatási autonómiának is vajmi kevés gyakorlati jelentősége van.

Nem adható egyértelmű válasz továbbá arra a kérdésre sem, hogy

vajon *egy-két* jól megválasztott adófajta vagy *sokféle*, egymást kiegészítő adóbevétel-e a hatásosabb tanácsi forrás? *Egyféle* adó dominál például a skandináv államokban és Angliában is: az előbbiekben nagy, az utóbbiakban viszonylag kisebb az adók szerepe a tanácsi finanszírozásban. (Egyértelmű csak annyi, hogy ha az *egyetlen* adóbevétel *jövedelemadó*, akkor ennek súlya nagyobb lesz, mint ha az egyetlen *vagyonadóból* áll a helyi adóztatás.) *Többféle* helyi adót alkalmaznak Franciaországban és Hollandiában; az egyikben (ismét) sok, a másikban kevés adóbevétel az eredmény.

4. ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK

Állami támogatásokat világszerte, minden ország helyi kormányzatainak finanszírozásában alkalmaznak. Miért?

a) Az adózás kérdéseinek tárgyalásakor érzékeltettük, hogy a helyi adóztatásnak, adóbevételeknek nemcsak külső, hanem belső korlátai is vannak: önmagukban egyszerűen nem elegendőek, és nem képesek elég rugalmasan követni a növekvő kiadási igényeket. Az állami támogatások szerepe tehát részben az, hogy *kiegészítsék* a helyi adó (és egyéb) bevételeket.

b) Vannak továbbá olyan funkciók, feladatok, amelyek csak részben tekinthetők helyieknek. Ezek voltaképpen *állami, univerzális feladatok és szolgáltatások*, amelyeket a konkrét tanácsok mintegy végrehajtanak (alapfokú oktatás, egyes univerzális jóléti szolgáltatások). Ezekben az esetekben a felelősség pénzügyi oldala is a központi kormányzaté.

c) A központi kormányzat ezenkívül *ösztönözheti* is a tanácsokat, hogy bizonyos feladatokat lássanak el; a költségek teljes vagy részleges átvállalása a leghatékonyabb eszköz erre.

d) A jövedelmek és vagyonok területi differenciálódása következtében a helyi adóbevételek is differenciálódnak. E bevételek közelítése, *kiegyenlítése*, annak érdekében, hogy az elvileg mindenkit megillető közületi szolgáltatások „ára" ne a leggyengébb helyzetűeket sújtsa a leginkább, szintén általánosan központinak tekintett feladat.

e) Szorosan összefügg ezzel, hogy a közszolgáltatások jelentős része *elvben* minden állampolgárt azonos *színvonalon* illet meg: az állami támogatások feladata az is, hogy ha nem is egységes, de egy minimumnak, normának tartott *színvonalat garantáljon*.

Utaltunk rá, hogy az állami támogatásoknak alapvetően két nagy csoportja ismeretes: a *céltámogatásoké* és az *általános támogatásoké*.

A támogatások felsorolt öt funkciója bizonyos történeti sorrendbe is állítható, s ebben a központi feladatok helyi végrehajtása, valamint az ösztönző funkció időben feltétlenül megelőzi a többit. E két funkció lényegében *céltámogatások* folyósítását jelenti. A támogatások kiterjedése s az újabb támogatási elvek érvényesítése azután az *általános támogatások* megnyitásával járt. Az ötvenes évek végétől, a hatvanas évek elejétől kezdve általános tendencia volt ez utóbbiak bevezetése s a céltámogatások fokozatos visszaszorulása. Ezt több országban azért tartották fontosnak, mert a nagyszámú céltámogatás és ezek egyre növekvő súlya a finanszírozásban veszélyeztetni látszott a helyi kormányzatok önállóságát. Kétségtelen, hogy a megjelölt feladatra nyújtott támogatás nemcsak központi garanciát jelent az adott szolgáltatásra, hanem központi ellenőrzést is a szolgáltató helyi hatóságok fölött.

Az általános támogatások relatív térnyerése a hetvenes évek közepétől azonban lelassult, vagy meg is állt. Az ok: a nehéz gazdasági helyzetben a központi kormányzatok — egyebek közt — a tanácsoknak nyújtott támogatások csökkentésével reagáltak, s ezt könnyebb volt megtenni az általános támogatásokkal. A *forrás biztonsága* és a *felhasználás szabadsága* tehát mintha *fordított arányban* állnának; az általános támogatás lényegileg szabadon elkölthető, de úgyszólván bármikor csökkenthető. Összegének „védelme" mindenesetre egyelőre kevésbé szabályozott, mint a céltámogatások legtöbbjéé.

A *céltámogatások* részesedése az összes támogatásból — a mondott tendencia ellenére — ma is erősen eltérő az egyes országokban: Hollandiában, Svédországban, Dániában nagy, Belgiumban 50% körüli, Olaszországban kisebb az arányuk a központi támogatásokon belül. A tanácsi intézmények folyó *működtetési* kiadásaira és *beruházásokra* is adható céltámogatás. A szövetségi rendszerű államokban nemcsak a központi, hanem az állami (kanton, Länder) szint is nyújt céltámogatásokat. Mértékük megállapítása igen eltérő módon történhet. Az adott feladatra nyújthatnak *fix összegű* támogatást (keretet), vagy egy *szolgáltatási egységre*, esetleg egy lakosra számított támogatást; rögzíthetik, hogy a költségek hány százalékát vállalja át a támogató felsőbb hatóság (Dánia); a fentiek valamelyikét kombinálhatják az adott tanács *jövedelmi helyzetének* figyelembevételével is (Franciaországban, Norvégiában kísérleteznek ezzel); végül a céltámogatások elnyerése függhet tisztán a „kijárás" sikerétől, a *hatalmi pozíciótól* is. Az általános támogatások bevezetése óta a kormányzatok igyekeznek a céltámogatásoknak is szabályozott, normatív jelleget adni (ha korábban nem lett volna), ezért például a *beruházási* céltámogatások egyes országokban

meg is szűntek — ezek lévén a legkevésbé alkalmasak a szabályozott elosztásra. (A hitelpolitikával viszont kellően normatív szabályozás adódik.) Itt vissza kell utalnunk a támogatásoknak — a támogatott tanács szemszögéből nézett — *biztonságára:* a konkrét százalékban átvállalt költségtérítés igen biztonságos, a szolgáltatási-felhasználási egységre vetített támogatás kevésbé, a keret jellegű még kevésbé.

Az *általános támogatások* fogalmuk szerint normatívak, legalábbis elosztási elveik tekintetében. A felsorolt támogatási funkciók közül *bevételkiegészítő* és kétféle területi kiegyenlítő funkcióval rendelkeznek.

Bevételkiegészítő szerepe persze minden általános támogatásnak van; az a ritkább eset, amikor *csak* ezt a funkciót szánják neki. Ez történt például Írországban, ahol bizonyos vagyonadótételek megszüntetéséért állami támogatással kárpótolták a tanácsokat. Tisztán bevételkiegészítő szerepet játszik a jelenlegi dán általános állami támogatás is, amit a tanácsok összevont jövedelem- és földadóalapja arányában osztanak el.[5]

A „megosztott adók" is bevételkiegészítő meggondolásból születtek meg, de gyakorlati elosztásukban már a két *nivelláló* funkciót is figyelembe szokták venni.

A *gazdasági* (tehát adózó) *potenciálok* kiegyenlítése úgy történhet, hogy az egyes tanácsok helyzetét a — többnyire egy lakosra vetített — adó*alap*, esetleg *tényleges adó* valamely *átlagos* értékéhez viszonyítva mérik le, s az átlagtól lemaradókat támogatják (vagy őket támogatják inkább). A számítások sokszor bonyolultabbak, mint amit az elv egyszerűsége megkíván: sok helyütt csoportokba osztják a tanácsokat, szubjektív súlyokkal szorozzák be a népességszámot stb.

A *szolgáltatási színvonal* nivellálása szintén statisztikai számítások alapján történik. A lényegük az, hogy itt is valamely átlaghoz mért vagy normának tekintett, egy lakosra vetített *kiadási szükségleteket* számítanak: mennyit *kellene* a tanácsnak költenie, hogy szolgáltatásai az országos átlag vagy a norma színvonalán álljanak? Az attól elmaradók arányosan nagyobb támogatást kapnak. Általában 3-10 naturális mutatószámmal közelítik a kiadási szükségleteket (például: az iskoláskorú gyerekek hány százaléka vagy a gondozásra jogosult időskorúak mekkora hányada él a tanács területén; mekkora a tanács részesedése a fenntartandó úthálózatból).

[5] Ebben annyi a „nivelláló" funkció, hogy a helyi adókhoz az állam mindenütt azonos arányú „adópótlékot" ad hozzá, miközben ugyanezt az adóalapot a tanácsok maguk eltérő mértékben adóztatják.

A kétféle nivellálást össze is szokták kapcsolni, de elvileg is tisztábbak azok az elosztási rendszerek, ahol az általános állami támogatást inkább különálló részekre bontják, s azokat különböző elvek alapján arányosítva osztják el. (Nem feltétlenül a legszegényebb területek dokumentálhatnak nagyobb kiadási szükségleteket — a kétféle nivellálásnak nem ugyanazok a kedvezményezettjei.)

Egyébként szerencsésebb megoldásnak látszik, ha a jövedelmi vagy szükségleti helyzetet egy *tényleges átlaghoz,* és nem *elméleti standardhoz* mérik. Angliában például az utóbbi, eleve is több alkudozással járó megoldást vezették be a kiadási szükségletek nivellálásában, majd a rendszert diszkriminatív módon alakították át. A standard, a viszonyítási bázis mintegy kiadási *terv* lett, s az afölött költekező tanácsokat „túlköltekezőknek" tekintik. (Ahelyett, hogy egyszerűen magasabb színvonalú szolgáltatásokról beszélnének.) A „túlköltekezőket" pedig a támogatás megvonásával sújtják.

Igen érdekes az a néhány kísérlet, amely a szó szoros értelmében *nivellálásra* törekszik; ahol tudniillik nem az állami *támogatás* nivellál, hanem ahol a jobb helyzetű tanácsok támogatják a gyengébb helyzetűeket. (Automatikus elvonás, átcsoportosítás.) Dániában ez két újraelosztási mechanizmusban (adóalap-arányosítás és szükségletarányosítás) működik, nulla összegű rendszerként, tehát állami támogatás nélkül. Hasonló „transzfereket" találni Svájc Zürich kantonjában. Azt is hozzá kell azonban tennünk, hogy amikor ezt a módszert Dániában bevezették, a voltaképpeni általános állami támogatást tisztán *bevételkiegészítő* feladatúvá alakították át (mint említettük, az adó*alap* arányában osztják el). Így azt anélkül lehet immár *csökkenteni,* hogy bármelyik nivelláló elv érvényesülését gyengítenék vagy megsértenék. Csökkentik is, évről évre.

Míg az általános állami támogatás(ok) *elosztási elvei* és módszerei kifinomult meggondolásokat és technikákat tartalmaznak, azok teljes *összegének* megállapítása jóval kevésbé szabályozott. Még ott a leginkább az, ahol ezek *alap*ként működnek — ám az alapképzés szabályai is megváltoztathatók, s bármely alap esetleges *keretté* alakulhat át. Az általános állami támogatás, mint már volt róla szó, ebben a vonatkozásban „nyitott", a konjunktúraingadozásokkal szemben védtelen tanácsi pénzforrás. A tapasztalatok alapján az a megoldás látszanék a legszerencsésebbnek, amelyben világosan elkülönülnének a funkciói, s a restrikciók csak a bevételkiegészítő hányadát érintenék, a nivellálásra szolgáló támogatásrészt nem. Elegendő alkudozási tárgynak ígérkezik,

hogy mekkorák is lennének, legyenek ezek az egymástól elválasztott részei az általános támogatásnak.

5. MŰKÖDÉSI BEVÉTELEK, DÍJAK STB.

Erről a bevételi csoportról röviden szólunk, bár kiterjesztése egyike a bevételek növelésére javallott — és alkalmazott — módszereknek. Az igénybe vevő által részben vagy egészben megfizetett szolgáltatásokra a tanácsok alapvetően kétféle módon gyűjthetik be a pénzt: indirekt adót vetnek ki, vagy díjat (árat) fizettetnek. Az utóbbi esetben biztosan csak az fizet, aki a szolgáltatást igénybe vette. Ez az elv azonban nem minden esetben alkalmazható, mert léteznek fel nem osztható szolgáltatások is, amelyek tényleges „fogyasztási arányait" nem lehet mérni. A tapasztalat az, hogy az elmúlt évtizedben a legtöbb országban emelni kényszerültek a díjakat, árakat, térítéseket, és az egykor ingyenes szolgáltatások közül is sokra kivetettek ilyen terhet. Európában jelenleg az NSZK-ban és Angliában kell fizetni a legtöbb fajta tanácsi szolgáltatásért. A kivetés, ármegállapítás jogát többnyire korlátozzák vagy felsőbb engedélyezéshez kötik.

E bevételek növelésének — a nyilvánvaló politikai akadályok mellett — elvi korlátai is vannak. A térítési díj nem haladhatja meg a költségeket — ez a szolgáltatás „kiárusítása" lenne, amit maga az adókból élő helyi kormányzat nem végezhet. A térítés vagy ár egyes szolgáltatások esetében visszavetheti a keresletet — márpedig a közületi szolgáltatásokat nem ezért fejlesztették ki. A fizetett közszolgáltatások árai egyébként egy sor esetben nem lehetnek országosan egységesek; ez a körülmény viszont semlegesítheti az adópotenciál vagy a szükségleti szint kiegyenlítésére tett erőfeszítéseket. A fenti meggondolások a „kiszerződés", a közszolgáltatásoknak piaci szolgáltatásokkal való felváltása kérdéséhez vezetnek át: a kiadások így remélt mérséklése csak ezen dilemmák árán érhető el, ha elérhető. Amint ebből az ismertetésből bizonyára kitetszett, ez is csupán egyike a tanácsi gazdálkodás azon dilemmáinak, amelyekben racionális meggondolások állnak szemben racionális meggondolásokkal. Értékválasztások, politikai és gazdasági érdekek közötti kompromisszumok alakítják ki a változékony végeredményt, amely logikailag és az értékrendszerben sehol sem következetes vagy egyértelmű.

A HELYI ÉS A MEGYEI TANÁCSOK PÉNZÜGYEINEK SZABÁLYOZÁSA DÁNIÁBAN*

Az 1970. évi dán közigazgatási reform a tanácsok (helyi kormányzatok) pénzügyi rendszerében és szabályozásában is jelentős változásokkal járt. A közigazgatási reform decentralizációs és egyszerűsítő tendenciájú területbeosztási átszervezés volt, amelynek során Dániában „kétszintű" közigazgatást alakítottak ki.

(A szót azért kell idézőjelben használnom, mert Dániában ezt a rendszert *három*szintűnek nevezik, amiben a három szint: a központi, a megyei és a helyi kormányzatok.) A reform bevezetése előtt 25 regionális (megyei) és közel 1400 helyi tanács volt az országban, azóta 14 megyei és 275 helyi tanács működik. Alapelv és célkitűzés volt a feladatok világos körülhatárolása és lehető decentralizálása: minden hatáskört és szolgáltatást, amely helyi, illetve megyei szinten ellátható, az adott szintre kell helyezni.

A funkciók, feladatok tanácsszintek közötti megosztásának elve sok szempontból eltér a nálunk megszokottól. Az oktatási rendszer és az úthálózat fenntartása dolgában például hasonló elv érvényesül mindkét országban: az ellátás különböző szintjei különböző szintű tanácsokhoz tartoznak. Más a helyzet a dán *egészségüggyel:* ez — az ágazat dániai lehatárolása szerint mindenesetre — a *kórházi* ellátás köré szerveződik, s mivel ennek racionális és hatékonyan ellátható körzete a *megye*, az egész ágazat megyei feladat.

Egy másik, az országok közti különbséget kifejező eltérés az, hogy a dán tanácsok költségvetésében mindmáig nagy súllyal szerepelnek olyan, *magánszemélyeknek, családoknak* kifizetendő tételek, mint a garantált alapnyugdíj, az özvegyi nyugdíj, rokkantsági nyugdíj, a családi pótlék stb. Ezek megfelelőit, amennyiben léteznek, Magyarországon

* Az Államigazgatási Szervezési Intézet számára 1986-ban írt tanulmány.

többnyire a társadalombiztosítás fizeti ki, s így a tanácsoknál meg sem jelennek. Dániában is mindössze annyi a tanácsok dolga ezekkel kapcsolatban, hogy kifizetik, „postázzák" az ezeken a címeken juttatott támogatást. Egyes ilyen jellegű kifizetéseket azonban az állami költségvetés nem teljes egészében, hanem csak részben fedezi, s a fennmaradó részt a helyi vagy megyei tanácsnak kell fizetnie. Ez utóbbi típusú pénzbeni juttatások azonban többnyire olyanok, amelyeknek kifizetése helyi mérlegelést kíván (tehát nem univerzális, állampolgári jogon járó juttatások).

A reform alapelvei a következők voltak:

1. a helyi jellegű szolgáltatásokat ne a központi kormányzat, hanem a helyi, illetve a megyei tanácsok nyújtsák;

2. a hatáskörök — ezzel együtt járó — decentralizálása;

3. azok a szolgáltatások kerüljenek megyei szintre, amelyeket helyi szinten már nem tudnak ellátni;

4. adott típusú szolgáltatást, feladatot egyfajta hatóság lásson el: vagy a központi, vagy a megyei, vagy a helyi kormányzat;

5. az állami „visszatérítéssel" történő feladatfinanszírozás gyakorlatát szükíteni kell, s azt a helyi rendelkezésű források növelésével kell helyettesíteni.

A felsoroltak közül az első három követelmény Magyarországon, a mi gyakorlatunk „nyelvén" is közvetlenül érthető, a 4. és 5. elv azonban némi magyarázatot igényel.

A kettő egymással szorosan összefügg, és egy *reform* alapelvei lévén, természetesen az adott, dániai *előzményekre* reflektálnak. Ezekről csak azért és annyit érdemes tudnunk, amennyiben bizonyos elemeik ma is érvényben vannak, és a reform csak fokozatosan számolja fel őket. Arról a már említett sajátosságról van szó, hogy a tanácsok mintegy államilag garantált, normává lett szolgáltatásokat nyújtanak, másrészt pedig részt vesznek számos, állampolgári jogon járó juttatás folyósításában. A reform nem azt a célt tűzte ki maga elé, hogy mindezek ezentúl kizárólag tanácsi felelősségi körbe kerüljenek, hanem azt, hogy áttekinthető, világos szervezeti felelősségmegosztás és finanszírozási pályák alkossák a kereteket, és ezzel a tanácsok gazdálkodása felelősségteljesebbé váljék.

A „visszatérítéses" finanszírozás például azt jelentette — és azt jelenti ma is —, hogy valamely kiadásáról a tanács megküldi, „benyújtja" a számlát a központi költségvetésnek, amely azt (minthogy megelőzően és általában jogszabály kötelezi erre) részben vagy egészben megfizeti, visszatéríti a tanácsnak. Ezek valóban fölösleges pénzmozgások, ame-

lyek a jelenlegi jóléti szolgáltatások kiépülésével fokozatosan kerültek a rendszerbe, és nagy számuk miatt komoly többletadminisztrációt igényelnek.

Másrészt — és ez volt a fontosabb ok — a „visszatérítéses" finanszírozás nagy szerepet játszott a *közületi kiadások gyors (évi 6-7%-os) növekedésében* a hatvanas évek közepén — második felében. Minthogy szolgáltatásaik terjedelméről és színvonaláról a helyi tanácsok nagyfokú önállósággal döntenek, de ezek költségeinek jó részét a központi kormányzat átvállalta, viszonylag könnyű (helyi szinten olcsó) volt úgy emelni a színvonalat, hogy az „csak" az állampénztárnak került sokba. (Például: a helyi tanács dönt az általános iskolák tanárlétszámáról; a tanárok fizetését azonban a kormányzat 85%-ig visszatérítette.) Ezt a — nem mindig racionális — expanziót tehát a reform lassítani kívánta.

Egyúttal világossá kívánták tenni, hogy a központi kormányzat mindenekelőtt a térbeli eltérések *kiegyenlítésének* politikájáért felelős. A nagyfokú adóztatási autonómia következtében a helyi adóterhek meglehetősen nagy változatosságot mutatnak — részben összefüggésben a tanácsi szolgáltatások színvonalával. Ebbe, tudniillik a közületi szektorhoz és a lakosság adóztatásához való, vidékenként hagyományosan eltérő helyi attitűdökbe (és politikai gondolkodásba) a kormányzat nem kívánt beleszólni. Abba viszont igen, hogy az adóterhek ne legyenek különbözőek csupán azért, mert a helyi lakosság *gazdagabb vagy szegényebb,* s annak következtében sem, hogy a terület egyes sajátos adottságai miatt a tanácsi *kiadási szükségletek* maguk is eltérők. Olyan kiegyenlítő technikákat kerestek tehát, amelyek az adók differenciálódását megtisztítják a helyi adóalapok és a kiadási szükségletek területi eltéréseitől.

A közigazgatási reformmal együtt járó pénzügyi-szabályozási reform végül is az egyes kormányzati szintek (központi — tanácsi) közötti *pénzügyi kapcsolatok átszervezése* volt, azzal a három alapelvvel, hogy

— a döntéshozó hatóság teljes mértékben legyen felelős döntései pénzügyi következményeiért, azaz fizesse az azok nyomán fellépő költségeket;

— fokozni kell a tanácsok jövedelmi színvonalának, valamint kiadási szükségleteinek a területi kiegyenlítését;

— mindezt viszonylag egyszerű rendszerben kell megvalósítani.

Mielőtt a bevételek összetételét s az ezekkel kapcsolatos problémákat ismertetném, szükségesnek látszik tájékoztatásul röviden áttekinteni, hogy milyen konkrét feladatok finanszírozása van a dán tanácsok kezében.

1. A TANÁCSI FELADATOK

A tanácsi feladatokat először is *kötelező* és *nem előírt* feladatokra osztják.

A kötelező feladatokat Dániában is *ágazatokba* sorolják, s ezt szervezeti oldalról többé-kevésbé követi a tanácsi bizottságok, valamint az igazgatási apparátus felépítése is.

A *szociális ágazat* a pénzbeni és a természetbeni szociális szolgáltatások felelőse, s mint ilyen, elsősorban *helyi tanácsi* szinten fejti ki tevékenységét. Foglalkoztatottai számának növekedése az elmúlt 30 évben a leggyorsabb volt valamennyi ágazat — ideértve a termelő ágazatokat is — között. Intézményei: a szociális tanácsadó szolgálat, különféle bentlakásos intézmények az időskorúak számára (szociális otthon, betegek szociális otthona stb.), házi szociális gondozás stb. Ehhez az ágazathoz tartozik továbbá a bölcsődei-óvodai ellátás is, amely részben tanácsi óvodákban, részben magánóvodákban folyik. Az utóbbiak fenntartására állami támogatás is igénybe vehető.

Az *oktatási ágazat*ban az alapfokú (tízosztályos és kötelező) oktatás helyi, a középfokú oktatás (gimnáziumok, ipari, kereskedelmi középiskolák, továbbtanulásra előkészítő tanfolyamok) megyei feladat. (Elvileg: a középfokú iskolahálózat jelentős része tudniillik ma is központi felügyelet alá tartozik.) Az általános iskolai szinten is működnek magániskolák, amelyek igénybevételéhez a tanács — részben állami — támogatást adhat. Ehhez az ágazathoz tartoznak a fiatalok szabadidejének eltöltését szervező létesítmények (nálunk a művelődési alágazat), amelyek gyakran a politikai pártok ifjúsági szervezeteinek kezelésében vagy egyesületi formában működnek. Hasonló szervezeti sokféleség jellemzi a helyi könyvtárakat is. Ezek az intézmények szintén kaphatnak tanácsi támogatást, amiből az állam 50%-ot visszatérít a tanácsnak.

Az *egészségügyi ellátás* gyakorlatilag teljes egészében megyei tanácsi (esetenként központi) feladat. Az ingyenes kórházi ellátást kizárólag tanácsi kórházak nyújtják, míg az általános körzeti orvosi és a szakrendelés elvileg szabadfoglalkozású, gyakorlatilag az egészségbiztosítás által fizetett orvosok dolga.

Az *úthálózat* fenntartása az adott utak jelentőségétől függően tartozik a különböző igazgatási szintekhez: az országos főutakat állami, a települések közötti legtöbb, úgynevezett másodrendű utat megyei, a belterületi utakat és egyes, kisebb településeket összekötő, kis forgalmú

utakat helyi tanácsi felelősségi körben tartják fönn. Gyakorlatilag a fenntartási *tevékenység* egy szinttel lejjebb csúszhat, s ilyenkor a felelős szint visszatéríti a költségeket a megyei, illetve helyi tanácsnak, amely a fenntartási munkák elvégzéséről gondoskodott.

Végül kötelező tanácsi feladat a *szennyvíztisztítók és -elvezető* rendszerek kiépítése és fenntartása, tágabb értelemben: a területük vízvédelme.

(Nemcsak a felszíni és szennyvizek elvezetését, hanem a vízvezeték-rendszerek szennyeződéstől való védelmét is idetartozónak tekintik.)

Nem kötelező tanácsi feladat a kulturális- és sportlétesítmények, a helyi tömegközlekedés, a vízi- és energiaközművek, a szemétszállítás és -megsemmisítés, valamint a szociális lakásépítés. Ezek a szolgáltatások gyakorlatilag mindenütt léteznek. Bár nagyon különböző szervezeti keretben végzik őket (egyesületek, szövetkezetek, non-profit tanácsi vállalatok, magánvállalkozások), a tanácsok közvetve vagy közvetlenül valamennyinek a finanszírozásában részt vesznek. A költségek állami visszatérítése — azaz a központi ösztönzés és részleges felelősségvállalás — ezekre a nem kötelező helyi szolgáltatásokra is kiterjed.

2. A BEVÉTELI SZERKEZET

A bevételek szabályozásának közelebbi megismerése előtt tudni érdemes még, hogy a dán tanácsoknak *egységes pénzalapjuk* van, amelyben a fenntartási-működtetési és a fejlesztési kiadásokat közös alapból fedezik. Hitelt viszont csak beruházási célra szabad felvenni — ez a forrás a működtetés (vagy a deficit ellensúlyozásának) forrásai között nem szerepelhet. A beruházások a bruttó kiadások 5-6%-át teszik ki évente, mind a helyi, mind a megyei tanácsoknál.

Másrészt emlékeztetnem kell a magánszemélyeknek, családoknak kifizetett és a tanácsok által túlnyomórészt csak közvetített kiadásokra: ezek a helyi tanácsi költségvetésekben mintegy 38, a megyei tanácsoké esetében 12%-ot tesznek ki (1984. évi adatok). Úgy is fogalmazhatunk, hogy ez a rész nem *közösségi* (lakóhelyi) feladatokat szolgál, hanem az *állampolgárok* anyagi viszonyainak — egységes, központi kritériumokhoz kötött — nivellálását.

Az összes tanácsi forrásnak mintegy az ötöde (22%) megyei, a többi helyi tanácsi feladatokat szolgál (l. táblázat).

Az *ár- és díjbevételek, ingatlaneladásból* (általában állótőkével kapcsolatos) bevételek súlya a megyékben 20, a helyi tanácsoknál 16%. Ezt

a tételt egyébként a táblázatban szereplő *bruttó* jellegű összesítésből a statisztikában levonják, s így kapják meg a *nettó* összeget.

A *hitelekkel és az utánuk járó kamat*tal kapcsolatos bevételek súlya csekély (fél-egy százalék), jelentőségük mégis igen nagy. A tanácsok ugyanis rendszeresen 2-4%-os költségvetési többlettel rendelkeznek, s kinnlévőségeikkel fontos szereplői a hitelpiacnak. Ez a nagyméretű állami támogatás mellett természetesen ellentmondásban van a központi gazdaság- és pénzügyi politika céljaival.

(1984-ben a parlament jóváhagyott egy törvényt, amelynek értelmében ennek a többletnek egy részét a tanácsok kötelesek egy pénzintézet zárolt számlájára befizetni — a befagyasztott összeget csak az idei évben kapják vissza.)

TANÁCSI KÖLTSÉGVETÉSEK, 1984. ÉVI BEVÉTELI SZERKEZET

	Megyék (— Md Kr —)	Helyi tanácsok (— Md Kr —)	Megyék (— % —)	Helyi tanácsok (— % —)
1. Ár-, díjbevételek, ingatlaneladás bevételei	9,0	25,5	20,5	16,1
2. Adóbevételek	21,5	56,7	48,9	35,8
(ebben: jövedelemadó)	(19,7)	(50,7)	(44,8)	(32,1)
3. Állami céltámogatások, visszatérítések	0,8	62,0	1,9	39,2
4. Általános állami támogatás	12,3	13,9	28,1	8,8
5. Kamatbevételek	0,5	0,5	1,1	0,3
6. Hitelfelvétel (-nyújtás)	-0,2	-0,4	-0,5	-0,2
Bevételek összesen:	43,9	158,2	100,0	100,0

A *céltámogatások, visszatérítések* a megyék esetében ma már csak 2%-ot tesznek ki, a helyi tanácsoknál azonban továbbra is ezek képezik a legnagyobb összegű forrástípust. Mivel itt igen nagy a személyi kifizetések részaránya, ez az arány érthető. (Az állami visszatérítés mint bevétel és a személyi kifizetések mint kiadási csoport azonban nem pontosan felelnek meg egymásnak; vannak személyi kifizetések, amelyek egy részét helyi bevételből fedezik, míg a visszatérítés egyes fajtái továbbra is közösségi szolgáltatásokra szólnak.)

Az *adóbevételek* jelentősége részarányukból is jól megfigyelhető (a megyéknél a bevételeknek közel a felét, a helyi tanácsoknál azoknak több mint a harmadát teszik ki). A helyi *adóztatási autonómia* sokat

hangoztatott alapelv Dániában. Előre kell azonban bocsájtani, hogy a közületi kiadások már idézett arányai ellenére, az országban az összes adóbevételnek csaknem háromnegyede a központi költségvetésé, 16%-a helyi, 6%-a a megyei tanácsoké, végül különböző társadalmi alapok, egyházak stb. részesednek az adók 4%-ából (1984-es adat).

A tanácsi adóbevételek legjelentősebb tétele a *jövedelemadó*. A dán állampolgárok adóköteles jövedelmét — ez a bruttó jövedelemből történő különböző levonások után kialakuló összeg — helyi, megyei és állami jövedelemadó terheli. A tanácsi adókat mindenütt egységes adókulccsal számolják (lineáris adózás), a központi jövedelemadó progresszív. A *helyi* tanácsi adó *átlaga* 1984-ben 19,8% volt, a *megyei* adóé 10,9%, s a központi adó ehhez annyit tesz hozzá, hogy a teljes adó az adóköteles jövedelemrész 40-50%-a között alakul.

Mivel a *helyi adókulcsok*at a tanácsok teljesen szabadon állapítják meg, azok a hagyományok, a szolgáltatások színvonala és az adott helyi vezetés „pénzügyi politikája" függvényében *differenciálódnak*. A különbségek, a szóródás igen nagy, a szakemberek (és mások is) már-már tűrhetetlennek tartják: jelenleg van 15-16%-os, és 28%-os helyi adó is. 1982-ben a 275 helyi tanácsból 194-nél 17 és 20% közé esett az adókulcs, 35 tanácsnál ennél nagyobb, 46 tanácsnál pedig 17%-nál kisebb volt.*

A másik említésre méltó (és a statisztikákban elkülönített) adófajta a *földadó*. Ennek mértéke a helyi tanácsoknál 4—30 ezrelék között változik, míg a megyei tanácsoknál korábban felső határt (20 ezrelék) írtak elő, jelenleg egységesen 12 ezrelék. Falusi településeken sokszor azért nagyobb az ingatlanadónak a jövedelemadóhoz mért aránya, mert az itteni jövedelmek részint kisebbek, mint a városiak, részint jelentős részben mezőgazdasági jövedelmek lévén, nehezebben előre becsülhetőek. Másutt a farmerek politikai ereje alacsonyan tartja a földadót. A jövedelem- és a földadó aránya helyi és országos szinten is ismétlődő, szinte „vallási" jellegű viták tárgya, mivel a kettő más és más társadalmi-foglalkozási rétegeket érint inkább. (A földadó egyúttal sajátos áralakító tényező: ott, ahol a helyi tanács nagyobb adót állapít meg, ez az ingatlanok kínálati árának növekedését is fékezi — éppen mert figyelembe kell venni, hogy az új tulajdonost az átlagosnál nagyobb rendszeres földadó terheli majd.)

* Forrás: Palle Mikkelsen: The Local Taxation System in Denmark: in: Local Taxes in Europe — An Analysis of How They Function — Publications of the International Bureau of Fiscal Documentation No 37. Amsterdam, 1985.

A tanácsok adóztatási autonómiáját Dániában a helyi felelősségvállalás és gazdasági önkormányzat alapfeltételének tekintik. A jövedelemadóztatásnak ez a szabadsága (*más* adófajták tetszés szerinti bevezetésére az autonómia nem terjed ki) valóban nagyobb, mint a fejlett tőkés országok többségében. A közigazgatási reformot követő pénzügyi szabályozási reform ugyanakkor tompítani igyekezett és igyekszik a jövedelmi különbségekből, a demográfiai-szociális szerkezet sajátosságaiból adódó differenciálódást, továbbá igyekezett lehetővé tenni azt, hogy a tanácsok az adóterhek egy részét az általános támogatás igénybevételével válthassák ki (enyhítsék).

Az iménti mondat felsorolásában tulajdonképpen már szerepel is a reform által bevezetett *általános állami támogatás* három összetevője.

Az 1. táblázatban ez ugyan csak *egyetlen sorként* jelent meg, de e forrástípus mögött *három különböző támogatási rendszer* áll. A megyék esetében több mint egynegyed, a helyi tanácsoknál kereken 9% ennek a bevételnek az átlagos részaránya. A konkrét adatok pedig nemcsak azért szóródnak, amiért az ilyen adatok rendszerint szóródni szoktak, hanem azért is, mert a három rendszer közül kettő a tanácsok közötti *belső kiegyenlítő mechanizmus*, azaz országos „összegük" *nulla*, s így az átlagos adat csak a harmadik támogatástípus összegét jelenítheti meg.

Mivel ezek a támogatások és mechanizmusok határozottan növekvő jelentőségűek (az elmúlt 15 évben többször változtak is), továbbá mert szoros összefüggésben vannak a Magyarországon is tervezett személyi jövedelemadózással, s végül, mivel — megítélésem szerint — a dán tanácsok pénzügyi rendszerének legérdekesebb, legeredetibb elemei, érdemesnek tartom valamivel részletesebben ismertetni őket.

3. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK RENDSZERE

A három elem elnevezése rendre: *adóalap-kiegyenlítés, kiadásiszükséglet-kiegyenlítés* és (a tulajdonképpeni) *általános állami támogatás.* Az 1. táblázat megfelelő (4.) sora tartalmaz még egy kis összegű központi pénzalapot, amely a leggyengébb jövedelmi helyzetű tanácsok felzárkóztatását szolgálja — erre a negyedik elemre még külön röviden kitérek.

A három elemet másképp és másképp szabályozzák a megyék, illetve a helyi tanácsok pénzalapjaiban. Jelentőségük tisztábban érzékelhető, ha nem az összes bevételhez, hanem csak az *adóbevételek* nagyságához hasonlítjuk őket, mivel rendeltetésük éppen az adózással kapcsolatos egyenlőtlenségek korrigálása. Nos, együtt a megyei adóbevételeknek a

háromnegyedével, a helyi tanácsi adóknak mintegy az egynegyedével azonos összegre rúgnak, azaz átlagosan körülbelül ennyivel emelik meg azokat.

A támogatási-kiegyenlítési rendszer az elmúlt 15 évben többször megváltozott, s jelenleg is mozgásban van. Ezért egyetlen év adatai sem tekinthetők valóban jellemzőnek. (Az utolsó év, amelyről az összes tanácsi bevétel tényadataira kiterjedő részletes statisztikát találtam, 1984. A múlt évben azonban a központi kormányzat erőteljesen csökkentette az általános támogatást.) Ezeket a fenntartásokat is szem előtt tartva, a három támogatási elem közt a helyi tanácsoknál jelenleg a *legnagyobb* összegű az *általános* támogatás, amely 3-5-ször nagyobb, mint az *adóalap*-kiegyenlítésben, és mintegy 30-szor nagyobb, mint a *kiadásiszükséglet*-kiegyenlítésben „megforgatott" pénzmennyiség.* A megyei tanácsoknál az arányok hasonlóak. (A továbbiakban az egyszerűség kedvéért a példaként említendő arányokat a *helyi* tanácsi költségvetésekből idézem.)

A három elem, külön-külön, eltérő *elosztási elveket* képvisel a támogatási rendszerben. Jövőjükről különböző véleményeket hallottam — az eddigi történetüket azonban érdemes megismerni.

Eredetileg csak a *két kiegyenlítő technikát* vezették be, s általános támogatás nem volt. Ezt az (ismertetendő) két elosztási elvet azonban nem a megyék közötti *újraelosztás* (0 összegű rendszerek) formájában alkalmazták, hanem mintegy *a központi támogatás elosztási elveiként.*

A korábbi kizárólagos céltámogatásokkal szemben mindenesetre ezek már *általános támogatásként,* szabadon fölhasználható forrásként funkcionáltak.

3.a. Kiadásiszükséglet-kiegyenlítés

A *kiadási szükségletek* kiegyenlítésének elvén azt értik, hogy bár a tanácsi feladatok számos helyi sajátosság következtében területileg eltérők, el kell érni, hogy ezeket együttesen az *átlagos*hoz minél közelebbi színvonalon láthassa el minden tanács.

Ez természetesen feltételezi, hogy minden egyes tanácsra kiszámítható valamely ott érvényes, a sajátosságokat is tartalmazó *kiadási szükségleti összeg.* (Ha ezt ismerjük, akkor a kiadási *szükségletet* a *tényleges* kiadásokkal összehasonlítva megállapíthatjuk, hogy az adott

* Mivel a három elem együtt csak fiktív összeget adna, hiszen a két nivelláló mechanizmusban nemcsak támogatáshoz jutó, hanem a támogatást nyújtó tanácsok is részt vesznek, nem lenne értelme százalékos arányokat számolni.

tanács többet vagy kevesebbet költ-e, mint a szükségletei szerinti *átlagos* kiadási igény.)

A központi támogatást eredetileg a helyi *szükségleti szintek arányában* osztották el; nem „elvettek" tehát a viszonylag sokat költő tanácsoktól, hanem csak kevesebbet adtak nekik — a nagyobb szükségleti szinttel rendelkezőknél pedig arányosan több volt a támogatás.

Ez az elv úgy függ össze az *adózás* kérdésével, hogy tulajdonképpen kimondja: a helyi, sajátosan nagyobb vagy kisebb kiadási szükségletek *ne legyenek* erősebb vagy enyhébb *adóztatás okozói.* (Ahol nagyobb a kiadási igény, a helyi hatóságok ne legyenek kénytelenek magasabb adókulcsokkal sújtani a lakosságot.)

Előre kell bocsájtanom, hogy a kiadási szükségletek nivellálásának elve összefügg az *adóalapok nivellálására* törekvéssel is. Ez a második elv sem közvetlenül a helyi adókulcsokat célozza meg (ami az adóztatási autonómia megsértése lenne), hanem az adó*alapokban*, azaz a lakosság jövedelmi és vagyoni viszonyaiban fennálló különbségeket. Célja az, hogy a szegényebb népességű tanácsok ne kényszerüljenek súlyosabb adókkal megterhelni a lakosságot — *azonos színvonalú* szolgáltatásaik ellátása érdekében —, mint a gazdagabbak. Végül is tehát mindkét elv *közvetve* a helyi *adóztatás területi differenciálódását* igyekszik csökkenteni, pontosabban: *megtisztítani* a kiadási szükségleti szintek, illetve a jövedelmi-vagyoni helyzet által előálló kényszerektől. Arra az ideális állapotra törekszenek, amikor az adózás mértéke szinte kizárólag a tanácsi *szolgáltatások színvonalának* a mérőszáma. Ekkor már „csak" az lenne a probléma, hogy azonos forrásokat is lehet *különböző hatékonysággal* hasznosítani — a dánok mindenesetre ezzel a helyzettel már kiegyeznének.* Hogyan definiálható mármost egy település, illetve tanácsi körzet közszolgáltatási *kiadási szükséglete?* Másképpen: mitől függ ez a kiadási szükséglet? A választ Dániában a *naturális* szükségletek felől próbálták megfogalmazni: természetesen az a helyi kiadási szükséglet, ami a helyi tanácsi feladatok ellátásához elengedhetetlen. E feladatok pedig attól függően változnak, hogy a terület *demográfiai, szociális és természeti sajátosságai* milyen terjedelmű szolgáltatásokat tesznek szükségessé. A kiadások nagy része felosztható aszerint, hogy a lakosság mely csoportjainak „szólnak" elsősorban; az így nem felosztt-

* Másrészt természetesen a társadalmi fejlődés sem állna meg, s a legkevesebbet adózó területek lakossága idővel bizonyára elégtelennek találná közszolgáltatásai színvonalát — azaz sem a differenciálódást, sem a dinamikát nem lehet és nem érdemes múlandó dolgoknak képzelni.

ható kiadások pedig általában arányosak a teljes népesség számával. Az összes kiadást a rendszer bevezetésekor öt csoportba osztották: a bölcsődei-óvodai ellátás, az általános iskola, az időskorúak gondozása, az útfenntartási feladatok és az összes többi, fel nem osztható kiadás csoportjaira. Ezek függenek (rendre): a 0—6 éves korú gyerekek, a 7—16 éves korúak, a 65 évesnél idősebbek számától, az úthálózat hosszától és a terület nagyságától, végül az össznépességtől. A felsoroltak minden tanács esetében könnyen számítható, naturális adatok.*

A támogatásra szánt központi összeget aszerint osztották öt részre, hogy a fenti kiadási csoportok az *összes* tanácsi kiadásban *mekkora részarányt* képviselnek. A hetvenes évek elején ezek az arányok a következők voltak:

Bölcsődei-óvodai ellátás:	5%
Általános iskolai ellátás:	33%
Idősgondozás:	6%
Útfenntartás:	16%
Nem felosztható:	40%
Összesen:	100%

A központi támogatási alapból így tulajdonképpen öt kisebb „alapot" alakítottak ki. Ezeket pedig egyenként aszerint osztották föl, ahogy az érintett népesség- illetve területmutató az országban ténylegesen eloszlott. A bölcsődei-óvodai „alapból" egy adott tanács tehát annyit kapott, amekkora részesedése volt a területén élő 0—6 éves gyerekeknek az ország teljes hasonló korú gyereknépességéből.

(Az útfenntartási igényt fele-fele arányban tulajdonították az úthálózat hosszának, illetve a tanács területének, azaz ezt az alapot két, 8-8%-ot kitevő kisebb alapra bontották. 1980-ban, amikor a kritériumrendszert több ponton módosították és tovább árnyalták, a *terület* mutatóját elhagyták a felosztási kritériumok közül.)

A kiadási szerkezet ugyanakkor nem változatlan, hiszen bizonyos kiadástípusok gyorsabban, mások lassabban növekednek. Az *idősgondozási* kiadások részaránya például a hetvenes évek végére 6%-ról 10%-ra emelkedett; nőtt a *bölcsődei-óvodai* ellátás (5%-ról 7%-ra), valamint az *általános iskolák* (33%-ról 36%-ra) kiadásainak részesedése is, míg az *útfenntartásé* 16-ról 7%-ra esett vissza. Ezért az egyes kiadási cso-

* Több mint érdekesség, hogy Dániában a folyamatos népesség-nyilvántartást annyira megbízhatónak tartják, hogy elhatározták: nem végeznek több népszámlálást az országban.

portok részesedését a rendszerben folyamatosan korrigálni kellett; egy-két évenként megváltoztatták tehát a kisebb „alapok", azaz az egyes kritériumok, mutatók súlyát, s így biztosították, hogy azok kövessék a valóságos országos tendenciákat. (A kerekített százalékarányokról is áttértek a tizedszázalékos pontosságra, s így egy-egy „részalap" országos, átlagos jelentőségét illetően aligha lehet vita — hiszen azt az előző egy-két év *tény*adatai alapján számolják.)

Az ismertetett módon felosztott alap a nyolcvanas évek elejéig fokozatosan növekedett, s a helyi tanácsoknál nagyjából az éves adóbevételek egynegyed-egyötödének megfelelő nagyságrendű volt. Nivelláló hatása tehát olyan erős volt, amit ez a nagyságrend lehetővé tett; végül is annyit érhetett el, hogy a nagyobb (fajlagos) kiadási szükséglettel rendelkező tanácsok adóbevételeit jobban megemelte, mint azokét, ahol kisebb volt a mért kiadási szükséglet.*

Hangsúlyozni kell, hogy ez a támogatási típus, illetve elosztásának módszere, egy olyan rendszerben érvényesül, amely hosszabb ideje szabadulni igyekszik az állami visszatérítésektől, a céltámogatásoktól, a konkrét helyi feladatok közvetlen központi finanszírozásától. Más szavakkal: nagyobb helyi pénzfelhasználási önállóságot — és egyben felelősséget — kíván teremteni. Minthogy a kötött költségvetési gazdálkodás felszámolása nálunk is aktuális célkitűzés, a „kiadási szükségletek" hasonló közelítése nálunk is értelmes fogalom, és ha módosítva is, elosztási elv lehetne. Ez még akkor is igen egyszerű rendszer, ha jelenleg Dániában öt helyett már tizenkét kiadási csoportot különítenek el.

Ez a rendszer, a kritériumok és a kiadási csoportok számának többszöri módosítása után, 1984-ben alapvetően megváltozott. Ma a „kiadási szükségletek" kiegyenlítése nem egy központi támogatási alap szétosztásából áll, hanem a helyi és megyei tanácsok közötti *újraelosztás* alapja. Ennek rövid ismertetésére azonban csak a jelenlegi *általános támogatás* leírása előtt térek ki, mert ez utóbbi lépett a korábban „kiadásiszükséglet"-arányosan elosztott központi támogatás helyébe.

Adóalap-kiegyenlítés

A második elem, az *adóalap-kiegyenlítés* már eredetileg is erőteljesebb

* Rendszeres, tanácsonkénti statisztikákat készítenek a *szolgáltatási színvonal* elnevezésű mutatószámról, amely azt fejezi ki, hogy a *tényleges* kiadások hány százalékkal nagyobbak vagy kisebbek a *számított* kiadási szükségletnél. Ezeknek az adatoknak az elemzése mindenesetre azt az eredményt hozta, hogy a kiadási igény alapján elosztott állami támogatás csak nagyon kis mértékben változtatta meg a szolgáltatási színvonal területi eloszlását, differenciálódását.

nivelláló szándékot hordozott, jóllehet terjedelme (összege) elmaradt a kiadásiszükséglet-kiegyenlítést célzó állami támogatásétól. Ezzel a technikával, mint már említettem, az a cél, hogy a lakosság gazdasági potenciáljában (jövedelmi és vagyoni viszonyaiban) fennálló különbségek *ne* legyenek okozói adóztatási differenciáknak; azonos színvonalú szolgáltatások ellátásához a szegényebb körzetekben ne legyen szükség nagyobb adókat kivetni. Ezért az adóbevételek egy részét *újra elosztják*. A gazdagabb területek fizetnek a szegényebbeknek.

Mindehhez először is definiálni kell egy-egy helyi tanács vagy megye teljes *adóalapját*. Adóalapnak a lakossági jövedelmek adóztatható részét, valamint a földadóalapot tekintik. A kettőt „közös nevezőre" kell hozni, amit úgy végeznek, hogy a földadóalapot fejezik ki jövedelemadó-alapként, majd a kettőt összeadják. A számítás igen egyszerűen történik: összehasonlítják, hogy például 100 Kr. földterület *átlagosan adóztatva* hány korona, szintén *átlagosan adóztatott* folyó jövedelemnek felel meg. A reform bevezetésekor, 1970-ben az arány 5:1 (100 : 20 Kr) volt; azóta a földérték gyorsabban emelkedett, mint a folyó jövedelem, és jelenleg 100 Kr földnek 7,5 Kr jövedelemmel azonos „adózó ereje" van. Így a földérték 7,5%-át hozzáadva az adott tanácsnál várható jövedelemadó-alaphoz, megkapják az egységes helyi *adóalapot*.

Ahol az *egy lakosra számított adóalap* nagyobb, mint az egy főre jutó országos átlag, ott *a többlet egy részét megadóztatják az átlagos adókulccsal*, s ez az adó az átlagtól elmaradó tanácsokhoz kerül. Az átlagos adókulcs is „összevont" adókulcs: az összes tényleges jövedelem*és* földadót elosztják a számított összes adóalappal. Az *elosztás* az elvonáshoz hasonlóan történik (és automatikus): az átlagos egy főre jutó adóalaptól elmaradók *megkapják a „hiányuk" egy része után járó, átlagos kulccsal számított adót*.

A fenti „egy rész" kifejezés helyébe immár számokat is írhatok — nem mindegy végül is, hogy egy ilyen kiegyenlítő mechanizmus a többletek és a lemaradások *mekkora részére* terjed ki. Az ismertetett technikát 1971-ben vezették be, s azóta, éppen a terjedelme vonatkozásában, többször is változott.

A *megyék közötti* kiegyenlítés eredetileg nem zárt (0 összegű) rendszerben, hanem *állami támogatás* segítségével történt: az átlagtól elmaradó megyék *teljes egészében* megkapták a tényleges adóalapjuk és az átlagos adóalap közti különbség átlagos adóját. Ahol több volt az átlagnál az egy lakosra jutó adóalap, ott az adó helyben maradhatott. Később ezt a rendszert zárt újraelosztásúvá alakították át; 1984 óta nem teljes, hanem *80%-os* a „visszapótlás", illetve, ahol többlet van,

a „lecsapolás". A jövő évben, 1987-ben ezt a mértéket 85%-ra emelik.* Tehát: ahol *több* az egy lakosra eső adóalap az átlagosnál, ott a különbséget beszorozzák a népesség számával, majd a kapott összeg 85%-a után járó átlagos adót a megye *befizeti* az adóhatóságoknak. Ugyanilyen elven részesednek aztán ebből a befizetésből azok a megyék, ahol a fajlagos adóalap elmarad az átlagtól. Gyakorlatilag egyébként a két „fővárosi-megyei város", Koppenhága és Frederiksberg, valamint a körülöttük fekvő, Dánia keleti szigetét alkotó három megye „ad le" pénzt a másik 11 megyei egységnek.

A *helyi tanácsok közötti* adóalap-kiegyenlítés sosem volt teljes, hanem kezdetben 35%-ig vonta el, illetve egészítette ki a fajlagos adóalaptól való eltéréseket. Az első években a központi kormányzat ehhez is hozzájárult: 10%-ig ő vállalta a kiegészítést, s így az átlag fölötti adóalappal rendelkező tanácsoknak csak a többletük 25%-a utáni adót kellett átadniuk. Azóta az állami támogatás kilépett ebből a körből, és a kiegyenlítést az eltérések *50%-áig* (1987-től: 52%-áig) kell elvégezni.

A *fővárosi körzetben* ehhez egy *másik újraelosztási kör* is hozzáadódik: ezek a helyi tanácsok a *körzet átlagához* mért többletük, illetve hiányuk további *30%-át* elosztják egymás között. Az újraelosztás itt a fővárosi körzet (és nem az ország) átlagához képest történik. Az idetartozó 50 helyi tanács közül „fizet" a többinek Frederiksberg „megyei város", valamint további 17 tanács, míg kiegészítést kap Koppenhága tanácsa és még 31 helyi tanács.**

A minden helyi tanácsot érintő kiegyenlítő mechanizmusban (50%-ig) a 275 közül 53 tanács „ad le" a többletéből, s ezt a másik 222 tanács kapja meg.*** Gyakorlatilag csak a fővárosi körzet megyéiben fekvő tanácsok fizetnek: 50-ből 48-nak nagyobb itt az egy főre jutó adóalapja az országos átlagnál. A különbségek azonban ezen a körzeten belül is nagyok. Bizonyára ezért is tartották szükségesnek, hogy a sziget tanácsai közt egy második újraelosztási kört nyissanak. Az ország egyéb területein pedig mindössze 5 tanács akad, amely ebben a rendszerben nem nyer, hanem veszít.

Az egy lakosra jutó adóalap nagysága szerint rendezve az ország helyi tanácsait, azt találjuk, hogy az országos átlag 80%-a alatt marad 80

* Forrás: Statsfinansieret udligning — Statens Informationstjeneste, Betaenkning Nr. 1059, December 1985.

** Forrás: Kommunale tal fra Indenrigsministeriet: Kommunal udligning og generelle tilskud — juni 1985.

*** Uo.

tanács adóalapja, az átlag 80—90%-a közé esik 87 tanácsé, legfeljebb 10%-kal kevesebb az átlagnál 55, 10%-kal több 17 tanácsé, az átlag 110—120%-a között van 13 tanács, végül 20%-nál is több a többlete 23 tanácsnak. Ezt természetesen az érintett népesség arányai nem követik, minthogy a több egy főre jutó adóalappal rendelkező tanácsok nagyobb településeken, az átlagtól elmaradók kisebb településeken működnek. Az imént felsorolt csoportosítás két szélsőségét véve példának: az átlag 80%-a alatti fajlagos adóalappal rendelkező 80 tanács területén él a lakosság 14%-a, s ezek közt egy-egy érintett tanács átlagos népessége 8850 lakos, míg a 20%-nál nagyobb többlettel rendelkező 23 tanács össznépessége az országénak 15,4%-a, s a tanácsoknak ebben a csoportjában az átlagos méret 34 240 lakos.

Ebben az újraelosztási technikában azt tartom figyelemre méltónak, hogy jól kiválasztott *bázisa* van: az adó*alap* nagysága a helyi tanácsok által közvetlenül kevéssé befolyásolható, és mégis szorosan összefügg a tényleges adóbevételekkel. Ugyanakkor a rá megállapított helyi adó*kulcsok* mértékére természetesen közömbös. Ez kifejezett cél is volt, hiszen az *adóztatási autonómia* teljes tiszteletben tartása mellett kívántak kiegyenlítő mechanizmusokat létrehozni.*

Másrészt ez *szabályozott* újraelosztás, amelyben nincsenek egyedi döntések, és a viták lehetősége is csekély, minthogy az adóalapokat a *helyi jövedelem-előrejelzések* alapján, az átlagos adókulcsot pedig tényleges, a bázisévi *helyi adókulcsok* alapján számolják. A kiinduló adatok nyilvánosak (nehéz is lenne eltitkolni egy bevezetésre szánt adókulcsot), és néhány hónap késéssel összesített statisztikákban, tanácsonkénti részletezésben is hozzáférhetők. (Az 1986. évi helyi-megyei tanácsi költségvetési adatok, amelyeket 1985. október elején zártak le, 1986. januárban nyomtatásban megjelentek.)

3.c. Az általános állami támogatás

A két, eddig tárgyalt támogatástípus együttes összege 1982-ig növe-

* Megyei átlagok közötti összehasonlításban (ami persze csak közelítés) azt találtam, hogy ez a módszer, nevezetesen a jövedelem- és a földadó*alapok összevonása* egyáltalán nem fiktív számítás: az eredmény viszonylag szorosan korrelál a *tényleges adóbefizetések* mutatta területi eloszlással, miközben mintegy a „helyükre teszi" az eltérő adókulcsok hatásait. Az ország alighanem leggazdagabb vidékén, a főváros körüli kertvárosi övezetben például a jövedelemadó-kulcsok meglehetősen alacsonyak, míg egy-két szegénynek számító megyében magasak. Az ismertetett újraelosztási technika azonban hozzásegít ahhoz, hogy a jobb és rosszabb helyzetek e szélsőségei között a relatív kiegyenlítés igazságos keretek között — és iránnyal — történjék.

kedett; legnagyobb értéke mintegy 13 milliárd korona volt. Az új, konzervatív kormány ezután 1982-ben radikális csökkenést határozott el. A történethez tartozik, hogy e támogatások visszafogása *nem* a kormányváltás következménye volt, hanem már a szociáldemokrata kormányzat tervei között is szerepelt. A tanácsok már 1980-ban felszólítást kaptak arra, hogy kiadásaikat reálértékben legfeljebb 3%-ban növeljék évente.* A restrikciókat azután azzal indokolták, hogy a tanácsoknak sok a likvid kinnlévőségük, emellett általában költségvetési többlettel zárják a pénzügyi évet, miközben a központi költségvetés deficites, és támogatja őket. (A deficit eredete természetesen nemigen lokalizálható: nem az volt a központi költségvetési deficit elsődleges oka, hogy a helyi tanácsok az ismertetett kiegyenlítő támogatásokban részesültek.) 1983-ban nemcsak a központi támogatásokat csökkentették (mintegy 3 milliárd koronával), hanem azt az ajánlást címezték a tanácsokhoz, hogy kiadásaikat reálértékben ne növeljék, és hogy a támogatások visszafogása ellenére se emeljék a helyi adókulcsokat. 1985-ben megszüntették a pénzügyi tervezésben alkalmazott „indexálást", a becsült infláció központi ellensúlyozását is. A szigorítások érvrendszere 1982 óta keveset változott. Újabb érvként azt is elmondják, hogy az utóbbi egy-két év általános gazdasági fellendülésében a központi gazdaságpolitikának nagy szerepe van, és mivel e fellendülés nyomán a helyi adóbevételek is nőnek, azok helyettesíteni képesek a megvont támogatást.

(Másrészt a fellendülés mintegy erkölcsi hitelt is ad a kormányzatnak a támogatások szigorúbb kezelésére.)

A restrikcióknak ez a sorozata azt a kérdést vetette föl, hogy a támogatási rendszer domináló elemének, a *kiadásiszükséglet-arányos támogatásnak* marad-e egyáltalán kiegyenlítő hatása az egyre csökkenő összeg mellett? A számítások szerint igen gyenge volt a nivelláló hatás. Másfelől föl kellett tenni azt a kérdést is, hogy elvileg megengedhető-e egy *kiegyenlítő* technikát általános konjunkturális hatásoknak kitenni? E kérdések nyomán 1984-től egy új, *általános támogatás*típust vezettek be, és a kiegyenlítő technikákat tisztán 0 összegű rendszerekké alakították át. Mint már utaltam rá, jelenleg e három elem közül az 1984 óta létező *általános állami támogatás a legnagyobb*; és lényegében csak ez tekinthető tisztán állami támogatásnak.

Ezen a ponton röviden ki kell térnem arra, hogy hogyan változott

* Ez általános *ajánlás* volt, és nem törvényi előírás. Be nem tartását nem szankcionálták.

meg a kiadásiszükséglet-kiegyenlítés rendszere. Az új általános állami támogatás tudniillik egyszerűen csak egy másik elosztási elv alapján történő támogatásfajta. Mi történt azonban az előző elosztási elvvel?

A *kiadásiszükséglet-kiegyenlítést* úgy alakították át 0 összegű rendszerré, hogy ebben a kisebb egy főre jutó szükséglettel rendelkező tanácsok fizetik a magasabb kiadási szükségletűek támogatását. A naturális kritériumok alapján kiszámolható minden egyes tanács *teljes kiadási szükséglete.* (Ez természetesen a *nettó* kiadásokat, azaz a céltámogatások és a hitelvisszafizetések, valamint kamatok nélkül számított kiadásokat tartalmazza.) Az *országos átlag*tól való eltéréseket egyenlítik ki, az eltérés (plusz vagy mínusz) *30%-át* kell befizetni, illetve kapja meg a helyi tanács.

A megyéknél erősebb, 80%-os a kiegyenlítés mértéke, és természetesen más mutatók, kritériumok alapján történik. A helyi tanácsok közt a főváros környéki megyék tanácsai itt is külön, további újraelosztási kört képeznek, ahol a belső átlaghoz hasonlítják a kiadási szükségleteket, s az eltéréseket szintén 30%-ig korrigálják újraelosztással. A *forrás* lényegében a tanácsok szabad rendelkezésű pénze; azaz, ha tetszik, az adóbevételek, ha tetszik, az általános állami támogatás. Akinek kisebb az átlagosnál az egy főre jutó kiadási szükséglete, ebből fizet.

A kiegyenlítés *mértéke,* amely az 1984 előtti rendszerben csak viszonylag spekulatívan volt számítható, ezzel a változtatással pontosan ismert lett: 30%, illetve 80%. Lényegében magas szinten eldönthető *politikai kérdés,* hogy mekkora legyen. Hasonlóan politikai viták tárgya, hogy a — tulajdonképpen a minisztériumi apparátus által javasolt — kritériumrendszer *milyen mutatókat* tartalmazzon. Mint említettem, helyi szinten immár 12 mutató segítségével számítják a kiadási szükségleteket. Ezek között újabban vannak olyanok is, amelyek nem köthetők valamely konkrét kiadási tételhez, s így szerepüket a számításokban nem objektív részarányuk határozza meg. Az ilyen, úgynevezett *szociális kritériumok* ezért *szubjektív súlyt* kapnak; *politikai kérdés,* hogy mekkorát.*

Nézetem szerint némileg ellentmondásos, hogy a kiadásiszükséglet-kiegyenlítés kritériumrendszere egyre összetettebb lesz, miközben tényleges szerepe, súlya a bevételekben összezsugorodott. (A zsugorodás

* E kritériumokra példa az *egyszülős* családokban élő gyerekek, vagy 1987-től a tartós *munkanélküliek* száma; az előbbieknek 7,5, az utóbbiaknak 2,5%-ot tulajdonítanak az összes kiadásban. A szociális kritériumok (4 kritérium) teljes súlyát a számításokban 10%-ról 20%-ra emelik 1987-től. A többi kritérium közti tényleges megoszlást a fönnmaradó 80%-ra alkalmazzák.

oka egyébként részint a nem teljes mértékű kiegyenlítés, részint pedig az, hogy e tanácsi kiadások egy főre jutó értéke viszonylag gyengén szóródik; relatíve kevés a „kiegyenlítenivaló".) A politikai viták tehát ebben a vonatkozásban egy kis összegű bevételi forrás körül folynak, s hevességük nincs arányban a végeredmény jelentőségével. A *számítási elv* mindazonáltal racionális és figyelemre méltó.

Végül maga az új *általános állami támogatás* igen egyszerű szerkezetű. *Központi támogatási alap*ról van szó, amelynek összege évről évre változhat, és változik is. (A tendencia: egyértelmű csökkenés.) Elosztása a helyi, illetve megyei *adóalappal* arányosan, automatikusan történik. Az összesített adóalap (jövedelemadó-alap és földadóalap összevonása) számításának módját az adóalap-kiegyenlítés tárgyalásakor ismertettem.

Az általános támogatásból minden helyi, illetve megyei tanács annyit kap, *amekkora a részesedése az ország teljes adóalapjából.* (Az elosztást itt is két körben, helyi tanácsi és megyei körben végzik; gyakorlatilag *két* központi alapot osztanak el.)

Ez a támogatástípus tehát az egyes helyi és megyei tanácsok gazdasági potenciáljával, „adózó erejével" arányos, s így *megőrzi* az ebben mutatkozó *területi különbségeket.* Funkciója nem is kiegyenlítés, hanem az a hosszabb távú cél, hogy a korábbi céltámogatásokat általános, szabadon felhasználható támogatással váltsa föl.

Lényegében *az adóbevételek megtoldása,* amely azonban nincs tekintettel a tényleges helyi-megyei adókulcsra. A helyi tanácsok adóbevételeihez átlagosan — pontosítva: a leggyakrabban — 20-22%-ot tesz hozzá, a megyei tanácsokéhoz 53-56%-ot. Az eltérések éppen abból adódnak, hogy az összehasonlításban 100%-nak vett tényleges adóbevételek már tartalmazzák az adóztatás területileg különböző kulcsait, rátáit.

Az általános állami támogatás, és — mondhatni — *az* állami támogatás 1984-től tehát megszűnt nivelláló szerepet játszani. Csökkentését ezért megengedhetőbbnek tekintik, mint korábban, amikor a kiadási szükségletek szerint osztották el. A jelenlegi támogatási rendszer végül is úgy épül föl, hogy az adóalaparányosan elosztott állami támogatás mellett a tanácsok többsége további kisebb kiegészítő bevételekre számíthat az adóalap-kiegyenlítés, valamint a kiadásiszükséglet-kiegyenlítés mechanizmusaiból.

3.d. A „kis jövedelmű" tanácsok támogatása

A támogatások negyedik, eddig nem tárgyalt fajtája az a támogatás, amit a *legkisebb adóalappal* rendelkező tanácsok kapnak. Forrása *központi támogatás*, azoknak a tanácsoknak (csak a *helyi* tanácsokról van szó!) juttatják, ahol az egy főre jutó összesített adóalap nem éri el az *országos átlag 80%-át*. (E tanácsok száma 1984-ben 80 volt.) A parlament által erre a célra megszavazott fix összeget úgy osztják el, hogy a 80%-hoz képest jelentkező *hiányokat összeadják*, s a támogatott települések az ebből való „részesedésük" arányában kapnak a támogatásból. Ahol kevés az eltérés az átlag 80%-ától, vagy ahol kicsi a népesség, a támogatás kevesebb; a jobban lemaradó és nagyobb településeknek pedig több jut. Az így elosztott összeg az imént tárgyalt általános állami támogatás kb. 10%-ának felel meg, ezért az érintett településeken többnyire nagyobb a jelentősége, mint például a kiadási-szükséglet-kiegyenlítésből kapott összegnek.

A fentiekhez még hozzá kell tenni, hogy a támogatási-újraelosztási rendszernek a felsoroltakon kívüli elemei is léteznek. Nevezetesen: kisebb összegű, *speciális pénzalapok*, amelyek elosztása kevésbé normatív, és inkább egyes, sajátos helyzetű településcsoportok relatív hátrányait igyekeznek ellensúlyozni. Ilyen a *Koppenhága főváros* számára megszavazott külön támogatás, amelynek fele központi forrásból, a másik fele a környező agglomerációs övezetből származik. Az övezet (a főváros körüli három megye) helyi tanácsai ehhez az adóalapjuk arányában járulnak hozzá. A másik speciális pénzalap, amelyről a statisztikákból tudomást szereztem, azokat a településeket támogatja, ahol különösen nagy a *külföldi bevándorlók* száma. Mivel a bevándorlókat központi intézkedések irányítják éppen ezekbe a településekbe, a támogatás igyekszik hozzájárulni az általuk támasztott szolgáltatási igények kielégítéséhez, valamint ellensúlyozni a helyi adóalapok relatív csökkenését (ezek a csoportok alacsonyan képzettek, sok köztük a tartós munkanélküli, ingatlan vagyonuk nincs stb.). Ez utóbbi támogatásfajta tehát lényegében egyedi kijelölésű támogatás; éppen csak a hovafordításának konkrét célját nem állapítják meg központilag. Összege, csakúgy mint a fővárosi alapé, nem különösebben jelentős.

4. ÚJABB VÁLTOZÁSOK 1986—1987-TŐL

A tanácsi finanszírozás eddig is változékony rendszerén az idén is módosítottak, továbbá 1987-től újabb módosítások várhatók. Részleteiket

nem ismertetem (a végleges parlamenti döntés még meg sem történt), csupán az irányok érzékeltetése végett utalok néhányra.

Mindenekelőtt szigorodik a tanácsi túlköltekezéssel szembeni központi magatartás. 1986-ra az adószínvonal megtartását ajánlották a tanácsoknak, s egyúttal megkövetelik, hogy kiadásaik reálértéke ne haladja meg az 1984. évit. Az ajánlás csakugyan *ajánlás*, és általános jellegű: a központi kormányzatot az *átlagos*, országos adószínvonal érdekli. A helyi költségvetések elkészítése (1985. szeptember) után kiderült, hogy bár ezt a kívánságot a tanácsok összegükben teljesítették, *kiadási terveik* 3-4%-kal meghaladják az 1984. évit. Ez utóbbi megtartására a költségvetés készítésekor még csak (szintén) ajánlás jellegű központi kívánságot fogalmaztak meg. Az országos „engedetlenség" nyomán, továbbá a helyi választásokat követően 1986 decemberében a kormány *követelménnyé* szigorította a reálkiadások 1984. évi szinten tartását: aki ezt nem tartja be, annak pénzügyi szankciókkal kell számolnia. A szankció: a túllépéssel azonos összegű *általános állami támogatás megvonása* 1987-ben.

Ez az intézkedés a dán pénzügyi politikában teljesen új, amennyiben nem általános felszólítás többé, hanem egyes, konkrét tanácsoknak szól. Egyébként helyi szinten ezen büntetés ismeretében is lehet és szabad úgy dönteni, hogy a tanácsnak a tervezett szolgáltatásbővítés vagy — színvonalemelés „megéri" a büntetést.

A tanácsi *beruházások visszafogása* érdekében 20%-os különadóval (építési adóval) sújtják az 1986-ban induló beruházásokat, amennyiben azok az elfogadott tervekben nem szerepeltek. (Bizonyos típusú beruházások, például a környezetvédelmi és az energiaellátási rendeltetésűek, kivételt képeznek.)

Folytatódik a *céltámogatások leépítése*. Ebben a folyamatban a következő várható legnagyobb tétel a szociális otthonok fönntartási kiadásainak 50%-os visszatérítése; ez 1987-től megszűnik, s helyette az általános állami támogatás „növekszik". Gyakorlatilag nincs szó valóságos növekedésről, sőt további restrikció szerepel a tervben; elvileg azonban minden tanács értesül arról, hogy az általános támogatás mekkora része hivatott kompenzálni az erre a célra szóló visszatérítés megszűntét.

1987-től reformnak nevezett változtatásokat terveznek az *adórendszerben*. Az intézkedéssorozat végrehajtása várhatóan hat évig tart majd. Célja az adóterhek *egyenlőbb elosztása*, részint a különböző jövedelmi csoportok, részint a profit jellegű jövedelmek és a többi jövedelem között; továbbá az, hogy a lakosság *központi adóterhei* valamelyest

csökkenjenek. A közvetett és hosszabb távú cél (valószínűsíthető következmény) az, hogy így a tanácsi adók emelhetők lesznek az összes lakossági adó növelése nélkül.

Magyarán: enyhe „visszavonulásával" a központi költségvetés utat kíván nyitni az adóknak a tanácsok javára történő átrendezéséhez. Ez legitimálhatja az általános állami támogatás további csökkentését, s a bevételi szerkezet „önfinanszírozóbb" arányai felé mutat. A tervezett mértékek ugyanakkor arra vallanak, hogy az általános támogatások megszüntetése (és helyi adóbevételekkel történő helyettesítése) nem tartozik a hosszabb távú célok közé.

Érdekes változtatásokat terveznek a *kiegyenlítő mechanizmusokban*, mindenekelőtt az adóalap-kiegyenlítésben. Az ok tisztán politikai, a következmény azonban ismét az elvek rendszerének módosulása, a szabályozásban megnyilvánuló prioritások elmozdulása.

A 0 összegű mechanizmusokban egyes tanácsok természetesen eddig is csak befizettek, míg a támogatást mások kapták. A két mechanizmus egyébként nem mozog párhuzamosan: az adóalap-kiegyenlítés „vesztesei", befizetői jobban koncentrálódnak, mint a kiadásiszükséglet-kiegyenlítésben befizetésre kötelezett tanácsok. (Utóbbiakból több van, és területileg szétszórtabban.) A „befizető" státusú tanácsok relatív veszteségei, úgy tűnik, akkor érik el a kritikus pontot, amikor ezért már senki nem kárpótolja őket (például állami támogatással).

A harmadik elem, az általános állami támogatás sorozatos csökkentése nyomán néhány Koppenhága környéki tanács elért erre a kritikus pontra: az állami támogatás immár kevesebb, mint amennyit a kiegyenlítő rendszerekbe befizetnek. Ezért újabban a kiegyenlítő rendszerek módosítását követelték — és sikerrel.

(Ne feledjük: azért éppen ezek a települések jártak így, mert ezek adóalapja a legnagyobb, tehát itt tömörül az ország relatíve leggazdagabb rétege. Politikai érdekérvényesítésük sikere bizonyára nem független ettől.)

A módosítás abból áll, hogy a kiegyenlítést előbb a *főváros környéki* körben végzik el; ezután az *országos* kiegyenlítésnél nem az országos átlaghoz, hanem (szintén) *a főváros környéki átlaghoz* hasonlítanak, s ebben a második körben a főváros környéki tanácsok már nem vesznek részt. Úgy maradnak ki belőle, hogy együtt, *egyetlen* egységnek számítják őket, s így adóalapjuk természetesen azonos a — viszonyításul szolgáló — átlaggal.

Vitathatatlan a megoldás szellemessége: a két — országos és főváros környéki — kiegyenlítő mechanizmus közül a leggazdagabb tanácsok

csak az egyikben vesznek részt; Koppenhága, amelyet más módon is támogatniuk kell, az országos körben szintén nem fizet (eddig ugyanis fizetett); az ország többi tanácsa pedig több támogatásra jogosult, mint eddig, hiszen a vonatkoztatási pontot magasabban határozták meg. (Sőt több helyi tanács kerül a támogatásra szorulók, a mérce alattiak közé.) Ezt a „szívességet" részint Koppenhágának, részint a többi tanácsnak azáltal lehet megtenni, hogy a rendszer ilyen módon *nem 0 összegű többé:* az országos körben kevesebb a befizetés, mint a támogatási igény, minthogy a benne részt vevők adóalaphelyzetét nem a saját közös átlagunkhoz, hanem egy annál magasabbhoz hasonlítják. Akik efölött vannak, nem tudják fedezni a — megnövekedett — kiegyenlítési igényt. (Feltéve, hogy ugyanolyan százalékban vonnak el tőlük, amilyen százalékban a támogatásra jogosultakat támogatják.) Az újraelosztási rendszert tehát *ki kell egészíteni állami támogatásból.* Minthogy más forrás nem jöhet szóba, az *általános állami támogatás* egy részét kell erre a célra fölhasználni.

Ez az áthárítás ugyanakkor *minden* résztvevőt érint; hiszen mindenki arányosan kevesebb „valódi" általános támogatást kap majd. S tulajdonképpen ez az áthárítás lényege: a leggazdagabb tanácsok eddigi fizetési kötelezettségeik egy részétől úgy szabadulnak meg, hogy „közteherviseléssé" módosítják azokat. Az egyidejűleg bevezetendő, helyi szinten kedvező változás (magasabb átlaghoz viszonyítás) terhei tudniillik már arányosan oszlanak el, nevezetesen: adóalap-arányosan. Így a rendszerben közvetve azok a „szegényebb" tanácsok is teherviselők lesznek, amelyek eddig nem fizettek, csak kaptak. (Ezt neveztem *sikeres* politikai érdekérvényesítésnek.)

Másrészt az állami támogatás egy része ezzel mégiscsak visszakerül a kiegyenlítő mechanizmusokba; mindenesetre *ezt* a részét aligha lehet majd csökkenteni. Tisztán általános támogatás jellege tehát gyengülni fog, ugyanakkor sajátos módon „védettsége" a konjunkturális hatásokkal szemben erősödik.

5. NÉHÁNY ÖSSZEFOGLALÓ MEGJEGYZÉS

Az ismertetett pénzügyi szabályozási rendszer egy fejlett gazdaságú tőkés országban működik, néhány eleme és sajátossága azonban Magyarországon is tanulságokkal szolgálhat.

Az egyik ilyen tanulság az, hogy a *személyi jövedelemadózásra* épített tanácsi finanszírozás lehetséges és működőképes. Ennek előfeltétele

természetesen az, hogy a jövedelemadónak világosan *elkülönített részei* szolgálják a helyi és a megyei tanácsi célokat, valamint a központi költségvetés céljait. Ésszerű megoldás az is, hogy a tanácsoknak fizetett jövedelemadók lineáris adók, és csak a központi jövedelemadónak van nivelláló, progresszív jellege. Adaptálhatónak tűnik, bár talán nem a dániai mértékben, a helyi adóztatási autonómia gondolata is; központilag limitált sávon belül az adóztatási önállóság nálunk is értelmes ösztönző, egyben a tanácsok felelősségét növelő irányzat lehetne. Mivel a helyi bevételek szerepének erősítése nálunk is cél, aligha találhatnánk ennél az adónál dinamikusabb, célszerűbb bevételi nemet.

Tanulságosnak találom az állami támogatások rendszerében fölismerhető és világosan megkülönböztetett elveket, támogatási funkciókat. Az általános bevételkiegészítés, valamint a kétféle nivelláló funkció valóban teljesen különnemű feladatai a központi támogatásoknak (és magának a pénzügyi szabályozásnak), és igen fontos, hogy a támogatási rendszerben ezek egymással ne keveredjenek. Ugyanakkor mindhárom funkció *általános*, szabadon fölhasználható támogatásban testesülhet meg, és kívánatos volna, hogy a magyar tanácsok gazdálkodását segítő központi támogatás hasonló jelleget vegyen fel. Ez nemcsak a tanácsok gazdasági önállóságát, hanem a támogatáselosztás szabályozottságát is nagymértékben erősítené. (A megyei szintű elosztási jogkörök, amelyek Dániában nem léteznek, nálunk szintén szabályozottabbá tehetők ezen a módon.)

Racionális és meggyőző az ismertetett néhány technikai, számítási eljárás, például a helyi adóalap számításának módja vagy a szükségleti szintek megállapításának elvei. Meggyőződésem, hogy hasonló, a hazai körülményekre adaptált számításokkal objektívebb alapokra lehetne helyezni a területi kiegyenlítésben alkalmazott módszereket. Még fontosabb talán, hogy hasonló meggondolásokkal felszabadíthatók lennének a költségvetési kiadástervezésben ma alkalmazott megkötések — a jelenlegi túlszabályozottság végül is viszonylag egyszerű módon is felszámolható volna.

Nem megtanulandó ugyanakkor a tanácsi pénzügyi szabályozás gyakori módosítása, olykor a lényegi szabályozási elvek évenkénti váltogatása. Ez olyan vonás, amelyet saját rendszerük közelmúltjában és jelenében a dán szakértők is nehezményeznek — a gazdálkodási önállóság és felelősség mellett a tanácsok *biztonságára* is törekedni kell. Dánia az utóbbi évtizedben a világ egyetlen országa, ahol a helyi kormányzatok rendszeresen költségvetési szufficittel zárják az évet, de a biztonság említett követelménye már itt is egyre nagyobb hangsúlyt kap.

A TANÁCSI GAZDÁLKODÁSRÓL*

Magyarországon az állami költségvetés részesedése a GDP-ből nemzetközi mércével mérve nagy; ezen belül azonban a *helyi kormányzatok* (megyei és helyi tanácsok) részesedése kicsi, jóval a gazdaságilag fejlett országok átlaga alatt van. A helyi kormányzatok — ha eltekintünk az egyes országokban a helyhatóságok által folyósított társadalombiztosítási kiadásoktól — nagyjából mindenütt *hasonló lakossági infrastruktúrát és szolgáltatásokat látnak el.* Az, hogy a tanácsi költségvetések részesedése a GDP-ből viszonylag igen csekély, egyszerűen arra utal, hogy ezek a szolgáltatások és létesítmények nálunk *kifejletlenek és gyenge színvonalúak.*

A fenti kiindulás *kizárja*, hogy a szóban forgó (tanácsi) infrastruktúra fő problémáját az ingyenes szolgáltatásokban, s általában az ingyenesség vagy az alacsony térítési díjak által okozott *pazarlásban* lássuk. (Ez még a lakásgazdálkodásról is nehezen mondható el; a házgyári technológiával megvalósuló állami lakásépítés például akkor is pazarló volna, ha termékeit kizárólag az OTP-n keresztül értékesítené, és szociális lakáselosztás egyáltalán nem létezne.) Biztosra vehető, hogy ezen a területen *jobb* szolgáltatások csak *több* ráfordítással működhetnek, s így a pazarlás emlegetésének „takarékossági" implikációi különösen nem helyénvalók itt.

A mondottak konkretizálásához zárójelbe kell tennünk azt a kérdést, hogy a tanácsi szolgáltatások mai köréből *mely tevékenységek léphetnének ki*; tegyük fel, hogy *teljesen* egyik sem. Ez a „kilépés" egyébként három formában történhetne: 1.) az adott tevékenység *üzleti*

* Ennek a tanulmánynak egy rövid változata is elkészült. A rövidített szöveg a javaslati részre koncentrál; az itt szereplő I. részt, valamint a II. rész 1. és 2.1. pontjait csak tömör összefoglalásban tartalmazza, és a folytatása — bár némileg más szerkezetben — lényegében megegyezik a 2.2. és 2.3. pontok szövegével.

formában (piaci vállalkozásként) önállósul, vagy 2.) vegyes finanszírozású *non-profit* szervezetbe kerül át, vagy 3.) megmarad *költségvetési* (esetleg a társadalombiztosítás által finanszírozott) szervezetnek, de *a helyi közigazgatástól független* országos szervezet-lánc részeként (a szociálpolitikai vagy az egészségügyi tevékenységek egy részével kapcsolatban vetődött már fel ez a gondolat). Csupán jelezni kívánom, hogy az első formát nem tekintem önmagában vett értéknek („ahol lehet, piacosítani kell"), hanem inkább a legracionálisabb *és* legigazságosabb formákra kellene törekedni. (A decentralizálási törekvések, hasonlóan, nem egyszerűsíthetők arra a követelésre, hogy a lakóhelyi infrastruktúra kérdéseiben minden döntés kerüljön *helyi* szintre; helyesebb volna a *kompetens* szintek döntési lehetőségeit hangsúlyozni és értelmesen elkülöníteni.)

Bármekkora tevékenységi kör szakadjon is le a közelebbi vagy távolabbi jövőben a mai tanácsi szolgáltatásokról, s történjék ez az említett formák közül bármelyikben, nem valószínű, hogy a *finanszírozási kapcsolat* teljességgel megszűnnék. (A pénzügyi elkülönülés a tanácstól független szociálpolitikai vagy egészségügyi szervezetrendszer különválásakor lehetne talán a legerőteljesebb.) Az üzleti vállalkozásoknak vagy non-profit intézményeknek átadott feladatok esetében a tanácsok valószínűleg továbbra is részt vesznek az adott szolgáltatás finanszírozásában: támogathatják annak igénybe vevőit, de a tevékenységet végző szervezetet is.* A tevékenység „kiszerződése" (például állóeszköz-karbantartások) régóta alkalmazott és bevált módszer — és nyilvánvaló, hogy ilyenkor szó sincs a tanács pénzügyi felelősségi körének szűküléséről. A pénzügyi kapcsolat fennmaradása tehát egyszerűen azt jelenti, hogy a tanácsok kiadásai nem feltétlenül csökkennek azzal, ha közvetlen tevékenységeik egy része kilép az általuk fenntartott intézményi körből. Ezen sokat megtakarítani nem lehet; annál is kevésbé, mert a probléma, mint említettem, inkább a — közvetlen vagy közvetett — tanácsi szolgáltatások szűkössége, kiépítetlensége. Bármilyen fenntartó-működtető szervezetben képzeljük el a bővítésüket (pl. az idősgondozás kiterjesztését), az többletforrásokat fog igényelni a költségvetési — így a tanácsi — szektortól is.

* Egyoldalú az a követelés, amely csak az *igénybe vevők* támogatását kívánja, és a *tevékenységek* támogatását megszüntetné. Különösen szélsőséges ez a gondolat például az iskolák működtetésének dolgában. De még a költségvetési körből netán kikerülő létesítmények esetében sem alkalmazható univerzális elvként: mi értelme lenne például egy közművelődési vagy sportegyesületet úgy támogatni, hogy rendezvényeik látogatóinak visszatérítést fizet a tanács?

Ezzel itt zárójelbe tesszük — megkerüljük — azt az elgondolást is, amely a lakosságtól valaminő münchhauseni bravúrt kívánna; tudniillik, hogy önnön hajánál fogva húzza ki magát a mocsárból. Pillanatnyilag a lakosság sem pazarol. Eladósodnia még lenne mire, de hitelezni — sejtésem szerint — nem sokáig lesz képes. Lakossági többletforrások a teljes népgazdaság általános konjunktúrájával vagy egyéni többletmunka révén keletkezhetnek. Az utóbbi lehetősége biztosan véges. Ha pedig konjunktúra sincs, és az önkizsákmányolás sem fokozható, akkor az önkizsákmányolásnak egy kevésbé látható, mondhatni intenzív formája jöhet csak szóba: a fogyasztási szerkezet átalakítása, a jelenlegi fogyasztási színvonal feláldozása infrastrukturális beruházások és szolgáltatások ellenében. (Ez volna a münchhauseni mutatvány.) Bármerről nézzük, a tanácsoknak szükségük lesz pénzre; sem pénzügyi felelősségüket, sem kiadásaik terheit nemigen ruházhatják át másra. E bevezető kitérő értelme: olyan megoldásokon gondolkodunk, amelyek a jelenlegi helyzetből indulnak ki, s nem zárják ki ugyan a kisebb-nagyobb szervezeti-intézményrendszeri változásokat, de nem is tolják át az összes mai problémát az e változásokhoz fűződő várakozásokra.

I. A JELENLEGI HELYZET ÉRTELMEZÉSÉHEZ

A tanácsi gazdaság szabályozásának és tervezésének 1986-ban életbe lépő új rendje elveiben is, gyakorlatában is számos kompromisszumot tartalmaz. Az elvi kompromisszum lényegében két funkcionális főhatóság, az OT és a PM között köttetett meg. Az előkészítés fázisában mindkét szervezet saját, a másikét kizáró koncepcióval állt elő. A korábbi munkamegosztás és kompetencia magyarázza, hogy míg a PM elképzelései a *működési-fenntartási* tevékenység finanszírozásában is azonnali (bár első lépésben csekély mértékű) átrendeződést idéztek volna elő, az OT tervezete elsősorban a *fejlesztések* finanszírozására és a *tervezési* mechanizmusra koncentrált. A szakértői, majd bizottsági viták során az OT javaslata győzött. E győzelem „ára" az a kompromisszum, hogy a tervezési folyamat és a fejlesztések finanszírozása csakugyan elveiben módosult, de a működési kiadások tervezése (a felújításokétól eltekintve) érintetlen maradt.* Ezenközben a kétféle —

* Ebből nem következik, hogy a másik javaslat, a PM-é, jobb lett volna, s hogy inkább azzal kellett volna próbálkozni. A PM javaslata ugyanis még az első átvezető periódusban is a tanácsi gazdálkodás kisebb hányadát (kb. 10%-át) érintette volna, mint az OT-é; folytatni, kiterjeszteni, átfogó mechanizmussá alakítani pedig,

működési és fejlesztési — tanácsi pénzalapot egységes alapba vonták össze. (Ez a változás mindkét koncepcióban szerepelt.) Mivel a tanácsi kiadások túlnyomó része — 70-75%-a — a működtetést-fenntartást szolgálja, a fejlesztési finanszírozás új elveinek mintegy e nagyobb tömeg árnyékában kellene kifejteniük a várt hatásokat — ráadásul attól immár nem elkülönített rendszerben, hanem közös keretek között.

A gyakorlati kompromisszum részben az elvi kompromisszum következménye, részben pedig egyszerűen abból ered, hogy az új rendszert továbbra is szűkülő népgazdasági és költségvetési források mellett, idestova gazdasági válsághelyzetben vezették be. Pénz nem lett több. (Tegyük hozzá: hajlandóság sem lett több valamely erőforrásokat is felszabadító gazdaságpolitikai váltásra.) Végső soron erre vezethető vissza, hogy ez a korlátozott reform egyelőre abban sem ígérkezik sikeresnek, amiben az lehetne. (Saját, belső korlátainak és óvatos, kompromisszumos jellegének tárgyalására még visszatérek.)

Ami nem változott: a *működési-fenntartási kiadások tervezése*. Ez a tanácsi gazdasági tervezés kiindulópontja. Igaz ugyan, hogy a *bevételek* köre, szerkezete, csoportosítása 1986-tól módosult, de e változások csupán a *helyi* bevételeket érintik. Mivel pedig ezek nem fedezik az összes kiadást — csak annak 50-60%-át —, *állami támogatásra* is szükség van. (Az állami támogatások — később részletezendő okokból — elvi tartozékai a helyi kormányzatok pénzügyeinek; a problémákat tehát nem lehet a helyi bevételekből történő önfinanszírozás követelésével „rövidre zárni".) Ha kell állami támogatás, akkor az a kérdés is létezik, hogy *mennyi* kell? Mekkora kiegészítést nyújtson a központi költségvetés a helyi és megyei tanácsoknak? A válasz: addig kell feltölteni ezek bevételeit, hogy elismert (elismerhető) *kiadási igényeiket* fedezni tudják. Az elismerhető kiadási igény megállapításának módszere viszont 1986-ban sem változott. Ez, tulajdonképpen évtizedek óta, úgynevezett ráépítéses tervezéssel történik; az előző évi kiadásokhoz — pontosabban: kiadási tervekhez, előirányzatokhoz — hozzáadják a *bérfejlesztést* és a várható *áremelkedések* hatásait (az úgynevezett automatizmusokat), azután a majdan belépő *fejlesztések* (új létesítmények, új státusok) *működtetési szükségleteit*, végül az elismert többletigények, a szolgáltatások színvonalát emelni hivatott úgynevezett *minőségi fejlesztések* kiadási szükségleteit. Az utóbbi elem alkudozások, végső soron egyedi döntés tárgya. Annak a megyének,

nézetem szerint, nem lehetett volna. Hazárd, rövid időn belül befulladó kísérlet vált volna belőle.

s a megyén belül annak az ágazatnak a minőségi igényeit ismerik el inkább, amely érdekeiért a leghathatósabban képes küzdeni. A középső elemet, az új létesítmények igényét úgynevezett normatívák rögzítik; ezek viszont időről időre szintén változnak, s részben ugyancsak hosszas viták, alkuk eredményeit tartalmazzák. (Itt inkább az ágazati főhatóságok és funkcionális főhatóságok közötti alkukról van szó.) Az első elem, az automatizmusok (lényegében növekedési indexek) minden megyében egyformán alkalmazandók. (Igaz, a tavaly zárult ötéves terv időszakára például más automatizmusokkal tervezték néhány kiemelt létesítményfajta költségigényeit, mint a többiét, s így bizonyos ágazati differenciálás ebben is érvényesült.)

„Normativitása" ellenére ez a módszer a legvitathatóbb, két okból. Ha mindenütt azonos arányban növelhetők a kiadások, akkor ezek *területi differenciálódása fennmarad* — a rendszer mintegy „viszi magával" az idők során kialakult különbségeket. (Például az egy körzeti orvosi munkaórára vagy általános iskolai tanulócsoportra jutó kiadások eltéréseiről van szó.) Másrészt az automatizmusok, az indexek *irreálisan alacsonyak, nem követik az inflációt.* Ezt a „normatívát" tudniillik lényegében a központi költségvetés szemszögéből diktálják, s innen nézve hosszú ideje nem ítéltetik reálisnak a reális és biztos költségnövekedés.* A költségvetési tervezés még a hatósági áremelkedésnek is csak egy részét kompenzálja — s mondani sem kell, hogy a tényleges infláció ennél erőteljesebb. Az eredmény: a tanácsok az utóbbi évtizedben lényegében elszegényedtek.

E tudatos „alul-tervezésre" mindeddig háromféle reakció lehetett. Egyrészt a tanácsok egyre inkább kénytelenek voltak megfogadni a szűkkeblű tervezéshez mellékelt jó tanácsot, hogy tudniillik takarékosabban gazdálkodjanak. Másrészt a költségvetési korlátok puhítására törekedtek, azaz pótlólagos támogatásokat kértek. Eltérő sikerrel, de általában kaptak is. Végül, aki e két lehetőséget kimerítette, az kénytelen volt szolgáltatásai színvonalát csökkenteni. Ezt neveztem az imént elszegényedésnek. Ilyen állapotban vezették be az új szabályozórendszert. Változatlan módszerrel — bár minimálisan megnövelt automatizmusokkal — tervezve, a most induló ötéves tervben a tanácsok működési kiadásai évente 8,9%-kal növekedhetnek. Ebben tehát az inflációnak, az új létesítmények fenntartási igényének és a „minőség-

* A béren kívüli, úgynevezett dologi kiadások automatizmusai például eddig évente 2, mostantól 3%-kal növekvő kiadásokat ismernek el. A tényleges áremelkedés üteme az utóbbi évtizedben ennél természetesen sokkal nagyobb volt.

javulásnak" egyaránt „el kell férnie". Kétlem, hogy ez így lesz; további minőségi romlás várható.

Az egyre szigorúbb, lényegileg a működési kiadások tekintetében is restriktív központi magatartás eddigi ellenszerei ugyanis gyengülnek. Az ésszerű takarékosságban a tanácsok közel járnak vagy el is érték a lehetséges határokat. A „belső tartalékok" feltárása egyre inkább *extenzív* forráskeresést, a pénzbeli terheknek az igénybe vevőkre való *áthárítását* jelenti; a szervezeti „racionalizálások" sokszor csak pénzügyi szempontból indokoltak, a szakmai munkában esetenként minőségi romláshoz vagy zsákutcába vezethetnek.

A pótlólagos pénz- (támogatás-) igények pedig keményedő költségvetési korlátba ütköznek, nem kis részben éppen az új szabályozórendszernek köszönhetően. Ez önmagában nem lenne baj, sőt e szabályozás erényének is tekinthetnénk — ha csakugyan önmagában állna, az említett „alultervezés", restrikciók és a nyomukban járó elszegényedés nélkül. Így viszont az új szabályozórendszer félig-meddig a központi restrikciók új eszközévé válik. Az összevont pénzalapban ugyanis nemcsak a működési-fenntartási kiadások központilag elismert szintje, hanem egy *minimális fejlesztési igény* fedezete is szerepel; a kettő együtt a *biztonságos gazdálkodási színvonal* elnevezést kapta. Ez a garantált — azaz gyakorlatilag állami támogatásból finanszírozott — fejlesztési hányad az országban egységesen, népességük arányában illeti meg a megyék tanácsait (innen a fejkvóta elnevezés). A fejkvótákat maguk a megyék azután 4-5 fokozatban differenciálják, azok tehát eltérő egy lakosra jutó összeggel számolva kerülnek a helyi tanácsok pénzalapjaiba. Ennek a bevételnek az lenne a rendeltetése, hogy mintegy bázisa legyen a helyi fejlesztéseknek; *szabadon felhasználható* (általános jellegű) *fejlesztési támogatás*. Ilyen forrástípus — és ilyen támogatástípus — eddig nem volt, és ez az újítás megítélésem szerint egyértelműen progresszív. Funkciója azonban sok helyütt névleges marad. Mivel a tanácsok elsősorban intézményeik zavartalan működéséért felelősek, s az erre valóságosan szükséges pénzigényüket a központi tervezés nem ismeri el, kénytelenek az — elvben — fejlesztési rendeltetésű fejkvótát (vagy annak egy részét) is működési kiadásokra tervezni, felhasználni. Az, hogy az egységes pénzalapon belül ezt az átcsoportosítást megtehetik — továbbá elsődleges felelősségük említése — igen kemény érvekkel legitimálja a költségvetési korlát keményedését. Sőt: minthogy a bevételeknek egy *harmadik* típusa, a „biztonságos" szintbe *nem* beszámított úgynevezett helyi *érdekeltségi bevételek* is léteznek, amelyek — szintén elvben — szabadon felhasználhatók, a pótlólagos támogatás iránti igé-

nyeket a központi szervek akár ez utóbbi forrásokra „mutogatva" is elutasíthatják.

Tudatosan vagy sem, a központi támogatásokkal ezúttal nemcsak a szükséges *kiadások alulbecslése* révén „takarékoskodtak", hanem a *helyi bevételek túlbecslésével* is. Elsősorban a vállalati szektor városi-községi hozzájárulását (azaz a nyereségét) és a működési bevételeket tervezték túlságosan feszítetten. Igaz, az elmúlt tíz évben az inflációs nyereségtöbbletek következtében például a vállalati szektor rendszeresen túlteljesítette ezeket a terveket. Most azonban mintha a fordítottja történnék: a VKH közel 11%-os tervezett éves növekedési üteme nem tűnik reálisnak. Bár a tanácsok tervszámításaikban nem, csak szöveges értékeléseikben említik ezeket a feszültségeket, az eredmény — változatlan központi támogatás esetén — vagy minőségi romlás, vagy az említett egyéb bevételek (fejkvóta, érdekeltségi bevételek) részleges igénybevétele kell hogy legyen. Jellemző viszont, hogy az érdekeltségi bevételeket a helyi tervezés jóval kevesebbre becsülte, mint a központi; a tanácsok így kívánják tudtul adni, hogy ha a VKH- és béradó-bevételi tervek nem teljesülnek, ők maguk a vártnál nehezebben tudják majd pótolni a kieséseket.

A két pénzalap összevonása után a várttal szemben az történt, hogy a VII. ötéves tanácsi tervekben a *fejlesztések részaránya nem nőtt, hanem csökkent* (30%-ról 25%-ra).* *Általában* ugyanis mindeddig igaznak látszott az a megfigyelés, hogy a tanácsi gazdálkodás erősen a fejlesztésekre orientált, beruházási éhsége alig csillapítható — de a működési költségek restriktív tervezése *ezúttal* a fejlesztési terveket is visszafogta. Mindez, ismétlem, lehetne egy kényszerűen szűkös időszak sikeres restrikciós technikája is — a probléma éppen az, hogy nem *restrikciós technikaként*, hanem a tanácsi gazdálkodás *liberalizálásaként* vezették be.

A felhozható kifogások, ha úgy tetszik, *erkölcsi* természetűek. Restrikciót nyilvánvalóan lehet alkalmazni a tervezési és szabályozási mechanizmus változtatása nélkül is. (A kifejezetten fejlesztési rendeltetésű központi támogatások visszafogása most is meglehetősen nyíltan történt.) Ehhez nem szükséges a liberalizálás mimikrije. Liberalizálni

* A nemzetközi gyakorlat mércéjével mérve ezek nagyon nagy részarányok A beruházási kiadások általában a helyhatóságok kiadásainak 5-10%-ára rúgnak. Az eltérés csak részben magyarázható a nálunk gazdagabb országok jobban kiépített infrastruktúrájával; bár a központi restrikciók hatására amott is elsősorban a beruházásokat fogják vissza, nyilvánvalóan sokkal gazdagabb, színvonalasabb az intézmények működtetése.

viszont ilyen szigorú korlátok között nem lehetséges. Különös módon a szabályozás új elemei „védettebbek" maradtak volna a restrikciókkal szemben, ha a két pénzalapot nem kapcsolják egybe. A maguk korlátozott (fejlesztési) körében annak mutatkoznának, amik valóban: a helyi döntések anyagi megalapozását szolgáló értelmes kísérletnek. (Sietek megjegyezni: a kísérlet nem maradt el, csak félbemaradt; az új rendszer, felemássága ellenére is, jobb és demokratikusabb, mint a megelőző.) *Valami* nem volt időszerű: *vagy* a restrikciók (amelyek *hosszú távon* biztosan nem tarthatók), *vagy* a liberalizálás, *vagy* a két pénzalap összevonása. Az erkölcsi kifogás lényege tehát az, hogy ez a kísérlet, ahogyan megvalósult, mindjárt rontotta is a hozzáfűzött központi szándékok hitelét.

Az új szabályozórendszert néhány további belső ellentmondás is terheli. Világos volt az a törekvése, hogy a fejlesztésekre nyújtott célcsoportos állami támogatásokat kevésbé direktív támogatási rendszerrel váltsa fel. A támogatásokra szánt összeget kettébontották: nagyobb részét szabadon felhasználható általános támogatás formájában (fejkvóta), a kisebbet úgynevezett megyei céltámogatásokra adták át a megyéknek. Mindkét új bevételfajta kétlépcsős (központi, majd megyei) elosztási folyamatban került a helyi tanácsokhoz.

A fejkvóta bevezetése a radikálisabb lépés: itt közvetlenül az *általános állami támogatásra* tértek át. A *központi* elosztás szabálya egyértelmű volt, egységesen a népesség számával arányosan történt. A kapott összeget azután a *megyék* differenciáltan osztották tovább. Ennek módjára vonatkozóan megfogalmazódtak ugyan központi „elvárások" (a bevezetést egy évvel megelőző kísérleti számítások tapasztalatai is segítették körvonalazni ezeket), de igen általánosan: ne legyen öt fokozatnál bonyolultabb az elosztás, a községek részesedése növekedjék, kerülni kell az egyedi, egy-egy településre „szabott" fejkvóták alkalmazását. A tervkoncepciók, majd a tervjavaslatok elkészülte *után* a központi szervek most *értékelő* megállapításokat tesznek a megyék „gondolkodásmódjáról". *Rosszallásban* részesülnek azok a megyék, ahol a *fejkvóták skálája nagyon széles*, az átlaghoz képest túl erős a differenciálás; azok is, ahol *egyedi fejkvótákat* is alkalmaztak, vagy ahol egy jól definiált településcsoportba egyedileg „átemeltek" egy-egy „nem oda tartozó" települést; azok is, ahol a fejkvóták évenkénti *növekedési ütemét* is differenciálták, s így az átlag körüli számítási manipulációkkal érvényesítettek nem kellően indokolt preferenciákat stb. *Elismerés* illeti viszont azokat a megyéket, ahol a megyei testület a differenciálásnak *több változata* között is választhatott; ahol *nem túl tág* a skála; ahol

a fokozatok kialakításában a települések szerepköre, igazgatási státusa mellett *ellátottsági* helyzetüket is „figyelembe vették", vagy „kiemeltek" egy-egy, különösen hátrányos helyzetű településcsoportot, és így tovább.

A „megyék szemléletének" ez az utólagos minősítése rendkívül rosszízű, mondhatni, nem fair. A központi intenciók rossz értelmezésére avagy helyes alkalmazására, netán alkotó továbbfejlesztésére hivatkozva háttérbe szorul, hogy ezek az intenciók maguk *nem voltak kidolgozottak*, végiggondoltak. A növekedési ütem megyén belüli differenciálására például — amely csakugyan nem valami korrekt eljárás — a központi tervező szervek egyszerűen nem számítottak. Az ellátottsági szintek kritériummá emelése mint a koncepciót „továbbfejlesztő" gondolat, ezzel szemben a leírt intenciókkal *ellentétes*; érthetetlen, hogy miért jár érte dicséret. (A fejkvóták normativitása tudniillik ezzel megbomlik; az eredeti elképzelések szerint az ellátottság hiányosságait a másik csatornán történő elosztásban, a céltámogatások feltételrendszerében kell kritériumként alkalmazni, s a két támogatási pálya így egészítette volna ki egymást.)

Végül is most olyan kérdésekre kellene elfogadható választ adni, hogy miért két-háromszoros a megyeszékhely és a községek közötti különbség emitt, és miért ötszörös amott; vagy éppen mi indokolja, hogy Szolnok megye községeiben 5000 Ft feletti fejkvóta jut egy lakosra (öt évre), míg a szomszédos Csongrádban a hasonló méretű, jogállású falvaknak feleannyi sem (2333 Ft/fő/öt év). Ezek a kérdések *léteznek; attól* léteznek, hogy a differenciálás megyénként történt; és *nem lehet* rájuk legitim, elfogadható választ adni. A 19 megyében *összesen 90-féle fejkvóta lép érvénybe*. Ez a tény maga megkérdőjelezi a normativitás tartalmát. A központi tervező szervek magatartása persze makulátlanul normatív volt (a megyék között egyenlően osztottak) — ám a differenciálás *áthárításával* eleve kizárták az elfogadható normativitás lehetőségét. Mivel központi szervek *nem vállalták* azt a döntést, hogy a fejkvóták négy-öt fokozatát maguk állapítsák meg (ez nem lett volna nehezebb egyszer, mint tizenkilencszer), most a helyi tanácsok esetleges elégedetlensége sem őket, hanem a megyei tanácsokat éri. Csakhogy így sikerült *több* elégedetlenségre, megválaszolhatatlan kérdésre okot adni (l. a szomszédos megyék hasonló településtípusai közötti horizontális feszültségeket). A decentralizálás példaszerűen *értelmetlen* esete következett be: a döntés *tárgya* egyszeri, központi mérlegelést kívánt volna, amelynek demokratikus kontrollját — amire lett volna, sőt volt is igény — valószínűleg teljesen új módon kellett volna megoldani.

Az ugyanis tény, hogy míg a 19-féle megyei döntést (egyenként) képviseleti *testületek*, a megyei tanácsok hozták meg, az egységes, központi szintről megállapítandó fokozatra osztás felső szintű *apparátusi* (OT, PM, MTTH) döntés lett volna. Az elosztási döntéstől való szokatlan húzódozás ezeknél a szerveknél ezúttal érthető volt: túl hosszú ideig kellett állniuk például azt a kritikát, amely az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepcióban rögzített szerepköri besorolást, a települések ebben kiosztott „rangját", s e rangok fejlesztési következményeit érte. Népszerűtlen dolog bármely, az 1971-es OTK-éra csak kissé is emlékeztető település-csoportosítást alkotni — márpedig a fejkvótákat differenciálni *kellett*. Még az is nyilvánvaló volt, hogy a differenciálás során a megyeszékhelyek és általában a városok több, a községek, kisebb települések kevesebb fejkvótához juthatnak; máskülönben a térbeli arányok annyira felborultak volna, hogy a viszonylagos egyensúlyt csak a többi támogatás (céltámogatások) direktív és városokra koncentrált elosztásával lehetett volna helyreállítani. (S ekkor ez a technika bizonyult volna ódivatúnak, részrehajlónak és népszerűtlennek.) Ezért azután önmagában az az igény, hogy a differenciálásban történő döntést *ne központi apparátusi direktívaként* hozzák meg, hanem az valamelyes *nyilvánosságot* és képviseleti *kontrollt* kapjon, az egész kérdést *megyei szintre utalta*. Csak itt találni ugyanis választott testületeket.

Így lett a felelősség *áthárítása* a felelősség *megosztásának* igényéből. Az érintett központi apparátusok tudniillik nem találtak maguk mellett olyan *érdekképviseleti szervet*, egyben kormányzati szintű *partnert*, akivel e döntés felelősségét megoszthatták volna. A történetben érzékletesen mutatkozott meg egy ilyenfajta *tanácsi érdekképviseleti „csúcsszervezet"* (szövetség) hiánya — az adott szervezeti keretek között valóban csak a zavarossá váló decentralizálás, majd a megyei szint magatartásának utólagos központi „értékelése" kínálkozott. (Ez utóbbi, érthető módon, inkább az előkészítő megyei apparátusoknak, s nem a formális döntéshozó testületeknek szól; még így sem igazán méltányos a koncepció intencióinak „megértését" emlegetni, de amúgy aztán végképp méltánytalan volna.)

A *megyei céltámogatásokkal* azután szinte ugyanez történt. A *központi szint a megyéknek* e támogatási összeget csaknem általános támogatásként adta át; egészen pontosan, egy-egy keretként, amelynek felhasználásához tartalmi preferenciákat ajánlott. Ez a lépés többet őrzött meg a korábbi gyakorlatból: a megyék közötti elosztás a hagyományos szükségletszámításokon, s általában nehezen ellenőrizhető kalkulációkon alapult, és az ajánlott célokkal kapcsolatban is komoly-

nak bizonyultak a központi szervek „elvárásai". *A következő fokozatban* a céltámogatások úgynevezett ajánló támogatásként (a korábbinál jóval kevésbé direktív módon) hirdettettek meg és osztottak el *a helyi tanácsok között.* (A céltámogatásnak ezt a formáját az igénybe vevő több lehetőség közül választhatja, azaz nem egy keret lebontásából, kötelező feladatként kapja; a fejlesztés finanszírozásában maga is részt vesz, s így az igénybevételről szükségleteinek és pénzügyi lehetőségeinek együttes mérlegelésével dönt.)

A megyék maguk dönthettek abban, hogy a kiemelten ajánlott célok (lakás, középiskola, vízellátás) és egy-két további feladat között milyen arányban osztják meg a kapott keretet, majd abban is, hogy így egy-egy célt mekkora összeggel vagy arányban támogatnak. A kialakult „ágazati" arányokat még sajátos megyei „településfejlesztési politikák" megnyilvánulásainak tekinthetjük ugyan, de az odaítélés *feltételrendszerének* — szükségszerű — *területi eltérései* már nehezen indokolhatók. Az eredmény tudniillik érthetően az, hogy A megyében az állam (!) kétszer annyival járul hozzá egy tanácsi bérlakás költségeihez, mint B megyében; így a helyi tanácsok, legvégül *a lakáshoz juttatott családok* is eltérő terheket viselnek. Hasonlóan: azonos feltételek (azonos mértékű igény) mellett egy községi vízmű vagy általános iskola építéséhez A megyében kétszer akkora is lehet az állami (!) támogatás, mint B megyében. Ezek a különbségek *racionálisan nem indokolhatók és igazságtalanok.* Még akkor is így van ez, ha A megyének az X fejlesztési célhoz való nagyobb hozzájárulását B megyében az Y fejlesztési cél preferálása ellensúlyozza. A támogatás végül az igénybe vevő *helyi tanácsnak* — esetenként családoknak — szól, és *ennek szemszögéből* vajmi keveset ér, ha X objektum felépítése szempontjából a földrajzi helyzete (megyei hovatartozása) „komparatív előnnyel" jár, amikor neki nem X, hanem Y létesítményre lenne inkább szüksége (s ahhoz a szomszéd megyében jóval könnyebben juthatna hozzá). A megyei fejlesztési politikák közbeiktatódása folytán így különös jelentőséget kap a földrajzi-térségi helyzet véletlene; még az olyan fejlesztések dolgában is, amelyek kifejezetten *helyi* jellegűek. (Az ajánlott célok közül egyedül a középiskola nem ilyen — ennek problémáira még röviden visszatérek.)

Mindez azt a kérdést veti fel, hogy feltétlenül *szükség van-e megyei érvényű preferenciák, fejlesztési politikák megjelenítésére* az egész tanácsi szektor finanszírozási-tervezési rendszerében? A fejkvóták differenciálása és a céltámogatásos rendszerek kialakítása megyei szinten történik, s így a megyei elosztási hatalom a korábbi rendszerhez képest lényegében nem változott. (Formái és eszközei változtak csupán.) Az

említett konkrét ellentmondásokból az következnék, hogy a fejkvóták *országos* differenciálása és az *egységes* céltámogatási rendszerek jobban indokolhatók, ésszerűbbek és igazságosabbak lennének. Feltéve természetesen, hogy kialakításukban a nyilvános vita és az érdekképviseleti kontroll is közreműködik. (A központi szinten hozott döntések nem okvetlenül antidemokratikusak, és még csak nem is „centralizáltak" — amennyiben nyílt érdekütközések, az érintett alsóbb szinteket is képviselő szervezetek is részt vesznek az előkészítésükben.)

A mostani, újdonsága miatt bonyolult tervezési folyamatban fény derült például arra is, hogy egyes tanácsi feladatoknak a *tanácsi szintek közötti megosztása* meglehetősen tisztázatlan. A kiemeltnek tekintett *középiskolai fejlesztésekre*, illetve ezek megyei céltámogatására a vártnál kevesebb helyi igény futott be. Helyi (többnyire: városi) szinten ezt a feladatot nem települési, hanem *körzeti* jellegűnek tekintették. Mivel a céltámogatást helyi forrásokból is meg kellett volna toldani, az érintett tanácsok inkább más, szorosabban helyi természetű feladatokat részesítettek előnyben. Tegyük hozzá: teljes joggal. S azt is: nagy előrelépés, hogy ezt megtehették. A középiskolai fejlesztés gondja ettől még továbbra is fennállt, csak immár azzal a kérdéssel kiegészítve, hogy voltaképpen *kinek a funkciója* is ez? A kérdés kompromisszumosan eldöntetlen maradt; tekintve hogy egy-egy megyében kévés (egy-öt) középiskolai létesítményről volt szó, ez nem is nagy baj. Az eldöntetlenség végül is azt a választ sugallja, hogy a középiskola-fejlesztés inkább a *megyei felelősség és kompetencia* körébe tartozik, mintsem kisebb (városi, városkörzeti) egységekébe.*

Hasonló történet bontakozott ki a *lakásfejlesztések* tervezése során is. A megyék, majd a helyi tanácsok is, vonakodtak „visszatervezni" a központi elképzelésekben várt lakásmennyiséget. Megyei szinten ez a céltámogatások közti „ágazati" arányokat érintette: ha erre a kiemelt feladatra többet szánnak, a többire kevesebb jut. Végül a céltámogatásoknak mintegy a fele szolgálja a lakásellátás javítását; akad megye, ahol ez az arány 75% (Hajdú-Bihar), de olyan is, ahol csak 36% (Vas), sőt 18% (Pest). A helyi — főként városi, körzetközponti — tanácsoknál pedig abban kellett dönteni, hogy ehhez, vagy egyéb feladatokhoz tegyék-e hozzá a maguk szabad rendelkezésű fejlesztési forrásait. Az a körülmény, hogy immár *helyi forrásra is szükség van* a lakásellátás fejlesztéséhez, megváltoztatta a feladathoz fűződő attitűdöket. (A

* Ez mindjárt azt a kérdést is felveti, hogy a középiskolák *fenntartásának* a városoknak átadott feladata különválják-e ugyanezen iskolák *fejlesztésétől*?

célcsoportos központi lakástámogatás, amely ráadásul hosszú ideig az úgynevezett kapcsolódó beruházásokat is magára vállalta, általában vonzó „ingyen" forrásnak számított, és a városok közötti versengés tárgya volt.) Ez nézetem szerint nagyon kedvező fejlemény; volt *mit* mérlegelni. Ide tartozott természetesen az is, hogy a lakásépítésnek és -értékesítésnek mely formájához, vagy milyen egyéb feltételeihez járuljon inkább hozzá a megyei, illetve a helyi tanács.

Az extenzív városnövekedés hátrányait nagyon sok város ismeri már; a népesség*növekmény* pedig mindig is *kisebbség.* (A *leendő* növekmény azonfelül befolyásolható mértékű kisebbség.) Nos, nem teljesen indokolatlan az az érvelés, amely vagy valamely *intenzív* városfejlesztési célt (pl. általános iskola), vagy valamely, egyúttal *többségi hasznú* célt (vízgazdálkodás) helyezett a kisebbségi érdekeltségű lakásfejlesztés — meg a körzeti érdekeltségű középiskolák — elé. Az ebben rejlő egyszerűsítés persze nem volt ennyire direkt, hiszen a lakásépítés a *már* városlakók ügye is, azaz, ha tetszik, intenzív fejlesztési feladat. A drágának talált, s célját még drágán is csak nehezen közelítő *szociális lakásépítés* viszont végképp lekerült a „kedvenc" városi célok listájáról. Ennek eddigi legfőbb formája, a tanácsi bérlakás csakugyan drága, és az elosztás szociális intencióinak érvényesülése dolgában is van ok kételkedni — de az már nem lenne egyértelműen örvendetes, hogy *magát a feladatot* megyei, netán helyi hatáskörben *„ejtsék".* A szociális lakásépítés ugyanis — a tanácsi bérlakásépítésnél tágabban és gazdagabban értelmezve is — csakugyan kisebbségeket szolgál, ráadásul olyan kisebbségeket, akik érdekeiket egyéb ügyekben is nehezen tudják érvényesíteni. Az ilyen, magukat nehezen szervező és kifejező, elszigetelt érdekeket általában a központi hatalomnak is védenie kell közvetlen környezetük többségi érdekei vagy a sikeresebben szerveződő és megnyilvánuló egyéb kisebbségi érdekek ellenében. Mindez a szociális lakásépítés, illetve lakáshoz juttatás tárgyában is megoldható, bár kétségtelen, hogy csak az eddigieknél rugalmasabb formák között, s így anélkül, hogy a helyi hatóságok olyasmire kényszerülnének, amit kifejezetten nem akarnak. Úgy tűnik, a szociális lakásépítés *jelenleg is inkább központi,* mint megyei vagy helyi feladat — finanszírozását, formáit és feltételeit központi szinten érdemes megoldani, rögzíteni. Lehetőleg úgy, hogy a „megcélzott", kedvezményezett állampolgári kisebbség és a központi szándékok közé ne ékelődjenek helyi vagy regionális ellenérdekek, de még a problémára vonatkozó helyi vagy regionális „politikák" sem. Szociális szempontok alapján történő lakáshoz juttatásra alighanem mindig is szükség lesz,

ha mégoly szűk, s mégoly szigorúan körülhatárolt körben is.* De mindezt nemigen lehet a probléma és az elosztási elvek „decentralizálásával" s egyidejűleg a központi felelősségnek tervezési „elvárássá" átcsúsztatásával megoldani.

A sokféle feltételrendszer és a felelősségek tisztázatlansága mellett a megyei céltámogatások intézményét egy harmadik ellentmondás is terheli: az nevezetesen, hogy a támogatásért „sorban állók" igénye lehet több is (esetenként pedig kevesebb), mint a támogatásra szánt összeg. Ha *minden* egyes célfeladatra túljelentkezés van, akkor rangsorolni kell a jelentkező helyi tanácsokat, és máris az egyedi elosztási döntéseknél tartunk újra. (A feltételek újrafogalmazása, szigorítása csak látszólag normatív eljárás.) Ha a túljelentkezések és az aluljelentkezések kiegyenlítik egymást, akkor a helyi igények csak *más szerkezetű* támogatási rendszert kívánnának, mint az eredeti megyei elképzelések ágazati összetétele. A VII. ötéves terv elkészítésekor azonban még erre a kétségtelenül egyszerűbb esetre sem volt semminemű irányadó elképzelés. Így aztán a megyék hol „utánaengedték" a jelentkező helyi igényeknek a céltámogatások összetételét, hol meg ragaszkodtak eredeti elképzeléseikhez — ami persze a túljelentkezők rangsorolásával járt, míg a „hoppon maradt" feladatokra (középiskola, lakás) a feltételek enyhítésével és rábeszéléssel igyekeztek rávenni a helyi tanácsokat.

A TEHO nagy visszhangot vert intézménye sem nevezhető sikeresnek. A TEHO gondolatát elhibázottnak, bevezetésének tapasztalatait pedig e hibát tanúsító kudarcnak látom. A hibák a következők voltak: *1.* A helyi *adóztatási autonómia* és a *helyi népszavazás* — külön-külön értelmes és fontos — kísérletének *összekapcsolása* hiba volt. Helyi népszavazást adóügyekben nem szokás alkalmazni; a lakossági adók felhasználásával kapcsolatos elégedettséget pedig *utólagos* kontrollal — nevezetesen a választásokkal — szokás „tesztelni", lemérni. *2.* Keveredett egymással a fejlesztési *célra*, illetve az adó *mértékére* vonatkozó szavazás — az előbbit esetleg meg lehet szavaztatni, de az utóbbit semmiképpen sem. *3.* A helyi népszavazások egy-egy *helyi ügyben* kell hogy történjenek, s az egész országon végigfutó kampány kereteibe nem illeszthetők. *4.* Ha ez mégis megtörténik, a népszavazás szabályainak, lebonyolítási módjának *egységesen szabályozottnak és világosnak*

* A lakásépítést általában természetesen nem tekintem szociálpolitikai feladatnak. Csak egy kis része az; a nagyobb részére jobb, ha családi, helyhatósági, regionális stratégiák keresnek és találnak megoldást. A lakással kapcsolatos szociálpolitikát viszont — itt és most — csak egységesen érdemes kialakítani és működtetni.

kell lennie; a módszerekben helyi jellegű változatoknak nincs létjogosultságuk. A „végrehajtás" módszereinek utólagos elmarasztalása — a központi értékelésekben és a sajtóban — teljesen méltánytalan a helyi tanácsokkal szemben. Politikai dilettantizmus a szabályozás elmulasztása volt, nem pedig az, hogy egyes tanácsok „nem jól értelmezték" a nem létező szabályokat. *5.* A népszavazás — a helyi is — *egyszeri* véleményszonda. Akár egyetért a szavazásra terjesztett javaslattal a helyi többség, akár nem, a kampány a szavazással *lezárul*. A javaslat vereségével járó presztízsveszteséget el kell viselni. Tetézi az eddig felsorolt hibákat, hogy a kampányt mégis sok helyütt folytatták, „finomított" és módosított javaslatok mellett „politikai meggyőző munkával", majd megismételt szavazással erőszakolták ki a TEHO-t. Nyugtalanító, hogy a „leszavazott" tanácsok illetékes nyilatkozói szerint a kérdés „napirenden marad".

A TEHO mint a községfejlesztési hozzájárulást fölváltó új adónem akkor lett volna sikeres, ha összege legalább ugyanakkora lett volna, mint elődjéé, s ha mindenütt megszavazzák. A siker mindkét összetevője elmaradt. A további hibáknak és további presztízsveszteségnek ma már csak az veheti elejét, ha világos kormányzati állásfoglalás jelentené ki: a kampánynak vége, s a kérdést a következő ötéves terv készítéséig, 1990-ig le kell venni a napirendről.

Végül még egy problémát említenék: az új szabályozórendszer nem nyújtott segítséget az újonnan alakult társközségi *elöljáróságok* gazdasági jogosítványainak realizálásához. Az elöljáróságoknak ugyanis nincsenek saját *garantált* pénzforrásaik; csupán *lehetnek* pénzforrásaik. Ma már elmondhatjuk, hogy ez feltételes módban még pontosabb: *lehetnének*. De — csekély számú kivételtől eltekintve — nincsenek. Az, hogy az elöljáróságnak jogában áll átvett forrásból vagy lakossági településfejlesztési hozzájárulásból gazdálkodni, nem több absztrakt lehetőségnél. Nézetem szerint a *fejkvóták egy töredékének* elöljárósági célokra történő átengedésével máris meg lehetett volna teremteni egy minimális garantált elöljárósági pénzalap intézményét.

Röviden összefoglalva tehát az új tanácsi szabályozórendszerrel kapcsolatos problémák a következők:

1. A központi szervek a működési kiadások irreálisan alacsony, a helybeli bevételeknek (VKH, működési bevételek stb.) pedig irreálisan nagy összegre történő tervezésével kívánták leszorítani a költségvetési támogatásokat. Ennek következtében a tanácsok a fejlesztéseik „önkéntes" visszafogására kényszerültek. Egyúttal azonban elesett az a lehetőség is, hogy a szabályozórendszer új elemeit, amelyek elsősorban a

fejlesztések finanszírozását és tervezését fogták át, a maguk közegében ki lehessen próbálni. A kiadások és a helyi bevételek irreális tervezése mesterséges akadály, amelynél a nyílt beruházási restrikció is jobb lett volna.

2. A működési kiadások tervezésének módszerei nem változtak, azok továbbra is mechanikusan viszik magukkal a térbeli differenciálódás egyes anomáliáit, valamint igénylik a tervalku „technikáját".

3. A fejkvóta megyénként történő differenciálása indokolatlan (irracionális és igazságtalan) térbeli eltérésekhez vezet.

4. A céltámogatási rendszerek megyék közti különbségeiről ugyanez mondható.

5. Két kiemelt fejlesztési feladat (lakás, középiskola) igazgatási „hovatartozása" tisztázatlannak bizonyult.

6. A céltámogatási konstrukciók esetenként ismét az igények egyedi rangsorolásához vezettek; még egy-egy megyén belül is a vártnál kevésbé bizonyultak normatív eszköznek.

7. Megoldatlan maradt az elöljáróságok gazdasági jogosítványainak realizálása; nem sikerült azokat tartalommal megtölteni.

8. A fenti súlyos problémák helyett egy olyan kis jelentőségű kérdés (TEHO) kapott nagy nyilvánosságot, amely önmagában is egy elhibázott adókonstrukcióval kapcsolatos, másrészt a valóságos problémák terén aránytévesztésre késztette az ország közvéleményét.

II. A TOVÁBBLÉPÉS IRÁNYAI.

Az 1986-ban bevezetett tanácsi tervezési és szabályozórendszer, elődjével ellentétben, amely gyakorlatilag 15 éven keresztül volt érvényben, előreláthatólag átmeneti jellegű lesz. Legkésőbb 1991-ben, a következő ötéves terv indításakor, legkorábban pedig az egységes személyi jövedelemadó (ESZJ) bevezetésekor újabb változások várhatók. A következőkben előbb jelezni próbálom a *jelenlegi rendszer módosításának* valószínűsíthető irányait, majd felvázolom egy *másféle*, számomra reálisnak mutatkozó tanácsi gazdaságszabályozás alapvonásait.

1. A jelenlegi rendszer továbbfejlesztése

1. A *minimális* módosítás abból állhat, hogy az ESZJ — vagy annak egy része — szabályozott helyi forrásként belép a tanácsok pénzalapjaiba, s ott felváltja a béradót. Ha más változás nem történik, ez mindössze azzal járna, hogy valamelyest *módosulna az állami támogatások térbeli eloszlása.* (A béradót jelenleg népességükkel arányosan kapják

meg a tanácsok, az ESZJ egy lakosra jutó összege viszont területileg biztosan differenciált lenne.) Így ez az eljárás nem érintené sem az általános szűkösség, sem a működési kiadások differenciálódásának és alkudozásos kialakításának régi problémáját, és nem nyújtana megoldást a fejkvóták és céltámogatások megyei szintű meghatározásából következő újkeletű anomáliákra. Ebben az esetben a tanácsok gazdálkodásában *semmi lényegi nem történnék.*

2. Valószínűbb, hogy ehhez a minimumhoz (amire szinte automatikusan sor kell hogy kerüljön) további módosítások is társulnak majd. A szűkösség és a működési kiadástervezés „túl nagy falatnak" minősülhet — a kisebb ellenállás az *új szabályozási elemek* funkcionálásának problémáiban várható. Ezért lépések történhetnek a fejkvóták tervezésének és differenciálásának, valamint a céltámogatási rendszereknek a *normatívabb* kezelése irányában. A normativitás erősítése ugyanakkor a központi szabályozás *szigorodásának*, sőt egyenesen *recentralizálásnak* tűnhet. A jelenlegi szervezeti keretek között, amikor az OT, PM, MTTH apparátusai mellől hiányzik a társadalmi kontrollt megjelenítő érdekképviseleti partner, valóban recentralizáció lenne egyes megyei tervezési jogkörök korlátozása, illetve központi szintre helyezése. Függetlenül attól, hogy az eredmény alighanem racionálisabb és igazságosabb lenne, az említett kormányzati szervek valószínűleg nem szívesen vállalnák ezt a „visszalépést". Másrészt nem ezek a szervek lesznek azok, akik a kormányzati szintű érdekképviseleti partner (egy esetleges Tanácsok Szövetsége) életre hívását szorgalmazni fogják, minthogy egy ilyen szervezet közreműködésében hosszú távon nem érzik magukat érdekeltnek. Nem jósolhatom meg, hogy az erőteljesebb normativitás és a recentralizáció dilemmájában végül is merre billen majd a mérleg. Óvatos, még legitimnek tűnő kompromisszum elképzelhető: csökkenthetik például a fejkvóták differenciálásában alkalmazandó fokozatok számát (teszem azt, ötről háromra), országosan egységes céltámogatási feltételekhez köthetik a szociális lakásépítési feladatokat; a középiskola-fejlesztést kivonhatják a megyei céltámogatási körből, s arra a megyéknek szóló „központi" céltámogatást adhatnak. Ez lenne nagyjából — az ESZJ belépésével kiváltott minimális változtatásokon túl — a további változtatások *minimuma.*

3. Az ebben az irányban történő továbbhaladás *maximumának* lényegében az számítana, ha sor kerülne az említett recentralizációra. (A fejkvóták országosan egységes differenciálása, egységes céltámogatási rendszerek.) Ez tulajdonképpen azt jelentené, hogy *a megyék megszűnnének a fejlesztési források elosztását végző „alközpontok" lenni.*

Teljesen kiiktatni őket ebből a mechanizmusból valószínűleg nem mindjárt lehetne; feltehető, hogy például a helyi céltámogatási kérelmek összegyűjtésében (s így azok megszűrésében is) formailag konzultatív, tartalmilag mégis érdekütköztető és helyi érdekeket rangsoroló szerepet kapnának. Ez a szerep emlékeztetne a *járási hivatalok* hasonló, bár egy igazgatási fokozattal alacsonyabb szinten betöltött, közvetítő funkciójára. És akárcsak ez, egy hosszú, öt-tíz éves átmeneti szakaszban fönn is maradna.

Másrészt a mai normatív szabályozási elemekről való döntés központosítása a *központi tervezés* feladatait is megváltoztatná. A céltámogatások területi, az egyes megyéknek szóló előzetes elosztására ugyanis nem lenne többé szükség. A *megyei keretek* kategóriája megszűnne. (Tudniillik a helyi fejlesztéseket támogató céltámogatásoknál. A megyei hatáskörű fejlesztések kérdésében ez nem feltétlenül következnék be.) Remélhetőleg mindez nem riasztaná el a központi tervező szerveket — mondván, hogy így a térbeli dimenzió is kihullik a tervezéshez megkívánt előrelátásból. A térbeli dimenzió tudniillik nem iktatódnék ki, csupán annak mai egységét, a térségi (megyei) egységet váltaná fel egy ennél árnyaltabb, településhálózati elemekből építkező rendszer. A térségi gondolkodásra természetesen, akárcsak most, számos infrastruktúra-elem tervezésében szükség volna. Ezek azonban jellegzetesen nem primer *helyi* tanácsi feladatok, hanem *megyei* tanácsiak, vagy még a megyék szervezeti részvételét is csak mellékesen igénylik. Egyébként az a körülmény, hogy a helyi tanácsoknak szóló céltámogatásokat *közvetlenül* a majdani igénybe vevőknek „ajánlják", a recentralizáció kínos problémájában is némi enyhet kínál: az egységes támogatási rendszerekkel országos nyilvánosság, s végső soron hangsúlyozott decentralizáció, helyi döntési szabadság jár együtt. Ez a meggondolás legitimálhatja a megyei elosztási hatalom „központosítását".

Amennyiben a szűkösség, a kiadások nyomott tervezése megmarad, a „korszerűsítés" felsorolt első két formája lényegi változást nem ígér. A harmadik viszont még ebben az esetben is lehetővé tenné az új szabályozóelemek megbízhatóbb kipróbálását. Még fontosabb, hogy ez a megoldás az igazgatási szintek között új típusú kapcsolatokat implikálna, s ezzel jelentős előrelépést hozhatna egy valóban korszerűbb, hierarchikusan kevésbé tagolt *kétszintű tanácsi igazgatás* irányába. A tanácsi gazdálkodás legmerevebb hagyományát, a kiadás-tervezés technikáját azonban ez a rendszer is érintetlenül hagyná, s így az annak nyomán fellépő problémák kezelésében egy további évtizedre nem ígérne javulást.

2. Egy új tanácsi gazdaságszabályozás körvonalai

Ha a mai helyzet valamennyi ellentmondását együtt kívánjuk kezelni, s az eddig felsorolt módozatoknál radikálisabb, együttes megoldást keresünk rájuk, akkor egy gyökeresen új rendszer lehetőségét kell mérlegelnünk. Az általános szűkösséget mintegy külső gazdaságpolitikai korlátnak tekintettem, amely *minden* módosító lépés pozitív hatását gyengíti. Ugyanakkor, ha *csak* ez a szorítás lazul, attól még a többi említett probléma nem oldódik meg — egyedül a fejlesztések visszafogása vagy a működtetés elszegényedése közötti kényszerű dilemma nem lesz ennyire kínzó, s nem oldja többé magába sem az összes többi, immanens problémát, sem az egyik-másik kezelésére tett kísérleteket.

Ahhoz, hogy egy új rendszert tisztán, a működését gúzsba kötő ellenerők, hatásait semlegesítő szűkösség nélkül lehessen kipróbálni, nézetem szerint 1990 táján az akkorinál (reálértékben) *legkevesebb 25-30%-kal több* teljes tanácsi pénzforrással kell indulnia. Ez a többlet *nem tartalmazza* az egyes tanácsi szolgáltatások *minőségi megújulásához szükséges* összeget (például a fedezetet az alsó és középfokú oktatás, az egészségügy vagy a szociális szolgáltatások minőségi reformjához, a folyó kiadásokra — nem beszélve a beruházásokról). A javasolt többlet tehát egyedül a finanszírozási reform funkcionálásához szükséges; feltételezzük — egyelőre —, hogy a tanácsi intézmények szolgáltatásai a mai, vagy annál csak kevéssel jobb szakmai színvonalon, lényegében érintetlen belső struktúrával működnek tovább.

E másfajta finanszírozási rendszer alapelvei a következők lennének:

1. A tanácsi feladatokat, döntési jogköröket és kompetenciát az egyes szolgáltatások szempontjából, az azokat legésszerűbben ellátni képes igazgatási szintre kell delegálni.

2. Az egyes szinteknek ez az elkülönülése kizárja, hogy a tanácsi gazdálkodási döntések hierarchikus rendszerbe épüljenek. A magasabb (regionális) tanácsi szint *más* szükségletek, szolgáltatások dolgában felelős, mint az alacsonyabb szint (a helyi tanácsok).

3. A kiadások szabályozása arra a gondolatra épül, hogy a helyi, illetve a megyei tanácsok mindenütt ugyanazokat a közszolgáltatásokat végzik. Lakosaiknak joguk van e szolgáltatások megközelítően egységes, de mindenesetre valamely társadalmilag elfogadott minimumnál nem gyengébb színvonalára.

4. Törekedni kell arra, hogy a tanácsi bevételek minél nagyobb hányada szabadon felhasználható legyen.

5. A központi irányító szervek szerepe a tanácsi gazdálkodásban

az általános konjunktúraszabályozás, a területi kiegyenlítő mechanizmusok működtetése és — esetleg — egyes fejlesztési célok, irányok kijelölése.

2.1. Szervezeti feltételek — a tanácsi szintek közötti feladatmegosztás

Az 1. és 2. alapelv egymással szorosan összefügg. Gyakorlati következményük az, hogy *kétféle hatósugarú tanácsi szolgáltatást* ismerünk el: *helyi* (települési) és annál *tágabb* (városkörzeti és regionális, megyei) hatókörű szolgáltatásokat. Ebből következően a *megyei* szint gazdasági szabályozókat kialakító és erőforrásokat elosztó jogosítványai közül *megszűnnének* azok, amelyek a *helyi* tanácsi szolgáltatásokat érintik. Ezen szolgáltatások vonatkozásában a megyei szint tervezési szerepe is a tervezési információk összegyűjtésére, technikai összegzésére redukálódna.

Mindez kapcsolatban áll a helyi-területi igazgatás tervbe vett úgynevezett *kétszintű* rendszerének kialakításával is, amelynek célja, hogy a járások megszüntetése után a jelenlegi városkörzeti szintet is kiiktassa az igazgatás területi hierarchiájából. (Hangsúlyoznám, hogy itt mindvégig a tanácsok úgynevezett *reálszolgáltatásainak*, lényegében a tanácsi kezelésű intézmény- és létesítményhálózatnak a működtetéséről beszélek, és — megfelelő ismeretek híján — nem tárgyalom a *hatósági* jogkörök és kompetenciák elosztásának problémáit.) A kétszintű igazgatási rendszer alapvető követelménye, hogy annak „alsó" szintje, a *helyi tanácsi* szint *egységes*, mindenütt azonos jogokat és felelősséget átfogó legyen — más szóval, hogy a *városi* és a *községi* jogállás *hagyományos megkülönböztetését fel kell számolni*. Ezzel településeinknek mint lakóhelyeknek (s a bennük élő állampolgároknak) az egyenjogúságát mondanánk ki, s végképp lezárulna a városi kiváltságok — középkori kezdetű — története. Természetesen semmi értelme nem lenne „eltagadni" a 19-20. századi iparosodás településhálózati konzekvenciáit, a városi népességkoncentráció, a sűrűsödő termelő és szolgáltatási funkciók valóságos hatásait; sőt, a társadalmi tervezésnek mindezt nyilván messzemenően figyelembe kell vennie. Itt egyszerűen a modern jogegyenlőség megteremtéséről van szó, amely folyamat ebben a vonatkozásban az állampolgári „illetőség" jogintézményének — a negyvenes évek második felében történt — felszámolásával tulajdonképpen megakadt, majd az ötvenes években a városi kiváltságok (s a falvakat sújtó diszkrimináció) szociálisan alaposan „átszínezett" újraélesztésével vissza is fordult.

Másodrendű kérdés, hogy a közigazgatási szóhasználatból — akár-

csak a köznyelvből — sem a város, sem a község vagy falu szavaink nem „tüntethetők el" mesterségesen. A legésszerűbbnek az a megoldás látszik, hogy a városi és községi települések elnevezéseiben meghagynánk a különbséget (viszont nem használnánk többé a nagyközség szót), s a két elnevezés mögötti — immár nem létező — tartalmi eltérést azzal is relativizálnánk, hogy a *várossá* válás kritériumát rendkívül egyszerűen, mechanikusan szabnánk meg. (A legkézenfekvőbb kritérium a népességnagyság lehetne: teszem azt, a 7000 lakosúnál nagyobb településeket mind városnak nevezhetnénk.)

Másfelől a *megyei tanácsszinthez* rendelt szolgáltatásokat teljesen külön pályán, elkülönített megyei pénzalapokból kellene finanszírozni. (Jelenleg a „megyeközponti" költségvetések a tanácsi pénzalapok egynegyedét-egyharmadát teszik ki.) E szolgáltatások irányításában a megyei szintű *választott testületeknek*, megyei tanácsoknak lenne döntő szavuk. Abban a kérdésben tehát, hogy vajon *önkormányzat-e a megye*, úgy foglalnék állást, hogy bár nem tudom, vajon önkormányzat-e egy közigazgatási egység önmagában attól, hogy választott testülete van — viszont a közigazgatás által nyújtott, városkörnyéki vagy nagyobb régiókat ellátó szolgáltatásokat és azok milliárdos költségvetéseit helyesebbnek látnám választott testületek kontrollja alá helyezni. Mivel a megyei és a helyi szint közötti alárendeltségi viszonynak e kétszintű konstrukcióban lényegében meg kellene szűnnie — hiszen a kétféle tanácsszint az állampolgárok más és más szükségleteinek szolgálatában állna —, a *választójogi törvény* módosítására is szükség lenne. Mind a helyi, mind a megyei tanácsok tagjait egyidejű, *egymástól elkülönített* választási folyamatban, titkos szavazással választanák meg a választópolgárok.*

Tudatában kell lenni annak, hogy a *helyi* és a *„nem helyi"* (hanem annál tágabb hatósugarú) tanácsi szolgáltatások köre, a feladatok megosztásában alkalmazott határok mindig csak *itt és most* rajzolhatók meg célszerűen. A tendencia *talán* az, hogy a helyi (települési) szolgáltatások és kompetencia bővül inkább (de nem kizárólag a körzeti-regionális kompetencia rovására). A feladatok ésszerű megosztását tehát csak részben vezethetik „örök" elvek; praktikus, a mai magyar

* Megjegyzem, hogy e tanulmány témája: a tanácsi gazdaság szervezeti és szabályozási rendszere. A tanácsszintek közötti világos feladatmegosztást egy ésszerű gazdálkodási rendszer *feltételének* tekintem — de például a választójogról itt mondottak *nem* feltételei, csupán várható, logikus *következményei* ezen funkciómegosztásnak. (Időben követhetik is azt.) Magyarán, a választójog az itt javasolandó finanszírozási rendszertől akár érintetlen is maradhat.

tényekkel számoló meggondolások nélkül ésszerűtlen eredményekre jutnánk. A gyakorlati kérdés e feladatmegosztással kapcsolatban nem is a helyi, hanem a *megyei feladatok behatárolása*. Ebben a vonatkozásban az eddigi megyei intézményi kör tulajdonképpen megfelelő. Az utóbbi években viszont végrehajtottak néhány „feladatleadást", amelyek nem bizonyultak szerencsésnek. (Ennek ellenére olvashatni olyan elemzéseket, amelyek mintegy keveslik az ez irányú decentralizációt, s egyáltalán, a megyei létesítmények költségvetési súlyán mérnék a demokrácia „fokát". Alighanem tévednek.) Az előző fejezetre utalnék vissza: a VII. ötéves tervek készítésekor a *középiskolai* fejlesztések kapcsán explicit zavar támadt abban a kérdésben, hogy ez vajon helyi (városi), vagy városkörzeti, netán megyei feladat e inkább? Hasonló problémákkal járhatnak a városi hatáskörbe „leadott" *kórházak*, illetve a hozzájuk tartozó *rendelőintézetek*. Felvetődött egyes *szociális otthonok* városi kezelésbe adásának gondolata is.

Nézetem szerint ezt a mechanikus decentralizálást nem szabad folytatni. Az a tény, hogy egy kórház, középiskola vagy szociális otthon *fizikailag* egy-egy nagyobb településhez tartozik, még nem teszi *helyi* intézménnyé. (Fizikailag valahol lenniük kell.) Viszonylag egyszerű és egyértelmű, hogy egy minden szakmát átfogó központi — „megyei" kórház, egy szakkórház (például tüdőgyógyintézet), egy csecsemőotthon vagy egy elmeszociális otthon *megyei* intézmény. Klienseik, gondozottaik általában valamely nagyobb térségi egység területéről gyűlnek össze — egy-egy középméretű város, vagy akár annak falusi körzete nem tudná „megtölteni" őket. (A *megyei* méret persze így is mesterséges, ami egyik-másik intézményt túlterheltté teszi, miközben párja a szomszéd megyében fogadni tudná a többletet — de ez más probléma.) Valamelyest zavarba ejtő viszont a szociális otthonok körzeti hovatartozása: itt nem az igénylők viszonylagos hiánya, hanem az intézményhiány indokolja a megyei koordinációt.* Az igazi zavar azonban ott kezdődik, ahol az „ellátási kör" átlépi ugyan egy-egy *település* határait, de nem éri el a megyéét, azaz *körülbelül* egy *városkörzetnyi* méretű. Ez a helyzet az úgynevezett középszintű ellátást nyújtó intézményekkel.

A problémát a legvitatottabb intézménytípusok, a középiskolák és a szakorvosi rendelőintézetek összevetésével illusztrálhatjuk. A *szakrendelőkhöz* — a rendelkezésükre álló orvosi szakmákról legalábbis —

* Hasonló demográfiai helyzetű, de a miénknél gazdagabb országokban, ahol a kisméretű szociális otthonok hálózata sokkal kiterjedtebb, ezt az intézménytípust magától értetődően *helyi* jellegűnek tekintik.

egyértelmű földrajzi körzethatárokat rajzolhatunk. Már ez sem feltétlenül esik egybe a mai igazgatási területbeosztás városkörzeti határaival. És két kérdést is felvet: *1.* Mi legyen a többi, ritkább hálózatú szakorvosi rendeléssel; azokhoz milyen ellátási körzethatárok tartoznak? *2.* Melyik tanács pénzalapjából kell finanszírozni az intézményt, ha igénybe vevői nemcsak a székhelytelepülésről, hanem annak tágabb körzetéből, azaz több tanács területéről kerülnek ki? Ki finanszírozza továbbá a rendelőintézet egyik-másik olyan szakmáját, amely még tágabb körzetet lát el? (Egyébként még ez az egyszerűbb eset.)

A *középiskolai* oktatás körzethatárai a gyakorlatban ennél is jóval elasztikusabbak; a különböző iskolatípusok legtöbb intézménye sajátosan specializált, s így „beiskolázási körzetük" nagyobb az igazgatási városkörzeteknél, sőt, más megyékbe is átnyúlhat. Míg a szakrendelők viszonylag „homogén" szolgáltatásokat nyújtanak, amelyek a térben körzetről körzetre ismétlődnek, a középszintű oktatásról ez kevésbé mondható el. Csak annyi általánosítható velük kapcsolatban, hogy *nem helyi szintű* szolgáltatások. Helyi tanácsokhoz „decentralizálni" őket már csak ezért is melléfogás.

De még ha csupa jól definiált, sőt egymással egybevágó körzetre oszthatnánk is az ilyen — különböző — középszintű ellátásokat, fönnmaradna a kérdés, hogy *melyik tanács költségvetésében* szerepeljen a működtetésük. A székhely (város, körzetközpont) *helyi* tanácsai máris joggal nehezményezik, hogy ezen intézményeiket, amelyek *körzeti* funkciót látnak el, helyi pénzalapból kell fenntartaniuk. Minthogy így (el nem hárítható) *helyi és körzeti jellegű feladatok kerülnek egymás mellé*, félő, hogy nagyobb gazdálkodási szabadság mellett — már a mai mellett is! — a körzeti feladatok másodrangúnak ítéltetnek, hátrányba kerülnek. Ki fizessen akkor? A válaszok változatai a következők:

a) fizessenek az igénybe vevő terület *tanácsai*. A horizontális együttműködés kézenfekvő és csábító lehetősége nyílnék meg így. Ennek két változata kínálkozik:

aa) a városi tanács költségvetésébe az egyes adott feladatokra (intézmény) meghatározott hozzájárulást fizet be minden, a körzethez tartozó tanács. Ekkor a bevételek eleve *célzottak* lesznek, az egyes feladatok közti átcsoportosítás, a forrásokkal való önálló gazdálkodás nem lehetséges. A körzeti hatáskörű *intézmények leválnak* a város költségvetéséről.

ab) a körzeti intézményekre befizetett források *egységes pénzalappá* állnak össze, nevezetesen *a körzet* pénzalapjává. Ekkor nem az egyes intézmények, hanem a teljes *körzeti feladatkör válik ki* a városiból.

A gazdálkodás lehetséges, de immár egy körzeti pénzalapból. Ki legyen az alanya mármost ennek a gazdálkodásnak? Alighanem csak az a megoldás adódik, hogy egy körzeti apparátusra és — azt kontrollálandó — egy *körzeti választott testületre* lenne szükség. Azaz: igazgatási *középszintre*, ha tetszik, *járásokra.*

b) fizessenek a tényleges *igénybe vevők* — majd kiadásaikat, ha ez szükségesnek tartatik, térítsék vissza. Ez a megoldás a szakorvosi rendelés esetében akkor képzelhető el, ha sor kerül az egészségügyi ellátás ebben a szellemben kiteljesedő reformjára, s az egész ágazat leválik a közigazgatásról.* Az ilyen ágazati reformok lehetőségét nem zártuk ki, csak zárójelbe tettük, „elnapoltuk". Nem ígérne sokat, ha a tanácsok gazdálkodásának ésszerűsítését ehhez, mint elengedhetetlen *feltételhez* kötnénk. A középszintű oktatás kérdésében viszont valószínűleg értelmetlen hasonló megoldásokat latolgatni. Tudomásul kell venni, hogy ez ma gyakorlatilag az általános iskolai képzéssel azonos kiterjedésű feladat, annak mintegy a meghosszabbítása (95% tanul tovább). Az ingyenesség vagy a visszatérítéses finanszírozás között itt csupán annyi a különbség, hogy az utóbbi összehasonlíthatatlanul bonyolultabb lenne — feltéve, hogy a színvonal feletti kontrollra igényt tartunk.

Az említett körzeti funkciók tehát természetesen valóságosak, és történetileg változók. Szervezeti „leválásuk" végül is háromféleképp történhet: *vagy* (idővel) annyira kiterjedtté válik, hogy *helyi* funkció lesz belőlük, *vagy* egy *magasabb* igazgatási szintre lehet delegálni őket, *vagy* pedig megszüntethető az egyértelmű igazgatási hovatartozásuk, s ekkor intézményeiket az igénybe vevő tanácsok egyedi kooperációi tartják fenn (középiskolák, szakorvosi rendelés — általában a megyeinél kisebb hatókörű, úgynevezett középszintű ellátások). Ez utóbbi megoldást, az — egyébként kívánatos — horizontális együttműködéssel történő intézményüzemeltetést (mint általános formát) jelenleg nem tartom reálisnak. Úgy gondolom, zavart okozna ezeknek a szolgáltatásoknak az igazgatási szintek közötti „lebegtetése"; nehézzé vagy lehetetlenné válna szakosodásuk koordinálása; végül az így különváló, elszigetelt intézmények finanszírozása is szükségképpen kötött pályára kerülne. E „társulásos" intézményfenntartás hosszabb távon esetleg elképzelhető, de egyelőre inkább helyi jellegű szolgáltatások ilyen típusú, közös működtetésére van mód (és gyakorlati példák is).

* Kérdéses, hogy egy ilyen átszervezés esetén éppen a szakorvosi szolgáltatások finanszírozása és szervezete vajon az általános körzeti orvosokéhoz, vagy a kórházhoz közelítendő inkább?

A fenti meggondolásból számomra az következik, hogy a középszintű, körzeti hatókörű tanácsi szolgáltatásokat a mai és a belátható közigazgatási szerkezetben a *megyékhez* kell delegálni. Összefoglalóan, a megyékhez azoknak a szolgáltatásoknak, intézményeknek érdemes tartozniuk, amelyeknek előrelátható igénybe vevői köre nagyobb a „városkörzeti" méretnél, vagy a meglévő létesítményhálózatuk túl ritka ahhoz, hogy helyi szolgáltatásként működjenek, vagy ahol a körzethatárok bizonytalansága és/vagy a specializáció koordinálása igényli a nagyobb területi egységhez tartozást.

Az összes elmondott kritérium találkozik abban a követelményben, hogy a *helyi tanácsokról le kell választani a körzeti feladatokat* — ez ugyanis a feltétele *helyi szintként való egyenértékűségüknek*, egyenjogúságuknak. Ha ilyen feladatok egyes tanácsoknál szerepelnek (míg másutt nem), akkor ez a többiekkel szembeni diszkrimináció alapjává válhat, s egyben ésszerűtlenül veszélyeztetheti magukat a szóban forgó körzeti feladatokat is.

Minderre azért tartottam szükségesnek ennyi szót vesztegetni, mert a feladatok megosztása az igazgatási szintek között tapasztalataim szerint a magyar közigazgatás egyik legváltozékonyabb, egyúttal legkevésbé tisztázott jelensége. Világos, áttekinthető rendezése nélkül viszont sem a tanácsi gazdálkodásban, sem a tanácsrendszer szerkezetében nem hajthatók végre racionális és demokratikus változtatások.

Ám ha az elmondottak plauzibilis és meggyőző meggondolásoknak bizonyulnak is, nem lenne helyes elmenni két valóságos probléma mellett. Az egyik: a magyar *városok* ma nemcsak a környékükre is kiterjedő funkciókkal *gazdagabbak* falvainknál, hanem a helyi funkcióikban, mint lakóhelyek is. Az előzőt, a „vidék" ellátását, le lehet ugyan választani a városi közigazgatás feladatairól, de az utóbbit is el kell ismerni. S ebből két dolog *nem következhet*. Nem szabad „lefelé nivellálni", eltagadni vagy elvitatni ezt a minőségi többletet, hanem nyilvánvalóan a falvak „felfelé emancipálására" érdemes inkább törekedni. Másrészt — ha tetszik, ebből a törekvésből — nem következhet az sem, hogy *további községi összevonásokat* szorgalmazzunk, mondván, hogy a jelenlegi (akár közös) községi méretek annyival elmaradnak az átlagos városméretektől, hogy még lakóhelyekként is erőltetett dolog azonos kategóriákban gondolkodni róluk. Az igazgatási összevonások tudniillik a *települések* méreteit természetesen nem változtatják meg közvetlenül. Azon kívül eddigi történetünkhöz annyi egyéb koncepcionális sallang

és politikai hiba tapadt, hogy azt bízvást viharosnak nevezhetjük.* *Elvileg* teljesen működőképesnek ígérkezne ugyan egy olyan közigazgatási hálózat, amelynek összevont községi egységei — közös tanácsuk és szakigazgatási apparátusuk vezetése alatt — a jelenleginek másfél-kétszeresei, *gyakorlatilag* azonban ez az átállás a kedélyek felesleges felbolygatásával járna. Nem politikai *lehetetlenségről* — politikai *feleslegességről* beszélek. Felesleges dolog ugyanis a közigazgatás iránti hagyományos tartózkodást és az 1950 óta egyvégtében instabil bizalmat újabb elodázó próbának kitenni.

A másik probléma: a kétszintű igazgatási szerkezet itt vázolt elemei a tanácsi feladatoknak, testületeknek és szakapparátusoknak nemcsak *vertikális* irányban történő izolálását (a hierarchia semlegesítését) ígérik, hanem bizony *a horizontális elszigetelődésüket* is. Nem kell ehhez semminemű tilalom: elegendő, ha a rendszerben nincs immanens *ösztönző* az — amúgy is szinte hagyomány nélküli — horizontális együttműködésre. Márpedig nemigen van.** E koordinációnak, vagy legalább az „oldalra is pillantgató haladásnak", lehetőséget, fórumot kell teremteni. Ha semmi más nem szólna a tanácsok közös érdekképviseleti szervezete, a *Tanácsok Szövetségének* létrehozása mellett, ez a hiány is elég volna. (De hát szól mellette más is: az előző fejezetben többször említett igény az egyeztetett tanácsi érdekek országos, felső szintű megjelenítésére.) A javasolt kétszintű szerkezetben egyébként *két szövetség* látszana ésszerűnek: a *helyi tanácsoké* és a *megyéké*. (És természetesen nem a városoké és a községeké, külön-külön.) A kérdés részletezése nélkül is jelezhetem, hogy például a helyi tanácsok szövetségének bizonyára megyei alközpontjai alakulnának ki, s ezeken belül elkerülhetetlen volna az *ágazati specializálódás:* a szövetség megyei központja az egy-egy ágazatért felelős *helyi tanácsi bizottságok között*, szinte funkciójából eredően, megteremtené a horizontális összekötéseket.

A *3. alapelvre* térve: a kiadások tervezésének olyan módszerét javasolom, amely szakít az eddigi metodika szemléletével, és a tanácsok közötti arányok egyszeri átrendezése után mintegy automatikusan

* A termelőszövetkezetek összevonására és az általános iskolák körzetesítésére gondolok.

** Elegendő arra gondolni, hogy az egyetlen testület, amelyben például egy megye szomszédos települései egyaránt képviselve lennének (megyei tanács) csak a nem helyi jellegű szolgáltatások dolgában számítana illetékesnek. Számos helyi szolgáltatás viszont megoldható (netán ésszerűbben oldható meg) települések közötti kooperációval, közös intézményekkel, személyzettel, műszaki bázissal.

folytathatónak ígérkezik. A javaslat ismertetésére a következő pontban térek ki.

A *4. alapelv* (szabad felhasználású tanácsi bevételek), legalábbis gondolati síkon, valószínűleg kevesebb ellenérvet hív ki maga ellen, mint az imént részletesen tárgyalt első kettő. Ez az elgondolás a tanácsi gazdaságszabályozás közelmúltbeli változásaitól nem idegen; tulajdonképpen olyan irányba mutat, ami felé ez a rendszer már elindult.

Végül az *5. alapelv*, amely a központi szervek intervenciós funkcióit írja le, alighanem csak a javasolt szabályozórendszer részletezésével válhat világossá. A lényege azonban mindenképpen az, hogy a központi szintű magatartást szabályozottá, a lehetőségekhez képest előírttá kell tenni, s minél kisebb teret hagyni az egyedi alkudozásos döntésekhez.

Az itt következő javaslatok ismertetésekor igyekszem vázolni az *alternatív* lehetőségeket is. Ezek között helyenként nem választok, hanem a különböző változatok mellett és ellen szóló érveket próbálom csupán jelezni. További „mentegetőzésként" meg kell említenem, hogy e javaslatok tényleges hatásait *próbaszámításoknak* kell alávetni, valóságos adatokkal modellezni a különböző változatokat. Erre alkalmas adatbázis létrehozható. Bár meggyőződésem, hogy a javaslat érdemi megvitatása csak empirikus bizonyítékok birtokában lehetséges, az elvi irányok felvázolását és gondolati próbatétel elé állítását szükségesnek tartom.

Forrásaim: a tanácsi gazdálkodás nemzetközi statisztikai és szakirodalmi forrásainak valamelyes ismerete, az — általam részletesebben tanulmányozott — dán tanácsi gazdaságszabályozás tapasztalatai, valamint az utóbbi években készült hazai szakmai javaslatok — hozzám eljutott — változatai (Agg Zoltán, Gulácsi Gábor, Kopátsy Sándor, Péteri Gábor és mások munkái).

2.2. A működési kiadások tervezése; az elismerhető kiadási szükséglet

Az egyszerűség kedvéért elsősorban a *helyi tanácsi* költségvetések szabályozásának kérdéseit emelem ki, és a megyei tanácsit vázlatosabban tárgyalom.

A tanácsi pénzgazdálkodás továbbra is az 1986-ban bevezetett *egységes pénzalapokból* történnék, amelyben a források túlnyomó része működési-fenntartási, felújítási és fejlesztési kiadásokra egyaránt felhasználható. (Kivéve: felsőbb céltámogatások, esetleg célhitelek.) A szabályozási rendszer ismertetését a *kiadástervezés és -szabályozás* problémáival kezdem.

Ez máris némi magyarázatot igénylő választás. Persze már az eddig

említett indokolása is elegendő lehetne: eszerint a működési kiadások tervezése ma a tanácsi gazdasági szabályozás legmerevebb eleme, amely bénítólag hat a rendszer más összetevőire is. Viszont nem hagyhatom figyelmen kívül e rendszer azon kritikusainak véleményét, akik — egyetértve az iménti megállapítással — úgy vélik, hogy éppenséggel a tervezés *kiadásra orientált* jellege a fő probléma. Ha ezt egy *bevételre orientált* tanácsi gazdaságszabályozással váltanánk fel — szól a javaslat —, azaz az lenne a kiindulópont, hogy minden tanács annyit és úgy költhet, ahogyan azt a bevételei lehetővé teszik, egészségesen megfordulhatna az egész rendszer logikája. Nyilvánvaló, hogy ez a javaslat a tanácsi bevételeket tekintené lényegesebbnek, ami a kifejtés szerkezetében is a forrásrendszer (bevételek) tárgyalását helyezné a tárgyalandó témák élére.

Én itt azért nem így járok el, mert meggyőződésem, hogy nem a mostani tervezés kiadásra orientáltsága a valóságos probléma, hanem inkább az, *ahogyan* ez a kiadástervezés folyik. Írásom elején már utaltam rá, hogy a bevételek közt szükségképpen szerepelnie kell állami támogatásnak is, ami viszont azzal a kérdéssel jár, hogy ez a támogatás *mekkora* legyen (vagy lehet). A válaszhoz pedig meg kell tudnunk mondani, hogy milyen mértékű tanácsi *kiadásokat* ismerünk el.

Állami támogatásokra mármost több okból is szükség ván: *1.* mert a központi kormányzat nem mondhat le — és nem is mond le sehol — arról a lehetőségről, hogy a helyi kormányzatok pénzköltségeit, keresleti szerepüket befolyásolja; *2.* mert a tanácsok helyi bevételei mögött meghúzódó jövedelmi differenciálódást is némileg korrigálni kell, és *3.* mert a központi kormányzatnak az is feladata, hogy a szokásossá vagy normává lett tanácsi szolgáltatások színvonalát is igyekezzék befolyásolni. Egyébként van egy negyedik, az utóbbi évtizedekben világszerte megfigyelhető indok is: a tanácsok kiadási igényei rendszerint gyorsabban nőnek (szolgáltatásaik bővülnek és az elvárt színvonal gazdagodik), mint helyi bevételeik, s így szükségképpen kiegészítő központi támogatások ékelődnek a két mennyiség közé. A kiadási színvonal előzetes meghatározásának igényéhez természetesen már az elsőnek említett indok is elég: ha a központi kormányzat *jelen kíván lenni*, be kíván avatkozni e szféra gazdálkodási mechanizmusaiba, akkor költségvetési kapcsolatot kell vele teremtenie. (És hát ne tréfáljunk: éppen a közszolgáltatások területén várható a legkevésbé, hogy az „állam" *ne* avatkozzék be.)

Mindezek következtében a központi támogatások a helyhatóságok tevékenységének finanszírozásában mindenütt jelen vannak, s ez mindenütt valamiképpen a kiadások előzetes számításával is együtt jár.

Ebben az értelemben nincs is olyan tanácsi gazdaságszabályozás, amely valahogyan *kiadásra orientált* ne lenne. Ez a jellemző persze különböző formákban és súllyal szerepel, de szerepel. Amennyiben a bevételekre orientált tanácsi gazdaságszabályozás csupán azt jelenti, hogy a finanszírozás ne tegyen senkit közömbössé bevételei alakulásában, ellenérdekeltté azok ésszerű hasznosításában (netán érdekeltté a közpénzek pazarlásában), akkor ezzel természetesen csak egyetérthetünk — de innen kezdve a kiadásorientáltság vagy bevételorientáltság „pártolása" értelmetlen, a kifejezéseken lovagló „vallási" vita csupán.* Egy szó mint száz: a kiadások tervezésének kérdését azért tárgyalom előbb, mert ezen a területen van szükség a legradikálisabb szemléleti és módszerbeli változásokra.

A probléma egyetlen kérdésbe sűríthető: amennyiben (és ahol) a helyi adó- és egyéb bevételek nem bizonyulnak elegendőnek, *mekkora* legyen az azokat kiegészítő állami támogatás? Más szóval: *mennyi az „elegendő"?*

Ma már világos, hogy kevésbé nyomott és merev tervezéssel, a növekedési automatizmusok generózus növelésével ez a probléma nem oldható meg. A rendszerbe többször is megváltozott kiadási normatívák és számos alkudozási (de egyedi) eredmény épült be, s végül is rekonstruálhatatlan eredetű differenciálódást hordoz magával. A reálisabb növekedési indexekkel csak egy indokolhatatlanul differenciált és bonyolult szisztémát konzerválnánk.

Megoldási javaslatom lényegét a kétszintű igazgatásról, a helyi tanácsszint egyneműségéről elmondottak előlegezték. Eszerint a helyi tanácsok mindenütt *ugyanazokat a közszolgáltatásokat* látnák el; lakosaiknak pedig joguk van e szolgáltatások megközelítően egységes, de mindenesetre valamely *konszenzuális minimumnál nem gyengébb színvonalára.* E két követelmény teljesítése mindenütt megközelítőleg *ugyanannyiba kerül.* Ugyanannyiba, tudniillik „fajlagosan", a közszolgáltatások igénybe vevőinek (-vételének) *egységére* számolva. A kérdés ezek után az, hogy mi is légyen ez az egység? Pontosabban: *egységek*, hiszen a különböző szolgáltatásokat és létesítményeket a lakosság más

* A bevételorientált tanácsi gazdaságszabályozás sürgetéséhez ugyanakkor nálunk nagyon is tartalmi vélemények is társulnak. Ilyen mindenekelőtt az, hogy a tanácsi bevételeknek a *helyi jövedelmekkel vagy jövedelemtermelő képességgel kell* arányban állniuk. Korántsem formai akadékoskodás, amikor például *ezt* a leghatározottabban ellenzem, mert *1.* nem fogadom el a teljesítményelv primátusát ezen a területen és *2.* ma Magyarországon közgazdaságilag értelmezhetetlennek tartom a városok, a falvak vagy akár a megyék jövedelemtermelő képességének fogalmát.

és más csoportjai, s eltérő intenzitással használják, míg a nyújtott szolgáltatásoknak maguknak is léteznek — a mostani tervezésben is mérőeszközként használatos — saját „output" egységeik. Lényegében oda kellene eljutnunk, hogy meg tudjuk mondani: mekkora az elismerhető *kiadási szükséglete* egy helyi tanácsnak és intézményeinek, ha ezek az országban *szokásos és elvárt közszolgáltatásokat* a szokásos, vagy *minimálisan elvárt színvonalon* kívánják ellátni?

A jelenlegi módszer ezt a globális kiadási szükségletet az aktuális intézményhálózat aktuális kiadásait összegezve kapja meg. Kiadásai viszont csak a már meglevő, működő szolgáltatásoknak vannak, s e kiadások aktuális (tényleges) mértéke is oly erősen szóródik, hogy a kapott eredmény tulajdonképpen *nem* az iménti kérdésre ad választ.

Azt javasolnám, hogy az elismerhető *kiadási szükségletet* ne a meglévő szolgáltatások továbbélése felől, aprólékos empirizmussal közelítsük meg, hanem tekintsük azt valamely elvi *számítási normának* — természetesen nem *minden* tapasztalati alap nélkül. Ez másképpen azt jelenti, hogy nem a meglévő szolgáltatási *kínálat* (ill. annak fennmaradása) definiálná, hogy mekkora a kiadási szükséglet, hanem a *„keresleti"* oldal, valóban az érintett tanács — lakosság — közszolgáltatások iránti elismerhető igénye. Amely igényt akkor is el lehet ismerni, ha történetesen *nincs kielégítve*. A források éppen arra használandók, hogy a *hiányzó* szolgáltatásokat kiépíthessék, a gyengék *színvonalát* pedig emelni lehessen. A „szokásos", „elvárt" vagy „minimális" szolgáltatásoknak az *egységességén* van a hangsúly. (A számszerű mértékekre még visszatérek.)

Az idén bevezetett fejlesztési *fejkvóta analógiájára* készültek olyan számítások, amelyek a *működési kiadásokat* is mintegy fejkvótaként fogták fel, „osztották el" az ország megyéi között.* Az eredmény azt mutatja, hogy ha egy-egy megye az ország összes tanácsi működési kiadásaiból a népessége arányában részesednék (megyén itt a helyi tanácsok összességét plusz a megyei tanácsot kell érteni), akkor ez átrendezné ugyan a megyék közötti sorrendet, viszonyokat, de nem elviselhetetlen mértékben, s a relatív „veszteségek" és „kedvezések" a tényleges ellátottsági különbségek alapján jól indokolhatók lennének.

Problémánk ennél persze összetettebb, mivel ezúttal nem a megyei, hanem a *helyi* tanácsok elismerhető kiadási szükségleteit keressük. A nagyobb aggregátumok — megyék — közötti tényleges eltérések

* Agg Zoltán: A tanácsi költségvetés működési, fenntartási kiadásai — kiterjeszthető-e a fejkvóta? (kézirat)

általában érthetően enyhébbek, mint a kisebb igazgatási-területi egységek közöttiek, márpedig ez előtt a tény előtt nem hunyhatunk szemet. Másrészt a népességarányos „elosztás" tulajdonképpen azt feltételezi, hogy a tanácsok teendői, s így kiadási igényeik is *népességük* — az igénybe vevők — *számával arányos*. Ez megint csak nagyjából igaz lehet, ha megyéket hasonlítunk össze, de kevésbé, ha egyes településeket vagy közös tanácsi körzeteket. (Megyéink között legfeljebb háromszoros, helyi tanácsaink között ennél jóval nagyobb méretkülönbségeket tapasztalunk.) Igaz ugyan, hogy *hosszú távon* a helyi tanácsok olyan „egyenértékűségét" szeretnénk, amely a lakosokat hasonló tartalmú és színvonalú közszolgáltatásokkal látja el, *függetlenül* az adott tanács méreteitől, de tudomásul kell venni, hogy ettől egyelőre messze vagyunk.

Az említett „keresleti" oldal tényleges igényeit (de akár csupán a jelenlegi tapasztalati átlagokat is) optimális módon akkor közelíthetnénk meg, ha *minden egyes tanácsi szolgáltatást valamely jól definiálható lakossági csoport venné igénybe*. (Például az iskolai kiadásokat az iskolás korúak létszámához arányosíthatnánk.) De más jellegű feladatok is elkülöníthetők lehetnek, amelyeknek „igénybe vevő egysége" nem egy — valahogyan kiválasztott — lakos vagy család, hanem valamely létesítmény (például karbantartandó útfelület) szokásos „naturális" egysége. (Ez a fajta tárgyi közvetítés viszont máris azzal a veszéllyel járhat, hogy a meglévő létesítményből nem ismerünk el többet.) Elvileg tehát az elismert kiadási szükségletet úgy „rakhatnánk össze", hogy az egyes kiadástípusokat azok igénybe vevőivel arányosítanánk. Ahol az egyik igénybe vevői csoportból többen élnek, ott ez a rész több lenne, míg más szükségleteket ugyanitt bizonyára kevesebb potenciális igénybe vevő reprezentál.* A több elemből összeálló kiadási szükséglet *egy lakosra vetítve* végül minden egyes tanácsnál *más és más összegű* volna.

* Ha például 4 *korcsoporthoz* köthetnénk a kiadásokat, az eljárás a következő lenne: *1.* az összes tanácsi kiadást felosztanánk a szóban forgó négy cél vagy ágazat között; *2.* minden egyes tanács akkora arányban részesedne az egyes kiadáscsoportokból, amekkora arányban a megfelelő korosztály országos össznépességéből részesedik; *3.* tanácsonként az így összeálló négy elem alkotná a tanács együttes kiadási szükségletét.

Az ötlet a dán tanácsi gazdaságszabályozás gyakorlatából származik. Ismertetését lásd Vági Gábor: „A helyi és megyei tanácsok pénzügyeinek szabályozása Dániában" című tanulmányban. Analóg javaslatot dolgozott ki — bár más témában — Péteri Gábor: „A fejlesztési célú állami hozzájárulások elosztása" (ÁSZI, 1984. június) és Vági Gábor: „Módszerek a fejkvóták megyén belüli differenciálására" (Kézirat, MTTH-ÁSZI, 1985.)

Fel tudjuk-e bontani a mai helyi tanácsi kiadásokat ilyen, homogén igénybe vevői csoportokhoz kötött részekre? A válasz: nehezen, részben. Az *óvodai* kiadások például a *3—6 éves* korcsoportok létszámához arányosíthatók, az *általános iskolai* kiadások a *7—14* évesekéhez. Az *idősgondozás* kiadásaival már bonyolultabb a helyzet, részben mert ezek igen kis részarányt képviselnek az összes kiadásban, de főként azért, mert itt nem mindenki igénybe vevő, aki a kérdéses korosztályba tartozik. Hasonló a probléma a *szociális* feladatokkal: nehezen definiálható még a potenciális igénybe vevők köre is. A *körzeti orvosi* szolgáltatást az *időskorúak* általában nagyobb arányban veszik igénybe, de az nem biztos, hogy e rendelők forgalma ott intenzívebb, ahol nagyobb az idős emberek lakossági részaránya. (Nem is kizárt; ez a kérdés számításokkal ellenőrizhető, és kiderülhet, hogy az idős korosztályok részarányának eltérései jól közelítik az ellátás iránti teljes helyi igény térbeli differenciálódását.) Az *úthálózatra, járdákra* fordított kiadások arányosíthatók a belterületi utak hosszával — a mérési problémák ismertek. Végül a tanácsi *lakóházfenntartási* kiadások a tanácsi bérlakások számától függhetnek. Több ilyen elkülöníthető kiadáscsoportot jelenleg nem tudnék említeni.

Kiindulásul — és példaként — azt javasolnám, hogy az összes helyi tanácsi kiadáson belül különítsük el azokat, amelyek a legmegbízhatóbb módon köthetők az igénybevétel — ugyancsak jól definiálható — mérőszámaihoz. Ezek: az *óvodai*, az *általános iskolai* és a tanácsi *lakóházfenntartási* kiadások. A *többi* helyi kiadást (pontosabban: kiadás iránti igényt) tekintsük a *népesség számával* arányosnak.

Mivel az összes tanácsi kiadásban a megyei tanácsoké is szerepel, a körzetközponti tanácsoké pedig tartalmazza a (javaslatom szerint leválasztandó) középszintű ellátások kiadásait is, még nagyságrendi becslést is nehéz készíteni az említett három kiadási csoport tényleges *helyi* súlyáról. Az 1986. évi tervadatok alapján azonban úgy tűnik, hogy részarányuk jelentős: az óvodai kiadások 8-10, az általános iskolaiak 25-28, a lakóházfenntartási kiadások 13-15%-ot reprezentálnak — együtt mintegy a *tanácsi működési kiadások felét.* A becslés anélkül értelmezendő, hogy a középszintű szolgáltatásokat megkíséreltük volna átemelni a megyei tanácsi feladatkörbe. Ha ezzel is számolnánk, a három elem együttes részaránya elérné a 60%-ot.

A számítás menete tehát ez lenne:

1. az összes helyi tanácsi működési kiadást (országos szinten) felosztjuk az óvodai, általános iskolai, lakóházfenntartási és „egyéb" kiadások között;

2. egy helyi tanács óvodai „kiadási szükséglete" akkora, ahány százalékkal a tanács az ország óvodáskorú össznépességéből részesedik, és így tovább (az „egyéb", célokra fel nem osztott rész a teljes népességgel arányos);
3. végül tanácsonként a négy elem együttesen adná ki a *helyi tanács összes kiadási szükségletét.*

Az elvi eljárás konkretizálása során legalább három kérdésbe ütközünk: *a)* hogyan, milyen arányban osztandó meg az összes helyi tanácsi kiadás a négy elem között? *b)* tulajdonképpen mit tekintsünk összes helyi tanácsi kiadásnak (mi legyen a bázis, amitől „visszafelé" indulva az aktuális helyi kiadási szükségleteket számoljuk?) és *c)* milyenek lennének a kapott településhálózati arányok, tudniillik a jelenlegihez képest, azaz: mit eredményezne, milyen problémákkal járna az átállás?

Ami az első kérdést illeti, kézenfekvően *objektív* megosztás a négy elem között a tényleges, *tapasztalati kiadási arányok* alapján történhetne. (Lásd e részarányok iménti becslését: óvoda 8-10% stb.) Az viszont korántsem biztos, hogy a fennálló empirikus arányok *jók* is; lehet, hogy az volna kívánatos, ha az iskolára többet, az óvodai ellátásra vagy a „többire" relatíve kevesebbet költenének a tanácsok. Nem tudok ebben állást foglalni, csupán jelezni akarom, hogy ezeknek az arányoknak a központi megállapítása eltérhet a tényleges arányoktól, s ezzel a központi tervező szervek bizonyos — időleges — prioritásokat közölhetnek. (Kívánatos volna, ha ebbe a döntésbe az említett reménybeli tanácsi érdekképviseleti szervezeteket is bevonnák.) Másfelől ez az eljárás valóban csak jelzés, sugalmazás: a helyi tanácsok számára az elismert kiadási szükségletük „óvodai" részét nem azért állapítják meg, hogy de facto ennyit költsenek az óvodai szolgáltatásokra. A kiadási szükséglet egyes elemeinek *számítása* sem kiadási „kereteket" nem rögzít, sem céltámogatás-jelleggel nem bír.

A másik két kérdés szorosan összefügg. A településhálózati arányokkal kezdve: jelenleg a nem megyeszékhely városi tanácsok működésifelújítási kiadásai egy lakosra számítva két és fél- háromszor akkorák, mint a községekéi; a megyeszékhelyeké valamivel kisebb, a községi átlaghoz képest két-két és félszeres.* Mi történnék ezekkel az arányokkal?

Valószínű, hogy a középszintű szolgáltatások leválasztása után a

* A VII. ötéves terv tervszámai alapján: a községi működési kiadások egy lakosra jutó átlagát 1-nek véve a megyeszékhelyeké 2,21, a többi városé 2,78. A fővárosi átlag — ugyanígy a községihez hasonlítva — körülbelül 3,7, míg a „vidéki" átlag 1,68.

Budapesten kívüli városok fajlagos kiadásai még mindig körülbelül kétszer akkorák maradnának, mint a községiek. Ennek hátterében részben az elmúlt idők során kialakult városi előnyök felhalmozódása, részben a városi intézményhálózat erősebb kiépítettsége állhat. A magasan kiugró adatokkal szereplő Budapestet egyelőre elkülönítve, azt találnánk, hogy a számított kiadási szükséglet népességarányos része (kb. 40-50%) erősen a *községek javára* tolná el az arányokat, míg a másik három elem valamelyest *visszabillentené* azokat a városok irányában. Ez utóbbi azért történnék így, mert a városi demográfiai szerkezetben az *óvodás- és iskoláskorú gyerekek* jóval nagyobb arányban vannak jelen, mint a községiben, azaz a városok részesedése ezekből a korosztályokból nagyobb, mint az össznépességből. Városainkban továbbá hasonlóan „túlreprezentált", sőt csaknem kizárólag városi jelenség a fenntartást igénylő tanácsi *lakóház*állomány. A kétféle irányú hatás eredője *valószínűleg* az lenne, hogy a községekben a mostaninál több, *a városokban kevesebb kiadási szükségletet ismernénk el.**

Ezt azonban *nem tehetjük meg*, mert így a városi intézményhálózat működtetésében idéznénk elő zavarokat, kényszerű színvonal-romlást. Az új rendszerre való áttérés elvont haszna és igazságossága erre nem jogosít fel. S ezzel térünk vissza az eredeti problémához, amelyet a fentiekben meg is ismételtünk: mi az a szint, ameddig a kiegészítő központi támogatásoknak a helyi bevételeket ki kell egészíteniük? Ha az ismertetett, normatív módon számított *kiadási szint mai átlaga* nem használható, akkor milyen színvonalon válhatna reálissá ez a rendszer?

A javaslatot bevezető első mondatokban jeleztem, hogy a mai rendszer sem reális: önnön következményeinek teljesüléséhez is hozzávetőlegesen egynegyeddel több forrásra lenne szüksége. Ahhoz, hogy a városokat az átállás ne érintse kifejezetten hátrányosan, legalább a jelenlegi tényleges kiadási színvonalukat kell elismerni kiadási szükségletként.

Nos, ez az egynegyednyi többletből megoldható: a működési kiadások vidéki *városi átlaga* alig 20%-kal több, mint az *országos* vidéki (városi és községi) *átlag*. A főváros bekapcsolása ezt az adatot felfelé, a körzeti szolgáltatások elkülönítése lefelé módosítja. Végül is reálisnak tűnik, hogy a tanácsok *teljes működési kiadási szükségletét* úgy állapítsuk meg, hogy az aktuális városi (egy lakosra jutó) átlaggal megszorozzuk az ország össznépességét. A kapott eredmény mintegy

* Részletes adatok hiányában ezt nem tudom számszerűen bizonyítani. A nagyságrendi becslés alapján azonban az állítás igaza erősen valószínű.

20-30%-kal haladja meg a tényleges (az átállás időpontjában aktuális) országos összeget.*

Az összes elismerhető helyi tanácsi kiadási szükségletnek ez a számítási módja azzal járna, hogy a kiadási szükséglet, ill. az ennek megfelelő forrásösszeg a városok átlagában változatlan színvonalú működtetést, a községeknél jelentős bővítést, színvonaljavítást tenne lehetővé. (Utóbbiak a többletet természetesen fejlesztési célokra is felhasználhatnák.) Számítani kell arra, hogy az átlagok mögött jelentős különbségek mutatkoznának: a főváros viszonylag rosszabbul, a megyeszékhelyek jobban járnának, és alighanem „veszítene" a nem megyeszékhely városok jelentős része is.

Az átállás tehát tulajdonképpen csak többletforrásokkal valósítható meg, annak érdekében, hogy a nagyobb települések intézményhálózatának fenntartása ne kerüljön veszélybe. A többlet túlnyomó része viszont a kisebb településekhez, községekhez kerülne. Amennyiben igényt tartunk az ily módon „elbillenő" településhálózati arányok — legalább részleges — visszarendezésére, ezt más finanszírozási csatornákon keresztül kell megoldanunk. A probléma kezelhetőnek ígérkezik, hiszen itt mindvégig csak a működési-fenntartási-felújítási kiadásokról, azok elismerhető színvonaláról volt szó, a *fejlesztésekéről* nem. A kívánt visszarendezést tehát emezek szabályozása is elvégezheti. Ennek módszerére a forrásszerkezet tárgyalása folyamán térek majd vissza.

2.3. A bevételek szabályozása

A tanácsi forrásrendszer a hagyományosnak tekinthető három nagy szerkezeti csoportból állna:

- működési bevételekből, ár- és díjbevételekből;
- helyi adóbevételekből (lakossági és vállalati adók);
- állami támogatásokból.

a) A *működési, ár- és díjbevételek* súlya a bevételi szerkezetben 10-20% között van. (Tanácsonként és megyénként változó.) Ezek a források az utóbbi évtizedben világszerte „felértékelődtek", minthogy rájuk lehetett terhelni a csökkenő központi támogatások egy részének feladatait. Növelésüknek azonban számos gyakorlati és elvi korlátja van. (A tanácsok nem „adhatják el" az összes közszolgáltatást — ha ezt megtennék, akkor — mint már utaltam rá — klienseik túlnyomó hányadát visszatérítéssel kellene kompenzálniuk, s a források származásának

* Ezt a kiinduló összeget természetesen más módon, a „népgazdasági lehetőségek függvényében" is meg lehet határozni. Mégis, szerencsésebbnek tűnik valamely *tapasztalati* adatból kiindulva definiálni a teljes tanácsi kiadási szintet.

problémája fennmaradna.) Ezért és szokásos nagyságrendjükből adódóan is e bevételek valamely rövid-középtávú *takarékossági* programba bevonhatók ugyan, de egy *finanszírozási reform* számára meglehetősen közömbös forrásoknak tekinthetjük őket. „Foglalkozni" ettől még érdemes velük, amennyiben korszerűsíthetők, érdemes korrigálni némely igazságtalannak tartott elemüket — de mindez a tanácsi gazdálkodás alapvető szerkezetét aligha fogja érinteni. Annyit talán elvi következményként kiköthetünk, hogy méltányos lenne, ha e bevételek közül a konkrét felhasználó intézményhez köthetőket (intézményüzemeltetési bevételek) az adott intézmény kapná, s azok nem olvadnának fel a tanács közös pénzalapjában, netán egy GAMESZ bevételeiben.

b) A *helyi adóbevételeknek* három nagy csoportja használatos: az áruk és szolgáltatások forgalma utáni *forgalmi* adók, a *vagyon*adók és a *jövedelem*adók. Nálunk helyi bevételként az utóbbi kettőt találjuk meg; a (fogyasztói) forgalmi adók a központi költségvetés kizárólagos bevételei.

Kezdjük ez utóbbi, „hiányzó" helyi bevételekkel — már csak azért is, mert érdemesnek látszik mintegy kizárásos alapon megközelíteni a kívánatosnak tartott új forrásszerkezetet. Nos, a *forgalmi adók* ennek nem lennének különösebben ígéretes részei. Mint minden adófajta esetében, itt is az a kérdés, hogy miként oszlanék meg az adóbevétel és az adóztatási jog a *központi és a helyi költségvetések között.* A helyi *adóztatási autonómia* ebben a vonatkozásban azt jelentené, hogy minden tanács úgy alakítaná a fogyasztói árszerkezetet, sőt az általános fogyasztói árszintet, ahogy kívánja. Bár léteznek és működőképesnek bizonyulnak ilyen rendszerek is, nálunk ez meglehetősen abszurdnak hangzik. Nemcsak az akusztikája, hanem a praktikuma is abszurd lenne. Országunk egyrészt túl kisméretű ehhez: az eltérő forgalmi adók mesterségesen terelnék a kereskedelmi forgalmat, hol túlterheltséget, hol kapacitáskihasználatlanságot idéznének elő a meglévő kereskedelmi hálózatban. És valószínűleg mindezt társadalmilag igazságtalannak is tartanánk. Nemcsak a helyi, hanem a — könnyebben kontrollálható, kevésbé szóródó — megyei érvényű forgalmi adók esetében is ez lenne a helyzet. Vessük el tehát azt a gondolatot, hogy bármely tanács adót vethet ki a területén forgalmazott termékek és szolgáltatások után.

Azt azonban nem kellene teljesen elvetni, hogy az országosan egységes fogyasztói forgalmi adókból *a tanácsok is részesedhetnének* — tudniillik azok begyűjtése után. Ez azt jelentené, hogy a központi költségvetés ezen bevételeinek meghatározott hányadát átengedné, megosztaná a tanácsokkal. Konkrétabban és szűkítve a javaslatot, például

az alkoholtermékek vagy a gépjármű-üzemanyag forgalmi adójának egy részéből elkülönített alap képződhetne. Ezt valamilyen módon arányosítva (a népességszám vagy az adott termékek forgalma arányában) automatikusan a *megyei tanácsok* pénzalapjaihoz utalnák, s így a forgalmi adó a megyei bevételek egyik elemévé válhatna. (A helyi tanácsokhoz történő hasonló szétosztás körülményes, túlrészletező lenne, ezért az eljárás inkább a központ—megye relációban látszik értelmetlennek.) Vegyes karakterével ez a bevétel jellegzetes formája lenne az olyan *megosztott adóknak*, amelyek az arányosítás miatt *helyi eredetű* forrásoknak, a központosítás és elosztás miatt pedig *általános támogatásoknak* minősíthetők. (A támogatásokkal abban lenne rokon, hogy a központosított adónak így elosztott hányadát szintén központi szinten határoznák meg, azaz szükség esetén magának a hányadnak a csökkentése restrikciós módszerré válhatna.) A kieső központi bevételek helyébe nem más bevételek, hanem a kiadások — támogatások — csökkenése lépne. Így végül az indirekt forgalmi adók vonatkozásában a helyi *adóztatási autonómia* lehetőségét — gyakorlati okokból — elvetném, de ezeket mint *megosztott* adókat a *megyei tanácsi* bevételek közt elképzelhetőnek tartom.

A *vagyonadók*tól, nézetem szerint, még kevésbé várható tartós „áttörés", mint a forgalmi adók megosztásától. A hazai szakirodalomban ismeretesek ugyan a vagyonadóztatás korszerűsítésére vonatkozó javaslatok, s érveik meggyőzően is hangzanak, de a tanácsok megélni aligha fognak ezekből az adókból. Továbbfejlesztésükben, ha arra szükség van, nem a tanácsi gazdálkodás jobb megalapozása ígérkezik a fő szempontnak. A *vállalati* vagyonadókat, *esetleg*, a forgalmi adókhoz hasonlóan lehetne megosztott adóként a megyékhez utalni, netán egyenesen ott befizetni. (Helyi szinten ez is túl körülményesnek látszik.)* A *lakossági* vagyonadókkal (például házadó) azonban máris mintha az ellenkezője történnék: a jelenleg tervezett módosítás mintegy a nyolcadára csökkenti majd az adófizetők számát, s főleg azért ígérkezik célszerűnek, mert népgazdasági szinten adminisztrációs megtakarítással járhat. Általában pedig a vagyonadók a legkevésbé praktikus és modern tanácsi adófajták: „lomhák", nem követik az inflációt, mert nagyon *nehéz megszervezni a rendszeres vagyon-újraértékelés* munkáját. A vagyonadóztatás logikája nálunk is elfogadható és elfogadtatható; az ellenérvek nem elvi, hanem gyakorlati természetűek. S eléggé nyomósak ahhoz, hogy a vagyonadóktól ne várjunk reformerejű változásokat. Ez nem megy.

* A földadó viszont bizonyára helyi tanácsi bevétel marad.

Maradnak tehát a *jövedelmekre* kivetett adók. A helyi bevételek növekedése, nézetem szerint, elsősorban ezekre alapozható.

Az adóbevételek nálunk az összes tanácsi bevételnek 35-36%-át teszik ki (a VII. ötéves terv előirányzata), ami nemzetközi összehasonlításban viszonylag kis hányad. Több mint négyötödük jövedelemadó típusú (városi községi hozzájárulás, a lakosság jövedelemadói, s ide sorolható a vállalati szféra új béradója is). Szerkezetük korszerűsítése, mint utaltam rá, napirenden tartott cél, s ez talán összegük növelésével is járhat.

A jövedelemadóztatásnak a tanácsi finanszírozásban betölthető funkcióit három metszetben vagy három kérdés köré rendezve tárgyalom: *1.* aszerint, hogy vállalati vagy lakossági adókról van-e szó; *2.* aszerint, hogy ezek helyi vagy regionális (megyei) tanácsi bevételnek alkalmasak-e inkább; végül *3.* aszerint, hogy a központi és a helyi kormányzatok között csak az adó összegét vagy az adóztatási jogot is megosztandónak kell-e tartani?

A *városi-községi hozzájárulás* (VKH) az adózatlan vállalati nyereségből (mintegy első adózási kötelezettségként) fizetett adó. Egyfelől a központi vállalati jövedelemszabályozás eszköze — ugyanakkor *gazdaságpolitikai* eszközként is funkcionálhatna. Nyilvánvaló ugyanis, hogy akárcsak bármely adótípusnál, itt is felvetődik a központi és a tanácsi (helyi, megyei) költségvetések közötti megosztás kérdése: ugyanazt az adóalapot elvben a központi kormányzat és a tanácsok is adóztathatják, vagy a központi szinten begyűjtött adó összegén egymással osztozhatnak. Az arányoknak a *tanácsok* javára történő elmozdulása azonban az adó felhasználása tekintetében is jelentéssel bír: ezt tudniillik a tanácsok biztosan csak *infrastrukturális célokra* használnák fel. A *VKH kulcsának felemelése* egy ilyen irányú gazdaságpolitikai szándékot is tükrözne. Másrészt természetesen arányosan csökkentené a tanácsoknak a központi támogatások iránti igényét, avagy a központi költségvetés ez irányú kiadási kötelezettségeit. Bármiként változzanak is a vállalati jövedelemszabályozással kapcsolatos elképzelések, ezt a megoldást kivitelezhetőnek tartom. Az ésszerű *mérték* a többi tanácsi bevételi nem alakulásának figyelembevételével kiszámítható, „manipulálható".

Nem tartom hosszú távon járható útnak viszont azt a manipulációt, amely a vállalati nyereségek, s így a tanácsi bevétel *tervezése* tárgyában folyik. Az előző fejezetben említettem, hogy a mostani ötéves terv készítésekor a VKH-t nagyon feszítetten, éves átlagban 10,9%-os növekedéssel, sőt 1986-ban a termelő ágazatokban 15%-os (!) növekedéssel

számolták. Hogy ez ártatlan tervezési hiba-e, az attól is függ, hogy ha e bevételi tervek nem teljesülnek, a különbözetet vajon az állami támogatás növelése, vagy — kényszerűen — egyéb szabad rendelkezésű bevételek fogják majd fedezni? Úgy gondolom, a „tervezési hiba" felelősségét a központi kormányzatnak vállalnia kellene — amennyiben nem kíván a *szándékos félrevezetés* látszatába keveredni. Egyébként nézetem szerint a vállalati nyereségek tervezésének problémája a tanácsok szempontjából rövidre is zárható. A vállalati nyereség végül is *annyi, amennyi*, függetlenül a tervektől prognózisoktól és jóslatoktól. Az utólagos, évenként egyszeri elszámolással a feszített vagy az alultervezés következményeit át lehet hidalni. (Gyors információs rendszerre, a pénzmaradványok rugalmas kezelésére persze szükség van.)

A hetvenes években sok kritika érte azt a módszert, amellyel a VKH a számításokban a vállalati *telephelyek* tanácsaihoz került, miközben a telephelyek dolgozói közt sok (egyötöd-egynegyed) volt a *bejáró*. Közismert, hogy ez is csak elvben, a tervszámításokban történt meg, hiszen a VKH-t 1985-ig a megyei tanácsszint központosíthatta, és a legtöbb esetben valóban el is vonta a helyi tanácsoktól. Ezt az anomáliát az új forrásszabályozás azzal igyekszik orvosolni, hogy a VKH-t (és a béradót is) a *népességükkel arányosan* juttatja a helyi tanácsoknak. Nézetem szerint ez *helyes eljárás*, és az eddig „vesztes" tanácsok számára még *előnyösebb* is, mint ha az ingázók lakóhelyére irányítanák ezeket az adókat.*

Kétségtelen, hogy így a VKH *helyi jellege* feloldódik a kiegyenlítő elosztásban, de ez szerintem nem baj. Minthogy a tanács a helyi vállalati és szövetkezeti nyereségekre érdemleges befolyást nem gyakorol, érdekeltsége ezek alakulásában amúgy is egyoldalú. Mindenképpen biztonságosabb a tanácsok számára is, ha a termelő szféra *általános konjunktúrájában*, nem pedig egyes ágazatok vagy vállalatok gazdasági eredményeiben érdekeltek.

(Ezt jól mutatja az a szerencsétlen kivétel is, amit a *mezőgazdasági tsz-ek VKH-ja* „élvez" 1986-ban. Ezt az adót tudniillik nem népességarányosan, hanem telephelyre decentralizálva kapják kézhez a tanácsok. Ha kézhez kapják. Az aszály következtében sok tucat községi tanács is likviditási válság határára került, mert pénzellátásuk túlságosan is

* Az ingázókat nagy arányban kibocsájtó települések demográfiai szerkezete általában elöregedő, s így az *aktív* népességből való részesedésük kisebb, mint az *össznépességből* való részesedésük. A népességarányosan fizetett VKH és béradó nincs tekintettel az aktivitási ráta ezen különbségeire.

függött tsz-eik VKH-jától. Ha ezt a veszteséget — mint a nyereséget más ágazatban — az ország összes tanácsa egyenlő arányban viselné, sehol nem okozna helyi megrázkódtatást. A tsz-ek VKH-ját korábban a *székhely*településre szabályozták, s így a mostani, *telephelyre* szabályozás kétségtelen *decentralizálás* volt. Csak éppen ügyetlen. És még logikailag sem fér össze azzal, hogy a *tsz-jövedelemadót*, éppen bizonytalan nagyságára hivatkozva, 1986-tól teljesen kihagyták a tanácsi bevételek közül.)

Megjegyzem még, hogy a VKH-nak a korábbinál biztonságosabb és igazságosabb szabályozása végül is azért nem kapott most különösebb elismerést (a helyi tanácsok részéről), mert előnyei feloldódtak a nyomott kiadástervezésben (szabályozott bevételként lényegében a működési kiadásoknak is csak egy részét fedezi), valamint a feszített bevételtervezésben. Az új eljárás szinte észre sem vétetett, holott megérdemelné.

A következő kérdés az, hogy a VKH vajon csak helyi vagy — egy része — *megyei tanácsi* bevétel is legyen-e. Ez utóbbinak elvi akadályát nem látom; a dolog részben attól függ, hogy mi történnék az (ezután tárgyalandó) személyi jövedelemadókkal. Talán egyértelműbb megoldás, ha a *VKH csak helyi*, a megosztott *forgalmi adók* tanácsokat illető része pedig *csak megyei* bevételt képezne.

Miközben a vállalati szféra nyereségét terhelő adóösszegnek a tanácsok javára történő fokozott megosztása mellett érvelek, azt gondolom, hogy az *adóztatás jogát* ezen a területen *nem reális megosztani*. Több mint 1400-féle VKH-kulcs ebben a kisméretű országban meglehetősen zavarosan hatna, s valószínűleg megbontaná a vállalati szféra jövedelemszabályozásának normativitását is.

Végül már itt utalnom kell rá, hogy amennyiben a *fejlesztések* elvben külön kezelt forrásai közt *helyi* bevételeket is szerepeltetni kívánunk, akkor ebből a célból valószínűleg a VKH egy részét is igénybe kell majd venni, elkülöníteni a működési kiadások fedezeteként elismert VKH-résztől.

A mértékről, inkább példaképpen, annyit mondanék el, hogy az adóbevételek a VII. ötéves tervidőszakban a tanácsi források 35-36%-ának, s ezen belül a VKH 20%-ának ígérkeznek. Ahhoz, hogy ez utóbbi részaránya például 30%-ra (és vele az adóbevételeké 45%-ra) emelkedjék, kb. 22%-os VKH-t kellene kivetni az adózatlan vállalati nyereségekre.

Az *egységes személyi jövedelemadó* (ESZJ) tervezett rendszerének részleteit nem ismerhetem. Valószínű, hogy meglehetősen óvatosan fogják bevezetni, s mértéke — a túlzott inflációs hatást megelőzendő —

nem lesz igazán jelentős. Az egyszeri átállást követően azonban egy ilyen adótípus fokozatosan kiterjedhet, mértéke nőhet és a szerkezete is módosulhat. Amennyiben a béradó kiváltásához szükséges ESZJ átlagosan 11-15%-os lenne, a tanácsi gazdálkodás sokat nem kezdhet vele. (A béradó a tanácsi bevételek 8-8,5%-át teszi ki.) A tanácsok megkapják majd — bár mint említettem, más területi eloszlásban —, akár a jelenlegi népességarányos béradót.

Mégis, ez az egyetlen adófajta, amellyel kapcsolatban a tanácsok *adóztatási autonómiája* szóba jöhet. Kérdés, hogy *szükség van-e* ilyesmire, más szóval, legyen-e tanácsainknak önálló — akár korlátozott — adóztatási joga? Hajlok arra a válaszra, hogy igen. Úgy tűnik, a helyi szinten kivetett adó szorosabb egymásrautaltságot teremt a helyi közigazgatás és a lakosság viszonyában, s csakugyan hozzájárul ahhoz a tudathoz, hogy a tanács közvetlenül a lakosság által megtermelt forrásból, annak pénzével gazdálkodik. (A kapcsolat ténye ma is fönnáll, de túl absztrakt - mit tud a lakosság általában, például, a VKH-ról?). Az összefüggés tudata egyúttal módosíthatja a lakosság és a tanács, a választott helyi képviselők viszonyát is, amennyiben erősítheti a kontroll igényét, világossá teheti a tanácsi választások tétjét. Minderre persze a helyi adóztatás garanciát nem ad, csupán lehetőséget.

A személyi jövedelemadót tehát érdemes lenne megosztani. A *központosított* része, a készülő tervezettel összhangban, *progresszív* adó lenne, míg a *tanácsi* ESZJ-t egységes (lineáris) kulccsal vetnék ki. Az adókulcsot a tanácsok maguk állapítanák meg, egy központilag előírt sávon belül. Annak céljából, hogy egyes tanácsok ne legyenek érdekeltek alacsony adó kivetésében — mondván, hogy a hiányzó bevételt az állami támogatás pótolja majd — , az állami támogatások megállapításában enyhe „szankcionáló" technikát lehetne alkalmazni. (Erre a kérdésre még visszatérek; a „szankciók" csak azokat a tanácsokat érnék, ahol az átlagosnál nagyobb az egy lakosra jutó jövedelemadó-alap, és az átlagosnál — mediánnál — alacsonyabb helyi adókulccsal kívánnak operálni.) A tanácsi ESZJ-t mindkét tanácsszintnek jogában állna kivetni; tehát *helyi tanácsi* és *megyei tanácsi* jövedelemadó is létezne, külön-külön rögzített adókulcs intervallumokon belül.

Mindez természetesen azt jelentené, hogy — akárcsak a VKH esetében — a központi költségvetés e bevételnek előre kiszámítható hányadát a tanácsi szférának engedné át. A lineáris tanácsi jövedelemadók fölött is elegendő lehetőségnek kell maradnia a központi adóztatásra (progresszív ESZJ alkalmazásával). Ez a megosztás, nézetem szerint, *már az ESZJ bevezetésekor* alkalmazható lenne, azzal a megszorítással,

hogy első lépésben a helyi és megyei tanácsi ESZJ-t (egy-egy) központilag megadott kulccsal vetnék ki. Az önálló adóztatásra, a kulcs helyi-megyei megállapítására a következő ötéves tervidőszakban lehetne áttérni. A mértékek, adókulcssávok meghatározása természetesen előzetes számításokat igényel, de a megoldás realitását ez nem érinti. Bár az ESZJ tervezett mértékét bizonyos titkolózás övezi, nehezen képzelhető el, hogy az megmaradna a béradó 14-17 md Ft-os szintjén (ami nemcsak a központi költségvetés, hanem a tanácsok számára is jelentéktelen nagyságrend egy ilyen jelentős adóreform bevezetéséhez).

Mivel felvetődhet, hogy a megnövekedett helyi tanácsi források mellett vajon marad-e tere, eszköze a központi pénzügyi irányításnak is, és nem veszíti-e el teljesen a keresletszabályozáshoz szükséges kontrollt, röviden utalnom kell arra, hogy az eddig felsorolt javaslatok milyen típusú kontroll-lehetőségeket hagynak nyitva. Először is a forgalmi adóból elkülönített rész („megyei tanácsi alap") bármikor megváltoztatható. A VKH aránya szintén — bár szerencsésebb lenne ezt a kulcsot közép-, hosszútávú szabályozási elemként alkalmazni. Végül a helyi/megyei személyi jövedelemadó kulcsintervallumait is be lehet fagyasztani, netán a felső határt ideiglenesen alacsonyabban előírni. Ilyen és hasonló „technikákat" szükség esetén azokban az országokban is alkalmaznak, ahol bevezetésük parlamenti döntést igényel.

c) Az *állami támogatások* a helyi kormányzatok finanszírozásának mindenütt szerves és fontos részei. Legfőbb funkcióik: *1. kiegészítik* a helyi bevételeket, amelyek növelésének immanens korlátai vannak; *2.* finanszírozzák azokat az univerzális, lényegében *államinak* tekintett *feladatokat*, amelyeket a tanácsok voltaképpen csak végrehajtanak; *3. ösztönzik* a tanácsokat — a költségek részleges átvállalásával — bizonyos szolgáltatások megszervezésére, működtetésére; *4.* elvégzik a *helyi bevételek* térbeli differenciálódásának korrekcióját, *relatív kiegyenlítését*, amit a vállalati-lakossági jövedelmek és vagyonok térbeli eltérései tesznek szükségessé; *5.* garantálják a közszolgáltatások minimálisnak, normának tekintett színvonalát, azaz nemcsak a relatív bevételkiegyenlítést, hanem a *kiadások relatív nivellálását* is magukra vállalják. Egy-egy támogatásfajta természetesen egyidejűleg többféle rendeltetést is betölthet. Magának az állami támogatás tényének van továbbá egy, az elmondottak mellett mindig szerepet kapó fontos funkciója: eszköze a központi konjunktúra-szabályozásnak, serkenti vagy visszafogja a tanácsi szektor keresletét, pénzkiadásait.

A támogatások két alaptípusa: az *általános* (szabadon felhasználható) támogatások és a meghatározott feladatra nyújtott *céltámogatások*.

Mindkettőt lehet működési illetve fejlesztési tevékenységre adni (s ezzel máris négy alaptípusnál tartunk). Az állami (felsőbb) támogatások rendszerének eddig megfigyelhető történeti útján a kezdeti céltámogatásokat a kormányzatok igyekeznek felváltani a korszerűbbnek tekintett — *mert* szabadon felhasználható — általános támogatásokkal.*

A hazai gyakorlat ebben a vonatkozásban a legutóbbi időkig meglehetősen korszerűtlen volt; a fejlesztésekben csak céltámogatásokat alkalmaztak, és a működési költségvetésekhez nyújtott kiegészítő támogatás is, a kötött, keretjellegű kiadásszabályozás miatt, céltámogatások sorozataként funkcionált. Mind a keretek megállapítása, mind a kiadásnivelláló szándékok egyedi döntések útján érvényesültek; nagy teret hagytak az alkudozásos, egyedi érdekérvényesítési törekvéseknek, amire az esélyeket természetesen lehetetlen „nivellálni". Az új tanácsi szabályozó- és tervezési rendszer mindezen oldott valamit, de korántsem eleget.

A helyi eredetű források növelése és a korlátozott tanácsi *adóztatási autonómia megteremtése* mellett az *állami támogatások rendszerének átalakítása* lenne a tanácsi gazdaságszabályozás megújításának harmadik alapvető eleme. (Annál is inkább, mert elsősorban ez az elem képes reflektálni az elavult és merev kiadástervezés problémájára.)

Az eddig elmondottak lényegében máris körvonalazták az állami támogatások terén itt javasolandó változásokat. Eszerint a működési-fenntartási kiadások finanszírozásába a támogatások *általános* és *kiegészítő* jelleggel lépnének be. Ez a támogatástípus tehát a bevételkiegészítő és a színvonalnivelláló funkciót egyesítené — a hangsúly egyértelműen az utóbbira esik, hiszen kiegészítő szerepe lényegében mindenféle felsőbb támogatásnak van. Általános jellege abból állna, hogy szabadon felhasználható a tanácsi szolgáltatások bármelyikére, sőt, a működtetés mellett fejlesztésre is elkölthető lenne.

Nem szerepelne a rendszerben viszont külön *bevételkiegyenlítő* támogatásfajta. A bevételnivellálás mint a központi intervenció egyik lehetséges funkciója, mégsem hiányozna, mivel a városi-községi hozzájárulásnak (VKH) a népességarányos szabályozása nagyon is erőteljes kiegyenlítést végez. Ezt a mechanizmust úgy is értelmezhetjük, hogy a nagyobb egy lakosra jutó VKH-t termelő (élvező) tanácsok átadják

* A történet természetesen bonyolultabb: a decentralizációs szándék ütközik a központi költségvetések restrikciós kényszerével. Az általános támogatásokat könnyebb visszafogni, mint a (működési) céltámogatásokat, s így az előbbiek relatív térnyerésével a központi beavatkozás lehetőségei — bár más síkon — erősödhetnek.

e bevételük átlag feletti részét azoknak a tanácsoknak, ahol a VKH kisebb. Nézetem szerint ennél radikálisabb kiegyenlítő technika nem lehetséges; kiterjesztése pedig nem szükséges.

A személyi jövedelemadó vonatkozásában enyhe „áthidaló" technikák alkalmazására sor kerülhet, de nem a bevételnivellálás céljából, hanem inkább bizonyos bevételi érdekeltség megteremtése (vagy az ellenérdekeltség megelőzése) végett.

Feleslegesnek tűnik, de megismétlem: mindeddig olyan támogatáselosztásról és központi intervencióról beszéltem, amelyekben nem iktatódik közbe megyei szintű szabályozás, és — viszont — amelyek során a központi cselekvések szigorúan szabályozottak. Egyetlen kérdés nem szabályozott (és nem is tehető azzá): az *összes* elismert tanácsi kiadás mennyiségéről hozandó döntésé. (A városi átlagkiadások alkalmazása számítási bázisként nem szabályozás, csupán e döntés empirikus adatokhoz illesztése — ez viszont korántsem kötelező, még indokolásként sem.) A felhasználható teljes forrásösszeg sosem a *tanácsi* gazdaságszabályozási rendszer *immanens* „eredménye" (követelménye), hanem az általános gazdaságpolitikáé és költségvetési politikáé.

Így van ez a mindeddig nem tárgyalt *fejlesztési* források területén is. A tanácsi pénzalapok egységes jellege lehetővé teszi, hogy *kiadásaikban* a tanácsok választhassanak a két — működtetési és fejlesztési — felhasználási mód között, de nézetem szerint a *források* meghatározásakor továbbra is indokolt az *elvi* különválasztás. Az indok: a lakossági infrastruktúra általános elmaradottsága, amely mellett reálisnak kell tartanunk a viszonylag magas (20-30%) fejlesztési részarányt. Gazdagabb, kiépítettebb létesítményhálózat esetén a kétféle kiadási igény — a kiadási szükséglet fogalmában — *összevonható* lesz, és éppen ez a javasolt rendszer *perspektívája*. Egyelőre azonban a forrásszabályozásban külön kategóriát kell alkotni az elvileg fejlesztési rendeltetésű bevételekre.

Itt máris abba a problémába ütközünk, hogy a *helyi bevételek* sorravételekor csak a működési kiadásokkal számoltunk, s a reménybeli helyi forrásokat máris „elköltöttük". Sőt, azokat még így is nyilvánvalóan állami támogatásnak kell kiegészítenie. Amiből logikusan következik, hogy a *fejlesztések* forrásaként *csak állami támogatás* jöhetne szóba. Ha ezt el akarjuk kerülni, akkor „vissza kell nyúlnunk" a helyi bevételekhez: ezek valamelyikéből el kellene különíteni némi fejlesztési rendeltetésű hányadot, amely mintegy a *fejlesztési források minimumaként* funkcionálna. A bevételeknek a működési kiadási szükségletre történő feltöltésekor, ennek megfelelően, kevesebb helyi bevétellel, na-

gyobb támogatási hányaddal kellene számolni. Nézetem szerint elveit tekintve a személyi jövedelemadó, de technikai szempontból inkább a *vállalati-szövetkezeti VKH* alkalmas ilyen megosztásra. (Ezt a forrást, az elkülönített működési költségvetés és fejlesztési alap között, mindmostanáig éppen így osztották két részre.) Elképzelhető és viszonylag egyszerű lenne például úgy eljárni, hogy az adózatlan vállalati nyereségre kivetett 3-5%-os VKH lenne a „fejlesztési", a VKH többi része a „működtetési" bevétel. Felhasználási szempontból a különbség természetesen eltűnnék. Mindez csak azt jelentené, hogy a kiadási szükséglet fedezését szolgáló kiegészítő állami támogatás több lenne, míg a fejlesztési célokra nyújtandó támogatás kevesebb.

A fejlesztési források tervbevételénél tehát a népességarányosan allokált *VKH-rész* képezné a kiindulást. Ehhez társulna még a jelenleg úgynevezett *érdekeltségi bevételek* némelyike (átvett pénzeszközök, út- és közműfejlesztési hozzájárulás, telekeladásból és tartós használatba adásából származó bevételek stb.)* Ezeken kívül azonban csakugyan túlnyomó részt *állami támogatásból* állna a fejlesztések forrásháttere.

A fejlesztési rendeltetésű támogatásokat célszerűnek látnám két részre osztani: az egyik a szociális lakásfeladatot szolgáló *cél*támogatás, a másik néhány fokozatban differenciált, népességarányos *általános* támogatás lenne.

A szociális lakáshoz juttatásnak többféle formája elképzelhető. Annak ellenére, hogy ennek sem az eddigi, sem a jelenlegi finanszírozási és építési rendszere nem tekinthető ésszerűnek, nem valószínű, hogy a központi kormányzat és anyagi források erről a területről teljesen kivonuljanak. Ez nem is lenne kívánatos. Részvételük ugyanakkor *egységes szociálpolitikai szabályozók* alapján kell hogy történjék. Mivel az intervenció itt bizonyos lakossági kisebbségek érdekében történik, a támogatás végső soron egyes családoknak szól, nem tartom célszerűnek sem bizonyos településtípusok preferálásának, sem különböző helyi „lakás- vagy szociálpolitikáknak" a közbeiktatódását. Elképzelhető viszont, hogy ezt a fajta támogatást a tanácsok csupán „postázzák", amennyiben azt lakásépítő- vagy fenntartó szervezetek, sőt, esetleg a közvetlen igénybe vevők kapják meg. Az is elképzelhető, hogy a prob-

* A mai érdekeltségi források felosztásakor inkább az lenne a kérdés, hogy melyiket *nem* méltányos a tanácsi működési kiadások „betudható" fedezeteként kezelni. Az eddig kritériumnak tekintett, úgynevezett helyi bevételi *érdekeltség*, valamint a helyi „ráhatás" feltételezése nem nagyon meggyőző kritériumok. A pontosan szabályozott, fix összegű telekhasználati és igénybevételi díj például bátran szerepelhetne a szabályozott források között.

léma szociálpolitikai és építéspolitikai megoldásai teljesen megkerülik a tanácsi igazgatást. Ebben az esetben a szükséges pénzforrások sem folynának keresztül a tanácsi pénzalapokon. Semmilyen üdvözítő megoldást nem rögtönözhetek — csak annyit jegyzek meg, hogy *ha* a tanácsok is szerepet kapnak ebben a szociálpolitikai folyamatban, akkor az eredményt nem szabad megyei vagy helyi tanácsi *ágazati* politikák függvényévé tenni, és nem ajánlatos benne százféle helyi elosztási vagy „szociálpolitikai" koncepciót érvényesíteni.

A *népességarányos fejlesztési támogatás* a mai fejkvótával azonos elvű általános támogatásfajta lenne. Összege annyival nagyobb lehet a jelenleginél, hogy magában foglalja a mai megyei céltámogatások fedezetét is. (Természetesen levonva ebből a lakáscélra szánt és központi céltámogatásként felhasznált részt.) A megyei céltámogatások tehát megszűnnének, és „felolvadnának" a központilag szabályozott általános támogatásban. Ezen a fejkvótán, amely fogalmából eredően normatív forrástípus, az marad szabályozandó, hogy mindenütt egységes összegű, vagy valamelyest differenciált legyen-e. Valószínűnek tartom, hogy a forrásrendszer többi része és a politikai erőviszonyok is amellett szólnak majd, hogy bevezetésekor ezt a támogatást *differenciált mértékben* kell megállapítani. Ha igaz az — és amennyiben igaz —, hogy a számított kiadási szükségletekhez illesztett működésifenntartási forráshányad a városok összességének helyzetén nem javít, miközben a községekben többnyire fejlesztési lehetőségeket is generál, akkor szükség lesz a városok relatív kárpótlására az (elvileg) fejlesztési rendeltetésű források megállapításakor. Erre a legalkalmasabbnak egy központilag differenciált fejkvóta látszik — azzal, hogy a differenciálás ne néhány irányító apparátus belső szakmai ügye legyen, hanem a döntésben vegyenek részt a tanácsok képviselői is. (És természetesen nem az eddig szokott módon, a megyei elnökhelyettesek és szakosztályvezetők révén.) Mivel ez a forrás az egységes, bármire költhető tanácsi pénzalapba folyik majd, és mivel a differenciálásra egyértelműen a kibillent arányok részleges visszarendezés végett lesz szükség, nincs különösebb értelme magasröptű ideológiát keresni az eljárás igazolására. Arról van szó, hogy a városok ne járjanak különlegesen rosszul korábbi pozíciójukhoz képest. A differenciálás vázlatos szerkezete például 3 települési címzettet ismerhetne el: a 10 000 lakosúnál nagyobb (központi belterületi népességű) településekét, a többi tanácsot és az elöljáróságokat. (A népességnagyság szerencsésebbnek tűnik, mint a város-község megkülönböztetés, amelynek jelentőségét amúgy is relativizálni szeretnénk.)

A működési kiadástervezés és a fejlesztési fejkvóták tehát a településrendszerben *egymással ellenkező irányú lépcsőzetes kedvezéseket* tartalmaznának. Idővel azonban mindkét „lépcsőzés" elavulhat. Minél közelebb kerül egymáshoz a városi és a községi tanácsi intézményellátottság, annál kevésbé van szükség a *városi* átlagok felől kiindulni kiadási szükségleteik számításakor; idővel az *országos* átlag lesz a reális bázis.* Ugyanez gyengítheti az ellensúlyozás igényét, s így a fejkvóták differenciálódásának mértékét is. A két rendszer tehát *fokozatosan egymás felé közeledik*; közös perspektívájuk egy olyan egységes rendszer, amelyben már nincs szükség a fejlesztési források elvi különválasztására (s így a fejkvótára sem), és amelyben a pénzigényeket a településeket egységes mércével mérő, működési-fejlesztési kiadási szükségletszámítások ismerik el.

Ezek lennének tehát a javasolt tanácsi gazdaságszabályozási rendszer fő elemei. Nem emeltem ki, de kidolgozandó két további probléma: a *hitelek* szerepe, valamint az önálló tanácsi *jövedelemadóztatási jog* kérdései. Lehetségesnek tartom, hogy hosszabb távon a tanácsi fejlesztési tevékenységet a mainál jóval nagyobb arányokban fejlesztési bankhitelek finanszírozzák. Ennek módozatait máris nálam hivatottabb szakemberek mérlegelik. A jövedelemadóztatási autonómia a kiadási szükségletek, pontosabban az ezekhez illeszkedő kiegészítő állami támogatások kiszámításakor vet fel megoldandó kérdéseket. Arról van szó, hogy ne legyen „kifizetődő" túlságosan alacsony helyi adókulcsot kivetni az automatikus központi kiegészítés reményében, másfelől pedig az átlagot sokkal meghaladó adókulcs tényleges többletbevételt eredményezhessen. Ezek a problémák viszonylag egyszerű szabályozási módszerekkel megoldhatók.

Összefoglalva: a helyi tanácsi gazdálkodásban mind a kiadástervezés eddigi módszerei, mind a forrásszabályozás megváltoznának.

A kiadástervezésben szakítani kellene az eddigi aprólékos, „ráépítéses" módszerrel, amely lényegében a meglévő tanácsi szolgáltatási kínálat továbbélését tervezi meg. Ehelyett a potenciális helyi kiadási szükségletek kiszámítását, egy *számított kiadási szintet* kell megtenni a tervezést orientáló kiinduló mennyiségnek. A számított kiadási szint több komponensből épül fel, amelyek összege — egy lakosra — taná-

* Emlékeztetnék rá, hogy az áttéréskor szintén a városok meglévő kiadási többletének elismerhetése céljából kellene, az országos átlag helyett, a városi kiadási átlagokkal számolni — s ez a meggondolás hozza, közvetve, előnyös helyzetbe a községeket.

csonként különböző lesz. Az átállás akkor ígérkezik reálisnak — akkor nem okoz túl nagy megrázkódtatást és nem igényel áthidaló technikákat —, ha a összes kiadási igényt nem az országban aktuálisan átlagos, hanem annál magasabb szinten (nagyjából az aktuális városi átlaggal számolva) ismerjük el. A kiadási szint mai differenciálódásából, valamint a számított kiadási szükséglet elemekre bontásának technikájából az következnék, hogy a többletből a községek általában nagyobb, a városok kisebb — és különböző — arányban részesednének. Ezt a településhálózati hatást a fejlesztések forrásszabályozásában lehetne ellensúlyozni.

A *források* összetétele eltolódna a szabad rendelkezésű, valamint a helyi eredetű források irányába. A helyi források közül növelendő a (népességarányos) VKH, és új elemként be kellene vezetni a lineáris kulccsal, de a helyi tanács által kivetett tanácsi személyi jövedelemadót.

Mivel az elismert kiadási szükséglet csak a működési-fenntartási kiadásokra vonatkoznék, a forrásszabályozásban szükség lenne a működési és a fejlesztési rendeltetésű bevételek elvi különválasztására. A működést-fenntartást szolgáló források a működési-, ár- és díjbevételek, a helyi adók, valamint az ezek együttesét a helyi kiadási szükségleti szintig kiegészítő állami támogatás lennének. (A helyi bevételek annál inkább lehetnek önmagukban is elegendők, minél kiterjedtebb a tanácsoknak a vállalati és személyi jövedelemadókból való részesedése.) Fejlesztési rendeltetésűnek tekintenénk néhány mai „érdekeltségi" bevételtípust, és a VKH egy részét. Az állami támogatások itt részben központi céltámogatások (a szociális lakásfeladatra), részben általános, népességarányos támogatások lennének, amelyek mértékét néhány fokozatban központilag differenciálnák. Ez utóbbi differenciálás szolgálná a településhálózati arányok említett visszarendezését. Perspektivikusan a kiadási szükségletek és a fejkvóták számításának rendszere egybeépülne, s egyúttal szükségtelenné válna a fejlesztési források elvi különválasztása is.

*

Terjedelmi és egyéb okokból *nem* részletezem itt a *megyei tanácsszint* szolgáltatásainak kiadási- és forrásszabályozását. Feltételezhető, hogy a normatív működési kiadásszabályozás, a kiadási szükségletek számítása a helyi szintnél tárgyaltakkal analóg problémákkal jár. A nagyobb területi egységek miatt a pénzügyi eltérések enyhébbek, s ezért ezek a

problémák valamivel könnyebben kezelhetőknek tűnnek. A forrásszabályozás kapcsán említett új elemek: új típusú megosztott adóbevételek, valamint az állami támogatások újfajta, normatív számítása. Végig kell gondolni és számításokkal modellezni annak lehetőségét, hogy a megyei szintű kiadási szükségletkalkulációban a működési és a fejlesztési kiadásokat miként lehetne összevontan, elvi elkülönítés nélkül figyelembe venni.

Nem részletezem továbbá a Helyi, ill. a Megyei Tanácsok Országos Szövetségeinek felépítését, szervezetét, illeszkedését a meglévő kormányzati szervek rendszerébe. Az ez irányú hazai és külföldi tapasztalatok elemzése, hasonló hazai szervezetek (TOT) működésmódjának adaptálhatósága volna az ezzel kapcsolatos soron következő vizsgálandó feladat.

Nem tértem ki a meglévő központi irányító szervek közötti munkamegosztás kérdéseire sem, jóllehet nyilvánvaló és ismert probléma, hogy a tanácsok tevékenységének irányítása több országos hatáskörű apparátus között oszlik meg (MTTH, OT, PM, ÉVM — hogy a többi ágazati minisztériumot ne említsem). Így tulajdonképpen nemcsak az országos érdekképviselet, hanem az egyértelmű államigazgatási „gazda" is hiányzik. Mindez természetesen csak a minisztériumi-főhatósági hatáskörök részleges átszervezésével rendezhető.

Nem tárgyaltam a tanácsi testületek, a szakapparátus és a lakosság viszonyában kívánatos, „önkormányzati" irányú változások kérdéseit, a testületi jogkörök tágításának lehetőségeit, az apparátusi munkamódszerek és attitűd szerepét stb. Csupán arra utalnék, hogy a javasolt tanácsi feladatmegosztás és gazdaságszabályozás, nézetem szerint, hozzájárulhat e viszonyrendszer lassú, demokratikus átalakulásához.

Nem érintettem az igazgatási területbeosztás gyakorlati problémáit, köztük is elsősorban egyes megyehatár-rendezések, valamint Budapest és agglomerációja igazgatási egybekapcsolásának kérdéseit. Ezt sem a téma elhanyagolhatósága miatt, hanem a kompetencia és a megfelelő ismeretek hiányában tettem. Nyilvánvaló, hogy a javasolt szervezeti és gazdaságirányítási módosítások elképzelhetetlenek például az utóbbi problémakör, a főváros igazgatási státusának, az agglomeráció kapcsolódásának tisztázása, továbbá az ezt a hatalmas körzetet némileg kivételes módszerekkel kezelő szabályozók kidolgozása nélkül.

Végül *nem* tértem ki a javaslat ellen szóló, indokolt vagy indokolatlan, politikai ellenkezés várható érvrendszerére. Az olvasóban bizonyára máris megfogalmazódtak ilyen érvek és aggályok; ha úgy tetszik,

szerintem is pontosan ezekre az ellenvetésekre, vagy éppen még többre kell számítani. Itt azonban csak arra törekedtem, hogy a javaslat *elvi megvitatásra* alkalmasnak bizonyuljon.

AZ ÖNKORMÁNYZAT GAZDASÁGI TEVÉKENYSÉGE*

A tanácsok pénzalapjai jelenleg az éves bruttó hazai termék (GDP) 14%-át teszik ki. Ez azt jelenti, hogy a tanácsok az állami költségvetés mintegy egynegyed-egyötödének (22-24%) megfelelő összeggel gazdálkodnak. Ennek kereken a fele közvetlen költségvetési kiadás (a tanácsi pénzalapok állami támogatása), s így a nettó kapcsolat mértéke: a tanácsok az állami költségvetés 12-13%-át kapják meg a gazdálkodásukhoz való állami hozzájárulásként. A tanácsi pénzalapok így jelenleg éves szinten több mint 200 milliárd forintot használnak fel.

E viszonylag is jelentős szféra tervezését, pénzgazdálkodását 1971. és 1985. között egy, az időszak során csak keveset változó szabályozási és tervezési rendszer határozta meg. Azok a *problémák és feszültségek*, amelyek a tanácsi gazdálkodás szabályozásának 1986-os módosításához kellett hogy vezessenek, a következőkben foglalhatók össze:

a) Alapvetően problematikusnak, ésszerűtlennek bizonyult a működtetési és a fejlesztési alapok pénzeszközeinek szigorú, merev elkülönítése. A „kétféle forint" léte részben a szükségesnél drágább beruházásokra ösztönzött, részben „puhította" a költségvetési korlátot. Ugyanez a körülmény konzerválta azt a helyzetet, amelyben akár fejlesztésről, akár működtetésről volt szó, szabályozatlan tervalkuk határozták meg a pénzügyi döntéseknek legalább a felét.

b) A jelzett időszakban a fentebb vázolt tanácsi tervezési és gazdálkodási rendszer során ugyanis számos olyan alkuhelyzet jött létre, amelyek kiemenetelének elsősorban nem a hatékony és a közjót szolgáló, gazdálkodó közigazgatáshoz volt köze. A legjelentősebbek ezek közt:

* Részlet a Péteri Gáborral közösen írt, *A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja* című kötetben (Államigazgatási Szervezési Intézet, 1988.) megjelent tanulmányból.

– a működési költségvetés tervezésében létrejött alkuhelyzetek részben az ágazatok és a PM vagy az OT között, részben az OT/PM megyék, részben a megyék helyi tanácsok relációjában;

– a célcsoportos támogatások megyéken belüli elosztásában;

– a többi ágazati cél (és felsőbb tanácsi támogatás) megyéken belüli elosztásában;

– az ágazati átvett pénzeszközökhöz való hozzájutás módjában (ágazati szakmai programok stb.).

c) A működési kiadások tervezésének módszerei és a hozzájuk társuló alkuk eredményei oda vezettek, hogy jelentős területi-településhálózati különbségek alakultak ki azonos szolgáltatásfajták, intézmények fajlagos fenntartási költségeiben. Ezeket az indokolatlan eltéréseket a tervezési eljárások változatlansága konzerválta, helyenként még erősítette is.

d) A fejlesztések finanszírozásának rendszere, benne az állami célcsoportos beruházások túlsúlya következtében a tanácsi beruházások térbeli eloszlása megmerevedett: elsősorban az iparilag legfejlettebb megyék városaira, a nagyvárosokra (megyeszékhelyek), majd később általában a városhálózatra koncentrálódott. A beruházások ezekben a településekben is csupán extenzív városodási (lakásszám-gyarapodás) célokat szolgálva, a valóságos urbanizációs színvonalat csak lassan emelve valósultak meg. Egyidejűleg folytatódott a falvak infrastrukturális színvonalának relatív lemaradása. A fejlesztési forrásoknak e térbeli differenciálódása ellentmondásba került azzal, hogy a lakóhelyi magán-infrastruktúra (főként lakásépítés) terén viszonylagos térbeli kiegyenlítődés történt.

e) A tanácsi gazdaságról hozott döntések java egy hierarchikus apparátuson belül maradt: a magasabb szintű apparátusi egységek (tervező szervek) voltaképpen egyedi elosztási döntéseket hoztak — és kevésbé szabályozásiakat —, és ebben a magatartásukat sem előre rögzített szabályok, sem népképviseleti testületek nem írták elő és nem kontrollálhatták.

1. AZ 1986-TÓL ÉLETBE LÉPETT GAZDASÁGSZABÁLYOZÁSI RENDSZER ÉS ANNAK KRITIKÁJA

Az új rendszer alapelvei 1984 elején (néhány hónapig tartó bizottsági, szakértő vitákat követően) fogalmazódtak meg; gyakorlati bevezetése előtt a rendszert kikísérletező modellszámításokra, próbatervezésre is sor került. Ez a tervezési-szabályozási szisztéma nem orvosolta egyszer-

re az előzőek minden hibáját, de több elemében kétségtelenül reformértékű előrelépést hozott. Kompromisszumos jellege abból állt, hogy míg a *fejlesztések* tervezési és szabályozási területén több progresszív új elemet tartalmazott (és volt képes átvinni a gyakorlatba), a fenntartási, *működési kiadások* tervezését, finanszírozási rendszerét alapvonásaiban érintetlenül hagyta. Mivel a VII. ötéves tervben a tanácsok összes pénzeszközeiknek kereken a negyedét (24%) tervezték fejlesztési célokra, ez a kompromisszum azt jelenti, hogy az új szabályozási elemeknek mintegy a (lényegesen nagyobb tömegű) működési kiadások „árnyékában" kell — vagy kellene — kifejteniük újító hatásukat.

A két pénzalapot *egységes alappá* vonták össze. A közöttük lévő határok már korábban is oldódtak (mindkét irányban megengedett volt az átcsoportosítás), ez a változás mégis rendkívül jelentős: a „kétféle forint", legalábbis ezen az aggregáltsági szinten (tudniillik a helyi tanácsokén) egyneművé vált. Tervezésük ugyanakkor továbbra is külön pályákon futott, a munkamegosztás a központi tervezői apparátus és a tanácsok területi, helyi szintjein is megmaradt.

Kimondották, hogy a tanácsok elsősorban meglévő intézményeik, szolgáltatásaik fenntartásáért felelősek, ami egyben azt is jelentette, hogy fejlesztésekre csak e fenntartási felelősség érvényesülésének s egyben a népgazdasági lehetőségnek a függvényében kerülhet sor. Ennek elvi jelentősége az, hogy a fejlesztésre orientált helyi-megyei törekvéseket a központi pénzügyi kormányzat maga sem értékeli többé egyértelmű sikermutatóként ezen a területen. A gyakorlati jelentősége pedig abban áll, hogy érvet teremt a költségvetési korlát keményítéséhez: a pótlólagos pénzkérelmeket a helyi rendeltetésű, de formailag fejlesztési rendeltetésű eszközökhöz utasítja vissza. Ez a következmény is előrelépés *lehetne*, ha az általános forrásszűkösség nem változtatná meg a jelentését. Már itt jeleznünk kell ugyanis, hogy a rendszer bevezetését követően a központi költségvetés olyan restrikciókhoz folyamodott, amelyek máig sem engedik kibontakozni az új elemek és elgondolások alapvetően üdvözlendő tendenciáit. Az új rendszer érvényben van, de mozgástere a vártnál is jobban leszűkült.[1]

A szabályozási-tervezési rendszer szerkezete a következő:

A *helyi* tanácsok számára a központi tervező szervek a *meglévő intézményhálózat működtetését* írják elő elsődleges feladatként — egyben a kiegészítő állami támogatással, ezért maguk is felelősséget vállalnak. Garantálnak továbbá — és ez új elem! — egy bizonyos *minimális fejlesztési lehetőséget*, amely alanyi jogon minden tanácsot megillet: ez a népességarányosan elosztott, normatív fejlesztési lehetőség, az

úgynevezett *fejkvóta*. A kettő együtt, valamint a fejlesztések működési szükséglete az úgynevezett *biztonságos gazdálkodási* szint. Ez tehát az a számított összeg, amelyhez viszonyítva a helyi bevételeken felül az állami hozzájárulások feltöltik a tanácsi pénzalapokat. Finanszírozását — forrásoldalról — a helyben képződő úgynevezett *szabályozott bevételek*, valamint az ezeket kiegészítő állami támogatás látja el. (A bevételi szerkezet részleteire még kitérünk.)

Ezeken felül a tanácsoknak további — főként fejlesztési — feladataik és további forrásaik is vannak. A számított fejkvóta (amely, hangsúlyozni kell, csupán *tervezési adat*) csak amolyan kiinduló, valóban minimális lehetőség a fejlesztésekhez. A helyi bevételek egy bizonyos köre, az úgynevezett *érdekeltségi* bevételek — ezekre többnyire az jellemző, hogy a helyi tanácsoknak lehet bizonyos hatásuk a mértékükre — kiegészítik a fejkvótaként rendelkezésre álló összeget, és felhasználhatók a működési színvonal emelésére és beruházásokra egyaránt. Végül *megyei céltámogatások* is kiegészíthetik a helyi pénzalapok fejlesztési forrásait, amennyiben az adott tanács fejlesztési elképzelései a megyei tervező szervek által támogatandónak ítélt feladatokra irányulnak, és a tanács vállalja a támogatás feltételeit is.

Megyei szinten ugyanis alapvető változások történtek a tervezési és szabályozási rendszerben, s így a megyei tervező szervek szerepében. A megyei tanácsoknak egyrészt szintén feladatuk saját intézményeik fenntartása: erre bizonyos *szabályozott* (megyén belül képződött) bevételek szolgálnak, amelyeket — mivel önmagukban sehol sem képesek finanszírozni az összes működtetési kiadást — *állami támogatás* egészíti ki. A központi költségvetés ezen felül *további állami támogatással* járul hozzá a megyék tanácsainak *fejlesztési* feladataihoz. Ez egy összegben jut el a megyékhez.

A rendelkezésre álló támogatásból a megyék a fejlesztési célokra szolgáló részt *két részre* bontják: belőle fedezik a közvetlen *megyei beruházásokat* (a megyei működtetésű létesítményhálózat fejlesztéseit), továbbá a helyi tanácsoknak nyújtandó beruházási *céltámogatásokat*. Gyakorlatilag az utóbbiak vették át a célcsoportos állami támogatások (és a célcsoportos tanácsi beruházások) helyét. Az OT ezentúl már csak *ajánlások* formájában irányítja e pénzeszközök hovafordítását: a VII. ötéves tervkészítés során a *lakásépítést*, a *középfokú oktatás* és a *települési vízellátás* fejlesztéseit ajánlotta elsősorban kiemelendő feladatoknak. A megyéknek lehetőségük volt arra, hogy a felsoroltak mellett további két-három ágazati célt is kiemeljenek és támogassanak. Többnyire az általános iskolai fejlesztések-bővítések, valamint egyéb vízgazdálkodási

(csatornahálózat, szennyvíztisztítók) és kisebb egészségügyi feladatok (körzeti ügyelet, szakorvosi rendelők) kerültek a megyei céltámogatások körébe. A megyei céltámogatások közös jellemzője tehát, hogy forrásuk — közvetett — állami támogatás, és hogy igénybevételükhöz, odaítélésükhöz rendszerint azt a feltételt is teljesíteni kell, hogy az adott helyi tanács a saját forrásaival is járuljon hozzá a fejlesztési célhoz. (Ennek fedezete a fejkvóta és az érdekeltségi bevételek lehetnek.)

Amennyiben a helyi tanács ezeknek a feltételeknek megfelel, támogatási kérelmét („pályázatát") a megyének automatikusan el kell fogadnia.

A megyei tanácsok tehát sem működési, sem fejlesztési célokra nem vonhatnak el és nem oszthatnak újra helyi bevételi forrásokat. Elosztási funkciójuk mégis maradt, elsősorban éppen a megújított rendszerű fejlesztésfinanszírozás területén. Ez az elosztási jogkör a következőkre terjed ki:

– amíg a fejkvótát a megyék *országosan egységesen* számíthatják, a megyén belül ennek összegét a megyei tanácsok differenciálhatják. A központi ajánlás szerint 3-5 fokozatban célszerű a differenciálás; a megyék többnyire 3-4 fokozatot alkalmaztak, rendszerint a tanácsi hierarchia lépcsőinek megfelelően;

– a megyék maguk jelölik ki az általuk támogatandó *fejlesztések körét* (igaz, a központi ajánlásokra minden egyes megye „hallgatott"), továbbá ezek *ágazati arányait* is;

– ezzel összefüggésben a megyei szervek alakítják ki: az egyes céltámogatástípusok *feltételrendszerét:* azt, hogy milyen összeggel vagy milyen arányban támogatnak egyes helyi fejlesztési feladatokat.

A bevételi szerkezet, a legdurvább kategorizálásban: 40% szabályozott bevételek, 50% állami támogatás, 10% érdekeltségi bevételek. E forrásoknak kb. a háromnegyede szolgálja a működési, egynegyedük a fejlesztési kiadásokat. Ez utóbbiaknak körülbelül a harmada közvetlen megyei beruházás, míg a helyi tanácsok fejlesztéseit a fejkvóta, a céltámogatások és az érdekeltségi bevételek közel azonos arányban fedezik.

A szabályozási rendszer ismertetett szerkezete ugyanakkor csupán helyi elképzelés maradt. A gyakorlatban a „biztonságos gazdálkodási szint" tervezett összegén belül a működési kiadásokra előirányzott hányad nem elegendő a működési kiadások finanszírozására, s ezért mind a fejkvótának, mind az érdekeltségi bevételeknek a funkciója módosult. A tanácsok kénytelenek ugyanis ezek számított mértékének (valamint a tényleges érdekeltségi bevételeknek) a terhére kiegészíteni működési

kiadásaik fedezetét. Ezt az általános költségvetési szükösség idézte elő, aminek hatásait mindenekelőtt már a kiadástervezés — ezúttal is alkalmazott — számítási módszerei is közvetítettek. Először tehát ennek részleteiről kell beszélnünk.

a) A kiadástervezés metodikája

Azt, hogy mekkora működési kiadási szükséglete van egy-egy tanácsnak (intézményeivel együtt), röviden a következő, úgynevezett ráépítéses eljárással tervezik meg. Az előző évi (bázis) kiadásokhoz — pontosabban: kiadási tervekhez, előirányzatokhoz — hozzáadják a bérfejlesztési és a várható áremelkedések hatásait (az úgynevezett automatizmusokat), aztán a majdan belépő *fejlesztések* (az új létesítmények, új státusok) *működtetési szükségleteit*, végül az elismert többletigények, a szolgáltatások színvonalát emelni hivatott úgynevezett *minőségi fejlesztések* kiadási szükségleteit.

Az első elem, az *automatizmusok* (lényegében növekedési index) minden tanácsnál egységesen alkalmazandók, legfeljebb némi ágazati differenciálást tartalmaznak. Ugyanakkor ezek az indexek rendszeresen elmaradnak a tényleges infláció ütemétől. (A költségvetési tervezés még a hatósági áremeléseket is csak részben kompenzálja.) A második növekedési elemet, az *új létesítmények* kiadási igényét az aktuális pénzügyi normatívák rögzítik. Ezek a normatívák az általános árszínvonal-emelkedés és a szolgáltatások tartalmának folyamatos gazdagodása következtében időről időre szintén változnak. Az új meg új normatívák központi szintű alkukban alakulnak ki. Végül az, hogy hol, mekkora *minőségi fejlesztés* ismerhető el (mindenekelőtt a dokumentálható lemaradás, hiány miatt), ugyancsak hosszas vitákban, egyedi alkukban dől el.

A számítások először is igen aprólékosak: egy-egy tanácsnál több tucatnyi (városokban több száz) adat kiszámolása majd összeadása adja ki a teljes működési kiadási szükségletet. A „ráépítés" mindhárom itt ismertetett fázisa problematikus. Az *automatizmusok* egységes alkalmazása normatív szabályozó elem ugyan, de éppen ezáltal — mindenütt ugyanakkora növekedési indexek használatával — konzerválja is a fennálló különbségeket. Másfelől a tényleges inflációtól mindinkább elszakadó automatizmusok használata egyre jobban elértékteleníti a tanácsok pénzét. Ennek következtében időről időre (vagy akár rendszeresen) arra kényszerülnek, hogy kiadásaikhoz év közben pótlólagos támogatást (úgynevezett póthiteleket) igényeljenek. Ma már a megyék

egy részénél nincs lehetőség ezekre a pótelőirányzatokra, mivel a megyei tanács az összes támogatást elosztja a tervezés során. A régi és új létesítmények fenntartási igénye, közelebbről a *pénzügyi normatívák* időbeli változása, áttekinthetetlenné teszi a térbeli differenciálódást: az újabb létesítmények természetesen jobb, gazdagabb bázisról indulnak, mint a régebbiek. Ugyanakkor a régebbiek nem az újak elismert kiadási igényeivel azonos pénzt kapnak, hanem csupán a saját eredeti normatíváiknak a szerény indexekkel növelt összege jár nekik. Végül a korrigálásra hivatott *„minőségi fejlesztések"* tisztán az egyedi kijárás, tervalkuk során kerülnek a helyi költségvetésekbe — s a következő években az így kialakult felfejthetetlen eredetű, egymásra rakódó különbségeket viszi tovább az egész rendszer.

A VII. ötéves tervben a központi tervező szervek a meglévő intézményhálózat területi színvonalkülönbségeinek mérséklése céljából hat megye számára külön támogatást is juttatnak. Ennek az elkülönített kiegyenlítő „alapnak" a mértéke azonban olyan csekély (1,9 md Ft, a tanácsi működési kiadások 0,3%-a), hogy hatása semmiképpen sem korrigálhatja az egész rendszer által évtizedek alatt felhalmozott egyenlőtlenségeket.

Ugyanakkor a folyó tervidőszakban a működési kiadásoknak évenként csupán 8,9%-os növekedésével számoltak a központi tervező szervek. Ez még az adóreform hatásai nélkül sem ígérkezik reálisnak — így a tanácsok már a középtávú tervezés során kénytelenek voltak más forrásokból pótolni (illetve így tervezni) működési kiadásaik finanszírozását. Erre szolgált mindenekelőtt a fejkvótaként tervezhető összeg, valamint az érdekeltségi bevételek egy része. A „biztonságos színvonal" megtervezése tehát voltaképpen eleve kikényszerítette ezeket a módosításokat. (A jelzett növekedési ütemből még az áremelkedéseket sem lehet ellensúlyozni, nem beszélve az új intézmények működési kiadásigényéről, s különösen a tanácsi intézményhálózat szolgáltatásainak színvonalemeléséről.)

Végül, tájékoztató jelleggel, jellemezzük a kiadások feladatonkénti (ágazati) megoszlásának néhány adatát. A legnagyobb súlyú ágazat az *oktatás,* amely a teljes önköltségével mérve a tanácsi feladatok költségeinek 36%-át köti le. Ezen belül az óvodai és általános iskolai (az alapfokú) szolgáltatások 23,6%, a középfokú oktatás 12,4%-ot képvisel. Az *egészségügyi* ellátás költségeinek részaránya 21,9%: ebből a bölcsődék, a körzeti- és szakorvosi szolgálatok 8,6%-ot, a kórházi és az egyéb megyei intézmények (KÖJÁL, csecsemőotthonok, egészségügyi gyermekotthonok stb.) 13,3%-ot használnak fel. A *közlekedési ágazat*

(elsősorban útfenntartás) 9,1%-ot, a *lakás-, város- és községgazdálkodás* 7,2%-ot tesz ki a költségeken belül. A *szociális ellátás* feladatainak részaránya 6,3%, az *igazgatásé* 5,4%, a *kulturális* szolgáltatásoké 4,7%. (A felsoroltak együtt az 1986. évi tanácsi működési költségeknek kereken a 91%-át reprezentálják.)

b) A bevételi szerkezet

A források szerkezetét az 1987. évi várható teljesítés alapján ismertetjük (az ötéves tervszámokban időközben megszűnő bevételi nemek is szerepeltek).

A *szabályozott bevételek* között a városi-községi hozzájárulás (VKH) és az 1986-ban bevezetett béradó súlya a legnagyobb: együtt a tanácsi bevételek negyedét reprezentálják. Mint a táblázat harmadik oszlopából is leolvasható, ezeknek a forrásoknak a bevételi terve 1986-ban nem teljesült. Ugyanez történt a következő évben is — a két forrástípus két év alatt mintegy 6 md Ft kiesést „okozott". Valójában azonban ezt a *tervezésük* okozta. VKH-t 1986-ban például a termelő ágazatokban 15%-os nyereségnövekedést feltételezve terveztek. Ez teljesen irreális előrejelzés volt, természetesen nem is teljesült. Hasonlóan feszített volt a működési feltételek tervezése is.

Az ilyen feszített központi tervezésnek az a következménye, hogy a kieső bevételeket a költségvetés már nem pótolja állami támogatással. Márpedig — elvileg — a „biztonságos gazdálkodási szint" finanszírozását a szabályozott bevételek és az állami hozzájárulás kellene hogy megoldják. Az előbbiek elmaradása esetén logikus volna, hogy az utóbbit — a kiegészítést — növelik. Ám a tervév során rendszeresen az derül ki, hogy az állami támogatás voltaképpen *fix összegű* (nem pedig kiegészítő jellegű) forrás. A túltervezett bevételek nem teljesülése tulajdonképpen nem meglepetés — a megyei apparátusok (a helyiek is) még a tervezési folyamat elején jelezték józan kétségeiket.

Végül is szabályos tervalkuk során alakulnak ki ezek az előirányzatok. A működési kiadások alultervezése és a helyi bevételek túltervezése két irányból szorítja a tanácsokat. A régi rendszerben az év közbeni központi pótelőirányzatok, az újban pedig inkább az elvileg más rendeltetésű helyi források jelentik a kiutat.

Így érthető az is, hogy a helyi tanácsok ezúttal is igyekeztek az *érdekeltségi bevételeiket* alultervezni — ezzel is jelezni kívánták, hogy nehezen lesznek majd képesek pótolni a másik két tervalku eredményeként rájuk váró veszteségeket.

Itt rá kell mutatnunk arra is, hogy az *érdekeltségi bevételek nem teljesen szabadon felhasználható* források (és nem is mind feltétlenül helyi eredetű). A TEHO-t, az átvett pénzeszközöket és a bankhitelt konkrét, az eredeti jövedelemtulajdonosokkal egyeztetett célokra kell felhasználni. A bankhitelek adatsorában szerepelnek például a kötvénykibocsátás bevételei is, amelyek révén az adott tanács (valamely fejlesztési célra) tulajdonképpen eladósodik.

A forrásszabályozás konstrukciója egyébként igyekezett a viszonylag *biztonságos* bevételtípusokat sorolni a *szabályozott forrásokhoz*, s a bizonytalanabb mértékűeket az érdekeltségi bevételek körébe. Így például a termelőszövetkezetek jövedelemadóját teljesen kihagyta a tanácsi források közül (1985-ig ez megosztott forrás volt), és a VKH-t és a béradót is központosítva, majd népességarányosan „visszaosztva" juttatja el a helyi tanácsokhoz.

A forrásszerkezetről el kell még mondanunk, hogy az nem ítélhető meg egyedül a három nagy bevételi csoport közötti országosan *átlagos arányok* alapján. Az állami támogatások 46-50% körüli részaránya a *megyei* tanácsok pénzalapjaiban jóval nagyobb (70% fölött), a *helyi* tanácsoknál jóval kisebb (30% körüli). A helyi tanácsok között is erős a szóródás: a városokban, nagyobb településekben viszonylag több, a községekben viszonylag kevesebb központi hozzájárulást használnak fel. A felhasználási célok között pedig a fejlesztéseknek jóval nagyobb a támogatáshányaduk, mint a működtetésnek. Végül is az állami támogatások a megyei tanácsi pénzalapokra, a városokra és a fejlesztési feladatokra koncentrálódnak. Így aztán több száz olyan községi tanácsunk van, amelyek, legalábbis *működési* kiadásaik vonatkozásában, tulajdonképpen már ma is *önfinanszírozók*.

Ennek a körülménynek különös jelentősége van az 1988-ban bevezetett *személyi jövedelemadó* (SZJA) további sorsának kérdésében.

Az SZJA-t bevezetésének évében (a VKH és a béradó eddigi elosztásához hasonlóan) népességarányosan kapják meg a tanácsok. Ez a népességarányos elosztás azonban nem mechanikusan, hanem bizonyos számítási súlyok (szorzószámok) alkalmazásával történik — a városokban például háromszor akkora az egy lakosra jutó SZJA-bevétel, mint a községekben. E súlyok biztosították, hogy a bevételi szerkezet sehol sem változott meg számottevően.

Ha azonban az SZJA a dolgozók *lakóhelyére* kerül, az arányok is jelentősen eltolódnak: a községekbe várhatóan több, a városokba kevesebb SZJA-bevétel kerül majd, mint 1988-ban. A kisebb települések „önfinanszírozó képessége" erősödik — de ez éppen intézményhálózat-

zatuk relatív lemaradásával függ össze. A tanácsi intézmények, infrastruktúra kiépítettsége és színvonala ugyanis a térben sokkal erősebben differenciált, mint a személyi jövedelmek. Ha a *tanácsok* bevételei ez utóbbiak térbeli-településhálózati arányait kezdik követni (az SZJA révén), akkor a *mai* intézmények fenntartására emitt „túl sok", amott „túl kevés" forrás keletkezik. A községek várható „túlfinanszírozása" tehát *látszólagos:* éppen azt fejezi ki, hogy *eddig* a fejlesztéspolitikában és a működési költségek elismertetéséért folyó alkukban is hátrányban voltak. Ha a központi szabályozás nem kíván jövedelmeket elvonni onnan, ahol azok amúgy is gyengébbek, csupán hogy a jelenlegi technikával elismert kiadási igényekhez igazítsa a tanácsi bevételeket, akkor el kell fogadnia ezt az új helyzetet.

A tanácsi szabályozott bevételek képzési módszereiben az érdekeltségi bevételek lehatárolásán és a csekély költségvetési súlyú TEHO bevezetésén kívül legtöbb változás az *állami támogatások* tervezésében következett be. Ennek egyik módszere a *fejkvóta* számítása volt. A teljes tervidőszakban a fejkvóta elosztott előirányzatok összege 62 md Ft, ami a tanácsi fejlesztési előirányzatok 27%-a. Az eredeti elképzelések szerint a tanácsi fejlesztési források felét ezzel a normatívával kellett volna a tanácsi költségvetésbe eljuttatni. Még ha a teljes tanácsi fejlesztési keretekből leszámítjuk a megyei tanácsok fejlesztési előirányzatait, akkor is a helyi tanácsok fejlesztési előirányzatainak csak 34%-át teszi ki a fejkvóta összege. Az összes helyi kiadásnak pedig mindössze 10%-a ez a normatív előirányzat.

A fejkvóta szerepét tehát nem szabad túlértékelni: a mai nagyságrendjéből következően nem meghatározó tényezője az elosztásnak. Jelentősége elsősorban az, hogy van egy olyan tervezési lépés, amikor a központi költségvetés és a tanácsi szféra között nem kerül sor egyedi egyeztetésekre, mert ezt az előirányzatot mindenképpen megkapják a tanácsok. A fejkvóta szerepe az ilyen módon elosztott előirányzatok összegének növekedésével a jövőben változhat.

A rendszer másik problémája, hogy a biztonságos gazdálkodási szint fedezete a szabályozott bevételek és a kiegészítő állami támogatás, és ezért általában a fejkvóta forrása sem tisztázható. Az eredeti szándékok szerint és a mai gyakorlatban is a szabályozott bevételek rendszerint már a működési kiadásokra sem elegendők, tehát a tanácsoknak általában kiegészítő állami támogatásra van szükségük. Mivel a szabályozott bevételek tervezettől elmaradó teljesítését a központi költségvetés nem kompenzálja, azaz az állami támogatás összege a bevételek alulteljesítésekor sem változik, így a fejkvóta fedezetének előteremtésére sincs

garancia. Mindezek ellenére a fejkvótarendszer sokban hozzájárult ahhoz, hogy a tanácsok rendelkezésére álló forrásokon belül a községi részesedés a VI. ötéves tervidőszakhoz viszonyítva jelentősen megnövekedjen.

A megyei tanácsokhoz eljuttatott, népességszámmal arányos fejlesztési előirányzatot a megyéknek tovább kellett osztaniuk. A központi szabályozás szerint a megyéknek öt fejkvóta előírására volt lehetőségük, és így a helyi tanácsok 400—2600 Ft-ig terjedő fejlesztési előirányzattal számolhattak. Az elosztás során a megyék többsége követte a közigazgatási besorolást, tehát a megyeszékhely városok, nagyközségek, községek csoportosításban írta elő a fejkvótákat. Egy megyén belül a legnagyobb és a legkisebb összegű fejkvóta között Nógrádban 5,7-szeres, Szolnok megyében 1,6-szeres az eltérés. Ez a két szélső érték jól mutatja, hogy a megyei tanácsok saját belátásuk szerint szabadon differenciálták a fejkvótákat. Így fordulhat elő, hogy két hasonló jellegű település, ha különböző megyében van, akkor nagyságrendekkel eltérő normatív fejlesztési előirányzatot tervezhet. A községek ezzel a szabályozó eszközzel „nyertek", bár a lakónépességükhöz viszonyítva még mindig kevesebb normatív fejlesztési lehetőséggel rendelkeznek, mint a városok. (Ez utóbbi körülmény természetesen indokolt, hiszen a városok körzeti-területi feladatai a jelenlegi rendszerben relatíve növelik elismerhető fejlesztési igényeiket is.)

A *céltámogatási pályázatok* kiírása a tanácsi szabályozórendszer másik perspektivikus új eleme. A céltámogatásként elosztható állami fejlesztési hozzájárulást a megyeközponti beruházások támogatásával együtt, egy összegben kapták meg a megyei tanácsok. Az állami támogatásoknak ezt az összegét a központi tervezés során a hagyományos „szükségletszámítási" módszerrel osztják el a megyék között. Az ebből leválasztott, helyi tanácsok számára juttatott állami támogatás a tanácsi fejlesztések negyedét teszi ki.

Központilag három olyan célt jelöltek meg, amit a megyei tanácsoknak is támogatni kell ebből az összegből, de a megyéknek lehetőségük volt további két cél kiválasztására is. A leginkább preferált cél a lakásépítés volt, itt a szociális bérlakásépítéstől a magánerős építés támogatásáig terjedően változatos formában jelölték ki a tanácsok a konkrét helyi pályázati célokat és feltételeket. Az oktatási ágazatra, általános és középiskola-építésekre jutott a céltámogatások egyötöde. A vízgazdálkodás mellett (14%) viszonylag magas az áthúzódó beruházásokat támogató pályázatok kiírása is (9%).

Az elosztás módszereire, a fejkvótáéhoz hasonlóan, a sokféleség jel-

lemző. Ez egyrészt a megyék önállóságát mutatja, másrészt azt is jelzi, hogy a részletes pályázati feltételek kiírásával igyekeztek (egyedileg irányítható) forrást teremteni a megyei tanácsok. Sok esetben a pályázati rendszertől eltérően egyszerűen kétfordulós helyi tanácsi tervegyeztetés történt, mert ha az adott támogatási célra kiírt feltételeket túlságosan sok tanács teljesítette, akkor a megyei tanács rangsorolt a kiírás szerint azonos helyzetben lévő pályázók között. Más esetben a támogatások irányíthatóságát egyedi pályázati feltételekkel biztosították. Előírták, hogy csak városok pályázhatnak, megszabták — a fejkvótával beszabályozott — helyi hozzájárulás összegét, vagy jó esetben ellátottsági normatívákat jelöltek meg.

(Például az oktatási ágazatban a megyei tanácsok az általános iskolai és a középiskolai fejlesztési támogatásokat aszerint csoportosították, hogy új iskolát épít a helyi tanács, vagy csak bővítést hajt végre. Egy általános iskolai tanterem építéséhez 500 eFt-tól 4,5 MFt-ig, bővítés esetén pedig 800 eFt-tól 2 MFt-ig terjedő összeget pályázhatott meg egy helyi tanács.)

A tanácsi támogatási rendszer néhány elemének reformértékű átalakítása ellenére az állami hozzájárulások megyei rangsorai az utóbbi három ötéves tervidőszak során alig változtak. A fajlagos, egy főre jutó állami támogatások összege alapján az V. ötéves tervtől kezdődően Tolna, Szolnok, Bács-Kiskun, Békés és Pest megye mindig a rangsor végén van, Budapest az első, Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén és Nógrád megye pedig mindig az első hat megye közé került. Ez a tény azt bizonyítja, hogy a működési költségvetések tervezési gyakorlatához hasonlóan, és a megyei szükségletszámításokra építő központi támogatáselosztás *állandósítja a megyék elosztási pozícióit.*

2. A TANÁCSI GAZDASÁGSZABÁLYOZÁS ÉS -IRÁNYÍTÁS JAVASOLT ÚJ RENDSZERÉNEK KÖRVONALAI

A tanácsi gazdaságszabályozás reformjának időszerűségét az eddigi rendszer kritikai elemzésével kívántuk alátámasztani. Az új tanácstörvény gyakorlati működésének is követelménye, hogy meg kell teremteni az önkormányzati gazdálkodás valós feltételeit. Másfelől a *költségvetési reform* (az állami pénzügyekről szóló törvény) előkészületei is szükségképpen magukban foglalják a tanácsi gazdálkodás megújításának gondolatát. A gyakorlati igény tehát mind a politikai, mint a gazdaságszabályozási reform kormányzati előkészületeiben megjelenik: e mun-

kafolyamatok a változtatás közvetlen időszerűségét hangsúlyozzák.[2]

A leendő új gazdaságszabályozás a következő célokat és alapelveket kell hogy kövesse:

– meg kell teremteni az egységes pénzalapból történő önálló tanácsi gazdálkodás lehetőségeit (feltételeit);

– a szabályozást és tervezését tovább kell nyitni egy racionálisabb gazdálkodást ösztönző, forrásorientált rendszer felé;

– a finanszírozásban a tanácsok területén képződő bevételek kerüljenek túlsúlyba;

– a költségvetési támogatások normatív jellegét erősíteni, a tervalkuk tárgyát képező támogatási sávot szükíteni szükséges;

– demokratikus, nyílt tervezési és támogatási mechanizmusokra van szükség; minden szinten erősíteni kell a választott testületek szerepét;

– a kétszintű igazgatási rendszerben a funkciók és irányítási viszonyok világos körülhatárolására van szükség, meg kell szüntetni a megyei szintnek a helyi alapfokú ellátásra irányuló elosztó és újraelosztási funkcióit;

– a tanácsi intézményhálózat meglévő szolgáltatásait továbbra is működtetni kell (determinált minimum);

– a támogatási rendszer normativitása meg kell hagyja a lehetőséget a tanácsok globális kiadási szintjének központi szabályozására, egyszersmind egyes népgazdasági prioritások (ágazati, naturális preferenciák, területi kiegyenlítés) érvényesítése számára.

2.1. A helyi bevételek

A tanácsi pénzalapok jelenlegi forrásai kb. 50-50%-ban oszlanak meg a központi támogatások és a helyi eredetű bevételek között. Az *állami támogatások* mindenekelőtt a *megyei* tanácsok alapjainak és a *fejlesztéseknek* a finanszírozására koncentrálódnak. A helyi tanácsok között különösen a nagyvárosok és általában a városok igényelnek nagyobb arányú állami hozzájárulást. A községek, kisebb települések tanácsi pénzalapjaiban a támogatáshányad jóval kisebb. Helyenként önmagukban a szabályozott források, még több helyen ezek és az érdekeltségi bevételek együttese gyakorlatilag „önfinanszírozóvá" teszik a tanácsot, legalábbis a ma elismert s az ismert okok miatt „nyomott" — kiadási szintjükhöz viszonyítva.

A helyi bevételek a jelenlegi *érdekeltségi* és *szabályozott* bevételek lehetnek, némileg bővített mértékben és jelentősen módosított tartalommal.

A *helyi adók* (SZJA, ÁFA, vállalati nyereségadó) jelentős forrásbővítő szerepet játszhatnak. A tanácsok általános felhatalmazást kaphatnak arra, hogy valamely közérdekű célra adót állapítsanak meg, amelynek alapját és mértékét ők maguk határoznák meg.

A *személyi jövedelemadó* lakóhelyre szabályozása egyelőre nem változtat azon, hogy a SZJA mai konstrukciójában központilag megállapított (mértékű) adónem. Hosszabb távon indokolt a SZJA és a vállalkozási adó konstrukcióját úgy átalakítani, hogy a központilag szabályozott mérték csökkenjen, s ezzel egyidejűleg a *helyi tanácsok* kapjanak felhatalmazást arra, hogy — az országgyűlés által eldöntött határok között — maguk is *állapítsanak meg* ilyen *adókat*. Ezek már nem progresszív, hanem tanácsonként egységes, lineáris adókulccsal kivetett adók lennének.

Meggondolásra érdemes az az elképzelés is, hogy a SZJA progresszív jellegét a helyi tanácsok közötti jövedelmi viszonyokban már nem kell érvényesíteni. A helyi tanácsok eszerint nem a tényleges adóbefizetések, hanem lakosaik *adóalapja* arányában részesednének ebből a bevételből. Emellett az szól, hogy az adómértékek progressziója a személyi jövedelmeknek az egyes *állampolgárok* közötti arányos megterhelését célozza, s a *települések* lakosainak jövedelmi erejét nem az általuk fizetett adók, hanem a bruttó jövedelmek (az adóalapok) fejezik ki inkább.

Helyi bevételként kezelhető a *települési tulajdon hozadéka* is. A tanácsi tulajdon kereteinek tágításával az önkormányzatok olyan tőkéhez juthatnak, amely a tanácsok gazdasági szerepét és ezzel együtt a tanácsok belső pénzügyeit alapvetően megváltoztatja. A tanácsok az állami területek telkeinek tulajdonjogát megkapva ugyanis alapvetően új pozícióba kerülnek: a gazdálkodó egységekkel szemben tulajdonosként mellérendeltségi helyzetbe emelkednek, a rendelkezésükre álló tőke birtokában pedig a gazdasági racionalitás szabályai szerinti működésre kényszerülnek.

Átengedett bevételként a tanácsoknak részesedniük kellene az ÁFA-bevételekből. A részesedés globális mértékét az országgyűlés határozná meg, míg arányait a tényleges kereskedelmi forgalom. (Ez az eljárás részleges megoldást nyújthatna az üdülőterületek sajátos többletfeladatainak finanszírozásához is.)

Amennyiben a *megyék* elkülönített költségvetéssel rendelkező önkormányzati egységek maradnak (ennek kívánatos tartalmi módosításaira még visszatérünk), akkor mind az SZJA-, mind az ÁFA-bevételekből részesedniük kell.

Kiegészítő forrásként indokolt a *hitelek* szerepének erősítése, ezek a fejlesztések finanszírozásához járulhatnak hozzá. A mainál nagyobb volumenű, különböző lejárati idejű hitelkínálatra lenne szükség. A kamatok a piacinál kisebbek lehetnének, s a fejlesztési célú állami támogatások egyik közvetett formája a kedvezményes és a piaci kamat közötti különbözet átvállalásaként is működhet. Ugyancsak indokolt tartani és továbbfejleszteni az infrastrukturális fejlesztéseket szolgáló *kötvénykibocsátás* rendszerét.

Várhatóan továbbra is fennmaradnak és a helyi eredetű bevételek körét bővítik azok a lakossági befizetések, amelyek a településfejlesztés többcsatornás finanszírozású intézményeinek (például közműtársulatoknak) a forrásaihoz járulnak hozzá. E területeken a tanácsok koordinációs, szervező tevékenységére a jövőben is szükség lesz.

2.2. A központi támogatások normatív rendszere

Az állami támogatások új rendszerére való áttérés voltaképpeni tétje az, hogy miként lehetne felszámolni a működési kiadástervezés eddigi gyakorlatát. Egyben a támogatások egyedi elosztása helyett normatív technikák kidolgozására van szükség.

Alapvetően két megoldás kínálkozik. Az elsőben (A) az állami támogatás továbbra is *forráskiegészítő* jellegű lenne, azaz fennmaradna az egyes tanácsok kiadási igényeinek egyedi számítása. Erre azonban új módszert alkalmaznánk. A második megoldás (B) radikálisabb: ez csupán a támogatásokat allokálná egy új, normatív technikával, az egyes tanácsok kiadási szintjét azonban nyitottnak hagyná, nem korlátozná. (Az utóbbi eljárást — mert eltekint az egyedi kiadásszabályozástól — forrásorientált szabályozásnak is szokták nevezni.)

„A" módszer:

Forráskiegészítő állami támogatásról akkor beszélünk, ha a támogatás célja az, hogy a helyi (szabályozott) bevételeket *feltöltse* az elismert kiadási szintig. Az itt javasolható eljárás hasonlít a jelenlegihez, de — a másfajta kiadásszámításon túl is — nem lenne teljesen azonos azzal.

Itt vissza kell térnünk a *forrásszabályozásnak* egy alapvető kérdésre: arra, hogy megtartsuk-e a különbséget a *szabályozott* és az *érdekeltségi* helyi bevételek között? A forráskiegészítő jelleggel osztott állami támogatás feltételezi, hogy a különbség *fennmarad:* a bevételek bizonyos körét a működési kiadásokhoz rendeli, azaz szabályozott bevételként kezeli. A többi helyi bevételi forrást (ha nem kívánunk visszalépni az

1986 előtti rendszerhez) érdekeltségi forrásként értelmeznénk, azaz az állami támogatások számításakor nem vennénk figyelembe. Az elosztásnak ez a módszere tehát megőrizné a jelenlegi szoros központi kontrollt a kiadási szint fölött, azaz éppen annyira kiadásorientált lenne, mint a mai.

Az eljárásból továbbá az következne, hogy a szabályozott források arányától függően a helyi tanácsoknál az állami támogatási hányad különbözne. Ez ma is így van, az a probléma, hogy mi történjék a „negatív támogatásigény", az úgynevezett túlcsordulás eseteivel?

A túlcsorduló bevételeket eddig általában már a tervezési folyamatban megyei szintre központosították — úgy terveztek, hogy ezek ne is kerüljenek az adott helyi tanácsokhoz. Ezt csak szelektíven, egyedi módon lehetett elvégezni. Mivel javaslatunkban a kiadástervezés nem a *meglévő szolgáltatások* fenntartását, hanem bizonyos kiegyenlítettebb, elismert *kiadási igényt* kíván garantálni, nem tartanánk szerencsésnek a túlcsordulások eddigi, szelektíven „büntető" jellegű kezelését. A túlcsorduló forrásokat a helyi tanácsoknál lehetne hagyni, ide ugyanakkor természetesen nem utalnának kiegészítő állami támogatást. Ez némileg tovább nyitná a szabályozást a forrásorientáltság irányában, s ez elviselhető, ha a központi kontroll alól „kicsúszó" források nem lennének túlságosan nagyok. (A várhatóan sok helyütt túlcsorduló helyi SZJA-bevételek egy részét például egységes arányban a *megyei tanácsi* pénzalapokhoz lehetne szabályozni. Ezzel mérséklődnének a túlcsorduló források, s velük az állami támogatások többlete iránti igény is.)

„B" módszer:

A „B" módszer alkalmazása már gyakorlatilag forrásorientált szabályozást eredményezne. Ha az állami támogatás elosztását csak valamely számított kiadási igényhez és a központi költségvetés lehetőségeihez mérnénk, a központi szabályozás nem foglalkozna többé a helyi bevételek „szabályozott", illetve „érdekeltségi" mivoltával, s így azok helyi mértékével sem. (Globális mértéküket — országos várható összegüket — természetesen sosem hagyhatja figyelmen kívül.)

Ezzel az eljárással kiiktatódna az alkudozásos bevételtervezés és a túlcsordulások problémája is.

A „B" módszer lényege az lenne, hogy a tanácsi támogatásra fordítható költségvetési forrásokat attól függetlenül osztaná el, hogy milyen mértékűek a tanácsok ismert (tervezhető) helyi bevételei. Egy fiktív kiadási igény számítása ekkor is megtörténnék, de ez csak a támogatások normatív elosztásához nyújtana információt. Ennek alapján minden

tanács részesedne támogatásban, és nemcsak azok, amelyeknek helyi bevételei kiegészítésre szorulnak.

A „részfejkvóták" rendszere

Mindkét módszer végső soron hasonló számítási eljárással dolgozna, s úgynevezett *„részfejkvóták"* formájában becsülné az elismerhető kiadási igényeket.

A számítási módszer arra a feltételezésre épül, hogy minden tanácsnak el kell látnia a helyi infrastrukturális szolgáltatások bizonyos meghatározott körét, és hogy ezek fajlagos költségei nagyjából mindenütt egyformák. Így a legtisztább *normatív* megoldás az lenne, hogy a tanácsi kiadásokat *népességarányosnak* tekintjük, azaz egy lakosra mindenütt azonos összegű tanácsi kiadási igényt ismerünk el. Hosszabb távon ezt talán valóban általános követelménynek tehetjük meg. Az eszerint *elismert* kiadási szint nem lenne tekintettel arra, hogy egy-egy településen működnek-e már és milyen színvonalon az igények kielégítését szolgáló létesítmények: ahol igen, ott azok fenntartását, ahol nem, ott a kiépítésüket szorgalmazná. Ezért e normatív kiadási szint meghatározása működtetési és/vagy fejlesztési lehetőségeket egyaránt tartalmazna, a helyi tanácsra bízván, hogy melyikre van inkább szükség.

Az egységes, *népességarányos* kiadási normatívák alkalmazhatósága ugyanakkor hosszabb távon sem egyértelmű. A településméretek egyes küszöbértékei fölött ugyanis olyan szolgáltatások üzembe állítására is szükség támadhat, amelyek kisebb méretek mellett mellőzhetők, vagy amelyeket a közösségi szférán kívül látnak el. Emellett a tömegesség egyéb szolgáltatások esetében is módosíthatja — fölfelé vagy lefelé — a fajlagos kiadásokat. (Erre a problémára vonatkozóan nincsenek egyértelmű nemzetközi tapasztalatok.) Egyelőre tehát nehéz megítélni, hogy a jövőben reális követelmény lenne-e a tanácsi kiadások népességarányos kiegyenlítése.

Ezért érdemes lenne a normatív kiadási igényt úgy meghatározni, hogy az olyan *kiadáscsoportokra* vonatkozzék, amelyek fajlagosai valóban már most is egységesnek feltételezhetők vagy kívánhatók. El kellene tehát különíteni azokat a kiadástípusokat, amelyek a (potenciális) igénybe vevő *lakossági csoportok létszámával* vagy valamely egyéb *mutatóval* arányosak. A többi kiadást — nem lévén alkalmasabb vetítési alap — a népességszámmal arányosnak tekintenénk.

A fajlagosok nevezői lehetnének egyes „érdekelt" korcsoportok (például iskoláskorú népesség), de lehetne más, naturális igénybevételi egy-

ség, például a karbantartandó útfelület vagy a település belterületének nagysága is.

Végül is a számított kiadási igény egyes tanácsi tevékenységekre, kiadáscsoportokra vonatkozó *részfejkvóták* összegeként állna elő. Az „A" módszer alkalmazása esetén ez lenne az az egyedileg számított kiadási *szint*, amelyhez viszonyítva a helyi bevételeket állami támogatással egészítenék ki. A „B" módszert alkalmazva pedig a központ támogatás a „részfejkvóták" meghatározott *hányadát* vállalná magára.

A „részfejkvóták" mind a zártabb („A"), mind a nyitottabb („B") változat esetén azzal az előnnyel járnának, hogy feleslegessé tennék a jelenlegi kiadástervezés aprólékos és mégis torzulásokkal terhelt eljárásait. Egyúttal olyan szabályozott mederbe terelnék az állami támogatások elosztását, amely kizárja az alkudozásos egyedi forráselosztást, az apparátusi döntések helyett testületek döntéseit igényli, s egyben e folyamatból kiiktatja a megyei szintű (ugyancsak valóságosan apparátusi) mérlegelések lehetőségét.

2.3. A fejlesztési céltámogatások

A fentiekben vázolt támogatási eljárásokon kívül szükségesnek látszik a tanácsi fejlesztések külön *céltámogatása* is. Ez az 1986-ban bevezetett módszerek továbbfejlesztésének tekinthető.

A *céltámogatásokat* országosan *egységes feltételrendszer* mellett kellene odaítélni. Számukat esetleg valamelyest a jelenlegihez képest növelni lehetne. Az egyes támogatandó fejlesztési feladatokhoz a hozzájárulás *fix összegű* lenne (létesítményegységekre vetítve), de nem fedezné a fejlesztés teljes vélelmezhető forrásigényét. Így a támogatás minden esetben helyi források mozgósítását is feltételezné. Mivel a pályázati rendszerben előfordulhatnak túljelentkezések (és mert a tanácsi beruházások szinte mindig több évet vesznek igénybe), erre a középtávú tervcikluson belül a központi tervező szervek egyes évek céltámogatási összegének visszafogásával reagálhatnak. Céltámogatásokban mind *helyi*, mind *megyei* tanácsi létesítményfejlesztések részesülhetnének — attól függően természetesen, hogy a középfokú ellátások melyik tanácsszint kompetenciájába és pénzügyi felelősségi körébe tartoznak.

A mai nagyobb *megyei beruházások* jobbára egyedi létesítményeket fejlesztenek. Ennek megfelelően a tervezés koncepcionális szakaszát követően — az adott nem anyagi ágazat hosszú és középtávú koncepciói alapján — a központi tervező szervek tegyenek javaslatot e beruházá-

sok ágazatok közötti arányaira, a létesítmények területi elhelyezésére, a megvalósítás időbeli ütemezésére.

A javaslatvariánsokat az érintett szakmai és területi szervek nyilvános vitában egyeztessék. A végső döntést az országgyűlés vagy illetékes bizottsága hozza meg. Ezzel az egyedi döntés nyílttá, a döntéselőkészítés pedig az érdekviszonyokat felszínre hozóvá, tehát demokratikussá tehető.

A *speciális támogatási alap* a tervezés új elemeként, az általános támogatás normatív rendszerébe nem illeszthető, de társadalom-, illetve gazdaságpolitikai szempontból fontos feladatok megoldását szolgálná. Ilyenek lehetnek az infrastruktúra szempontjából elmaradt térségek felzárkóztatása; agglomerációs vagy más sajátos adottságú térségek, övezetek támogatása. E célra a tanácsi fejlesztési lehetőségek előre meghatározott részét lehetne elkülöníteni.

2.4. A globális kiadási szint szabályozása

Mint korábban már említettük, a tanácsi gazdaságszabályozás és irányítás új rendszerének is számolnia kell a globális kiadási szint központi ellenőrzésével. A gazdaság állandósult egyensúlyi problémái miatt ugyanis a központi kormányzat a folyamatos gazdaságmenedzselésről nem mondhat le, s e beavatkozási formának a tanácsi költekezés szabályozása is részét képezi. A népgazdasági szintű egyensúly megteremtése azonban ne a monetáris és a fiskális szabályozás adminisztratív eszközökkel történő korrekcióján, hanem a jövedelemképződési folyamatok előzetes körülhatárolásán alapuljon. E szabályozási lehetőség arra az összefüggésre épül, hogy népgazdasági síkon a vállalati szféra jövedelmét a GDP felhasználása szabja meg, vagyis a makroprofit a bruttó vállalati felhalmozástól, a költségvetési (államháztartási) deficit nagyságától, a bérből élők túlköltekezésétől és a külkereskedelmi, illetőleg a fizetési mérleg alakulásától függ. A profittömeg képződésének szabályozása, összekötve az árak és a bérek bizonyos mértékű, napjaink gyakorlati tapasztalatai alapján is nélkülözhetetlennek tűnő ellenőrzésével, aztán a népgazdaságban végbemenő teljes jövedelemmegoszlást meghatározza.

A GDP-n belüli bérhányadot ugyanis az összes árbevételnek az összes önköltséghez, valamint a nyersanyagköltségnek és az adóknak a bérköltséghez viszonyított aránya szabja meg, s ez az összefüggés egyben a profit- és az adóhányadot is kijelöli. (A jövedelemmegoszlás alapvető tényezője az önköltségen felüli profitrés, a „felár", mely az

egyes ágazatok, illetőleg vállalatok monopolizáltsági fokától függ.) A fő jövedelemtulajdonosok — vállalatok, lakosság, állam, külföld — közötti jövedelemmegoszlás átfogó körvonalazása esetén a folyamatos gazdaságmenedzselés funkciója csupán az, hogy a vállalati jövedelemképződést, illetőleg a népgazdasági szintű jövedelemmegoszlást megszabó tényezők tervtől eltérő alakulásakor az előzetesen megállapított (és bejelentett) korrekciós intézkedéseket alkalmazza. E beavatkozási forma globális jellegű, azaz sem ágazati, sem területi preferenciákat nem vesz figyelembe. Az önkormányzati gazdálkodást egy ilyen korlátozás csak annyiban érinti, amennyiben a tanácsi költségvetés mérlegegyenlege a tervezettől a tűréshatárt meghaladó mértékben eltér, ebben az esetben viszont a restrikció lineárisan érvényesül. E tervezési rendszerben a kiadási szint túllépése tehát akkor vonja maga után a központi beavatkozást, ha az egyben a deficit növekedését is jelenti. Ily módon az esetleges korlátozás sem sérti a többletbevételi érdekeltséget, s az előzetesen körülhatárolt deficit mértékéig a kiadási szintet is garantálja. (E megoldás esetén a tanácsi költségvetés deficitjének kérdését nem a tanácsi betét és hitelállomány mérlege alapján értékeljük.)

A tanácsi jövedelemképződést, illetőleg a népgazdasági szintű jövedelemmegoszlást alakító tényezők konzisztens rendszer alkotnak, amely azonban — bármilyen központi beavatkozáshoz hasonlóan — a tervezés szintjén egy érdekegyeztetési, érdekintegrációs folyamat eredményeként jön létre. A tervezés megújulása feltételezi, hogy a tanácsi kiadások nagyságrendjét, a bevételi forrásszerkezetet és „a még elviselhető" deficit mértékét nyílt, a párt, az állami és a társadalmi fórumokon lezajló érdeküközések nyomán határozzák meg, melyekben egymással versengő érdekekként léphetnek fel a választási szféra egészének beruházási szándékai, a tanácsi fejlesztési igények, a külgazdasági szempontok.

3. A TANÁCSSZINTEK KÖZÖTTI FELADATELHATÁROLÁS

3.1. A helyi tanácsi feladatok

A feladatelhatárolás nem igérkezik bonyolultnak, minden olyan tanácsi feladatot ide sorolhatunk, amelynek rendeltetése (és gyakorlati igénybevételük) nem lép ki a helyi tanácshoz tartozó település(ek) területéről. A települések *alapfokú ellátásáról* van tehát szó, amelynek tartalma természetesen változó, bővülő, és amelyet nem befolyásol(hat)nak a tanács méretei.

A feladatelhatárolást „alulról" megoldja a helyi feladatok (alapfokú ellátás) elkülönítése. *A középszintű (körzeti) és a megyei feladatok közötti határ meghúzása már nehezebb.* A megoldás végső soron a kétszintű közigazgatás tartalmi jellemzőinek meghatározásától függ, s így szoros kapcsolatban áll az új tanácstörvény kidolgozásával.

Rendkívül fontos tehát a koordináció, a közigazgatási *politikai-szervezeti* reform és a *közigazgatás gazdaságszabályozási* reformjának összehangolása: az utóbbi nem teremthet „kész helyzetet" az előbbi számára, azaz a gazdaságszabályozási megoldás nem determinálhatja a politikait. Mivel a költségvetési reform (az állami pénzügyek új törvénye) a tervek szerint előbb lép életbe, mint a tanácstörvény, az elképzelések mielőbbi egyeztetése szükséges.

3.2. Körzeti (megyei) feladatok

Elvileg három megoldás, a *körzeti intézményirányítás és -fenntartás három változata* lehetséges.

a) A középszintű, körzeti intézmények és szolgáltatások azoknak a *helyi* (többnyire városi) tanácsoknak az intézményei, amelyekben létesítményeik működnek. Jelenleg megközelítőleg ez a helyzet.

b) A körzeti intézmények a „telephely"-tanácshoz tartoznak, de fenntartásukhoz az *igénybe vevő körzet* helyi tanácsai adják össze a forrásokat.

c) Az összes ilyen intézmény és *szolgáltatás megyei körzetszervezéssel, megyei intézményként* működik.

Az *a)* változat (ma is érzékelhető) hátránya, hogy *körzeti* ellátó intézményeket egy *helyi* tanácsi pénzalapból kellene fenntartani, működtetni, jóllehet azokat a helyi tanácsokkal a közműellátáshoz vagy az általános iskolához képest tekintheti *kevésbé helyinek*. Emiatt egyfelől ezek az intézmények — elsősorban ha *fejlesztésekről* van szó — hátrányba kerülhetnek az egységes pénzalap felhasználásakor. A másik oldalról viszont, az igénybe vevő többi helyi tanácsnak semmilyen befolyása nincs a lakosai által is használt szolgáltatás működtetésére, színvonalára. (A városi középiskolák tanulóinak közel a fele bejáró, azaz más helyi tanács lakosa.)

A *b)* változat esetén ez a probléma úgy oldódna meg, hogy az igénybe vevők tényleges számuk arányában mintegy „vinnék magukkal" az intézményfenntartáshoz szükséges hozzájárulást. Ezt lakóhelyük tanácsa fizetné, az kaphatna rá állami támogatást is, egyben az ehhez tartozó döntési jogosultságot. Így viszont az intézmény finanszírozása gyakor-

latilag kikerülne a tanácsi költségvetési tervezés alól, mivel nem lenne egy olyan helyi tanácsi költségvetés, amelyen belül az erre fordítandó kiadásokat mérlegelni lehetne (szemben másokkal).

A *c)* változat a körzeti szolgáltatások, intézmények megyei szintre történő recentralizálásával járna, ami az egész tanácsi szervezetrendszerre is — természetesen — hatással volna.

Azt a problémát, hogy legyen-e *megyei szintű önkormányzat*, vagy megyei területszervezéssel csupán dekoncentrált állami *hivatalok* működjenek, ebből a szempontból a következőképpen fogalmazhatjuk meg: melyik (milyen szintű) tanács költségvetéséből kell finanszírozni a körzeti hatósugarú szolgáltatásokat? Mivel a finanszírozás részben helyben képződött, részben állami támogatásként kapott bevételekből történnék, a kérdés úgy is feltehető, hogy ki kapja meg az ilyen címen tervezett állami támogatásokat (részfejkvótákat), és ki, milyen motivációkkal tegye hozzá ehhez a „saját" pénzét?

Az *a)* változat (helyi tanácsi intézmények, helyi finanszírozással) problémáiról már szóltunk. Kiegészítésül meg kell jegyezni, hogy külön feladatként jelentkezne az *ellátási körzetek* meghatározása. A különböző középfokú (-szintű) létesítmények valóságos ellátási körzetei részint időben *változóak* (középiskolák), részint *átfedéseket* tartalmaznak, sőt akár egy-egy intézményre vonatkozóan még szakmánként is eltérhetnek (kórházak, szakrendelők). Bizonyára el kellene kerülni, hogy az ennyire eltérő sajátosságokkal rendelkező szolgáltatásokat egységes, merev „ellátási körzetekbe" rendezzük, s így voltaképpen visszacsempésszük a *járási* egységeket. A körzetelhatárolást ezért legalábbis intézményenként kellene elvégezni — a dolog még így is mesterségesnek ígérkezik. Az érintett helyi tanácsoknak egy-egy középtávú tervidőszakra vonatkozó, kistérségi kompromisszumot kellene kötniük ezekben a kérdésekben. Bonyolult biztosítékokat is ki kellene dolgozni, amelyek megakadályozzák, hogy a „körzeten" kívülre került tanácsok lakói (középiskolába jelentkező gyerekek, gyógyításra váró betegek) hátrányba kerüljenek az egyszeri kompromisszum következtében. Hasonló gondokat ígér a *b)* változat (helyi tanácsi intézmények, közös finanszírozás) is. Ekkor az érintett helyi tanácsok kapnák meg az adott célra számított részfejkvótákat. Mivel ezt a pénzt — meg a sajátjukat — a maguk döntései alapján költenék el, várhatóan heves vitákkal járna a korrekt finanszírozás. A körzeti intézményeket irányító részautonómiákban a többségi elv bizonyos erőszakossággal kényszerítené ki az arányos teherviselést. Azon túl, hogy mint említettük, a finanszírozás kötötté, azaz közvetlenül az *egyes intézményekben* szólóvá válhatna, ami lényegében leválasztaná a

körzeti intézményeket a tanácsi gazdaságról. Itt is szociális veszélyeket rejthet természetesen az, hogy az egyes helyi tanácsok korrekt módon, vagy netán vonakodva járulnak hozzá az igénybe veendő szolgáltatás (intézmény) költségeihez.

A felsorolt problémákra a megyei intézmények (*c)* változat) rendszere viszonylag egyszerű megoldással szolgál. Ebben az esetben azonban az azonos rendeltetésű intézmények arányosan folyó finanszírozása és fejlesztése megkövetelné, hogy az irányítás és a tervezés *testületi kontroll* alá kerüljön. Ez pedig már önmagában is életre kellene hogy hívja (vagy életben tartaná) a *megyei tanácstestületeket.* (Összetételük, megválasztásuk módja többféle lehet.) Nézetünk szerint mindenesetre ez a megoldás, bár megtartja a megyék tervező-elosztó szerepét, egyben korlátozná is azt, és *nem hierarchikus* keretek között racionális és demokratikus választ adhatna a másik két eljárás — működésképtelenséggel fenyegető — nehézségeire. A megoldás *demokratikus* mivolta tudniillik nem az igazgatási szintek számán vagy az intézményirányítói jogkörök hovatartozásán múlik, hanem ugyanazon, mint a helyi tanácsi működés esetében: *a testületek, a tisztségviselők és a szakapparátusok* megreformált *viszonyrendszerén.*

E megoldás *hátránya,* hogy a mai helyzethez képest egyfajta recentralizációt jelentene. Ez azonban valójában csak látszólagos, mert a megye szerepe a körzetszervezés koordinálására szorítkozna, az eszközellátás — az alkumechanizmust kizáró — normatív jellegű lenne.

Egyértelműen *előny* viszont, hogy a meglévő ellátóképesség racionális hasznosítását segítené, a feladattal arányos pénzeszközellátást garantálná, kiküszöbölné a finanszírozással kapcsolatos vitákat, illetőleg adott esetben az ellátásból való kizárást. Megjegyzendő: a *körzetszervezés,* a fővárosban a kerületi tanácsok között ma is *élő gyakorlat!* A helyi feladatokéval analóg kiadástervezés a *körzeti* szolgáltatások területén az lehetne, hogy *további kiadási elemeket,* azaz további speciális „fejkvótákat" és azokhoz hiteles vetítési mutatószámokat számolunk. Ezeket azután az érintett, fenntartó tanácsok elismert kiadási igényéhez hozzáadva, a rendszerbe illeszkedő mértéket kapunk.

Kérdés a *körzetek* pontos *lehatárolásával* kapcsolatban az *a)* és *b)* változatnál vetődne fel. A *c)* változat esetén nincs probléma: a körzet teljes lakónépessége és 15—18 éves korú lakói képezik a vonatkozó vetítési alapot. Ha ezek az intézmények *helyi* tanácsi kezelésben maradnak, nehezebb a helyzet, mert a valóságos ellátási körzet részint nem állandó, részint átfedéseket tartalmaz (például középiskolák), és még a szakorvosi és kórházi körzetek is eltérnek a *közigazgatási* beosztástól,

sőt esetenként szakmánként is különböznek. *Mindezeket figyelembevéve is, a c) változat látszik racionálisabb megoldásnak.* Az ellátandó terület lehatárolása így kevesebb vitára ad okot. Az intézmény- és feladattípusok körzeteit illetően megyei szinten valóban viszonylag teljes az áttekintés.

A mai *megyei* intézményi és szolgáltatási körben a kiadási igény vetítési alapja javarészt a teljes megyei *lakónépesség* lehetne.

Egyes szolgáltatásoknál (például szociális otthon, gyógypedagógia) mérlegelhető, hogy érdemes-e az elismert kiadási igény számítása során az érintett *korosztályokra* vetíteni egy-egy elkülönített „fejkvótát". Megjegyezzük, hogy a tényleges kiadások fajlagos értékei e nagyobb (megyei) léptékben kevésbé is szóródnak, mint a helyi tanácsi kiadások, ezért járhatónak látszik az egységes fejkvóta alapján történő számítás. (A törésszerű változtatások elkerülését, az áttérést időben elhúzva, fokozatosan leépülő, átmeneti, kiegészítő támogatással lehetne megoldani.)

Elismerve, hogy létezik *megyei* tanács, a támogatások (részfejkvóták) meghatározásához a fenti megoldást javasoljuk. Ha azonban megyei önkormányzatok nem működnének (ami a *körzeti*-középfokú ellátások szervezeti-finanszírozási megoldásától is függ), akkor elképzelhető, hogy az egy-három intézménnyel rendelkező mai megyei feladatok közvetlen kormányzati (minisztériumi) irányítás alá kerülnek. Ez azt jelentené tehát, hogy leválnának a tanácsrendszerről, és kikerülnének annak pénzügyi felelőssége alól is, mi ezzel nem értenénk egyet.

4. TANÁCSI BELSŐ PÉNZÜGYI DÖNTÉSEK

Az előzőkben vázolt tanácsi szabályozórendszer keretei között az önkormányzatok gazdálkodása, saját belső pénzügyei is átalakulnak. A kiadási szint előírásától és a kiegészítő jellegű állami támogatási gyakorlattól megszabaduló tanácsok számára *új gazdálkodási feltételek* jönnek létre. A normatív állami támogatások biztosításával a tanácsok legalább rövid távon előre kalkulálható összegű forráshoz jutnak: a többcsatornás költségvetési elosztási rendszerben a központi kiegyenlítő célú és ágazati programokhoz kötődő támogatások elkülönülnek a normatív hozzájárulásoktól, és ezzel funkciójuk és elosztásuk módja is tisztázódik. Az állami támogatások folyósításának új gyakorlata a saját, helyi források jelentőségét is átértékeli. *A tanács számára a saját bevételek növelése válik elsődleges gazdálkodási céllá, hiszen a*

rögzített összegű állami támogatások mellett a helyi források bővítésével juthat többletbevételhez. Ez a fajta közvetlen bevételi érzékenység és a kiszámítható állami, központi költségvetési magatartás a tanácsi belső gazdálkodás szabályait több ponton is átrendezi. Új feltételek között születnek a tanácsi testületi döntések, megváltozik az apparátuson belül a pénzügyi és a szakosztályok viszonya, valamint más módon szabályozható az intézmények működése.

a) A testületek és a tanácsi apparátus kapcsolata költségvetési ügyekben azért alakul át, mert az új szabályozási viszonyok között a tervezés és a tanácsi döntések korábbi kötöttségei oldódnak. *Ez viszont megnöveli a tanácstestület pénzügyi felelősségét,* mivel az egyes szakfeladatok költségeit, a rendelkezésre álló források elosztását évről évre újra a tanácstestületnek mérlegelnie kell. A költségvetési támogatások többsége nem kötődik szakfeladatokhoz és ezen keresztül meghatározott intézményekhez, ezért a testületek szabadon dönthetnének a rendelkezésre álló saját források és a támogatások együttes összegének ellátási feladatok közötti felosztásáról.

Ez a szabályozás és az ebből adódó új információs és tervezési rendszer a testületek operatívabb működését teszi szükségessé. A költségvetési tervezés korábbi apparátusi jellege megváltozik, mivel minden ellátási feladat és költségvetési előirányzat testületi döntéssel mérlegelhető és alakítható. A tanácsi szakigazgatás feladata olyan költségvetési terv készítése lesz, amely ezt a fajta testületi működést a legjobban segíti. Ennek módszere a feladatok teljes költségigényének számítása, egy feladatra vonatkozóan a beruházási és a működési költségek összevetése, alternatív költségvetési tervek kidolgozása lehet.

b) Nemcsak a tanácsi szervezet működése alakulhat át az új szabályozórendszer következményeként, hanem a testületeknek is közelíteniük kell a szakmai-pénzügyi problémákhoz. Ez csak úgy érhető el, ha a tanácstagok különböző *bizottságokban* részt vesznek az apparátusok gyakorlati munkájának irányításában. Természetesen nem az ismétlődő, mindennapi feladatokat kell közösen végezniük, hanem az ellátás fontosabb kérdéseit, az intézmények működtetési gondjait kell együttesen megoldaniuk. Így a bizottságokon keresztül a testületek már a problémák keletkezésekor alakítani tudják az apparátusok döntéseit. *Ezzel részben megakadályozható a finanszírozási kényszerpályák kialakulása.* A szakigazgatás információs előnyéből következő apparátusi befolyás mérsékelhető, a testületek kényszerű passzivitása csökkenthető. A bizottsági irányítási forma *a pénzügyi szakigazgatás és a többi szakosztály* kapcsolatát is átalakítja. A szorosabb testületi kontroll

következtében az ágazati, szakmai irányítás mai tanácsi szervezeten belüli pozíciója erősödik, mivel így a költségvetési tervezés kevesebb előírást közvetít a pénzügyi szakigazgatáson keresztül az egyes szakosztályok és az intézmények felé. Ha a tanácstestület a legfontosabb finanszírozási kérdéseket eldönti, akkor ezek után már az előirányzatok nagyobb része utalható a szakmai irányítás hatáskörébe.

c) A nagyobb ágazati, szakmai befolyás az *intézményfinanszírozás* jellegét is módosítja. Ha a tanácsi intézmények működése elsősorban nem a költségvetési előírásokat közvetítő pénzügyi irányítástól függ, akkor az intézményi gazdálkodás is jobban alárendelődik a szakmai céloknak, és az intézmények is nagyobb önállósággal látják el feladataikat. Az intézményi működés legfontosabb feltétele az, hogy rögzítettek legyenek az intézményi alapvető feladatok és az egyéb járulékos, vállalt feladatok. Ehhez a tanács mint fenntartó és az intézmény között „szerződéses" viszonyt kell kialakítani, mert csak így jöhet létre egy másfajta finanszírozás és hatékonyabb pénzfelhasználás. Az alapfeladatokhoz garantált tanácsi támogatás jár, a vállalt többletfeladatokhoz pedig az intézménynek kell megszereznie a forrásokat.

A tanácsi támogatás módszere lehet sokféle: egyedi fenntartási költségmérlegelés (a mai ráépítéses rendszer szerint), szakmai és béreloirányzatok normatív lebontása, a mindenkori intézményi költségek adott százalékának biztosítása, innovációs alapok meghirdetése és pályázati úton történő elosztása stb.

A többletfeladatok elvégzésére az intézmény saját bevételei és egyéb pénzszerzési lehetőségei szolgálnak. Ezek növelésében, felhasználásában az intézménynek teljes önállóságot kell kapnia, mert csak így teremthető meg a gazdálkodási érdekeltség. Az intézmény és a fenntartó viszonyában tehát szintén „nettó" pénzügyi kapcsolatot kell kialakítani. Az intézményi gazdálkodás akkor fog alárendelődni a szakmai céloknak, ha egyértelműen meghatározott az az ellátási feladatkör, amit az intézménynek el kell látnia. Ehhez a feladatcsoporthoz lehetőség szerint olyan mérhető teljesítménymutatót kell kötni, ami jól követi a végzett szolgáltatás költségeinek változását. A tanács feladata csak az intézményi outpout előírása és számonkérése, valamint a kialkudott költségek fedezetének biztosítása.

A teljesítményfinanszírozás nem terjeszthető ki egyformán az összes tanácsi intézményre, illetve egy intézményen belül minden költségfajtára. Sok esetben egy településen belül is annyira szóródnak a fajlagos költségek, hogy még azonos intézménytípusra sem alkalmazhatók az ilyen jellegű normák. (Különösen veszélyes lenne központi szinten

meghatározni ezeket a költségfajlagosokat, mint ez az ágazati irányítás részéről szándékként az utóbbi időben ismét tapasztalható.) A pénzügyi tervezés és a költségvetési elosztás során a szakmai szempontok érvényesítésének alapvető feltétele a „fogyasztói" képviseletet is ellátó *ágazati bizottságok* működése. A testületi befolyás egyrészt lehetőséget ad az ágazatba tartozó, hasonló típusú intézmények ellátási feladatainak, költségigényének tanácsi elfogadtatására, másrészt egy bizottság az intézmények tevékenységét is alakítani képes. Az ilyen jellegű, a szolgáltatást igénybe vevőket is magába foglaló testületeket természetesen intézményi szinten is meg kell szervezni. Pontosabban: az ágazati bizottságoknak már ezekre kell épülniük, az intézményt irányító önkormányzatok képviselőiből kell állniuk.

d) Sok esetben intézményfinanszírozási problémaként jelenik meg a közös tanácsokon belül a *társközségek* kapcsolatának rendezése. A tanácsegyesítések felgyorsulása óta állandóan napirenden lévő társközségi önállóság a költségvetés terén elsősorban hatásosabb képviseletet tesz szükségessé. Nem képzelhető el mindenhol az intézményfenntartási, fejlesztési feladatok újabb felosztása a társközségek között, de bizonyos források és feladatok megoszthatók közöttük. A feladatfelosztásra általános érvényű szabályt nem lehet kimondani, hiszen tanácsonként változik a társközségek igénye. A közös tanácson belüli intézményirányítás és költségvetési decentralizáció következményeként az elöljáróságok lesznek felelősek a szolgáltatásokért.

A bevételek képződésében már egyértelműbben megfoghatók a megosztás elvei. Olyan forrásokat kell a társközségekhez irányítani, amelyben közvetlen helyi érdekeltség fedezhető fel. Ezek inkább csak a lakossági bevételek, amelyek azonban a következő években községi, nagyközségi szinten jelentős összegek lehetnek: SZJA, helyben kapott ÁFA, üdülőhelyi díj stb.

JEGYZETEK

1. Az 1971-től érvényben volt tanácsi szabályozási és tervezési rendszert a hetvenes évek elejétől kezdve számos írás elemezte a szakirodalomban, amelyek közül több intézeti kutatásaink eredményeit foglalta össze. A témával összefüggésben említhető:
– Cikksorozat és vita a Pénzügyi Szemle, 1972. és 1973. évfolyamaiban.
– Szoboszlai György – Wiener György: Településfejlesztés, települési vonzásfunkció és közigazgatás. ÁSZI 1980.
– Wiener György – Szoboszlai György: Önkormányzat és gazdaságirányítás. Közgazdasági Szemle, 1980/7, 8. szám.

– Wiener György: Az infrastruktúra és a tanácsi gazdálkodás fejlődése 1976–1981. ÁSZI 1982.

– Vági Gábor: Versenyzés a fejlesztési forrásokért. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1982.

A jelenlegi tanácsi szabályozórendszerről és tervezési eljárásokról írtak szakirodalmi háttere:

– Vági Gábor: A tanácsi gazdálkodásról. ÁSZI 1986.

– Vági Gábor: Válasz a TÉT kérdésére. *Tér és Társadalom*, 1987/3. szám.

– Péteri Gábor: Mit tehet a tanács, ha csökken a pénze? ÁSZI 1987., valamint azok a megyei, városi és községi tanácsi esettanulmányok, amelyeket az ÁSZI megbízásából a tanácstörvény előkészítő munkálatainak keretében Baranya és Győr-Sopron megyékben készültek.

2. A tanulmány javaslati részének szakirodalmi előzményei:

– Péteri Gábor: A fejlesztési célú állami támogatások elosztása. ÁSZI 1984.

– Vági Gábor: Javaslat a fejlesztési fejkvóták differenciálásának módszereire. MTTH–ÁSZI 1985.

– Vági Gábor: A tanácsi gazdálkodásról. ÁSZI 1986.

– Wiener György: A tanácsi tervezés koncepcióvázlata. ÁSZI 1988.

– Vági Gábor – Ferenczi József: A tanácsi gazdaság egységes feladatszemléletű szabályozásának prekoncepciója. *Állam és Igazgatás*, 1988/7. szám.

A költségvetési reform előmunkálatainak során a Pénzügyminisztériumban alternatív javaslat készült. Ennek alapvonásairól lásd:

– Dr. Szántó Gergely – Dr. Varga Sándor: A tanácsi gazdálkodó rendszer továbbfejlesztése. *Állam és Igazgatás*, 1988/7. szám.

A két egymáshoz több vonatkozásban közeli koncepció összevetésére a tanácstörvényhez kapcsolódó munkálatokban vissza kívánunk térni.

MEGYEREFORM — MEGYEI TANÁCS NÉLKÜL*

KÖRZETI SZOLGÁLTATÁSOK A HELYI-TERÜLETI KÖZIGAZGATÁSBAN

A tanácsrendszert a közeli jövőben a helyi (települési) önkormányzatok rendszerével kell felváltani. Az egyenlő jogi státusú települési önkormányzatok lennének felelősei továbbra is az úgynevezett alapfokú intézményhálózatnak, a helyi közösségi szolgáltatások (mint a lakóhelyhez kapcsolódó ellátások) működésének. Ehhez gazdálkodási autonómiára, garantált megosztott adókra, helyi adókra és normatív állami támogatásokra lesz szükségük.

Mi történjék azonban az egy-egy településen (vagy néhány faluból álló mikrokörzeten) túlnyúló, *körzeti hatósugarú* szolgáltatásokkal? Mivel igénybevételükben több — esetenként több tucat — település érdekelt, kézenfekvő alapelv, hogy fenntartásuk, finanszírozásuk is valamilyen *közös* formában történjék. De hogyan értelmezzük azt, hogy ezek *közös feladatok*? Fel kell tennünk a kérdést: milyen közigazgatási szinten, léptékben, milyen aggregáltsági fokozaton képzeljük el közös ellátásukat? Hiszen közös megoldás az is, ha *egy-egy intézményt* együttesen tartanak fönn az érintett helyi önkormányzatok, azután az is, ha a *székhelytelepülések* a fenntartók, de a „környék" is hozzájárul a költségekhez, vagy lehet közös fenntartó egy-egy *városkörnyék* önkormányzatainak együttese, végül a települési önkormányzatok *megyénkénti* — vagy akár még nagyobb térségi — együttese is.

A kérdés természetesen közvetlenül átvezet a megyei szint közigazgatási szerepének újraértelmezéséhez. A probléma elsősorban *politikai*

* Megjelent a *Tér és Társadalom* 1989. 4. számában. Lásd még *Az önkormányzatok állami támogatása és körzeti szolgáltatásai* című tanulmányt (ÁSZI, 1988.).

természetű, de pénzügyi dimenziókban mérve is jelentős. Ma a tanácsi *működési kiadások* összegének (a főváros kiadásait is beleértve) kereken az egyötödét a megyei tanácsok használják fel. A főváros nélküli „vidék" kiadásaihoz mérve ez az arány kb. egyharmadnyi. Egyes érintett ágazatokban (ismét csak a 19 megye, a „vidék" összes kiadásaihoz viszonyítva) a megyék kiadásai így részesednek: az egészségügyben 46%-kal, a szociális ellátásban 20%-kal, az oktatásban 14%-kal. Hasonló vagy még nagyobb a súlya a megyei tanácsoknak a *fejlesztési kiadásokban,* hiszen a jelenlegi rendszerben területi elosztó funkciójuk még igen erős. Az összes fejlesztési kiadás 30%-át (100% = „vidék"), ezen belül az egészségügyieknek 68, a középiskolaiaknak 57, az általános iskolai (!) fejlesztéseknek 29%-át a megyei tanácsok fizetik. Ha nem a megyék súlyát keressük a közigazgatási szintek közötti munkamegosztásban, hanem a *körzeti jellegű* (nem helyi) *feladatokét az összes tanácsi feladat között,* nagyságrendileg hasonló az eredmény: a működési kiadásoknak több mint a 35%-át ilyen körzeti intézmények használják fel.

A közös fenntartás említett problémái a finanszírozás oldaláról is megfogalmazhatók. Először is: mely önkormányzatok járuljanak hozzá — és milyen mértékben — saját forrásaikból e közös szolgáltatások működtetéséhez, fejlesztéséhez? Másodszor: hová kerüljön (első lépésben) a normatív állami támogatás? És végül: milyen szinten, kinek a költségvetésében találkozzék (először) ez a két forrástípus?

A körzeti feladatok ellátása, intézményhálózatuk működtetése elvileg négy szinten történhet:

1. a *helyi* önkormányzatok *közös* feladataként, társult formában;
2. az intézmény *székhelyének* fenntartásában (többnyire valamely kistérség központi helyzetű településének önkormányzata által);
3. *regionális (megyei)* szintű koordinációban és fenntartással;
4. az önkormányzatok tevékenységi köréből kiemelve, *központi* (főhatósági) fenntartással.

Mivel a tárgyalandó szolgáltatások és a meglévő intézményhálózatok specializáltságuk és ellátási körzeteik tekintetében igen sokfélék, a feladat nem az, hogy a felsorolt lehetőségek közül *válasszunk,* hanem hogy végiggondoljuk a különböző *kombinációik* értelmét. Az ésszerű megoldások bizonyára attól függően változnak, hogy *melyik* intézménytípusról van szó éppen.

Ezért érdemes a körzeti intézményeket különböző típusokba, csoportokba sorolni. Az ágazat mint tagoló elv itt nem használható. Így az intézményhálózat *sűrűségét, ellátási körzetének méreteit,* valamint azt

a körülményt tehetjük meg csoportosítási ismérvnek, hogy az adott intézménynek van-e *regionális szakmai centrumszerepe* (akár erőteljesebb specializáltsága, akár jobb szellemi és anyagi kondíciói révén).

Négy — elnagyolt — típust különböztethetünk meg:

a) azokat az intézményeket, amelyekből *megyénként egy-kettő működik*, s azonos feladatú (de „alacsonyabb fokú") intézmény a megye területén nincs (például: GYIVI, csecsemőotthonok, színházak, levéltárak);

b) olyanokat, amelyekből *megyénként* ugyancsak *egy* van, de amelyek egy-egy kiterjedtebb intézményhálózat *megyei hierarchiájának csúcsán* állnak (például: megyei könyvtárak, megyei kórházak, megyei művelődési házak);

c) olyan intézményeket, amelyekből megyénként 2-5 van, gyakorlatilag azonos tevékenységi profillal (például: időskorúak szociális otthonai, a városi-falusi múzeumok);

d) végül olyan intézményeket, amelyek teljes városkörzeteket, kistérségeket látnak el, hálózatuk *megyénként 5-40* egységből is állhat (például: városi kórházak, középiskolák, szakrendelők. Ide sorolnám a speciális szakmai képzést nyújtó szakmunkástanuló intézeteket és szakközépiskolákat is, függetlenül attól, hogy ezek beiskolázási körzete gyakran jóval túlnyúlik a mai megyehatárokon).

KÖZÖS FENNTARTÁS HELYI SZINTRŐL

Ez az „alulról építkező" megoldás elvileg minden intézménytípusra vonatkozhat. Tulajdonképpen azt jelentené, hogy a helyi önkormányzatoknak nyújtott részfejkvóták az összes körzeti jellegű szolgáltatás állami támogatását magukban foglalják.

Az egyszerűség kedvéért gondoljunk például a *középiskolák* közös fenntartására. (Általában az intézményfenntartás szervezeti és finanszírozási nehézségei a *c)* és *d)* típusú, nagyobb számban előforduló intézményekre koncentrálódnak.) A középiskolai oktatást az állam viszonylag egzakt részfejkvóta segítségével támogathatja: a 14—18 éves korosztályhoz tartozó fiatalok után fejenként X Ft-ot ad. A támogatást minden települési önkormányzat megkapja. Mi történik ezzel az összeggel?

Bár a helyi önkormányzat *elvileg* szabadon rendelkezik a különböző címeken juttatott központi támogatással, ebben az esetben méltányosnak tetszik, hogy a középiskolai igények címén kapott pénzt valóban az

ott lakó középiskolások taníttatására fordítsa. Ezzel máris úgynevezett voucher-rendszert vezet be (a tanulók „magukkal viszik" a támogatást), és így az állami hozzájárulás automatikusan kötött rendeltetésűvé változik.

Ez az összeg ráadásul *nem elég* a környékbeli intézmények fenntartásához: *helyi bevételekből* még ki kell egészíteni. Igen, de mennyivel? A mezőgazdasági gépszerelők szakmunkástanuló intézete többe kerül, mint a gimnáziumi matematikatagozat, vagy mint a lakatos ipari tanulók képzése. A helyi önkormányzat kénytelen ezt tudomásul venni, s hogy mégis takarékoskodhassék, sajátos „pályairányítási" gyakorlat veszi kezdetét a helyi általános iskolában. Képzelhetni. Még a továbbtanulásról teljes egészében lebeszélt gyenge tanulók is pénzt hozhatnak a konyhára. Ez a látomás teljesen logikus következmény — de üdvösnek aligha mondanánk.

Most pedig, hogy az „egyszerű" esetet bonyolultabbal váltsuk fel, gondoljunk a reumatológiai szakrendelés és a városi múzeum fenntartására. Egy környékbeli falusi önkormányzat számára mindkét intézménytípus fenntartási kötelezettsége egy *népességarányos* részfejkvótában jelenik meg. Már a támogatást sem képes tehát értelmesen felosztani a két intézménytípus között. Nem beszélve a saját (helyi forrásból eredő) hozzájárulásáról. Vagy hogyan viszonyuljon a kórházi nőgyógyászati osztály fenntartásához, amikor propagatív korú nőnemű lakosa alig van, viszont a népességének 60%-a reumatológiai eset?

Ellenvetéseimet sajnos nem érinti, hogy az egészségügyi ellátáshoz a társadalombiztosítás, a szakképzéshez a vállalati szféra is hozzájárulhat. A helyi önkormányzatok számára egy ilyen közös fenntartási modell kényszerhelyzeteket vagy értelmesen megoldhatatlan dilemmákat ígér, s ezért *ezt a megoldást rossznak tartom.*

Határeseteket képeznek azok az inkább *helyi* jellegű (alapfokú) szolgáltatások, amelyek településközi fenntartása eddig is megoldhatónak bizonyult — valószínűleg éppen az áttekinthetőség, a *kisebb lépték* következtében (közös óvodák, általános iskolák stb. működtetése). Ha a nagyobb léptékű, tágabb ellátókörzetű szolgáltatások fenntartását nagyobb léptékű szervezetekre és pénzalapokra bízzák, inkább lehet arra számítani, hogy az ellátás semlegesebb, kevésbé részrehajló lesz, s nem övezik kisszerű konfliktusok.

A SZÉKHELYTELEPÜLÉS MINT FENNTARTÓ

A korábban megyei fenntartásban működött középiskolákat és kórházakat a nyolcvanas évektől kezdve több helyütt a székhelyük (általában városok) tanácsaihoz decentralizálták. A tervezés és finanszírozás eddigi rendszerében ez egyszerűen az intézményi „keretek" decentralizálásával járt: az adott tanács költségvetésének engedték át a szóban forgó intézmények költségvetését.

Mi történnék a normatív támogatások bevezetése nyomán? Hogyan kellene allokálni a támogatásokat, és hogyan egészítenék ki ezeket a helyi források?

A normatív támogatást ezúttal nem a székhelytelepülés, hanem a teljes *ellátandó körzet* potenciális igénybe vevőivel számolva kellene allokálni. A középfokú oktatási intézmények diákjainak például kereken a fele más település lakója (bejáró vagy kollégista). Így a székhelyváros önkormányzatának meg kellene kapnia a saját és a környék 14—18 éves lakói után járó normatív támogatást, részfejkvótát.

Csakhogy mit jelent, *mekkora a körzet?* Példánknál maradva, ehhez adminisztratív *beiskolázási körzethatárokat kellene* megrajzolni. Ezek azonban a gyakorlatban évről évre változnak. A körzet falusi települései szemszögéből nézve pedig középiskolai hovatartozásuk sosem egyértelmű: minden égtáj felé, több középiskolába küldenek gyerekeket. Egyértelmű besorolásuk nem kényszerítené ugyan őket arra, hogy csak a „kijelölt" városban taníthassák tovább diákjaikat — de magának a besorolásnak az erőltetettsége nyilvánvaló.

Másrészt ellentmondás keletkezne a diákokat fogadó városok viszonyában a vidék falvaihoz. Amelyik falu már egy másik város középiskolai körzetéhez tartozik, onnan miért is fogadna jelentkezőt a város? Elvégre ehhez nem kap központi támogatást. Természetesen nem hiszem, hogy mindez ilyen sarkított fogalmazású konfliktusokban jelenne meg, de el kell fogadni azt az igényt, hogy e közösen használt intézményeket méltányos elveken, valóban közösen tartsák fönn. (Az előző pontban sem magát a közös fenntartás gondolatát támadtam, és itt sem: éppenséggel ennek optimális formáját keresem.)

Még bonyolultabb a kérdés az olyan intézmények esetében, mint az orvosi szakrendelők, amelyek ellátási körzetei szakmánként különböznek (bár jelenleg inkább előírtak, mint a középiskoláké). Ha az orvos- és intézményválasztás szabadságára nem gondolunk is, az intézményi körzethatárokat szinte lehetetlen megállapítani.

A „körzeti részfejkvóták" használata esetén egyébként a városi tanácsoknál jelenne meg az a probléma, hogy az egyes népességarányos fejkvótákat különválasszák egymástól. Ha például a középiskolai oktatás egy 60 ezer lakosú körzetre számítva, a kórházi ellátás viszont egy 100 ezer lakosú körzet alapján kapná a normatív támogatást, nehezebb és konfliktustelibb lenne a támogatások felhasználása, intézmények közötti allokálása.

Itt jelent azután igazi nehézséget, hogy a *helyi bevételek* hogyan, kinek a forrásaiból járuljanak hozzá az intézményfenntartáshoz. A közös finanszírozás igényének ebben is érvényesülnie kell.

A jelenlegi adórendszerben nincs körzeti jellegű önkormányzati adóbevétel: a SZJA a *helyi* tanácsokhoz kerül. Elvileg a következő megoldások képzelhetők el:

a) Helyi szintről átengedett adóbevételek; egy körzet (például városkörnyék) tanácsai *átengedhetik* adóbevételeik egy részét a körzeti szolgáltatásokat nyújtó település(ek)nek. Ez még a legegyszerűbb esetben is azzal jár, hogy az (egyenként is) mesterséges körzethatárokat szükségképpen „egybe kell csúsztatni". (A szociális otthon felvevőkörzete egybeesnék a gimnáziuméval.) A körzethatár értelmezése így még erőltetettebb lesz. Egyúttal az érintett környékbeli települések joggal várják el, hogy a központi helyzetű város önkormányzata ezt a pénzt *különítse el* a saját helyi feladatainak forrásaitól, s ne lépjen fel új típusú újraelosztó hatalomként. Ezzel mintegy külön *„körzeti költségvetés"* keletkeznék a *városkörnyék* aggregáltsági szintjén. E pénzalap bizonyára magához vonná a körzeti ellátások címén kapott *normatív támogatásokat* is. Így — a város szempontjából — a körzeti intézmények lényegében megszűnnek a saját intézményei lenni. A megoldás tehát megszünteti önnön alapelvét.

Másrészt a „körzeti költségvetés" fölé olyan *testületet* kell rendelni, amely az összes igénybbe vevő település érdekeit megjeleníti. Ezt nem feltétlenül a *járások* újraéledéseként kell elképzelnünk: a szóban forgó testület csak a döntési körébe vont szolgáltatások fölött diszponálna. A helyi önkormányzatok *intézményfenntartó célszövetségének*[1] tekinthetnénk; a gond vele nem az, hogy mint intézményfenntartó tulajdonképpen a városi önkormányzat helyébe — vagy mellé — lép, hanem sokkal inkább az említett, mesterséges és értelmesen meg sem vonható határai.

b) „Körzeti" tartalmú megosztott adók bevezetése. Ha a városok, a körzeti intézmények székhelyei olyan adóbevételekhez is hozzájutnának, amelyek nem szigorúan helyben, hanem a *körzetükben képződné-*

nek, akkor nem lenne szükség az általuk ellátott falvak adóbevételeinek „összeadására". Ilyen adó lehetne például a *vállalkozói nyereségadó* (VÁNYA).

A város-községi hozzájárulás (VKH), a személyi jövedelemadó elődje, a tanácsok bevételei közt nagyjából ilyen konstrukcióban működött. Összegét az adózatlan vállalati nyereség százalékában határozták meg, és minden telephelynek jutott (illetve tulajdonítottak) belőle. Feltételezték, hogy egy-egy vállalati telephely — amelynek saját elkülönített nyeresége csak a legritkább esetben van — az általa felhasznált bértömeg arányában járul hozzá a vállalati nyereséghez. A VKH-t tehát előbb vállalati szinten állapították meg (bárhol volt a vállalat központja), majd a telephelyek közt szétosztották aszerint, hogy ezek mekkora hányadot használtak fel a vállalat teljes bértömegéből. A számítási eljárás különösebben nem kifogásolható. Az érintett településeket ugyanis nem a nyereség- és bérszínvonalak területi differenciálódása hozta hátrányos helyzetbe, hanem az, hogy a területükhöz tartozó telepek VKH-ját teljes egészében *elvonták tőlük:* éppen ez a forrás volt a megyei szintű újraelosztás legfőbb tárgya.

Amennyiben a VÁNYA egy részét megosztott adóként a központi költségvetés átengedné a helyi önkormányzatoknak, azt az ismertetett módon lehetne allokálni. A számítási eljárást talán korrigálni lehet: ha nem a bértömeg, hanem a foglalkoztatott *létszám* arányában részesednének az adóból a telephelyek települései, az elosztás valamivel egyenletesebb lenne.

Ez a bevétel viszont már nem szigorú értelemben helyi keletkezésű, hanem részben a *körzetből származó* forrásnak tekinthető. A városokban, nagyobb munkaerővonzási centrumokban ugyanis *bejáró* dolgozókat is foglalkoztatnak. Az ezután számított VÁNYA-részt tekinthetnénk az ellátott „vidék" hozzájárulásának a körzeti intézmények fönntartásához.

Nyilvánvaló, hogy a munkaerővonzási körzet sem esik pontosan egybe az egyes körzeti intézmények ellátókörzetével, tehát ez is *némileg erőltetett eljárás* volna. Annál is inkább, mivel a bejárók (tehát az adóbevételekhez való „hozzájárulásuk") részaránya kb. 20-30% között alakul, míg az intézményi ellátások igénybevételének megoszlása központ és vidéke között intézményenként és a településhálózati adottságoktól függően különbözik. (A középfokú oktatásban például, mint utaltam rá, kb. 50-50%.)

Ez az eljárás sem változtat természetesen azon, hogy városi fenntartás esetén a támogatások, a *normatív részfejkvóták „körzetesítése"*

továbbra is mesterséges lenne. Legfeljebb az önkormányzati kiegészítés kérdésében jelentene hivatkozási alapot az, hogy a városnak van a környékről származó adóbevétele *is.*

A VÁNYA említését azonban attól függetlenül is indokoltnak látom, hogy ebben az összefüggésben, a körzeti ellátások városi fenntartásának kérdésében, nem tartom kielégítő megoldásnak. Bármi történjék is a körzeti intézményekkel, arra szükség lenne, hogy a megosztott adóbevételek ne korlátozódjanak a SZJA-ra.

A *„több lábon álló"* adórendszer a helyhatóságok számára belátható időn belül nem a helyi adóztatás kiterjesztése, hanem *további megosztott adók* bevonása révén valósítható meg. Ezért ezt a kitérőt még megtoldom azzal, hogy a VÁNYA esetleg átengedhető részét (például 5-10%-át) nemcsak a konkrét vállalati nyereségadók létszámarányos allokálásával, hanem országos központosítás után, ugyancsak létszámarányos szétosztásával is el lehet juttatni az önkormányzatokhoz. (A VKH-t az utolsó években egy még erősebben nivelláló elven, központosítás után *népességarányosan* számítva allokálták — igaz, népességi súlyokat is alkalmazva.) A központosítás utáni szétosztás előnye, hogy kiegyenlíti a vállalati jövedelemképződés területi és tevékenységi különbségeit, egyúttal megosztja a kockázatot. Az egyenként, vállalatonként befolyó VÁNYA-rész allokálása ezzel szemben megtartja a kapcsolatot a vállalati jövedelmezőség és az önkormányzati bevételek között. Mivel ez az érdekeltség az önkormányzatok oldaláról nézve csupán passzív és kockázatos is, a magam részéről a biztonságosabb és kiegyenlítettebb adómegosztást választanám, akár a foglalkoztatottak, akár a teljes népesség számával arányosítva.

A kitérőt befejezve még megemlítem, hogy az *ÁFA* egy részének átengedése is bővítheti a helyi bevételeket. Ennek allokálására a helyi *kiskereskedelmi forgalom* ígérkezik a leghasználhatóbb vetítési alapnak. A kereskedelmi (és idegenforgalmi) vonzáscentrumokba így szintén részben körzeti eredetű források kerülnének.

c) Adóbevétel helyettesítése állami támogatással — kapacitás-fejkvóták és megnövelt fedezeti hányad.

Az eddig tárgyalt két megoldás legfőbb hátránya az, hogy mind az állami támogatás, mind a fenntartáshoz saját eszközeikkel hozzájáruló települések meghatározásában megmerevítik az ellátási körzetek képlékeny és mozgó határait. Ezzel részint nem kívánt konfliktusokat teremtenek, részint mesterséges határok közé szorítják a valóságos térkapcsolatokat, az egyének és a települési közösségek választásait.

Ez a nehézség mégis áthidalható, ha — kivételként — elhatározzuk

egynémely eddigi premisszánk részleges feloldását. Az első: a népesség (vagy egyes korcsoportjai), egyáltalán valamely potenciális *igénybevételi egység* alkalmazása a részfejkvóták számításakor. Ha ezt intézményi *kapacitások egységeivel* cseréljük föl, közömbössé válik, hogy az adott kapacitást milyen körzetből érkező fogyasztók veszik igénybe — tehát *nincs szükség többé ellátási körzetek* rögzítésére. (Ilyen kapacitásmutató lehet például a középfokú oktatásban a tanulólétszám, a kórházaknál az ágyszám.) A kapacitás-fejkvóta nem „intézményi normatívaként", hanem a többivel egyenértékű részfejkvótaként kerülne a székhelytelepülések költségvetésébe; felhasználásáról az összes többi forrással együtt döntenének.

Ahhoz pedig, hogy a körzetlehatárolás kérdése az érintett önkormányzatok saját hozzájárulása dolgában se vetődjék fel, ennek a kapacitás-fejkvótának *megemelt* (80-85%-os) *fedezeti hányadú állami támogatást* számítanának. Ennyi alighanem elegendő arra, hogy a fennmaradó 15-20%-os városi hozzájárulás ne „kiáltson" az ellátott környék további forrásai után.

Ez az eljárás azzal az előnnyel járhat, hogy így megoldható lenne a ma helyi tanácsi kezelésben lévő körzeti intézményi kör normatív támogatása, adminisztratív körzethatárok kijelölése nélkül. Hátránya viszont kompromisszumos jellege. A kapacitás-fejkvóták ugyanis nemcsak a többi részfejkvóta egységes logikáját törik meg. Ezeket először is csak *meglévő* intézményi kapacitásokra lehetne adni (szemben a többivel). Emellett mind a kapacitás-fejkvóta természete, mind a nagyobb fedezeti hányad az ilyen támogatást a céltámogatások, az előírt felhasználás irányába tolják el. Utat nyitnak olyan ágazati vagy intézményi érvelésnek, amely a támogatást magának követeli.

Összefoglalva: a körzeti intézményeknek a székhelytelepülések önkormányzataihoz utalását *nem tartom egyértelműen és megnyugtatóan megoldhatónak* a tanácsi gazdaságszabályozás új rendszerében. Bármelyik változata is csak önkényes vagy kényszerű félmegoldásokat ígér, megtöri a normatív szabályozás szakmai, valamint az önkormányzati közigazgatás politikai logikáját.

Ez utóbbi ellenérvre külön is ki kell térnem. A településhálózat szerkezete természetesen hierarchikus, s ebben a rendszerben léteznek nagyobb méretű, önmagukon túl terjedő körzeteket ellátó, térszervező funkciókban gazdagabb egységek: a városok. Az önkormányzatok hálózatának kiépítése azonban nem kell hogy *kövesse* ezt a hierarchiát — csupán arra kell ügyelnie, hogy vegye figyelembe. Különösen nem érdemes „érvényesíteni" a hierarchiát azon az áron, hogy közben egy

másik objektív térbeli viszonyrendszert, az emberek települések közötti szabad mozgását, a működő vonzási erők változó és rugalmas határait előírt keretek közé tereljük. A települési önkormányzatoknak tehát politikailag, jogilag egyaránt egyenlőknek kell lenniük. A *körzeti intézmények* éppen-hol-létéhez nem szabad *települési* előjogokat kötni (ahogyan egy „középfokú" részfejkvóta körzetesítése, egyetlen településhez rendelése például az lenne). A hierarchiában *körzeti jellegű többletfunkciók* is jelen vannak, és az elmondottakból az következik, hogy ezeket *nem települési* szinten kell megszervezni. Hanem körzeti jellegüknek megfelelően az érintett települések társulásában, közösen. Mivel az előző pontban elvetettem az *egyes* körzeti intézmények közös fenntartását, sejthető, hogy gondolatmenetem az intézmény*típusok*, szolgáltatás*fajták*, azaz a *nagyobb léptékű* közös fenntartás gondolata felé vezet. Erről lesz szó a következő alfejezetben.

Előbb azonban beszélnem kell arról is, hogy a városok többletfunkciói közül a *helyi* többletfunkciókat természetesen nem kell kivonni a települési önkormányzatok kompetenciája alól. Amennyiben például egy középiskola vagy egy szakrendelő *kizárólag* (vagy csaknem kizárólag) helyi lakosokat szolgál ki, akkor azt a település intézményének lehet tekinteni. (S ennek megfelelően központi támogatása is a települési önkormányzat költségvetésén keresztül kell hogy történjék.) Ez némileg bonyolítja a szabályozási rendszert — de nem is az uniformizáló egyszerűsítés a cél. Az egyes szolgáltatások, ellátó funkciók nem fogalmukból eredően, mindenütt és „örök időkre" körzetiek vagy helyiek; ez hálózatuk sűrűségétől, egyedi méreteik értelmes minimumától, a kiszolgálandó lakosság térbeli koncentrációjának mértékétől függően változik. Ezért válhat idővel egy eleinte körzeti szolgáltatás mindenütt föllelhető helyi szolgáltatássá, vagy ezért tekinthető az egyik középiskola körzetinek, a másik helyinek.

Mindehhez hozzá kell tenni, hogy ésszerű lenne egyes jelenlegi „megyei" intézményeket is székhelyük önkormányzatához utalni. Ezek azok, amelyek esetében megkérdőjelezhető vagy elenyésző a körzeti funkció. A korábban felsorolt *a)* és *b)* intézménytípusok közül ilyenek lehetnek a megyei művelődési házak, a színházak, esetleg a megyei könyvtárak. A mai megyei intézményhálózat egy részét tehát ugyancsak érdemes lenne decentralizálni.

KÖZÖS FENNTARTÁS REGIONÁLIS (MEGYEI) LÉPTÉKBEN

A készülő önkormányzati törvény alapelvei, egyes előtanulmányai (köztük legutóbb Horváth M. Tamás hivatkozott írása) a mai megyei szerepkör teljes szervezeti felbontásának irányában keresnek megoldásokat. Eszerint megyei szinten sem tanács, sem — a településivel analóg — önkormányzat nem működne.

A települési *önkormányzat* átfogó abban az értelemben, hogy a *helyi életviszonyok*, különösen a lakossági közösségi fogyasztás legtöbb elemét átfogja. A *tanács*, eddigi értelmében és ezeken felül, a *hatalmi ágakat* is egyesíti. Megyei szinten a „komplexitás" mindkét metszetét fel kellene számolni.

A hatalmi ágak szétválasztásának kérdéseivel itt nem foglalkozom: ez a megyei szakapparátusok egyes részlegeinek ágazati dekoncentrált szervezetekké (hivatalokká), másoknak közigazgatási bíróságokká történő átszervezése révén képzelhető el; egyeseket meg kellene szüntetni.

Ezzel viszont egyszersmind az „átfogó jelleg" másik metszete is csorbul: a települések alapfokú szolgáltatásai fölötti szakmai irányítás, felügyelet és törvényességi kontroll is kikerül a megyei tanács szakigazgatási feladatai közül.

A gazdaságszabályozás és a támogatások új, normatív rendszere megszünteti az állami pénzeszközök közvetítésének, elosztásának megyei funkcióját. Ez nemcsak a támogatások normatív elvekre helyezése által következik be, hanem a fejlesztési céltámogatások feltételeinek központi (országgyűlési) meghatározása révén is. A fenntartási kiadások normatív támogatásával a fejlesztések támogatásának egységes rendszere is együtt jár — semmi nem indokolná, hogy éppen ebben maradjon fönn a helyi feladatok fölötti átfogó megyei kompetencia.

Így a megyei szinten voltaképpen csak egyes körzeti *szolgáltatásszervezési funkciók* maradnának. Azok is meglehetősen átrendezve, megrostálva. Az előző pontban volt szó arról, hogy egynémely megyeinek nevezett, de a gyakorlatban nagyvárosi intézményt a városok önkormányzataihoz lehet telepíteni. A következő alfejezetben röviden kitérek arra a lehetőségre is, hogy más feladatok (amelyeket megyénként csak egy-egy intézménytípus lát el), főhatósági fenntartásban működnének. A „maradék" persze még így is jelentős: ide tartoznának a *kórházi és a szakorvosi* ellátások, a *szociális otthoni* hálózat és a *középfokú oktatás*. Ezek együtt a körzetinek nevezhető feladatok költségeiből a nagyobb részt, mintegy azok négyötödét reprezentálják.

A szóban forgó feladatkör végül is a körzeti intézmények egy részének helyi tanácsokhoz *decentralizálása*, más részüknek a megyéktől központi szervezetekhez történő *centralizálása*, végül néhánynak a városi szintről regionális (megyei) szintre történő *recentralizálása* révén alakulna ki. Ezt a népszerűtlen feladatot is vállalni érdemes azonban — az eddigi decentralizálások jó része ugyanis átgondolatlan, hibás döntés volt. A pillanatnyi politikai népszerűtlenség (tudniillik egyes városi vezetők nemtetszése) nem akadályozhatja meg egy világos, ésszerű és demokratikus szerkezet kialakítását.

Mindehhez azonban regionális (a mai megyei) nagyságrendben sem *tanácsra*, sem *átfogó kompetenciájú* önkormányzati testületre nincs szükség. Az említett középfokú intézményhálózat fenntartója a települési önkormányzatok *intézményfenntartó célszövetsége* lehetne. Nevezhetjük *Területi Társulásnak* is. Természetesen ez is önkormányzati testületet kellene hogy alakítson. A testület a közvetlenül választott helyi polgármesterekből állhatna. Nem lenne fölérendeltje a helyi önkormányzatoknak, és illetékessége, tevékenységi köre is sokkal korlátozottabb volna, mint akár az eddigi megyei tanácsoké, akár — helyi szinten — a települési önkormányzatoké.

A célszövetség, társulás lehetne összevont vagy az általa ellátandó feladatok szerint tagolt. Ez utóbbi esetben lényegében három célszövetség: egy egészségügyi, egy szociális és egy oktatási szövetség, társulás működne. De előnyösebbnek ígérkezik *egyetlen* társulást kialakítani, s annak testületét szakbizottságokra tagolni. E szakbizottságok azonban már nemcsak a helyi polgármesterekből állnának. Kiegészülnének olyan tagokkal („szakmai elemmel"), akiket az egyes intézményeket irányító részönkormányzatok delegálnának. Az itt vázolt rendszerben ugyanis a helyi önkormányzatokon és területi társulásaik testületein kívül minden egyes körzeti intézmény is saját *intézményirányító testülettel* rendelkeznék. A területi társulás munkáját kisméretű szakapparátus segítené. A társulásnak *önálló költségvetése* volna.

Ez a társulás lehetne azután a címzettje a *normatív állami támogatásoknak*, amelyek a megyei terület teljes népességére (vagy annak korcsoportjaira) számítva jutnak el hozzá. E nagyobb aggregátum esetén a támogatás is, az ellátandó terület is nagyvonalúbban értelmezhető. Belső körzethatárokat, amennyiben erre szükség van, maga a társulás állapítana meg. Az egész terület határai idővel, ha ez látszik ésszerűnek, módosulhatnának. Társulni ugyanis kötelező volna, de a helyi önkormányzatok maguk döntenék el, melyik területi társulás tagjai

kívánnak lenni. (Így nem lenne szükség központilag elrendelendő megyehatár-korrekciókra.)

Az intézmények fenntartásához szükséges *helyi források* a társult önkormányzatok által *átadott* bevételekből állnának. *Saját jogon* a társulásnak csak központi bevételei volnának; helyi területi *adóztatási és adórészesedési joga nem* lenne. Lényegében a megosztott adóbevételek „második megosztása" révén jutna a területen képződött forrásokhoz. A helyi adóbevételek átengedése különböző módszerekkel történhet:

– bizonyos adófajták meghatározott százalékban (kezdetben esetleg központilag előírható ennek minimuma),

– a települések népességének arányában, vagy más, a társulás által választott elv és módszer alapján.

Az első eljárás a területen belüli „arányos teherviselés", a második inkább a feltételezett igénybevétel elvére épülne. Egyik elvet sem kellene azonban kötelezően előírni.

A forma tehát a helyi önkormányzatok számára *kényszertársulás* lenne, kétfajta kivétellel. (Mindkettőt megemlítettem már.) Az egyik: a megyehatárokon fekvő települések választhatnának, hogy melyik területi társuláshoz kívánnak csatlakozni. A másik kivétel az, mikor egyes középfokú intézményeket a székhelyvárosok működtetnek, mert az adott intézmény kizárólag (vagy túlnyomórészt) az ő lakosaikat szolgálja ki. Ilyenkor a „középfokú" intézmény — a város méreteiből adódóan — nem körzeti, hanem helyi intézménynek minősül. Ezekben az esetekben méltányosan korrigálni kell a részfejkvóták elosztását, valamint a város hozzájárulását a területi társulás bevételeihez.

A megyei léptékű társulás ugyanakkor nem zárná ki a kisebb térségek társulását bizonyos középfokú szolgáltatások szervezésére, fejlesztésére. A körzeti intézmények fejlesztésére meghirdetett központi céltámogatásokra nemcsak a területi társulás, hanem a kistérségek ad hoc társulásai is pályázhatnának. (Ahogyan egyes városok is.) A fejlesztéshez szükséges helyi forrásigényt rugalmasan, méltánytalan áthárítások nélkül állapíthatnák meg és vállalhatnák magukra a települési önkormányzatok különböző léptékű társulásai.

KÖZPONTI FENNTARTÁSÚ INTÉZMÉNYEK

A mai megyei intézményhálózat egy része olyan szervezetekből áll, amelyek működtetése elképzelhetőnek látszik az illetékes főhatóságokból is. (Ezzel nem vonom kétségbe feladataik helyi-területi érdekelt-

ségét.) Ilyenek lehetnek a levéltárak, a közegészségügyi-járványügyi szolgálat, esetleg a fogyatékosokat és az állami gondozottakat ellátó intézmények. Közelebbi szakmai vizsgálatok szükségesek ahhoz, hogy ezt az intézményi kört ésszerűen körülhatárolhassuk. Mindenesetre a ritka (*a)* és *b)* típusként említett) intézményekről van szó, amelyeket részben a nagyvárosok, részben a területi társulások és az ágazati főhatóságok között lehet „szétosztani". Szolgáltatásaik jellege, az egységesség követelményének szigorúsága is dönthet abban, hogy fenntartásuk melyik szintről a legésszerűbb.

*

Összefoglalva: a körzeti jellegű szolgáltatások többségének fenntartását, racionális és méltányos finanszírozását sem a helyi önkormányzatok egyedi intézményfenntartó társulásai, sem a székhelytelepülések kezelésében nem tartom megnyugtatóan megoldhatónak. Ehelyett *regionális (megyei) szintű célszövetségek, társulások* létrehozását javasolom, amelyek korlátozott jogkörű és illetékességű önkormányzati testületük révén szervezik és tartják fönn ezeket az intézményeket. Néhány egyéb körzeti intézmény fenntartását pedig városi, illetve központi szintre lehet utalni.

JEGYZETEK

1. Az elnevezés Horváth M. Tamástól származik, Horváth M. T. „Működjék-e tanács megyei szinten?" *Állam és Igazgatás,* 1989. április, 324–325. old.

VÁLTOZATOK AZ ALAPFOKÚ HELYI SZOLGÁLTATÁSOK ÁLLAMI TÁMOGATÁSÁRA*

A tanácsok és intézményeik új gazdaságszabályozási rendszerének kialakításakor részint a különböző alapelvek összhangjára, részint a pénzügyi szabályozás meglévő (és az átmenetet is befolyásoló) adottságaira egyaránt tekintettel kell lenni.

A forrásrendszer szabályozásának alapelveit tekintve szakmai egyetértés van a következő kérdésekben:

1. A helyi bevételek részarányának növekednie kell. Ez elsősorban megosztott adók átengedése révén történhet.

2. Az arányeltolódást szolgálhatja a helyi adók fokozatos bevezetése is.

3. Az állami támogatásra ugyanakkor továbbra is szükség van. Ezt nemcsak az indokolja, hogy az átmenet szükségképpen csak fokozati lehet, s az adók nem vehetik át egyszerre az összes mai támogatás szerepét. A támogatások hosszú távú funkciója az, hogy a helyi jövedelemtermelő képesség differenciálódásának, valamint a történetileg kialakult ellátottsági különbségeknek a hatásait enyhítsék.

4. A támogatási rendszernek ezért, az eddigi egyedi kiadásszabályozástól eltérően, normatívnak kell lennie. Normativitásra ezért is szükség van, hogy ritkuljanak az egyedi elosztási alkuhelyzetek, a támogatási folyamatok szabályozottá váljanak, szűnjék meg az irányítás és forráselosztás többlépcsős hierarchiája.

Az új önkormányzati törvény előkészületei további lényeges alapelvek figyelembevételét igénylik. Ezek a következők:

* Megjelent a *Tervgazdasági Fórum* 1989. 3. számának *Körkérdés a költségvetés reformjáról* rovatában.

1. A tanácsok helyett, amelyek ma az államhatalom egységes helyi szervei, átfogó felelősségű helyi önkormányzatok hálózatát kell kiépíteni.

2. A hatalmi ágak szétválasztására a helyi-területi igazgatásban is szükség van. Az állami feladatok megyei szintű halmozódását felül kell vizsgálni, s a mai megyei funkciókat többféle szervezet tagolt rendszerébe kell utalni. Ennek következtében megyei szinten nem lesz többé szükség átfogó felelősségű területi önkormányzatokra sem.

3. A helyi önkormányzatok elemi egysége a település. A települési önkormányzatok egyenjogúak, sem kiváltságos, sem korlátozott jogkörű egységeik ne lehessenek.

4. Az önkormányzatok saját pénzalapjaikkal és vagyonukkal önállóan gazdálkodjanak.

Ami a forrásszerkezet gazdaságszabályozási elveit illeti, előlegeznem kell, hogy a helyi bevételek, elsősorban az adóbevételek, valamint a központi támogatások *címzettjeiként* egyaránt a *települési önkormányzatokat* tartom a legmegfelelőbb egységeknek. Ez másképpen azt jelenti, hogy oda kell kerülnie az állami támogatásoknak, ahova a megosztott adók (és a helyi adóztatási jogok) kerülnek.

Előlegeznem kell azt is, hogy a megosztott adó jellegű bevételek nem teljesen azonosak az érintett önkormányzatok *területén képződött* adóbefizetésekkel. Az adókat az adófizetők ugyanis nem egyenesen az önkormányzati pénzalapokba, hanem — első lépésben, ténylegesen — a központi adóhatóságnak fizetik be. E bevételek azután egy újraelosztási folyamat eredményeként kerülnek el a felhasználókhoz. Ha a szabályozás nem kívánja szándékosan eltéríteni a felhasználás helyét a keletkezési helytől, akkor is csupán becslések alapján, arányosítva képes „allokálni" a megosztott adóbevételeket.

A következőkben a *támogatási rendszer* problémái és lehetséges változatai felől közelítve igyekszem kifejteni a tanácsi gazdaságszabályozás — és ezzel összefüggésben jó néhány szervezeti kérdés — szóba jöhető változatait. Ez a közelítés nemcsak azért indokolt, mert a támogatások kérdései már vitatottak, hiányzik a szakmai egyetértés. A helyi bevételek felől azért sem indulhatunk el, mert nyilvánvaló, hogy a megosztott és a helyi adók közötti szerepmegosztás csak fokozatosan változhat meg. Új, megosztott adók (például ÁFA, VÁNYA) bevonása már rövidebb idő alatt módosíthatja az önkormányzati költségvetések forrásszerkezetét, de a támogatások említett kiegyenlítő funkciójára biztosan hosszú távon is szükség lesz. Végül éppen a mai támogatási rendszer kiegészítő jellege konzerválja, jeleníti meg az egyedi kiadássza-

bályozást, amelynek elavult elvétől a *források* szabályozását meg kellene szabadítani.

Normatív támogatási rendszerre van szükség — ez a kifejezés azonban nagyon különböző eljárásokat és mechanizmusokat jelölhet. Vegyük sorra, milyeneket.

A helyi (települési) jellegű szolgáltatások támogatásának kérdéseivel kezdem, mert néhány fontos választásra már ezen a szinten sort kell keríteni. Nem foglalkozom a *fejlesztések* célhoz kötött támogatásaival (amiket csak korlátozott és átvitt értelemben nevezhetnénk normatívnak), hanem a működtetés, fenntartás, valamint a felújítások, pótlások forrásaihoz hozzájáruló támogatásokra koncentrálok.

A „*kit* támogatni?" kérdését tulajdonképpen megelőzi a „*mit* (milyen feladatokat) támogatni?" problémája. Alapvetően kétféle válasz adható:

1. az állam vagy csak *egyes*, államinak tekintett, de az önkormányzatok által ellátott feladatokat támogat, vagy

2. *általában* az önkormányzatok tevékenységét támogatja, tekintet nélkül arra, hogy azok milyen módon és mire használják fel az átadott összegeket.

Minthogy a sajátosan önkormányzati és az elsősorban állami feladatok egy modern társadalomban teljesen egybefonódtak, egymástól elválaszthatatlanná váltak, nincs sok értelme azt keresni, hogyan lehetne őket mégis elkülöníteni. Így az állam nevében nemigen választhatja ki senki, hogy mit tekint az állam felelősségi körébe eső, de az önkormányzatok által végrehajtott szolgáltatásoknak és mit nem. Különösen azt nem választhatja ki, hogy mit nem tekint annak. Általános tankötelezettség esetén például természetesen állami feladat, hogy ennek mindenki eleget tehessen, azaz mindenütt az országban legyenek általános iskolák. De nyilvánvalóan nem lehet kijelenteni, hogy az államot a települések vízellátása viszont *nem érdekli*, vagy akár azt, hogy már a középfokú oktatás sem érdekli.[1] Ezért én azt az álláspontot képviselem, hogy az állami támogatásoknak nemcsak egyes elkülönített, „kijelölten" államinak tekintett feladatokra kell irányulniuk, hanem az önkormányzatok tevékenységére általában (2. megoldás).

Egyébként az államinak „kijelölt" feladatok kizárólagos támogatása esetén a támogatások *elköltése* is az ismert (és elavult) szoros központi ellenőrzés alá kerülne. Ha az állam csak bizonyos szolgáltatásokat támogat, akkor joggal várja el, hogy pénzét valóban ezekre használják fel. Ezzel meghatározná azt is, hogy a támogatások *címzettjei* az érintett szolgáltatásokat nyújtó *intézmények* legyenek, s ezáltal ezeket lényegé-

ben kiemelné az átfogó kompetenciájú helyi önkormányzatok keretei (felelőssége és illetékessége) alól. Ez összhangban lenne ugyan azzal, hogy a szóban forgó intézmények (például általános iskolák) „állami feladatokat" — és nem helyieket — látnak el, de egyben azt jelentené, hogy az ország összes általános iskoláját a Művelődési Minisztérium tartaná fenn. (És természetesen, közvetlenül vagy dekoncentrált területi szervein keresztül, irányítaná is őket.) Az iskola szocializációs és társadalmi mobilitási funkciójában azonban korántsem csak a távoli, elidegenedett állam érdekelt, hanem a helyi közösségek és az egyes érintett családok is. Illetékességüket tehát éppúgy nem lehet kétségbe vonni, ahogyan e funkciók betöltésének felelősségét sem lehet — a másik végletként — egyedül rájuk hárítani.

Hogy milyen önkormányzati feladatokat támogasson az állam, arra végül is csak azt válaszolhatom, hogy — elvben — *valamennyit.*

Mindez viszonylag egyértelműen vezet át a *„kit* kell támogatni?" kérdéséhez.

Azt találnánk, hogy elvileg háromféle címzettje lehet az állam normatív támogatásainak: 1. az igénybe vevő *egyének* (családok) 2. az egyes szolgáltatásokat ellátó *intézmények,* végül 3. a helyi *önkormányzatok.*

A CÍMZETT: AZ IGÉNYBE VEVŐ ÁLLAMPOLGÁR

Az egyének, állampolgárok támogatása természetesen nem közvetlen lenne, hanem az önkormányzati pénzalapokon keresztül valósulna meg. A kis falu diákja például „magával vinné" az iskolafenntartáshoz adott állami támogatást a nagyobb falu iskolájába (voucher-rendszer). Az önkormányzatok csupán „postáznák" a támogatást, amelynek közvetett, de *valóságos és végső címzettjei* az érintett *intézmények* lennének. Ez a pénz *elköltésének* ugyanazokkal a kötöttségeivel járna, amelyeket az imént említettünk: az iskoláztatásra adott pénzt kötelező lenne iskolai kiadásokra fordítani. Az iskola pedig éppúgy megszűnne önkormányzati intézmény lenni, miként arra már rámutattam.

A megoldással szemben elegendő két ellenvetést említeni. Az egyik: nyilvánvalóan nem lehetne *minden egyes* helyi közösségi szolgáltatást ilyen rendszerben támogatni. Jó néhánynak az igénybevétele ugyanis nem porciózható fel az egyes állampolgárok között, hanem valóban közösségi, osztatlan jellegű. (Gondoljunk az utak, a közkifolyók vagy a közvilágítás használatára.) Ez persze a *„mit támogatni?"* kérdésére adandó választ is sugallhatna: azt támogassa az állam, amit ilyen

formában *lehet* támogatni, s mást ne. Csakhogy miféle „elvi" álláspont lenne az, amely úgy szólna, hogy állami jellegű szolgáltatás mindaz, aminek igénybevétele (s így költségei és támogatása is) konkrét igénybe vevő személyekre bontható, míg a helyi közösségek oszthatatlan használatában állók az önkormányzatokra tartoznak?

A másik ellenvetés: biztosra vehető, hogy az egy iskolásra, óvodásra jutó és kötelezően „postázandó" támogatás nem tudná mindenütt fedezni az iskolai, óvodai stb. (intézményi) címzettek *tényleges kiadásait.* Hol nagyobb, hol kisebb mértékben lenne erre alkalmas. (Tegyük fel, hogy a támogatás megállapításakor valaminő *átlagos* kiadási igény lenne irányadó, és ezt az állam teljes egészében fedezni kívánná. A következő pontban kitérek a marginális értékek lehetőségének tárgyalására is.) A ma az átlagosnál többe kerülő intézmények az áttérés nyomán pótlólagos forrásokra szorulnának. Ha az állam nem 100%-ot, hanem az átlagos kiadási igénynek csak egy részét vállalná át támogatás formájában, akkor természetesen még több intézménynek volna szüksége kiegészítésre. Ezt a kiegészítést bizonyára csak a helyi önkormányzatoktól kaphatnák. Nyilván meg is kapnák. Csakhogy ezáltal *értelmetlenné* válna e kötött, célzott támogatási módszer maga. Ennek ugyanis a legfőbb értelme az lenne, hogy az egy igénybe vevőre jutó támogatás *biztosan* eljut az adott intézményekhez, s így azok *biztosan* működőképesek maradnak, ellátják feladatukat. De ha az állam ezt csak *részben* képes garantálni, akkor a garancia szertefoszlik.

Ismereteim szerint egyébként az ilyen „személyre szóló" voucherrendszereket a kormányzatok ott is más támogatási mechanizmusokkal váltják föl, ahol ezek valamennyi ideig működőképesek voltak. Itt is működőképes lenne, csak éppen céltalan.

A CÍMZETT: AZ INTÉZMÉNY

A normatív állami támogatások másik formája *közvetlenül* a fenntartó *intézményeket* támogatná. Egy-egy intézménytípus kapna tehát valamely *intézményi normatívá*nak megfelelő támogatási összeget.

Az ilyen támogatási rendszerek történelmi előképei azok az esetek, amikor az állam az önkormányzatokhoz utalt egyes szolgáltatásokat, amelyek korábban nem léteztek, vagy más végezte őket, vagy nem is volt közösségi (public) formájuk. A feladat ellátására nyújtott, egységesen számított támogatás azt célozta, hogy a szolgáltatást egységes színvonalon lássák el. A feladatra adott *céltámogatásokat* azonban idő-

vel (többnyire 1950 és 1970 között) szabadon felhasználható *általános* támogatásokkal igyekeztek felváltani, mert ezek érvényesülni engedik *az önkormányzatok gazdálkodási autonómiáját.*

Ma sincs ennél súlyosabb érvem e megoldásokkal szemben — túl azon, hogy „szépséghiba", ha elavultnak számító módszereket kezdünk bevezetni.

Egynémely kevésbé lényegi ellenérvet mégis érdemes megemlíteni.

Először is arra a tényre kell rámutatnom, hogy ezúttal nem előzmények nélküli, vadonatúj szolgáltatások és központi támogatásuk bevezetéséről van szó, hanem *létező szolgáltatások támogatásának megújításáról.* Ezek tényleges kiadási igényeiben, költségeik színvonalában jelentős differenciálódás figyelhető meg: az egy-egy úgynevezett feladatmutatóra (kapacitás- vagy igénybevételi egységre) számított kiadások erősen szóródnak. Ráadásul ez a szóródás a működtetés színvonalából vajmi keveset árul el: nem az az óvoda drágább, amelyik (szakmai szempontból) jobb is. Az új támogatási rendszernek (és az egész gazdaságszabályozási reformnak) nem az a feladata, hogy egyszeriben „igazságot tegyen", hanem az, hogy megteremtse a feltételeket a nyitottabb, felelősebb helyi gazdálkodáshoz, egyszersmind a szolgáltatási színvonalak viszonylagos kiegyenlítődéséhez. Biztos tehát, hogy nem hozhatja veszélybe az egyes intézmények *mai* színvonalát; az intézményeknek *legalább* a jelenlegi gazdasági kondíciókkal kell működni tudniuk továbbra is.

Az intézményeknek közvetlenül nyújtandó támogatások, mint említettem, valamely *garanciális minimumot* szolgáltatnának (éppúgy, mint a „személyre szóló" támogatások esetében). *Garancia* azonban csak akkor létezik, ha a támogatás *közvetlenül* lehetővé teszi *a mostani színvonal fenntartását.* Az intézményeknek *legalább* erre van szükségük.

Ahhoz, hogy ez megtörténhessen, a támogatandó intézmények *mindegyike* meg kellene hogy kapja a jelenlegi kiadásainak fedezetét. Ez mindjárt dönt a *marginális* és az *átlagos* értékű támogatások dilemmájában is. A három lehetőség: alsó határ, országos átlag, felső határ közül csak a *felső határon* költekező intézmények kiadási szintje lehet irányadó. Ha nem ez történik, akkor lesznek intézmények, amelyek kiegészítésre szorulnak. Ezek számára a támogatás csak részleges garanciát nyújt, a *részleges garancia pedig nem garancia.* Az érintett intézmények szemszögéből a *minimum* egyetlen ésszerű értelmezése: a jelenlegi kiadási szint. Minden más értelmezés nélkülözi a valóságos biztosítékokat.

Ugyanezek a meggondolások irányadók az „intézményi normatívák"

többi dilemmájában is. Nemcsak a marginális vagy átlagos kiadási szint kérdése, hanem a *fedezeti hányadok* és azoknak a költségeknek az értelmezése is, amelyekre normatívákat lehet számítani, a garantált minimum értelméhez kell hogy igazodjék.

A *fedezeti hányad* kérdése az *lenne*, hogy az állam vajon a kiadások *egészét* vagy csak *egy részét* (40—60%) vállalja-e át? Erre az egyetlen *elvi* válasz az lehet, hogy a támogatások fedezeti hányadának *100%-nak* kell lennie. Az a gyakorlati meggondolás, hogy az állam erre nem képes, máris megszünteti a garancia értelmét.

Mivel közismert, hogy a tényleges kiadások szóródása számos esetleges tényező következménye, az intézményi normatívák melletti érvelés igyekszik megtalálni azokat a *költségelemeket*, amelyeknek egységessége valóban elvárható, s így *normatívák* alakíthatók ki rájuk. Az érvelés úgy szól, hogy a közvetlen szakmai költségeket vállalná át az állam, az épületfenntartás és egyéb kiadások fedezetét pedig az önkormányzatoknak kellene előteremteniük. A költségek csoportosításának mai gyakorlatában a *közvetlen* költségek 70-80%-ot tesznek ki; ez, bizonyos rigorózus szigorítással, némileg (50-60%-ra?) csökkenthető. Ám erre is csak azt mondhatjuk, hogy amennyiben a támogatás nem fedezi az *összes kiadást vagy költséget, garanciális jellege máris megszűnik.*

A garanciák e szigorú értelmezésének oldásaként megemlíthető még, hogy az állami támogatás, ha önkormányzati kiegészítéssel nem is, de az *intézményi bevételekkel* azért bizonyára számolhatna. Ezek például az óvodai nevelés alágazatban a kiadások 17-18%-át, az alapfokú oktatásban kevesebb mint egy százalékát, a közművelődésben 15%-ukat, a körzeti orvosi szolgáltatásban szintén mintegy fél százalékukat képesek fedezni. Ennyivel tehát kevesebb jutna az államra.

Nézetem szerint az elmondottak elegendőek is lehetnének ahhoz, hogy *elvessük az intézményi normatívák* mint alapvető támogatási formák gondolatát. Az érvelést mégis folytatom, mert a premisszák némelyikének feloldása is megoldás *lehetne* — ha valóban az volna. Szeretném hozzásegíteni ennek az elgondolásnak a híveit annak felismeréséhez, hogy még sincs így. Ez rossz irány.

Az „intézményi normatívák" elképzelésének két premisszája van: az *állami garanciák* gondolata, valamint azé, hogy *minden helyhatósági szolgáltatást* így érdemes támogatni.

Tartsuk meg előbb az elsőt, és oldjuk fel az utóbbit. Az állam tehát *csak bizonyos szolgáltatások* működtetését támogatná, azokét viszont csakugyan *garantálná* is, a szó legszigorúbb értelmében. Ezzel természetesen mintegy kiválasztaná az „állami" (vagy államilag támogatan-

dó) önkormányzati feladatokat. A fentiekben már megtettem ellenvetéseimet az efféle önkényes — és mesterséges — szelekcióval szemben. Ha a gondolatkísérlet teljessége céljából még ezekhez sem ragaszkodunk, az eredmény a következő lesz.

Az állam támogatni képes néhány „kiemelt" szolgáltatást (például óvoda, általános iskola, körzeti orvosi ellátás, öregek napközi otthona). Ha többet kívánna támogatni, arra több forrás kellene, s így a megosztott adók egy részét vissza kellene rendeznie a központi költségvetés irányába. Ez ellentmondana annak a törekvésnek, hogy a helyi bevételek részaránya növekedjék. De tegyük fel, hogy a költségvetési bevételek kívánatos megosztása révén központi támogatás csak korlátozott számú helyhatósági szolgáltatásnak jutna.

A központilag támogatott intézmények nem szorulnának többé helyi (önkormányzati) kiegészítő forrásokra. Ez gyakorlatilag kiemelné őket az önkormányzati szolgáltatások köréből, és lényegében *állami, egy központból* (ágazati minisztériumból) *fenntartott és irányított intézményekké* változtatná át őket. Mindezt technikailag könnyítené az ágazatok dekoncentrált (például megyei, regionális) szerveinek közbeiktatása. Tartalmilag mégis azt jelentené, hogy *sem az érintett lakosság, sem települési közösségeik nem illetékesek többé* az adott szolgáltatás működtetésében, színvonalának ellenőrzésében stb. Egyúttal természetesen csonkítaná az önkormányzatok átfogó kompetenciáját.

Másfelől mind a marginális vagy átlagos támogatás, mind a fedezeti hányadok dilemmája, mind pedig a normálható költségelemek megtalálásának kérdése ahhoz a „végső válaszhoz" vezetne, hogy ezeket az intézményeket ismét csak a *kiadási* bázisból kiindulva kell (lehet) támogatni, illetve finanszírozni. Nem hiszem, hogy a bázis bármely más támogatási és finanszírozási konstrukció esetén figyelmen kívül hagyható volna; de hogy ez központi-ágazati fenntartással történjék, az egyenesen *visszalépésnek tekinthető.* Túl azon, hogy természetesen (logikájából eredően) megsemmisítené még a *normativitásra* való törekvést is. A megoldás tehát biztosan sértené a bevezetésben említett elveket.

Az is nyilvánvaló, hogy a mérlegelési, döntési pontok így *ágazatközi és alágazatok közötti szintekre* helyeződnének, illetve *korlátozódnának.* Speciális *alapok* mértékén, egymás közti arányain folyna a kormányzati szintű alku. Természetesen ez sem elkerülhető; ám ha az érdekkonfliktusok *csak ezeken* a szinteken intézményesülhetnek, akkor nemhogy a lakossági „beleszólásra" és az önkormányzati autonómiára nincs esély, de a sokat hangoztatott *intézményi felelősségre és önállóságra* sem.

Olyan intézmények, amelyek működése fölött ennyire erős állami garanciák őrködnek, nemigen tarthatnak igényt még önállóságra is. Nincs is rá szükségük.

Most pedig oldjuk föl a *garantált minimum* eddigi rigorózus értelmezését. Megengedhető tehát például *a)* csak egyes költségelemek *b)* az országos átlaghoz mért *c)* részleges állami támogatása. Egyúttal viszont nem szükséges korlátozni a támogandó szolgáltatások körét: valóban minden helyhatósági szolgáltatás számíthat az állam részleges segítségére. Legfeljebb más és más mértékben, arányban.

Ezzel máris az a probléma, hogy amiről kormányzati szinten dönteni *vélnek* (az óvodai ellátás 50%-ot, míg az útfenntartás csak 20%-ot kap), az helyi szinten is mérlegelés tárgya lesz, s eredménye biztosan eltér majd a kormányzati szinten szándékolttól. Így a normatívák bármily körültekintő megállapításának is *elhalványul a tétje*. Nincs sok értelme továbbá azon tépelődni, hogy az iskolák támogatásához például *egy tanulócsoport vagy egy tanuló-e* a szakmailag „jobb", „igazságosabb" vetítési alap — a helyi döntés a szükséges forráskiegészítésről megsemmisíti a különbséget.

További nehézség, akárcsak a „személyre szóló" támogatások esetén, hogy így sem lehet *minden* helyi szolgáltatásra *intézményi* normatívát kialakítani. A kommunális szolgáltatások igénybevételének „közösségi alanya", így támogatásuk vetítési alapja, például csak a teljes népességszám lehet. Ugyanez a helyzet a körzeti orvosi ellátással is (stb.). Amely normatíváknak pedig ugyanaz a vetítési alapjuk, azokat akár össze is lehet vonni. Egyedül „ágazati" elkülönítésük kívánja, hogy ez ne történjék meg.

Az intézményi vagy ágazati normatívák alkalmazása végül is oda vezet, hogy a támogatások felhasználását lényegében *kivonják az önkormányzatok mérlegelési köréből*. Ezzel a támogatások azokhoz az intézményekhez jutnak el ugyan, amelyeknek szánják őket, de mert a kiadásaiknak csak egy részét fedezik, nem jelentenek számukra védelmet, garanciát. A normatíván felüli egyedi többletek már a helyi önkormányzatoktól függenek. Így a központi szándék (az intézmények védelme és a kiadási arányok irányítása) nem valósul meg, miközben a pénzeszközök egy része előbb lekötött lesz. Ez már a jelenlegi helyzethez képest is *visszalépés* lenne.

Ugyanakkor ez a támogatási elv egy olyan konfliktustípus kialakulásához (de legalábbis súlyosabbra fordulásához) vezethet, amely eddig nem létezett, vagy értelmesen kezelhető keretek között maradt. Az intézmények a többlet „kiharcolása" során előnytelenebb helyzet-

be kerülnek a fenntartó helyi önkormányzattal *szemben*, mint eddig. A garantált normatív minimumok révén ugyanis az állam mintegy *második fenntartóként* lép az önkormányzatok mellé, emezek pedig joggal érezhetik úgy, hogy az ő forrásaikra azért van szükség, mert az állam keveset ad. Így az várható, hogy az eddigihez képest „keményítik" majd a (helyi) költségvetési korlátot.

Nyilvánvaló, hogy a kettős fenntartói szereposztás zavarossá teszi a *tulajdoni viszonyokat* is. Nem tekinthető teljes értékű önkormányzati tulajdonnak egy olyan intézmény, amelynek működtetését 40-50%-ban a központi költségvetés közvetlen forrásjuttatásából végzik.

Biztosra vehető, hogy mindez *inkább árt* a „védeni" kívánt intézményeknek: a fejük felett s egyúttal rajtuk keresztül alkudozik majd egymással a helyi és a központi kormányzat. Ez az alku elkerülhetetlen, de itt van az elképzelhető legalkalmatlanabb terepe; valóságos, ésszerű helye az *önkormányzatok országos szövetsége és a kormányzat* képviselői (PM, BM, OT) közötti egyeztetésekben lehetne. (Gondoljunk például egyetlen kérdésre: ki felelős az infláció hatásainak ellensúlyozásáért?)

Az elsorolt ellenérvekhez képest szinte elenyésző az a „technikai" nehézség, hogy csaknem lehetetlennek látszik *értelmes, szakmai* szempontból védhető egyedi *intézményi normatívákat* kialakítani. (Rövid távon nem is igen vállalkozik rá egyik érintett minisztérium sem.) Mivel pedig ennek — mint említettem — a tétje végül is mégsem jelentős, éppen a szakmai jellegű érvrendszer válna általa komolytalanná. Mi értelme van viszont olyan „normatívákat" bevezetni, amelyek nem garantálnak semmit, és ráadásul szakmai szempontból is könnyen támadhatók?

Az elmondottak alapján a közvetlenül a tanácsi intézményekhez címzett normatív támogatások rendszere *korszerűtlen, céltalan és kivitelezhetetlen lenne*. Ezzel az eltévesztett irányú gondolatkísérlettel azért kellett mégis foglalkoznom, mert a költségvetési reformjavaslatokban jelenleg is megfontolandó alternatívaként szerepel. Szerintem nem az.

A CÍMZETT: A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZAT

Egyértelmű ezek után, hogy normatív támogatásként *a helyi önkormányzatoknak címzett támogatások mellett foglalok állást*. Ez a javaslat az elmúlt két évben szakfolyóiratok hasábjain többször és több változatban is nyilvánosságot kapott — ezért szükségtelen most részleteiben ismertetnem.

Legfontosabb előnye, hogy a normativitást a kiadási szerkezet és színvonal megkötése nélkül valósítja meg. Így lehetővé teszi, hogy a helyi kormányzatok gazdálkodásának kérdéseiben *csak kormányzati és helyi szintű döntési pontok* alakuljanak ki (azaz a többlépcsős hierarchia kiiktatódjék), s mindkét szinten *teljes körű kompetenciát* ismer el. További előnye, hogy olyan igényekkel is számol, amelyek kielégítésének adott helyen esetleg nincs is intézményi hátterük — ezáltal nyitott részint a településközti *együttműködés*, részint a *fejlesztések* finanszírozása felé is. Ezért szerencsés *átmenetnek* ígérkezik egy olyan támogatási rendszer irányába, amelyben nem válnak külön a működtetés és a fejlesztések támogatási formái, hanem a kettő *közös normatív alapokra* helyezhető. (Hasonló vonásai egyébként az állampolgárokra számított voucher-rendszernek is lehetnek, míg az intézményi normatívák kizárólag a meglevő intézményhálózatra irányulnak.) Megjegyzem még, hogy a PM szakmai javaslatai alapján folynak egy ilyen, települési normatívákra való áttérés első, országos kísérleti számításai.

Bár a helyi önkormányzatok normatív támogatása elkerüli az eddig tárgyalt két megoldás várható hibáit, felvethető, hogy *milyen garanciákat kínál* azok törekvései helyett?

Az a véleményünk, hogy a szakmai garanciákat (egy-egy helyhatósági szolgáltatás minimális színvonalára) nem a pénzforrások szabályozásába kell beépíteni. *Pénzügyi* minimumok egyébként sem garantálhatják a *naturális* jellemzők minimumait.

A garancia, vagy akár általánosabban a *kontroll*, három síkon teremthető meg. Ezzel kapcsolatban nem *előzetes* biztosítékokra, hanem *utólagos* vagy követő mechanizmusokra, korrekciókat kikényszerítő kontrollra van szükség.

Az első a *kormányzati* (ágazati minisztériumi) kontroll. Ez néhány naturális *előírást* (standard, szabvány) alkalmazhat. (Például: az általános iskolákban előírja a tanulócsoportok maximális létszámát, építési normatívákban rögzíti a világítás, a szükséges légköbméter stb. követelményeit.) Ha ezeket valahol nem tartanák be, az ágazat a megfelelő szervei révén *megtámadhatja* az adott önkormányzat (vagy intézmény) *működésének törvényességét*. Másrészt segítheti is a színvonal általános javulását azáltal, hogy bizonyos hiányjelenségek orvoslására *fejlesztési céltámogatásokat* javasol (az országgyűlésnek). Ezzel mintegy előkészíti, hogy egyes naturális jellemzők a megkövetelhető normák szintjére emelkedhessenek, azaz hogy új vagy „szigorúbb" normákat lehessen előírni.

Itt jegyzem meg, hogy az intézményekhez kötött normatíváknak —

a történeti tapasztalatok alapján — egy esetben van létjogosultságuk: akkor, amikor a szakmai kormányzat egy *új* szolgáltatásfajta vagy intézménytípus kiépítését szorgalmazza. Ezt csak azzal ösztönözheti, ha eleinte központi forrást ad rá. Jelenleg ilyesmi elképzelhető például a szociális ágazat terjeszkedésében (családsegítő központok).

A kontroll következő szintje a *helyi önkormányzat.* Az elmaradások érzékelése fejlesztési, bővítési stb. prioritásokat diktálhat. Ehhez voltaképpen tájékozódásra, a referenciaként szóba jöhető többi önkormányzat helyzetének ismeretére van szükség. Azaz: megfelelő információkra, sűrű és jó minőségű statisztikai adatszolgáltatásra. Idővel ezt az önkormányzatok országos szövetsége is megszervezheti a maga számára. Egyelőre ez részint az állami statisztika (KSH) feladata, részint a kormányzati (minisztériumi) információ jobb megszervezése és nyilvánossága segítheti.

Végül a kontroll harmadik síkja az igénybe vevő *lakosság közvéleménye.* Ennek folyamatos megismerése részben már ma is intézményesített. Cselekvő demokratikus formájává pedig a politikai kontroll, a helyhatósági *választások* válhatnak.

JEGYZETEK

1. „. . . az oktatásban kizárólag az alapoktatást kellene állami feladatként kezelni" — hivatkozik Kupa Mihály (PM) a költségvetési reformbizottságra (HVG 1989. V. 13., 54. old.). Csakhogy az általános iskolát végzetteknek több mint a 90%-a tovább tanul. Ez pedig nem „magánügy", és nem is csak a helyi önkormányzatok érdekeltek benne — hanem az egész társadalom.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSI REFORMJÁNAK ELVI DILEMMÁI ÉS GYAKORLATI ELŐKÉSZÜLETEI*

A tanácsok, önkormányzatok gazdaságszabályozási reformjának előkészületei jelenleg (1989 szeptemberében) aggasztó szakaszban tartanak. Nem az a gond velük, hogy számos kérdésre, dilemmára még nem képesek választ adni, hanem — éppen ellenkezőleg — az, hogy a munkák úgy haladnak, *mintha* e nyitott kérdésekre *már léteznének* átgondolt, egyeztetett, politikailag és szakmailag egyaránt megnyugtatóan eldöntött válaszok. Félő, hogy a szakmai szempontból kétségtelenül kompetens államigazgatási előkészítés olyan politikai természetű értékválasztásokat is prejudikál, amelyekre a valóságos politikai térben még nem került sor — ezzel aztán determinálja is a különböző politikai elképzelések majdani döntéseit.

A *nyitott, vitatott kérdések* részben az *önkormányzati reform* dilemmáiból származnak, részben a *költségvetési reform* belső koncepcionális dilemmáiból, végül egyes *mennyiségi arányok* megválasztásának problémáival egészülnek ki. A sorrend egyben a dilemmák hierarchiáját is jelzi. A gazdaságszabályozási reform olyan eszközrendszernek tekinthető, amelyet az önkormányzati reform megoldásaihoz kell illeszteni, azaz emezeknek alárendelni. (A fordított összefüggés is létezik ugyan, bár jóval gyengébb: a költségvetési megoldások realitása némileg behatárolja a közigazgatási reformlépések mozgásterét, de koncepcionális választásaik irányát nem determinálja.)

* Az Államigazgatási Szervezési Intézet számára 1989-ben írt tanulmány.

I

Az önkormányzati reform dilemmáiból fakadó kérdések a következők:

1. dilemma

Milyen szerepet szánunk a jövőben a *megyei szintnek*? A kérdés továbbra is eldöntetlen, s mindenekelőtt politikai választást igényel. Az önkormányzati törvény koncepciójában eddig megfogalmazott változatok: *1.1.:* Megyei szinten csak úgynevezett *megyei hivatal* működne, amely igazgatási feladatai mellett csupán egy meglehetősen szűk intézményi kört tartana fönn közvetlenül. Ennek a szervezetnek a költségvetése részben bizonyos számára átengedett, saját bevételekből (díj- és illetékbevételek), részben állami támogatásból gazdálkodnék.

1.2. Megyei önkormányzat, amely a körzeti jellegű intézményhálózat fenntartója, s egyben a megye általános területfejlesztő feladatait is gondozó szervezet. Költségvetése egy nagyságrenddel nagyobb az előző változatnál; saját jogú forrásait továbbiakkal (például a személyi jövedelemadó — SZJA — átengedett részével) kell bővíteni, normatív támogatását részletesebben és jóval nagyobb összegben kell meghatározni.

1.3. Intézményfenntartó *társulásként* működő megyei szervezet: költségvetése a körzeti intézmények egy körének fenntartását szolgálja. Saját jogon csak a normatív támogatásokkal számolhat, míg a helyi eredetű források átengedéséről a társulás tagjai, a helyi önkormányzatok döntenek.

2. dilemma

Feladatelhatárolási dilemmák a *körzeti* jellegű szolgáltatások területén. E problémák szorosan összekapcsolódnak az első kérdéskörrel. A válaszváltozatok:

2.1. A körzeti jellegű intézményeket a *székhelytelepülések* helyi önkormányzatai tartják fenn. (A dekoncentrált hivatal típusú megye esetében elsősorban ez a megoldás képzelhető el.)

2.2. A körzeti intézmények fenntartója — fő szabályként — valamely *megyei* méretű szervezeti aggregátum (a megyei önkormányzat vagy a helyiek társulása). Ez a megoldás felel meg az 1.2. és 1.3. pontokban vázolt megyefelfogásoknak. Helyi önkormányzatok csak kivételként tartanak fönn úgynevezett középfokú ellátást nyújtó intézményeket.

3. dilemma

Feladatelhatárolási dilemmák teljes *ágazatok* fenntartásában. Ez elsősorban az *egészségügyi* intézményrendszer vonatkozásában felvetődött kérdés, amelynek lényege az, hogy az egészségügy a helyi-területi közigazgatáshoz tartozzék-e továbbra is, vagy sem.

3.1. Ezeket az intézményeket a *társadalombiztosítás* tartja fönn, s költségeik kikerülnek az önkormányzati költségvetési körből.

3.2. Az egészségügyi ellátás továbbra is önkormányzati feladat. Intézményrendszerének belső feladatelhatárolása, a szervezeti hovatartozások a 2. dilemma megoldásaihoz igazodnak. *3.3.* Az ágazat intézményeit vagy a társadalombiztosítás, vagy az önkormányzatok tartják fönn, de finanszírozásukban mindkettő részt vesz.

4. dilemma

Feladatelhatárolási dilemmák egyes *intézménytípusok* területén. Ez viszonylag kisebb horderejű problémakör; a kérdés itt is az, hogy az adott intézményeket szükséges-e az önkormányzatokhoz kapcsolni, s ha igen, akkor azok mely szintjéhez? Ez természetesen ismét összefügg a választott megyefelfogás megoldásaival. A problémakör olyan intézményekre terjed ki, mint a földhivatal, KÖJÁL, GYIVI, csecsemőotthonok, megyei kórházak, levéltárak, megyei művelődési központok és könyvtárak, színházak, múzeumok stb. A megoldások:

4.1. Központi (főhatósági) fenntartó;

4.2. dekoncentrált állami (megyei) szerv a fenntartó;

4.3. társulásos fenntartás;

4.4. helyi önkormányzat a fenntartó.

5. dilemma

Választani kell az *önkormányzati autonómia* és az *intézményi önállóság* primátusának kérdésében. Ebben csak két logikai változat lehetséges:

5.1. A helyi (esetleg megyei) *önkormányzatok* gazdálkodási autonómiája az elsődleges. Az önkormányzati törvénykoncepció értelmezése erre a választásra hajlik.

5.2. Elsődleges a *költségvetési intézmények* önállósága, amely nincs alárendelve a települési önkormányzatok gazdálkodási döntéseinek. A költségvetési reformkoncepció egyes megfogalmazásai ezt a megoldást választják. Következménye az, hogy a települési önkormányzatok a normatív támogatások felhasználásában csak pénzközvetítő szereppel vesznek részt.

II

A *költségvetési reform* dilemmáiból fakadó kérdések a következők:

6. dilemma

A helyi bevételek között szereplő SZJA-t úgy kell felhasználni, hogy az *egyes települések gazdasági potenciálját* (vagy teljesítményét) fejezze ki. A bevezetés első éveiben (1988—1989) alkalmazott eljárás kénytelen volt fiktív, számított jövedelemadó-bevételekkel számolni, mert nem voltak megbízható ismeretek a SZJA keletkezési helyéről. Most, hogy 1989 júliusa óta már rendelkezésre állnak ezek az információk, át lehet térni e bevétel újfajta allokálására. A megoldások:

6.1. A SZJA-t a dolgozók lakóhelyének tanácsai kapják meg, az előző évben *ténylegesen* befizetett SZJA-összegek arányában. (Egyelőre az információs rendszer adottságai miatt csak erre a megoldásra lehet áttérni.)

6.2. A SZJA-t a települési tanácsok a lakosok *bruttó jövedelme* arányában kapják meg.

6.3. A SZJA-t a települési tanácsok a lakosok *nettó jövedelme* arányában kapják meg. Ez utóbbi két változathoz jelenleg nincs megfelelő információs háttér, de előnyük az lenne, hogy kiszűrnék az adórendszer progressziójából következő túlzott területi differenciálódást.

7. dilemma Kérdés, hogy a SZJA kizárólag a *helyi* önkormányzatok bevétele legyen-e, vagy azok *osszák meg* ezt a bevételüket az esetleges megyei szinttel is. (1988-1989-ben a SZJA 15-16%-a jutott a megyei tanácsi költségvetésekbe.) A választlehetőségek természetesen attól függnek, hogy milyen döntés születik az 1. dilemmában, a megyék jövőbeni szerepének problémájában.

7.1. A SZJA 100%-a a helyi önkormányzatokhoz kerül, azt nem osztják meg más kormányzati szinttel, mert nincs is kivel. (Ha a megyei szint dekoncentrált hivatallá redukálódik, csak ez a megoldás indokolt.)

7.2. A helyi önkormányzatok a SZJA meghatározott hányadát átengedik a megyei önkormányzatoknak. (Az 1.2. választás esetén.)

7.3. A SZJA 100%-a a helyi önkormányzatoké, de azok megyénkénti közös döntése alapján a forrás egy része intézményfenntartó társulásaikhoz kerül (Az 1.3. megyekonstrukció esete.)

A reform másik döntő eleme: az állami támogatások új rendszerének kiépítése. Itt a *normativitás értelmezése* a legfontosabb probléma.

8. dilemma

Választani kell abban a kérdésben, hogy a normatív támogatásokat a *települési önkormányzatok* kapják-e általános, szabadon felhasználható jelleggel, vagy — akár közvetve — az intézményeik, s így felhasználásuk jórészt kötött, a támogatások cél jellegűek lesznek. Ez a dilemma természetesen csak az 5. problémakörrel összhangban oldható meg.

8.1. Önkormányzati modell: a normatív támogatásokat népességarányos vagy/és korcsoportos fejkvóták formájában az önkormányzatok kapják.

8.2. Intézményi modell: a normatívákat nem az igényjogosult népesség, hanem az intézményi kapacitások egységeire számítva határozzák meg, s e támogatás minden érintett intézményt megillet.

8.3. „Vegyes" modell: az alapfokú, helyi szolgáltatások esetében az önkormányzati modellt, a körzeti szolgáltatásoknál az intézményi modellt alkalmazzák.

9. dilemma

Mivel a normatív támogatásokat az *átlagos* kiadásokhoz mérten számítják, az előző dilemmához egy *mennyiségi* kérdés is kapcsolódik: az állam a támogatott feladat *egészét* igyekszik-e (átlagköltségen) fedezni, vagy annak csak egy *részét*?

9.1. Az állam egyes szolgáltatások teljes kiadásait fedezi (az átlagos szintig), de ezt csak bizonyos szolgáltatási körben teszi meg. Gyakorlatilag ez történik a „vegyes" modell (8.3.) esetén a körzeti jellegű feladatok támogatásával.

9.2. Az állam az önkormányzati kiadások mindegyikét támogatja, de nem 100%-ban, hanem csak részben (és esetleg eltérő mértékben). Ez a megoldás az önkormányzati modell (8.1.) alkalmazása esetén. (A tiszta intézményi modell — 8.2. — logikája kizárja a hasonló részleges támogatást, mert ez mégiscsak a kiegészítő önkormányzati forrásoktól tenné függővé a támogatott intézmények fenntartását.)

III

Végül várható, hogy az elsorolt elvi dilemmák megválaszolása nyomán a konkrét szabályozás kialakítása jó néhány *mennyiségi* döntést is igényel. Ezeket előzetes próbaszámítások segítségével lehet majd meghozni. Az értelmes számszerű változatok között végül az országgyűlésnek kell választania.

10. dilemma

Kérdés, hogy *szükség lesz-e kiegyenlítő jellegű állami támogatásokra* a SZJA lakóhelyre szabályozása és a normatív támogatások bevezetése esetén? Ez nem elvi dilemma, hanem olyan probléma, amire *kísérleti számítások* tanulságai adhatnak választ. Ha a két említett reformelem belépése nyomán a helyi önkormányzatok egy részénél jelentős forráshiány prognosztizálható, akkor meg kell vizsgálni, hogy milyen nivelláló technikákkal lehet kiegészíteni a szabályozási és támogatási rendszert. Tehát:

10.1. Az új rendszerbe kiegyenlítő támogatási elemeket kell beépíteni, vagy:

10.2. Az új rendszer nem igényli, hogy a normatív támogatások mellett további nivelláló elemeket is alkalmazzanak.

11. dilemma

A céltámogatások rendszerében eldöntendő, hogy szükség lesz-e *nem fejlesztési* rendeltetésű támogatások elkülönítésére vagy sem. (Ez például lakóházfenntartási, nagyvárosi közlekedési kiadások külön támogatását érintheti.) A választ ismét csak a kísérleti számítások eredményei adhatják meg.

11.1. Egyes feladatokat külön céltámogatásokkal kell támogatni.

11.2. Az új rendszer nem igényel olyan elemeket, amelyek a normatív támogatásokon felül egyes, nagy költségű feladatokat cél jelleggel támogatnak.

12. dilemma

Utoljára általános jelleggel meg kell említeni, hogy természetesen a szabályozási és a támogatási rendszer minden egyes eleme a többiével összefüggő, konkrét számszerű döntések eredményeként áll elő. A rendszeren belül néhány mennyiség determinált, míg a többi meghatározásának már a sorrendje is elvi választásokat tartalmaz. Ez a vonás a kísérleti számításokban éppúgy szükségképpen jelen lesz, mint majdan az éves tervszámítások munkáiban.

IV

Az önkormányzati gazdaságszabályozási reform előkészületei jelenleg (1989 szeptemberében) aggasztó szakaszban tartanak. Nem az a gond velük, hogy a felsorolt problémákra, dilemmákra *még nem* tudnak választ adni, hanem — éppen ellenkezőleg — az, hogy a munkák úgy

haladnak, *mintha* mindezekre a kérdésekre *már léteznének* átgondolt, egyeztetett, politikailag és szakmailag egyaránt megnyugtatóan eldöntött válaszok.

A bevezető mondatok ismétlése nem véletlen. Aggályos mindenekelőtt a reform *időzítése* körül kialakult konfliktus. A Pénzügyminisztérium *gyorsítani* igyekszik a reform bevezetését (1990 januárjától a teljes reformcsomagot életbe léptetné), míg a Belügyminisztérium és néhány más érintett főhatóság a több lépcsőben történő bevezetés pártján van. A *gyorsítás* ellentéte ez esetben nem a *lassítás*, hanem a körültekintő, demokratikus és *ésszerű előkészítés*, azaz a felkészülés reális és racionális, mondhatni, normális munkamenete volna.

A reform ezen a területen két jelentős összetevőből áll: *1.* az adóreform következményeinek (SZJA) megjelenéséből és *2.* a kiadásszabályozást megszüntető új normatív állami támogatási rendszerből. Az első csupán a saját bevételek körében történő átrendeződést, egy új, nagy összegű tanácsi forrás belépését jelenti, amely ugyanakkor erőteljes térbeli átrendeződést is eredményez. A támogatási rendszer megújítása ezzel szemben *strukturális reform*, mert segítségével a tanácsi gazdaságszabályozás bevételorientálttá válik, és szakít a kiadásszabályozás 40 éves tervezési és finanszírozási gyakorlatával. Egyben természetesen ennek is erős hatása lesz az egyes tanácsok bevételi szerkezetére, valamint forrásaik térbeli differenciálódására. Minthogy a két hatás egymásra épül, összeadódik, a bevezetés ütemezése értelmesen az lehetne, hogy *1990-től* csak a SZJA lakóhelyre szabályozása történnék meg, majd *1991-től* lépne életbe a teljes reform. Az „átmeneti" 1990-es évben tisztázódhatnak az önkormányzati reform dilemmái (szervezeti szintek, feladatmegosztás stb.), s az év folyamán megválasztandó új önkormányzati testületek már új szabályozási feltételekkel léphetnének a rájuk váró választási és tervezési ciklusba. (A most aktuális apparátusi felkészüléstől, kísérleti számításoktól pedig egyben azt is várhatnánk, hogy eredményeik érveket szolgáltathatnak a felvetődött dilemmákban való választásokhoz.)

Ehelyett az ésszerű és minden fokozatában értelmesen végiggondolható munkamenet helyett az előkészületek a siettetés kapkodó és veszélyekkel teli pályájára álltak rá. A teljes körű próbaszámítások nem az egyes alternatívák kikísérletezését célozzák, hanem *egyetlen*, kiválasztott rendszer szabályozási fogalmait és mennyiségeit töltik meg tartalommal. Ennek az egyetlen „modellnek" a kiválasztása természetesen szükségszerű, hiszen csak így lehet *végig*számolni egy majdani rendszer jellemzőit. A probléma az, hogy emellett még legalább három,

hasonlóan *végig*számolt modellt kellene előkészíteni. Sem a Penzügyminisztériumnak, sem a Belügyminisztériumnak *nincs felhatalmazása* ugyanis arra, hogy az előző pontokban felsorolt kérdésekben *döntést hozzon.* Márpedig ez történik.

Teljes körű próbaszámítások ez év tavaszán, majd (már a SZJA keletkezési helyének adatai ismeretében) augusztusban készültek. Különösen veszélyesnek tartom, hogy az augusztusi számítások eredményei alapján és a gyorsított bevezetés (1990. január 1.) jegyében már az 1990-es első, megközelítő *tervszámítások* is folyamatban vannak. (A tervszámítások időszerűek, a módszer nem.)

Az önkényesen „kiválasztott" modell jellemzői a következők:

1. A megyéket dekoncentrált *megyei hivatalként* értelmezik. A tavaszi számításokban még egyfajta „önkormányzati megye" szerepelt, amely az összes körzeti szolgáltatást ellátta volna. Azóta „eldöntetett", hogy ez nem így lesz. Nézetem szerint azonban ezt a kérdést *az önkormányzati törvénykoncepció társadalmi vitája,* majd az *országgyűlés* döntheti csak el.

2. „Eldöntetett" az is, hogy a fenti szervezeti konstrukciónak megfelelően a *körzeti szolgáltatásokat* a *székhelytelepülések* önkormányzatai tartják fenn.

3. „Eldöntetett", hogy az egészségügyi intézmények a *társadalombiztosítás* fenntartásába kerülnek, így a önkormányzatoknak ezekkel pénzügyi-gazdálkodási feladatuk nincs többé. (Amennyiben mégis lenne, feladatuk tisztázatlan.)

4. „Eldöntetett", hogy a vitatott hovatartozású (elsősorban megyei) intézmények, lényegében a többi körzeti intézményhez hasonlóan, a székhelytelepülések fenntartásába kerülnek. (Ez eléggé különösen hat például a csecsemőotthonok vagy a szociális otthonok esetében.)

5. „Eldöntetett", hogy az alapfokú szolgáltatások területén az önkormányzati elv, míg a körzetieknél az intézményi önállóság elve kap prioritást. Ez a *„vegyes" modell* — később tárgyalandó — választásának logikájából következik. A sajátos apparátusi „döntés" nemcsak azért vitatható, mert logikája következetlen (miért nem azonos a konstrukciója az általános iskolai és a középiskolai intézményi önállóságnak?), hanem azért is, mert tisztázatlan, hogy miként illeszkednek a középfokú, körzeti létesítmények az őket fenntartó városi önkormányzatok költségvetésébe.

6. „Eldöntetett", hogy a SZJA a keresők lakóhelyének önkormányzataihoz kerül, mégpedig az 1988. évi *tényleges befizetések* arányában. (Egyedül ebben az allokációs kérdésben nincs — pillanatnyilag — lehe-

tőség másképp választani, mert az APEH adatai más megoldásokhoz nem nyújtanak információkat.)

7. „Eldöntetett", hogy a SZJA 100%-a helyben marad, azt a települési önkormányzatok nem osztják meg másik igazgatási szinttel (minthogy e konstrukcióban gyakorlatilag nincs is ilyen). E megoldás hátránya, hogy így állami támogatással kell pótolni az eddig a megyéknek átengedett SZJA-részt — ami által az *alapfokú* ellátásra nyújtható normatív támogatások szűkülnek. Mivel pedig a támogatások jóval nivelláltabbak, mint a helyben maradó SZJA, az eljárás növeli a bevételek területi differenciálódását.

8. „Eldöntetett", hogy a támogatási rendszerben az úgynevezett *„vegyes" modell* lép életbe. A tavaszi próbaszámításokban még a középfokú szolgáltatásokat is az önkormányzati modell (korcsoportos fejkvóták) elvei szerint támogatták volna, a nyári számításokban ezeknél áttértek az intézményi „feladatnormatívákra".

A logika vegyítése mellett ezzel a megoldással részben az a gond, hogy cél jellegűvé teszi a körzeti intézmények támogatását, azaz végső soron ezeket az összegeket (s így az intézményeket is!) elkülöníti az önkormányzatok gazdálkodásától, részben pedig az, hogy az *átlagos* kiadásokra épülő támogatások mégiscsak szükségessé teszik a fenntartó önkormányzatok kisebb-nagyobb hozzájárulásait.

A „vegyes" modell választásának is következménye, hogy így az alapfokú szolgáltatások támogatására lényegesen kevesebb költségvetési forrás jut. Nem meglepő, hogy ezek után a számításokban a csekély összegű korcsoportos fejkvóták mellett ezek összevonását, az egyenes, népességarányos fejkvóták alkalmazását is fontolgatják. A tavaszi számításokban ezt mint túlságosan durva, árnyalatlan eljárást még elvetették.

9. „Eldöntetett", hogy a *körzeti* szolgáltatások támogatása 100%-os (vagy közel 100%-os) arányban történik (ez vonja ki ezeket az intézményeket a fenntartó helyi önkormányzatok gazdálkodási köréből), míg az alapfokúaké 20-40%, sőt esetleg egyetlen népességarányos fejkvótában jelenik meg. Ez egyébként csupán logikai és mennyiségi következménye az eddig elsorolt illetéktelen „döntéseknek".

10. „Eldöntetett", hogy a SZJA-bevételeket ott, ahol ezek nem érnek el egy bizonyos szintet, *külön állami támogatással* egészítik ki. Tartalmilag ez rokonszenves eljárás, sőt talán helyettesíteni képes minden más, szükségesnek bizonyuló „áthidaló", kiegyenlítő technikát. A mennyiségének viszont attól függően kell kialakulnia, hogy milyen differenciálódást idéznek elő a megelőző, felsorolt „döntések".

11. „Eldöntetett", hogy a céltámogatási körben el kell különíteni egyes *nagyvárosi* feladatok támogatását, valamint külön támogatási formákat kell alkalmazni a *kistelepülések* és az *üdülőkörzetek* hátrányos bevételi helyzetének korrigálására. Ezek az eljárások jogos és meggondolásra érdemes problémákon igyekeznek segíteni, de érdemes lett volna előbb a valóban normatív rendszer eredményeit megvizsgálni, s csak ezek függvényében, ha mindenképpen szükséges, alkalmazni további korrekciós megoldásokat. (A kistelepülések támogatása például minden tanács számára azonos, egy összegű támogatásként került a rendszerbe, ami a kistelepüléseken relatíve valóban többet „ér", de az összeg jelentős része így olyan tanácsokhoz jut, ahol nincs nagy szükség rá.)

12. A konkrét *mennyiségi* „döntések" végül a kipróbált egyetlen rendszeren belül hozattak meg; a számítási változatok csupán ezt az egy modellt árnyalják, pontosítják.

Összefoglalva: az eddigi államigazgatási előkészületek a reform egy lépésben, nevezetesen 1990-ben történő bevezetése jegyében történtek. Ez azért kifogásolható, mert

– a kiválasztott gazdaságszabályozási megoldások olyan párhuzamosan felvetődött *politikai döntéseket* is tartalmaznak, illetve előrevetítenek, amelyek meghozatalára az előkészítő apparátus *nincs felhatalmazva;* ezeknek a kérdéseknek politikai vitában, az önkormányzati reform keretei között kell eldőlniük;

– az előkészítés során kipróbált megoldások szakmai tartalmuk tekintetében is vitathatók; korrekt szakmai megvitatásuk részint elmaradt, részint csak további számítások után volna elvégezhető.

Amennyiben ez a szabályozási rendszer 1990 januárjában életbe lép,

– determinálja az önkormányzatok szervezeti struktúráját;

– kész helyzetbe hozza a politikai pártokat, a kormányzati szerveket és a tanácsok szervezeteit, amelyeknek e struktúráról véleményt kell alkotniuk;

– determinálja az önkormányzatok és intézmények viszonyát;

– felerősíti a közvetlen ágazati befolyást a fejlesztések területén;

– olyan döntési helyzetbe hozhatja a jelenlegi és a majdani országgyűlést, amely elől az nem térhet ki, míg tagjai nem lehetnek meggyőződve döntésük tartalmi következményeiről;

– olyan helyzetbe hozhatja a majdani önkormányzati testületeket, amelynek feltételeit azok maguk sem képesek többé megváltoztatni;

– a sietség révén bizonytalanságot okoz a tanácsi pénzügyi apparátusban, melynek nem ad lehetőséget a szakmai felkészülésre.

E politikailag és szakmailag egyaránt inkorrekt és káros, „gyorsított" eljárás helyett meg kellene ragadni az alkalmat arra, hogy az érintett kormányzati szervek előkészítsék a reformnak a SZJA-val kapcsolatos első, majd a strukturális változásokat hozó második lépését. Ezt a kísérletiszámítások *elkezdésével*, nem pedig a befejezésével látom elérhetőnek. Így lenne realitása annak, hogy erre a régóta aktuális reformlépésre 1991-től sor kerülhessen.

FOSZTÁSOSZTÁS*
A tanácsi költségvetésről szóló törvénytervezetről

A jövő évi állami költségvetés tervezetében a tanácsok gazdálkodása — s különösen állami támogatási rendszerük — gyökeresen új felfogásban szerepel. A változások a szabályozást sok tekintetben néhány nyugat-európai ország — elsősorban a skandináv államok — helyi önkormányzatainak gazdaságszabályozási rendszeréhez közelítik. Ez a reform részben nagyon időszerű, részben teljesen időszerűtlen. Időszerű, mert a korábbi módszerek biztosan elavultak, és időszerűtlen, mert a reformlépések kidolgozatlanok, és ráadásul megelőzik a politikai intézményrendszer átalakításának a helyi önkormányzatokra vonatkozó, ugyancsak sürgető, de még eldöntetlen lépéseit.

A tanácsi pénzügyek tervezésének eddigi eljárása a következő gondolatmenet szerint történt. Először megállapították, hogy mennyit költhet egy-egy tanács a következő évben, majd ehhez hozzárendelték a szükséges bevételeket. A bevételek két nagy csoportja közül az úgynevezett saját bevételek — amelyek helyben képződtek, továbbá az állam által átengedett adókból álltak — sosem voltak elegendők arra, hogy az összes kiadást fedezzék. A különbséget a központi költségvetés fizette állami támogatás formájában.

Az új, most bevezetendő szabályozás szakít azzal, hogy minden egyes tanácsnak előre megmondja, mennyi kiadást engedhet meg magának. Az elvet — igen helyesen — megfordítja: ezentúl a tanácsok annyit költhetnek, amennyit a bevételeik lehetővé tesznek. A saját bevételeik mellé továbbra is számíthatnak állami támogatásra, de ennek elosztási elvei megváltoznak. A támogatás ezentúl normatív lesz, azaz alanyi jogon, azonos elven illeti majd meg a tanácsokat.

* Megjelent a *Heti Világgazdaság* 1988. december 16-i számában.

Mielőtt ezt részleteznem, meg kell említeni az 1990-ben életbe lépő szabályozás másik újítását, amely a saját bevételek eddigi mennyiségét, pontosabban területi differenciálódását érinti: a személyi jövedelemadó eltérő helyzetbe hozza az egyes tanácsokat (lásd keretes írásunkat). Az így alakuló saját bevételekhez adódna hozzá azután az új, normatív állami támogatási rendszer. A támogatásoknak 1990-től három nagy csoportja lépne életbe. Az első minden helyi tanácsnak járna, s az ott ellátandó, úgynevezett alapfokú szolgáltatásokhoz járulna hozzá. Ennek alapelve az, hogy a kiadások az ellátandó emberek számával arányosak, s ennek egy részét az állam átvállalja. A támogatások konkrét alesetei az úgynevezett fejkvóták. Egy állandó lakosra 1170 forintot, egy 3—13 éves korú gyerekre 4180 forintot, egy 60 év fölötti idős emberre 3230 forintot ad az állam évente. A fejkvótákat a tanács szabadon használhatná fel: a gyerek fejkvótát például az a tanács is megkaphatná, ahol történetesen nincs óvoda vagy akár iskola sem (különben is, ez az összeg a gyermekintézmények átlagos költségeinek legfeljebb az ötödét fedezi.) Némileg rendszeridegen ez a támogatástípus, amely szinte minden települést — nem tanácsot! — megillet, s összege egységesen 2 millió forint egy évre. (Ennyit kap Budapest is, és ennyit egy 50 lakosú falu is.)

A támogatások következő csoportja az úgynevezett körzeti szolgáltatások (szociális otthonoknak, középiskoláknak, gyermek- és ifjúságvédelmi intézeteknek, színházaknak). Ezeknek hét változata lép életbe. Közös elvük az, hogy az adott intézményben ellátottakra jutó átlagos működtetési költségeket az állam teljes egészében megfizeti. Itt tehát nem a potenciálisan kiszolgálandó, hanem a ténylegesen ellátott emberekkel számolnak, és a támogatás a költségeknek nemcsak egy részét, hanem országos átlagban azok egészét igyekszik fedezni. Az adott támogatástípusból az a tanács kap, amely fenntartja a megfelelő intézményt. A megyei tanácsok ezenfelül igényt tarthatnak még egy, inkább a helyi tanácsok támogatására emlékeztető támogatástípusra: egy lakosra ezer forintot kapnak az úgynevezett területi szakigazgatási tevékenység finanszírozása céljából.

A támogatások harmadik csoportja a fejlesztések, beruházások céljait szolgálja, s egyben az új rendszerre történő áttérés nehézségeit próbálja meg kezelni. A helyi fejlesztéseket 1986 óta megyei céltámogatások segítik. A személyi jövedelemadó új típusú elosztása és az új támogatási rendszer számos helyi tanácsnál együtt sem teremt elegendő bevételt eddigi kiadásaik fedezésére; itt átmenetileg egyedi

kiegészítésekre lesz szükség. A terv az, hogy ezekre a feladatokra a megyék valamilyen normatív alapon kapnának pénzt — az elosztási elvekre két változat is készült —, az egyedi elosztást azután már ők végeznék. Végső soron tehát ott, ahol az új szabályozás forráshiányt okoz, megmaradna az egyedi kiegészítés, csak ezt immár nem a központi költségvetésből, hanem a megyeiből adnák.

Az ismertetett rendszer kidolgozását hosszas szakértői viták előzték meg. A rendszer azonban nem valaminő szakmai kompromisszum, hanem a Pénz- és a Belügyminisztérium apparátusai közötti alku átmeneti eredménye, amelyben a PM legfőbb szempontja az volt, hogy az új szabályozás már 1990-től feltétlenül lépjen érvénybe.

Ez a szabályozás belső felépítését, logikáját tekintve is vitatható. Nem szerencsés a jövedelemadó keretes írásunkban ismertetett eloszlása sem: ha például a megyék nem részesednek az adóbevételből, akkor — még ha átmenetileg is — több állami támogatásra lesz szükségük. De ha az egyetlen évben megtörténik, akkor később a helyi tanácsok aligha lesznek hajlamosak átengedni ebből a bevételükből. Pedig hozzájárulásuk bizonyos közös, területi célokhoz indokolt lehetne.

Rendkívül szerencsétlen a második nagy támogatási csoport, a körzeti szolgáltatások támogatásának rendszere. Az átlagköltségeknek megfelelő, 100%-os támogatás ugyanis azt a benyomást kelti, hogy ezzel az állam kifizette, amibe ezek az intézmények — indokoltan — kerülhetnek. Bár a tanácsoknál ez a támogatás nem célzott, azaz például a középiskolai támogatást — tanulónként 39 ezer forintot — nem kötelező csak középiskolai feladatokra felhasználni, könnyen az a látszat keletkezhet, hogy az állami pénz nem a tanácsnak, hanem az intézménynek szól. (A színházi szakma protestálása éppen e látszat nyomán tört ki; a félreértés és az aggodalom tökéletesen indokolt.) Másrészt teljesen antidemokratikus megoldás az, hogy egy egész vidéket ellátó intézmény — például egy középiskola — állami támogatása egy város költségvetésébe kerüljön, amelyet a városi tanács aztán szabadon használ fel, a körzet érdekelt tanácsai azonban nem szólhatnak bele a pénz elköltésébe.

A legfőbb baj azonban abból ered, hogy ez a pénzügyi rendszer csupán eszköze a leendő önkormányzati rendszer demokratikus működésének. Belső koherenciájának hiánya mellett ez az alárendelt jellege szól az ellen, hogy máris bevezessék.

Először is, nincs új önkormányzati törvény, amely tisztázná a helyi és a területi tanácsok feladatkörét, egymás közötti viszonyaikat. A megye

TANÁCSI ADÓBEVÉTELEK

1987-ben, az adótörvények meghozatalakor Medgyessy Péter pénzügyminiszter ígéretet tett rá, hogy a személyi jövedelemadó a befizető lakosok lakóhelyére kerül. A pénzügyminiszter ígérete azonban nemcsak elhamarkodottnak bizonyult, hanem elhibázottnak is. A szakembereket is meglepte, hogy az egy lakosra jutó adó milyen — szinte hihetetlen — mértékben eltérő egy-egy településen. Néhány szegény aprófalu és néhány fővárosi kerület lakosonkénti adóbevételeiben 25-szörös (!) a különbség.

Bár azóta az adótörvény is más, meg a pénzügyminiszter is, és különösebb ösznépi követelődzést sem tapasztalni, a kormányzat úgy gondolja, hogy ezt az ígéretét történetesen be kell váltania. Mellékel bizonyos korrekciót is: az átlagos adóbevétel 60%-át — fejenként 4 ezer forintot — el nem érő tanácsoknál ennyire egészítik ki az adóbevételeket. Így a legnagyobb különbség ötszörösre csökken, de még ez is több, mint az eddigi háromszoros.

Az ominózus ígéretet a Pénzügyben úgy értelmezik, hogy az adóból a megyei tanácsok többé nem részesedhetnek (részesedésük eddig 15-16% volt). Az új elosztási elv így a helyi tanácsoknál fokozódó különbségeket, a megyei tanácsoknál abszolút — más forrásból pótlandó — hiányt okoz.

leendő funkcióira, felépítésére nézve például három-négy változat közül lehet majd választani. A választást nem befolyásolhatja a pénzügyi eszközendszer logikája.

Jelenleg elavult és kusza a tanácsi intézmények hovatartozása: ezt az önkormányzati törvényben felül kell majd vizsgálni. Ki kell alakítani, hogy a különböző típusú intézményeket milyen szintű önkormányzatok fenntartásában lesz célszerű működtetni — és ezekhez a megoldásokhoz kell majd illeszteni a pénzügyi önállóság megalapozását szolgáló bevétel szabályozását.

Minden ésszerűségnek ellentmond, hogy egy ilyen horderejű reformot egy gazdasági tervciklus és egy választási ciklus utolsó évében vezessenek be. Ez a szabályozórendszer nemcsak az önkormányzati törvényt meghozó leendő Országgyűlést, hanem a megválasztandó új képviselőtestületeket is kész helyzet elé állítja.

A költségvetési kiadások visszafogása „természetesen" a tanácsokat is érinti: a tervezetek reálértékben mintegy 10%-os csökkenést irányoznak elő. Ebben az áldatlan helyzetben senkit sem boldogít, hogy kevesebb pénzének elköltéséhez nagyobb „szabadságot" kap — ma már nem a kiadások kötöttsége okoz gondot a tanácsnak –, és az sem, hogy az állami elosztás ezentúl szabályozottabban működik. Nem egyéb ez,

mint a felelősség áthárítása a helyi és a megyei tanácsokra. Nem lenne szabad egy logikus és demokratikus szabályozás gondolatát — ha majd következetesen alkalmazzák is — előre lejáratni. Most ettől kell tartani.

Végül a jogi logika is kizárja, hogy mindeme változtatásokat az Országgyűlés most elhatározhassa. Nemcsak önkormányzati törvény nincs, hanem új államháztartási törvény sincs. Az állami pénzügyekről szóló jelenleg hatályos törvény pedig nem hatalmazza fel az Országgyűlést erre a lépésre. Ilyen horderejű reformot egyéves költségvetés szabályozási elveiben elrejtve nem lehet bevezetni. A törvények egyebek között arra valók, hogy keretet szabjanak a törvényhozó magatartásának is. Erre a lépésre most, 1989 végén, a magyar Országgyűlésnek nincs joga.

Imitált, elsietett és veszélyes reformintézkedések helyett most egyet lehet tenni. Mivel az országnak kell lennie valamilyen költségvetésének, a tanácsokra nézve csupán a támogatásukra fordítható teljes költségvetési összeget kell rögzíteni, elfogadni. Ennek megtervezése, elosztása a régi, elavult módon is történhet — még egy évig. Ezt mindenki ki fogja bírni; a reform pedig 1991-től már új helyzetben, kidolgozva, az új választott testületek kezébe helyezve léphet majd életbe.

VI. SZÁMOK, ÜGYEK, ÜGYINTÉZŐK

AZ ÍRÓASZTALOK TÚLOLDALÁN*
(A tanácsi apparátus dolgozói)

Ez az írás a helyi közigazgatásban dolgozók összetételét, társadalmi jellemzőit vizsgálja: egyszóval arról szól, hogy *kik dolgoznak ma a tanácsházákon.* Előbb néhány statisztikai adattal jellemzem őket, majd az így megismert összetétel szociológiai értelmezésére teszek kísérletet.

I. NÉZŐSZÖGEK

a) Innen, szemből (a közvélemény)

A tanácsi apparátusban dolgozni közismerten nem nagyon megbecsült dolog. A KSH által 1983-ban végzett foglalkozási presztízsvizsgálatban[1] azt találták, hogy 156 egyéni foglalkozás között a *tanácsi előadó* összevont presztízshelyezése a *37.*, azaz az első negyedbe esik. Ebben a rangsorban olyan foglalkozások előzik meg, mint például a fogorvos, a fogtechnikus, a művezető és a technikus. A presztízs (megbecsültség) egyes „összetevői" közül a *hatalom* vonatkozásában ezt a foglalkozást a kérdezettek viszonylag igen előkelő helyre sorolták (*18.* hely). Több hatalmat tulajdonítottak neki, mint például az üzemvezetőnek, építésvezetőnek, agronómusnak, revizornak. A többi összetevőt illetően a tanácsi előadó helyezése jóval gyengébb. A kérdezettek tudták, hogy a tanácsi ügyintéző nem jól fizetett ember, helyezése *pénz* dolgában csak a *75.* lett *Tudása* tekintetében a *48.* helyre került, s a kérdezettek úgy vélték, hogy tudásban megelőzi őt például az ékszerész, a tv-szerelő, a

* Megjelent a *Valóság* 1988. 5. számában és az *Arat a magyar* című tanulmánykötetben (a *Szociálpolitikai Értesítő* és a *Fejlődés-tanulmányok* sorozat különszáma, MTA Szociológiai Kutatóintézete, 1988.)

fogtechnikus, a műszaki rajzoló és még sokan mások. Ám a legtanulságosabb talán a negyedik presztízsösszetevő, a *hasznosság* értékelése volt. A tanácsi előadó e tekintetben a mezőny második felébe, a *81.* helyre csúszott. A kérdezett „közvélemény" (a mintavétel bizonyára korrekt és kifejező volt) hasznosabbnak ítélte a szövőnőt, az útépítő munkást, a péket, az ácsot, a nyomdászt, a rendőrt stb., stb., mint éppen a tanácsi előadót.

Ebből az átlagos állampolgári nézőszögből és megítélésből a tanácsi ügyintéző a következő szociális típusként írható le. Olyan ember, *akinek elsősorban hatalma van,* tudása ehhez képest szerény (durván értelmezve a sorrendeket, azt is mondhatnánk, hogy a hatalma jóval nagyobb, mint amire a tudása feljogosítaná). Hatalma azonban olyan — és a tudása is —, amit társadalmunk *anyagilag* kevéssé ismer el. Fizetése ugyanakkor nagyjából arányban áll a tevékenységének *hasznosságával.* Vagy másképpen, az *átlagok* felől megfogalmazva: a tanácsi ügyintéző átlagos hasznú és átlagos keresetű honfitársunk, aki az átlagosnál többet tud, tájékozottabb, ám még több a hatalma. Ha a *tudást* tekintjük centrumnak, ez így hangzik: a tanácsi előadó tudása rosszul hasznosított és ennek megfelelően gyengén megfizetett tudás, viszont „kárpótlásként" aránytalanul sok hatalom jutott neki. Végül, a hatalom és a hasznosság egymásra vonatkoztatásával: a tanácsi előadó hatalma jóval nagyobb, mint társadalmi hasznossága, azaz hatalma haszontalan hatalom. Bármennyire bántó is ez a kép, és bármennyire torz is, tudomásul kell venni, hogy a köztudat manapság így tükrözi e munkakörök dolgozóit.

b) Felülnézetből (statisztikai összesítések)

1983-ban a tisztségviselőkkel (tanácselnökök, helyetteseik, vb-titkárok) együtt 28 és fél ezer, az ügyvitelt ellátók és kisegítők létszámával is számolva több mint 35 ezer ember dolgozott a tanácsokon.[2] Az összlétszám 1985-re kereken ezer fővel csökkent. Ennek a létszámnak a törzse az a mintegy 23 ezer ügyintéző és 2200—2400 vezetőjük (osztály- és csoportvezetők), akik a tulajdonképpeni apparátust alkotják. A fővárosi tanácsnál mintegy 760, a fővárosi kerületekben 2500—2600, a megyei tanácsoknál 4400, a városokban és városi jogú nagyközségekben 7700, a nagyközségekben 4200, a községekben 4600 az apparátusi összlétszám.

Ismeretes jelenség a tanácsi apparátus *elnőiesedése.* Míg a helyi tanácsoknál[3] a *tanácselnököknek* csak 14, *helyetteseiknek* 23%-a (ez a két tisztségviselői kategória összesen 3200 választott személyt fog át),

a *vb-titkárok* közt már 48% a nők aránya. (Városokban: 23%, nagyközségekben és községekben 51%.[4]) A vezetőknek 29%-a volt nő 1985-ben; de az átlagosnak csak a fele volt az arányuk a megyei apparátusokban, és a kétszerese (58%) a budapesti kerületi tanácsi vezetők soraiban.

Az apparátus tulajdonképpeni elnőiesedése azonban természetesen a legnagyobb tömegű *ügyintézői* állományban figyelhető meg: közöttük 70% (kereken 16 400 fő) nő. Ez az arány a megyei apparátusokban a legkisebb (49%), a fővárosban és a városi tanácsoknál közel átlagos (65-66%), és a budapesti kerületekben (84%), a nagyközségekben (77%) és a községekben (82%) a legnagyobb. A tanácsrendszer hierarchiájában tehát a *tanácsszinteken, valamint a településméreteken lefelé haladva növekszik az apparátusok elnőiesedése.* (Az erős fluktuáció miatt a fővárosi kerületi apparátusok kivételes helyzetet foglalnak el.)

Ez az elnőiesedés az utóbbi 20-25 év folyamán alakult ki. A helyi közigazgatásban a második világháború előtt a férfiak voltak többségben. A tanácsrendszerrel ez az állomány gyakorlatilag teljesen kicserélődött, de például az 1960. évi népszámlálás adatai szerint a tanácsi előadók és főelőadók közt csak 33% volt a nő. Az ennek a kategóriának nagyjából megfelelő ügyintézői csoport 1975-re, amikor az első, az itt elemzetthez hasonló hivatali összesítés készült,[5] már több mint felerészt nőkből állott. Későbbi adatok szerint az ügyintézői csoportban a hetvenes évek közepére (1977) már 61,5% volt a nők aránya.[6] A következő nyolc évben az elnőiesedés folytatódott, és az ügyintézők közt elérte az idézett 70%-ot.

Az apparátus *korösszetételében* is hasonló tendencia figyelhető meg. A *fiatalok* részaránya ugyanabban az irányban változik, mint a nőké. A helyi tanácsoknál több a fiatal, mint a fővárosi és a megyei apparátusokban, a községekben pedig több, mint a nagyközségekben, városokban. Számszerűen: az *ügyintézők* 22%-a 30 év alatti, 22%-uk 30—35 éves, 20%-uk 35—40 éves, 24%-uk jár a negyvenes éveiben és 11%-uk idősebb 50 évesnél. A fiatalok aránya 1983 és 1985 között csaknem minden tanácsszint ügyintézői körében csökkent valamelyest. Ezek a részarányok ugyanakkor az ügyintéző *nők* között néhány százalékkal mindenütt nagyobbak: minél fiatalabb tehát egy tanácsi apparátus, annál „elnőiesedettebb" is. Ennek megfelelően a 35 évnél fiatalabb ügyintézők közt a legnagyobb a nők aránya (75%), a 35—50 évesek közt 70%, végül az idősebbek közt csak 42%.

Mindezt abszolút számokban jól illusztrálhatja a nagyközségi és községi tanácsoknál dolgozó mintegy 8700 ügyintéző összetétele. Köztük 7000 nő, akik között (1985-ben) 4400-an még nem voltak 35 évesek.

Különös ellentmondásra derül fény, ha a folyamatos *tanácsi munkaviszony* hosszát, illetve a *fluktuáció* intenzitását is egybevetjük a fentiekkel. Ahol sok a fiatal, ott átlagosan rövidebb folyamatos munkaviszonyra, a cserélődés nagyobb sebességére gondolnánk. Ebből például az következnék, hogy a *községi* apparátusokban viszonylag kevesebb a régi tanácsi dolgozó, s *több az új*. Ez azonban, meglepő módon, egyáltalán nem így van.

Az ügyintézői állomány 1985. évi adataiból az derül ki, hogy ezeknek a dolgozóknak átlagosan mintegy 30%-a 1970 előtt került a tanácsszervezetbe, a derékhad a hetvenes években lépett be (40%), és további 30%-nak 1981 óta van tanácsi munkaviszonya. A „középső", a hetvenes években belépett 40% részaránya a tanácsszintek között alig szóródik: a községekben, nagyközségekben éppúgy 40-42%, mint a fővárosi és a megyei tanácsoknál, míg valamivel kisebb (38%) a városi és a városi kerületi apparátusokban. Ezzel szemben a „régi" (1970 előtt belépett) dolgozók részaránya a megyei tanácsoknál, valamint a megyei városok és a fővárosi kerületek apparátusaiban kevesebb, a községi-nagyközségi apparátusokban több az átlagosnál. Aminek a másik végleten természetesen az felel meg, hogy az „új" (1981 óta) dolgozók részaránya kevesebb a nagyközségi és községi ügyintézők között, körülbelül átlagos a megyei és a városi apparátusokban, és több az összes többi tanácstípusnál. Különösen így van ez a legújabb dolgozók, az adatfelvételt megelőző másfél évben belépettek között: feltűnően nagy az arányuk a járási jogú nagyközségekben (ahol ezekben az években némi létszámbővítés volt), valamint a fővárosi kerületekben (ahol a fluktuáció a legerősebb), míg kevesen vannak a községi és nagyközségi tanácsoknál. Mindez azt mutatja, hogy *az apparátusok a tanácsrendszer alsó szintjein a legstabilabbak*. Egyúttal itt a legnagyobb a fiatal korosztályok és a nők aránya is, és a legkisebb arányú a fluktuáció. A munkakör betöltéséhez *előírt iskolai végzettség* meglehetősen tágan definiált. A *vb-titkárok* 97-100%-a rendelkezik az előírt végzettséggel, a *vezetők* közt pedig 85-90% megfelel a képesítési követelményeknek (szakvizsgát tett 89-97%) — mindkét arány a tanácsi hierarchiában lefelé haladva csökken. Az *ügyintézők* számára *előírt* iskolai végzettséggel átlagosan 93% rendelkezik. A tanácstípusok közt ebben a vonatkozásban viszont alig van különbség. Hasonlóan kiegyenlített a *szakvizsgát* tett (vagy erre *nem kötelezett*) ügyintézők részaránya is; arányuk 82—85% között változik. Jelentősen kevesebben tettek szakvizsgát a leggyorsabban cserélődő két apparátustípusban, a fővárosi és a fővárosi kerületi tanácsoknál. (Ami érthető: a nagyszámú új dolgozónak még nem volt ideje erre.)

Annak az értéke, hogy a képesítési követelményeknek az apparátus ilyen nagy hányada megfelel, meglehetősen relatív. A helyi közigazgatás személyi állománya részben éppen azért cserélődhetett ki 1950 után, mert az egykori képesítési előírásokat érvénytelenítették. A tanácsrendszerben csak 1959 óta léteznek egyáltalán ismét ilyen követelmények. Korszerűsítésük, tartalmuk változásaira — és persze a tanácsrendszer funkcióváltozásaira is — utal, hogy például 1960-ban Beér János szerint a tanácsokból legnagyobb arányban a felsőfokú képzettségű *mezőgazdasági* szakemberek hiányoztak.[7] A kívánalmak mai színvonalát pedig dr. Lőrincz Lajos történeti összehasonlításban a közelmúltban így jellemezte: „...a mai képesítési előírások, noha több mint száz év telt el, összehasonlíthatatlanul enyhébbek."[8]

Ha a „lazán" előírt képzettségi követelményeket nem vesszük figyelembe, a *tényleges végzettségi* viszonyokat rendkívül differenciáltnak találjuk a tanácsrendszer különböző szintjein. Már a *tanácselnökök* végzettsége is a hierarchiában lefelé csökken: minden tanácselnök felsőfokú végzettségű a magasabb tanácskategóriákban, de a városi jogú nagyközségekben 12, a nagyközségekben 29, a községekben 49%-uknak legfeljebb középiskolája van. (Ez a községekben például azt jelenti, hogy 389 tanácselnök középiskolai, 70 pedig ennél is alacsonyabb végzettségű.) A *vb-titkárok* átlagos iskolai végzettsége magasabb, mint a tanácselnökéké (bizonyára az előírt végzettség megszerzésének kötelezettsége miatt); ők különösen a tanácsakadémiai, de valamelyest az egyéb felsőfokú végzettségek dolgában is iskolázottabbak, mint a tanácselnökök.

Az *ügyintézők* között szintén a hierarchiában lefelé csökken a *felsőfokú és tanácsakadémiai* végzettségűek aránya. Sőt ebben a vonatkozásban mintegy *szakadást* is tapasztalhatunk: a főváros, a megyei és a megyei városi tanácsi ügyintézőknek több mint 60%-a diplomás. (A helyi tanácsok átlagában az ügyintézők 22, a nagyközségeknél 18, a községeknél 9%-a rendelkezik felsőfokú végzettséggel.) Figyelmeztető jel, hogy 1983 és 1985 között a diplomások aránya valamelyest nőtt azoknak a tanácsoknak az apparátusain (ügyintézők) belül, ahol korábban is viszonylag a legtöbben voltak, míg némileg csökkent a többi tanácstípusnál — a szakadék, a *„képzettségi olló"* tehát *tágult*. Ennek megfelelően a *középiskolai* végzettségűek részaránya a közigazgatási hierarchiában lefelé haladva növekszik: a fővárosi és a megyei tanácsoknál 25-30%-nak, a *nagyközségeknél 79, a községi apparátusokban 86%-nak* ez a legmagasabb végzettsége. Igaz, a még ennél is kevesebb iskolázottság (8 általános) egyre kevésbé jellemző az ügyintézők közt.

Az átlag (3%) csak azért nem csökkent tovább két év alatt, mert az erősen cserélődő budapesti kerületi apparátusok kénytelenek növekvő számban alkalmazni érettségivel sem rendelkező munkatársakat.

A keresetek, pontosabban a *besorolási bérek* ugyanezt a hierarchiát mutatják, a tisztségviselőktől a kisegítőkig egyaránt. Itt is a legnépesebb dolgozói csoportra, az *ügyintézőkre* koncentrálva azt tapasztaljuk, hogy béreik a *megyei* tanácsoknál a legmagasabbak (1985 közepén 6891 Ft/hó), s a községi apparátusokban a legalacsonyabbak (4495 Ft/hó). Az „átlós" irányú differenciálódást jól jellemzi, hogy a *községi tanácselnökök* átlagos besorolási bére 1985-ben csupán 600 Ft-tal haladta meg *a megyei tanácsi ügyintézőkét.* (Igaz, előbbiek között csupán 51, az utóbbiak között 75% a diplomás.)

c) Oldalnézetből („szakapparátus" és „laikus" testület)

Az eddigieket érdemes szembesíteni a *tanácsi testületek* összetételével is. Az 1985. évi választásokig a képviseleti testületek megválasztása és személyi összetétele valamiféle demonstrációs hatás hordozója volt. Mivel maguknak a testületeknek tényleges — szociológiai értelemben vett — döntési hatalmat nem szántak, megválasztásuk a párt- és állami vezetés *politikája* melletti országos demonstráció jellegét öltötte. Ennek megfelelően a jelöltek személyi összetétele is sajátos *„össznépi" reprezentációt* igyekezett követni. (Ez a szempont mind a parlamenti, mint a tanácstagi jelölések kialakításában szerepet játszott.) Az „össznépi" reprezentáció természetesen egyúttal sajátos társadalomképet, a társadalmi szerkezetről alkotott felfogást is tükrözött. Elve az volt, hogy lehetőleg e szerkezet minden elemét a társadalomban elfoglalt tényleges részarányához hasonló arányban jelenítse meg a testületekben. A munkásosztály, a parasztság, az értelmiség arányos képviselete mellett idővel a fiatalok és a nők részvételének „arányosítása" is jelölési szemponttá vált. Minthogy az idők során — elsősorban a parlamentben — a képviselői státus tulajdonképpen tényleges hatalmi (vezetői) pozíciók szimbolikus megerősítője lett, az összetétel utóbb már nem a „jelenlegi", hanem az „eredeti" foglalkozás szerint demonstrálhatta csak az „össznépi" reprezentációt. Ez mintegy azt hangsúlyozta, hogy a vezetői és vele a képviseleti posztokon olyan emberek foglalnak helyet, akiket a népi származásból és pályaindulásból a politikai rendszer által megnyitott mobilitási lehetőségek emeltek ide.

Az 1983. évi választójogi törvény és az eszerint lebonyolított választások (1985) már eltávolodtak a képviseleti testületek és megvá-

lasztásuk funkcióinak korábbi értelmezésétől. Különösen az országgyűlési választások társadalmi visszhangja s azóta a parlament izgalmas útkeresése, szerepfelfogásának felelősebbé válása mutatja ezt. A helyi képviseleti testületekben lassúbbnak látszik a változás, de ott is megfigyelhető. A kettős jelöléssel lebonyolított választások során ugyanakkor sajátos ellentmondásra derült fény. Miközben a törvény a testületek szerepének erősítését és a választások tétjének komolyodását intencionálta (azaz demonstratív szavazás helyett immár tényleges választást helyezett kilátásba), a végrehajtásban, mindenekelőtt a hivatalos jelölési folyamatban *tovább éltek az „össznépi" reprezentáció igénye és szempontjai.* A jelölési procedurában az összetételre vonatkozó „politikai elvárások" merevek maradtak. Alighanem éppen ez vezetett a jelölés megszervezésének nehézségeihez (számos választókörzetben azonos társadalmi paraméterekkel rendelkező személyeket „kellett" találni és jelöltnek állítani), továbbá a jelölőgyűléseken kirobbant nyílt helyi konfliktusokhoz is.

A „számtani" eredmény azt mutatja, hogy a tanácsi választásokban fennmaradt az „össznépi" reprezentációra irányuló törekvés. Ez az eredmény valószínűleg sosem hozott teljes statisztikai reprezentációt (gondoljunk például a nők arányának alulreprezentáltságára). Átlagos iskolázottságukat tekintve a tanácsi testületek a *választópolgárok* átlagánál mindig is *jobb* összetételt mutattak, s így van ez most is. Tény viszont, hogy az *apparátusok* képzettségi összetételétől a tanácsoké *elmarad.* A helyi tanácsok tagjai között a felsőfokú végzettségűek aránya ugyanannyi, mint az ügyintézők közt, a középiskolát végzetteké már csak feleannyi (34 : 70%), s az ennél alacsonyabb iskolázottságúak aránya szinte összehasonlíthatatlanul nagyobb a testületekben, mint az apparátusban (40 : 3%). Ugyanakkor azt is tapasztalhatjuk, hogy a *közvetett választással* megválasztott testületek (a *megyei* tanácsok, valamint a helyi tanácsok „kemény magjának" számító helyi *végrehajtó bizottságok*) iskolázottsági összetétele már erősebb.

Bizonyos, hogy az iskolai végzettség önmagában nem képesít politikai szerepre, s ugyanúgy nem is zárja ki azt. Nem is teljesen jogos a tanácsi *apparátus* összetételét a tanács*testületével* összehasonlítani — más és más a dolguk. Ahhoz viszont, hogy a „dolgukat", funkcióikat, kompetenciáikat egy demokratikus önkormányzati igazgatás számára újraértelmezhessük, erősen meggondolandó, hogy időszerű-e még a képviseleti testületekben az „össznépi" reprezentációra törekedni — akár csak annyira is, mint 1985-ben? A tényleges döntési szereposztás ma egy meglehetősen közepes képzettségű apparátusnak több informá-

ciót s ezzel több hatalmi lehetőséget juttat, mint a formális döntéshozó testületeknek. És még ez a közepesen képzett apparátus is *joggal tarthatja úgy, hogy hozzá képest a testület „laikus"*, többsége gyengébben képzett és tájékozatlanabb, mint ő maga. Miközben a gyakorlati, hatósági jogalkalmazáshoz megkívánt képesítési követelményeket emelni kellene, nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy a testületektől várható kollektív bölcsesség is összefügghet az iskolázottsággal.

A választhatósághoz természetesen nem köthetők képzettségi kritériumok. Egyszerűen *nem tudhatjuk*, hogy a teljesen nyílt jelölés és választás, amelyben nincsenek egy eszmei reprezentációra irányuló „politikai elvárások", vajon a „plebejusabb" vagy az „elit" szerkezet irányában módosítanák-e a helyi tanácsok személyi összetételét. Könnyen lehet, hogy hol így, hol amúgy történne meg a dolog. (A helyi tekintély, politikai bizalom nagyon eltérő személyes és társadalmi tulajdonságokhoz vonzódhat.) Az önkormányzati közigazgatásban a tanácstagok „részfoglalkozású politikusok" lennének, akiknek *hosszú távon* mind általánosabb tájékozottságra, mind valamely szakirányú kompetenciára szükségük van, és ez, ugyancsak *hosszú távon*, voltaképpen képzettségük általános emelkedésétől várható elsősorban. Hogy választóik *eleinte* ezt figyelembe vennék-e, nem tudható. Idővel bizonyosan figyelembe vennék — lévén hogy a választók átlagos iskolázottsága is növekszik. Mindenesetre korlátokat állítani valamely elképzelten ideális összetétel nevében ma már teljesen indokolatlan.

II. LÁTÓSZÖGEK

„Élt ebben a mi városunkban egy kopott ember: egy fakó férfi. Ne valami ágrólszakadt figurára gondoljunk, akinek hosszú cérnaszálon lógának a kabátgombjai, ne egy 'szocialista klosár'-ra, aki kedvenc hídja alatt azon dühöng, mért kalácsot lopott a gyulaihoz, ütik egymást. A helyzet nem romantikus, nem nagyon rossz és nem nagyon jó: van. *Szegény XXX! (Mert így hívták a fakó férfit.) Mint rendesen, ezen a napon is sietett haza a hivatalból, ahol a sok nemtelen indulatú fél mind csak egyet akar: néki kellemetlenkedni. De ez az érzése, dühe nem volt erős, inkább* tartott *az ügyfelektől, tisztelteljes gyűlölettel igyekezett elsimítani az állampolgárok simítanivalóját, és dehogyis mert volna türelmetlenül toppantva reájuk ripakodni, avagy tagadhatatlan hatalmával, úgymond, visszaélni, vagy csak játszadozni is, ahogy azt kollégái nemegyszer megtették; megjegyzés nélkül hallgatta az ebédlőben a hetvenkedő, ám, tudta, többnyire igaz történeteket az asszonyságról, kit gágogásra kénytetve hajszoltak az íróasztal körül, vagy arról a férfiról, kivel újra meg újra új pecsétet hozattak a felettes szervektől, mert, fájdalom, éppen az új pecsét érvénytelenítette az előző pecsétet, és egy pecsét, mint ismeretes, nem elegendő pecsét. 'Nem is tudjuk, hogyan lesz ennek vége', sápítoztak nevetgélve az asztaltársak.*

Ismerte ő a hivatali utak zegzugait, ennek az egész képződménynek a természetét, azt, amit a fiatal és energikus kollégák úgy mondtak, hogy a

hivatal nincs, csak ők, ők vannak, ők itt a szabadság, a tér, a lehetőség, tőlük függ minden, az ő jóindulatuktól, s ők bizonyíthatóan jóindulatúak — egy-két, inkább mulatságos, mint valóban *tragikus esetet kivéve; XXX-t mindez nem érdekelte, félig levesébe hajolva szapulta azt."*
(Esterházy Péter: A hely, ahol most vagyunk)

Amit az idézett adatok tükröztek, az tárgyilagos ugyan, de még nem maga a tárgy. Csak felületei vannak, mélysége alig. Kíséreljük meg hát látni is, amire eddig — innen-onnan — ránéztünk.

Eltekintve a tisztségviselők — szociológiai értelemben egyébként is nagyon más pozícióban levő — csoportjától, a tanácsi apparátus nyilvánvalóan romló presztízsű, közepesen vagy annál is kevésbé megbecsült foglalkoztatott rétegként áll előttünk. Erre utal mindenekelőtt az elnőiesedés, továbbá az átlagos képzettség színvonala és jellege. A leggyakoribb — az apparátusok háromnegyedét alkotó — városi és községi ügyintézői alkalmazott szociológiai típusa tehát körülbelül így jellemezhető: *fiatal vagy középkorú asszony, középiskolai végzettséggel, az átlagosnál gyengébb jövedelemmel.* Társadalmi pozíciójának meghatározását pontosíthatja a lakóhelyének ismerete is — a munkahely település jellegéről már láttunk adatokat, bár ezek csak többé-kevésbé közelítik az ügyintézők lakóhely szerinti helyzetét.

A társadalmi pozíciót végül is kétféle „környezetben" értelmezhetjük: össztársadalmi vonatkoztatási keretben, a foglalkozási rétegződés és a társadalmi mobilitási folyamatok egészében, valamint azon a „helyi társadalmon", lakóhelyi viszonylatokon belül, ahol a munkáltató tanács és maga az ügyintéző dolgozik. Ami az első keretet, a tágabb környezetben elfoglalt helyeket illeti, valószínű, hogy ez a csoport *a hetvenes és nyolcvanas évek egyik legjellegzetesebb és legtömegesebb társadalmi mobilitási folyamatának „terméke"*: olyan, nagyrészt falusi származású nő, akinek szülei fizikai foglalkozásúak, ő maga tehát családja történetében *első generációs szellemi dolgozó.* Helyzetének pontosabb érzékelhetősége kedvéért hasonló mobilitási utak végére képzelhetjük például a mai általános iskolai *tanítók* (kb. 27–28 ezer fő) és a *könyvelők* (70–71 ezer fő) foglalkozási csoportját. Az előbbi főiskolai végzettséget is feltételez (valószínű, hogy a tanítónők családi indulása átlagosan magasabb pozícióból is történik), az utóbbi középfokú és/vagy szaktanfolyami képzettséget igényel. Mindkét foglalkozásra igaz azonban, ami a tanácsi ügyintézőkre is, hogy ezek nagyjából az utóbbi harminc évben váltak „tömegszakmákká", s egyúttal női foglalkozásokká (még nagyobb — 90% feletti — arányban, mint a tanácsi ügyintézőké). Hasonlókat mondhatnánk egyébként az általános iskolai *tanári,* az *óvónői,*

az *ápolónői* vagy a *pénzügyi* és a *bérelszámoló* foglalkozásokról is. Ez az öt csoport összesen több mint 150 ezer dolgozót fog át, köztük 86% nő.[9] Általános tendenciának látszik, hogy a szellemi foglalkozások felszaporodása, térnyerésük a foglalkozási szerkezetben ilyen „tömegesedő" és egyben „elnőiesedő" szakmák révén történik.

Valamikor a hatvanas évek második felében új korszak kezdődött a hazai társadalmi mobilitási folyamatokban. Ettől fogva már nem a paraszti munkákból való kilépés dominál (s így a nemzedékek közötti mobilitás „ágazati" terminusokban — mezőgazdaság/ipar — történő értelmezésére sincs többé mód.) A történet bonyolultabbá vált, és felerősödött a tipikus mobilitási törekvések *nemenkénti különválása.* Az általános tendencia: a mobil rétegek az eddiginél — és szüleikénél — *magasabb iskolai végzettséget* igénylő pályákat választanak. Ez a fiatal *férfiak* esetében főként *kvalifikált* nem mezőgazdasági *fizikai* szakmákat, a fiatal *nőknél* közepesen kvalifikált *szellemi* foglalkozásokat jelent.

Úgy látszik, az utóbbi két évtized során a mobilitási törekvésekben nem a *felemelkedés,* hanem az előző generáció által elért pozíció *megőrzése* kap inkább hangsúlyt. (A felemelkedés propagandája is elhalkult.) Ez a férfiaknál „jó" szakmákkal, a nőknél a fizikai munkákból való kilépéssel látszik megvalósíthatónak.

Mielőtt bármit állítanék ezen új típusú törekvésekről, le kell írni: a kvalifikáltság általános emelkedése, az egyszerűen betanulható nehéz testi munkák ritkulása, továbbá a növekvő számú nem fizikai jellegű munka általában (társadalmi méretekben és hosszú távon) *fejlődési jelenség.* Az az irány, amerre részint az iskolarendszer, részint saját ambícióik a pályaválasztó fiatalokat sodorják, XX. századi mércével mérve minden bizonnyal progresszív. Problémákat ebben a folyamatban az okoz, hogy a fejlődés során mobilnak bizonyuló emberek maguk nem tapasztalják valamennyien és azonnal viszonylagos *előrelépésük* — gyengítsük így a fogalmazást — előnyeit.

Az új típusú tömeges mobilitási pályák leginkább szembetűnő *ellentmondása* a *nők intergenerációs mobilitásában* figyelhető meg. Az általános iskola utáni pályaválasztás során a lányok tudvalevően és hosszabb ideje az érettségit nyújtó iskolatípusokat preferálják (szemben a fiúkkal, akik jóval nagyobb arányban választják a szakmunkásképző intézeteket). Ha zárójelbe tesszük azt a lehetőséget, hogy az érettségi után is tovább lehet tanulni (a legtöbb diplomás szakma is „elnőiesedik"!), feltűnő, hogy a *csak* érettségit igénylő, úgynevezett *egyéb szellemi foglalkozások munkaerőpiaci pozíciója mennyire gyenge.* Országszerte gyengén fizetett, nem túlságosan megbecsült munkakörök

ezek — s mégis, munkáscsaládok ezrei indítják éppen ebbe az irányba lánygyermekeiket. Még azt is hozzátenném ehhez, hogy egyenesen *romló* pozíciójú foglalkozásokról van szó. Presztízsük is csökkenni látszik, s a legifjabb lánykorosztályok iskolaválasztása már mintha reagálni is kezdene erre: legújabban növekszik a szakmunkástanuló lányok részaránya. Az említett országos presztízsvizsgálat eredményei szerint e foglalkozások *presztízse* magasabb ugyan, mint a szakmunkáscsoporté, de a kérdezettek úgy vélik, hogy az elérhető *jövedelem*, sőt a munkák *hasznossága* tekintetében is az utóbbiak, a kvalifikált fizikai munkák „többet érnek". A munkáscsaládok lánygyermekeinek mobilitása tehát sehogyan sem halad *felfelé*.

Ebből az is következhetnék, hogy egy fél ország *téved*, amikor fiatal lányok értelmes életpályára állítását fontolgatja. Nem zárnám ki ezt a magyarázatot; vannak nagy, kollektív tévedések. Csakugyan előfordulhat, hogy valamely sajátos társadalmi csapda nyílott ki a (nemzetközi trendet amúgy tisztesen követő) hazai társadalmi fejlődés folyamatában. Ismeretes az „elnőiesedő" szakmák különös elértéktelenedésének *spirális csúszdája* is: romló pozíciójuk miatt már „csak" nők választják őket, és mivel női szakmák, helyzetük romlik.

De hátha mégis ésszerű, sőt célszerű mobilitási választás ez. A pályaválasztás nem történet — és perspektíva — nélküli, elszigetelt döntés, hanem egy valamelyest végiggondolt életstratégia, netán családi stratégia része. Ebben a stratégiában szerves helye lehet két jövendőbeli családi kapcsolatnak: a *házasságnak* (a jövendőbelinek) és a *szülőkhöz* való majdani viszonynak. Mindkettő segíthet stabilizálni a már elért társadalmi pozíciót — amit ebben a vonatkozásban tehát nem egyéni, hanem *családi* pozíciónak tekintenek. Aminthogy az is.

Az előnytelennek tűnő, mégis olyan gyakori női pályaválasztást nem *kompenzálni*, hanem *kiegészíteni* igyekszik a kétfelől is végiggondolt családi hálózat „terve". Nem azért kívánnak például „jó házasságot" a lánynak, hogy: „szegény, el ne vesszen egészen". Szerelmi házasság ide vagy oda, szociális várakozások a vőlegények oldalán is működnek: ezeknek megy mintegy elébe a lányok pályára irányítása, hiszen a „jó férj" számára nyújtani is kell valamit. Feltételezem, hogy a mezőgazdasági foglalkozásokból épp hogy kilépett „új munkás"-családokban átalakulóban van a női szerepek, a nemek közötti munkamegosztás egész értékelési rendszere. Az, hogy a nők mindennapi keresőmunkája „tiszta" legyen, ne nehezítse huzamos fizikai megterhelés stb., meglehetősen új elem ezekben az elképzelésekben. És mellesleg egyelőre kitűnően megfér azzal, hogy elvárják tőlük a rendszeres *ottho-*

ni sertésgondozás, építkezéskor a malterkeverés és egyebek munkáját.

Nos, a tanácsi ügyintézők viszonylag kis létszámú foglalkozási csoportja is nagyrészt az itt vázolt mobil társadalmi réteghez tartozhat. Pontos felmérések híján természetesen mit sem tudhatunk a tanácsi apparátus szüleinek generációjáról, nem beszélve jelenlegi családi viszonyaikról. Annyit *valószínűsíthetünk* csupán, hogy ez az alkalmazotti csoport nem különbözhet nagyon sokban hasonló képzettségű és származású kortársaitól. Róluk pedig elmondható, hogy egy sajátos *„középosztállyá" alakulás* folyamatát élik. Házastársaik részben a kvalifikált munkásság soraiból kerülnek ki, részben a valamivel iskolázottabb, közvetlen termelésirányító, művezetői, technikusi rétegből. (A házasságra lépő, szellemi foglalkozású nők férjei közel kétharmad részben fizikai foglalkozásúak.[10]) És miért is különböznének a tanácsi ügyintézők élettörténetei és mindennapi életvezetése e középosztály általános életvitelétől? (Családot, otthont kell alapítaniuk, gyerekeiket el kell helyezniük az óvodában, sokuknak ingáznia kell a lakóhelyük és a munkahely között, versenyfutásban vannak az árakkal, kisgazdaságot tartanak fenn stb., stb.)

Az így jellemezhető csoport konkrét, a környezet számára is érzékelhető, *„helyi társadalmi" pozíciója* részben a lakóhely jellegétől, részben családjuk (férjük) pozíciójától függően differenciálódik. A *városiak* viszonylag személytelenül olvadnak be a városi középosztályba s válnak a fent leírt módon „az utca embereivé", valamely közepes státusú városrész lakóivá. A *községiek* „rangjához" már a családi pozíció is hozzátehet (a férj lehet megbecsültebb vagy — helyi viszonylatban — „átlagosabb" ember), miközben a személyesség itt kevésbé vész el, az ügyintézőt többé-kevésbé mindenki ismeri. (Ne feledjük, hogy a községi-nagyközségi tanácsok 80%-ának a lélekszáma 3000 lakosnál — kb. ezer család — kevesebb.) A városokból kijáró községi ügyintézőkre is áll ez, bár szociális helyzetüket városi lakóhelyük némileg elfedi a falusi közösség elől.

Mi motiválhatja mármost ezeket az apparátusi dolgozókat mindennapi munkájukban? A motivációk teljes színképét nem ismerhetjük. Valószínű, hogy az ötvenes évek apparátusi nemzedékének mozgatórugói már nem működnek, azaz sem a politikai meggyőződés mesterségesen izzított heve, sem a megfélemlítettség nem motivál többé. Az is valószínű, hogy nem az anyagi megbecsültség vagy ennek biztonsága játssza a főszerepet. Kétségtelen viszont, hogy maguknak az

állásoknak, a munkahelyeknek a biztonsága vonzó lehet. Ehhez természetesen meg kell felelni a vezetők követelményeinek — de hát ez minden hasonló beosztásban így van. Miféle többletet kínálhat azonban e biztonságon felül a tanácsi apparátusi munka?

A köztudatnak azon „benyomása", hogy e munkakörökhöz az átlagosnál több *hatalom* tapad, nem teljesen légből kapott. Túlzó ugyan, de van alapja. A tanácsi apparátusi munka egyrészt valóban hatalom*közeli* (amennyiben az ügyintézők vezetőinek és a tisztségviselőknek a pozíciójára gondolunk), másrészt maga is tartalmaz olyan mérlegelési, döntési helyzeteket, amelyek több-kevesebb hatással vannak más emberek — a „kiszolgálandó" állampolgárok — életére, egyes problémáira. Vegyük ugyanakkor figyelembe e réteg valószínűsíthető közvetlen társadalmi hátterét is. Szinten minden irányból — a szülők, a házastárs felől — fizikai foglalkozású emberek veszik körül. Az ügyintéző innen „emelkedett ki" szellemi dolgozóvá; a munkája nagyrészt irodai munka, amelynek légköre, napi ritmusa, a benne működő kollegialitás jellege, az írásbeliség és a számolás, tehát a munkatárgyak és munkaeszközök együttese is, mind-mind egy sajátos, bármely fizikai munkakörnyezettől eltérő, kulturális közeggé állnak össze. Igaz, hogy gyengén megfizetett munkakörök ezek, de a hatalomközeliség, az esetenkénti döntési helyzetek és e sajátos közeg — amelyben a rutin és a szaktudás otthonossá teszi az ott dolgozókat — együttesen rendkívül erőteljesen meghatározzák az apparátusi *magatartásokat.* Az „ügyfelek" méltán éreznek bizonyos *fensőbbséget* e magatartásokban — ezt hiszik talán hatalomnak. A tanácsháza nyelvén, akárhogy is, az ügyintéző beszél (és ír) jobban, még ha nem fizikai, hanem szellemi foglalkozású is az ügyfél. Az ügyintéző tehát lehet ugyan az „utca embere" vagy egy felső középréteg szürke képviselője „odakint", aki éppúgy gyerekeket és baromfit nevel, mint az ügyfelei — „idebent", a tanácsházán egy hatalmi apparátus képviselőjeként viselkedik. A munkájából fakadó önbecsülést csak ebből az azonosulásból merítheti; mindez részben kárpótolhatja is kevés pénzéért, életének mindennapi nehézségeiért.

Bár a magyar közigazgatás „úri" természete és hatalmi gőgje szerencsére nem kontinuus, a benne dolgozók fensőbbségérzete újratermelődik. Ez pedig részben a minden szakbürokráciára jellemző „hivatali gőgből" ered, részben a benne dolgozók szociális hátterének és helyzetének a következménye. Amely egyben természetesen *kulturális* háttér is. A képzés megkívánt színvonala, tartalma nemigen tud fölébe kerekedni e kulturális beágyazottságnak és a „hivatali gőggel" való azonosulás kihívásának. Ez hagyja nyitva az utat az olyan végletek

felé, mint például az akadékoskodó, a korrupt, az embertelen, az előítéletes stb. stb. ügyintézési „stílusok". Nem gondolom, hogy e végletesen torzult magatartások lennének a tipikusan jellemzők. Jellemzőnek inkább az említett *fensőbbségérzetet* és az ezzel párosuló, az ügyfelek iránti hivatali (hivatalnoki) *közönyösséget* tekinthetjük, s minderre, úgy gondolom, az apparátus mint egész és dolgozóinak egyéni társadalmi helyzetében kell keresnünk a magyarázatot.

A megyei és helyi közigazgatás tisztviselői foglalkozásai a két világháború között *„úri"* elfoglaltságoknak (és szakmáknak) számítottak. Dzsentrik, volt katonatisztek, jómódú városi polgárok és értelmiségiek gyerekei, továbbá — az alacsonyabb szinteken — városi kispolgári és gazdagparaszti származású emberek törekedtek ezekre a pályákra. 1930-ban a túlnyomó többségük férfi volt (86%), létszámuk a jelenleginél egyharmaddal kevesebb, mintegy 19 ezer fő körül állt.[11]

Azóta két gyökeres fordulat is történt. A tanácsrendszer megalakulása idején és azt követően a helyi-területi közigazgatás egész jellege, funkciója átalakult. Az apparátusok felduzzadtak, az alkalmazottakat egy merőben új szemléletű plebejus — és militáns — káderpolitika hívta és hozta a tanácsi apparátusba. Számuk 1950-ben közel 52 ezer (!) fővel indult, és két évvel később érte el maximumát (59 ezer).[12] Nagyarányú és gyors toborzások, rövid, „gyorstalpaló" kiképzések ideje volt ez. Ekkor éppenséggel a nem úri (munkás vagy paraszti) származás, továbbá az — ezzel összefüggőnek feltételezett — politikai lojalitás volt a fő alkalmazási kritérium. Tisztviselők után (helyett) *káderek*nek tekintették a közigazgatás dolgozóit.

A hatvanas évek közepe óta pedig a helyi-területi közigazgatás lassanként a modern közigazgatás általános funkcióival töltődik fel, azaz mindenekelőtt a települések mint lakóhelyi „üzemek" fenntartójává, fejlesztőjévé válik. Önkormányzati jellegének kibontakoztatása éppen azért értelmes cél, mert e modern funkcióknak a közigazgatás várhatóan sokkal hatékonyabban megfelelne, ha az eddigi hierarchikus szerkezet helyett valamely, a helyi önállóságra építő szervezeti keretek és működésmód jellemeznék. Az egykori *tisztviselők*, majd *káderek* után a személyi állomány most javarészt *ügyintézőkből* áll. Az elnevezések jól érzékeltetik e szakmák és munkahelyek tartalmának társadalmi módosulásait. Időközben azonban erőteljesen megváltozott az a társadalmi környezet, foglalkozási és szakmaszerkezet is, amely részint e munkahelyeket, részint az ide irányulókat körülveszi. Nem maga a tanácsi apparátusi munka lett tömeges, hanem a *hasonló képzettséggel* betölthető állásokból lett sokkal több. Egyúttal sokkal többen vannak, akik ezt *a*

képzettséget meg is szerzik. A környezet „emancipálódása" önmagában is rontotta e munkakörök relatív helyzetét; a tanácsi munka egy, a korábbinál jóval egységesebb *munkaerőpiac középső sávjába* került.

A „közhivatalnok" privilegizált és izolált társadalmi helyzete, valamint a „kádernek" a bizalmi, már-már harcosi pozíciója után ez a munkakör elveszítette kiemelt jellegét, és betagozódik a közepesen kvalifikált szellemi munkák — fokozatosan táguló — tömegébe. Oda is való. Specifikumai természetesen vannak, és kell is, hogy legyenek.

Egy majdani önkormányzati közigazgatásban a *közszolgálat* elnevezés elérkezhet a szó szerinti tartalmához. Jelenleg abban az ellentmondásos és átmeneti szakaszban tartunk, amikor erre sem az apparátus személyes motivációi és mentalitása, sem munkájának szervezeti keretei nem alkalmasak. A vázolt felemás társadalmi mobilitásból egyenesen következik, hogy ez a réteg a „kiszolgálandó" választópolgárokhoz a hatalomközeli bürokrata fensőbbségével és érdektelenségével viszonyul; mindezt pedig erősíti, hogy helyzetét egy centralizált és hierarchikus hivatali apparátus alacsony beosztású egységeként kénytelen átélni. Az önkormányzati közigazgatástól viszont távol kell hogy álljon mind az úri, mind a káder-közigazgatás hatalmi (hivatali) gőgje, és szakapparátusát a saját technikai segítőjeként, szellemi infrastruktúrájaként kell kezelnie. A semleges, a tanácsot és az állampolgárokat kiszolgáló *ügyintézőnek* nem lehet hatalma, és nem foglalkoztatható sem egy centralizált állami bürokrácia, sem egy centralizált párt-kádersereg szervezeti kötelmei között.

Viszonylag egyszerű dolog kimondani, hogy a mai ellentmondásos helyzeten akkor változtathatnánk, ha az utóbbi feltételegyüttest, a szervezeti kereteket átalakítanánk valamely, a helyi autonómiát erősítő, nem hierarchikus önkormányzati szerkezetté. A kívánság általános megfogalmazásán túl annak konkretizálása már nehezebb, megvalósítása pedig még inkább az. Számítani kell rá, hogy maga az itt elemzett apparátus is igazi szük keresztmetszetnek, az önkormányzati kibontakozás lassító, fékező ellenerejének ígérkezik.

Az a felemás, akár zsákutcásnak is nevezhető társadalmi mobilitási út, amely e dolgozók munkavállalása mögött áll, szinte csak frusztrációkhoz vezethet. Csak kevés beosztásban kínál szakmai sikert, a feladatok korrekt elvégzéséből származó önbecsülést, nem beszélve arról, hogy a karrierlehetőségek is igen zártak, szűkek.

A *hivatali azonosulás* útja sem akadálytalan. Az ügyintéző „munkaeszközei", a hatósági munkában alkalmazandó jogszabályok, amelyeket mint jogalkalmazó közvetít, korántsem tökéletesek. Túlrészletezők,

túlbiztosítottak, szellemükben sokszor életidegenek vagy idejétmúltak, akár embertelenek is; emellett olykor lazák, hézagosak, pontatlanok, miközben szabályos alkalmazásuk akadékoskodást vagy a reális élethelyzetekkel szembeni teljes közönyt ír elő. Az ügyintéző, miközben mindebbe beletanul, természetesen felismeri az ellentmondásokat; olyik szabállyal azonosul, olyikkal nem. Az azonosulása szüli fensőbbségérzetét, a nem azonosulása — már csupán mindennapi önvédelemből is — a tehetetlenséget és közönyt, amivel ügyfelét tárgynak tekinti. Frusztrálja beosztotti helyzete is, melyben főnökei és azok felettesei olykor a legkevésbé értelmes szabályok minuciózus betartását kérik rajta számon. Tisztában van munkaadójának, a tanácsnak nehéz, függő helyzetével, a krónikus anyagi szűkösség állapotával, s miközben ezzel mint a „gyengébb fél" pozíciójával azonosul, kellemetlen a számára, hogy jogos egyéni igényeket — a „még gyengébb" állampolgárokét — erre hivatkozva kell elutasítania. Azonkívül az alkalmazandó szabályok is változnak, olykor bizony szeszélyesen és nem a legjobb irányban, s így váltakozó, hogy egyetérthet-e velük vagy éppen nem. S mindez számára nehezen előrelátható, kiszámítható. Végül is nem csoda, ha még a tehetetlenségét is hatalomnak nézik; vérmérséklet és pillanatnyi diszpozíció dolga, hogy ezt miként fejezi ki.

E munkakörök dolgozóinak önképe, s vele motivációik és magatartásuk részben annak következtében változhat meg, *ha módosul a „szereposztás"*, amelyben működnek.

Az önkormányzati közigazgatás (választó) *állampolgárok*, a *tanács-testület*, a *tisztségviselők*, vezetők és az *apparátus* közötti viszonyrendszer teljes átrendeződését igényli. Ez mindenekelőtt úgy történhet meg, hogy az apparátusok és vezetők *vertikális, hivatali függését a horizontális* „partnerektől" (választók, testületek) való *függés váltja fel.* A hivatali jelleg feloldódására, az attól való felszabadulásra van tehát szükség. Eközben azonban *maga a függés nem szűnik meg,* csupán pályája, iránya tolódik el. A jelenleg magát a testületnél és az állampolgároknál kompetensebbnek és erősebbnek tekintő apparátus ebben a vonatkozásban pozíciót kell hogy veszítsen — és teljesen természetes, hogy erre nem szívesen lesz hajlandó. Ha a képviseletről, a jelöltek és megválasztottak „optimális társadalmi összetételéről" alkotott politikai kép és elvárások sem változnak, az apparátus is hosszú ideig megmaradhat abban a hitében, hogy ő illetékesebb és szakszerűbb a testületeknél. Számára a szereposztás átrendezése tehát egyenesen *kockázatos* lenne.

A „hivatali gőgöt" részben az erős tisztségviselők (mindenekelőtt

tanácselnökök), részben az emancipált, hitelesen kompetens testületek törhetik le; de mindenekelőtt az, hogy az ügyfelek mint választó állampolgárok nem tűrik el többé. Nyilvánvaló, hogy a helyhatóságokat övező társadalomlélektani légkör csak úgy változhat meg, ha a politikához való általános viszony változik, és megerősödik az állampolgári (és munkavállalói és jövedelemtulajdonosi) önbecsülés. Ez a „polgárosodó" — citoyen – emancipáció viszont bizonyosan hosszú folyamat.

Másrészt, mint utaltam rá, a mai apparátusi önkép és magatartások nemcsak a közvetlen szereposztásból származnak, hanem a zsákutcás mobilitás élményéből is. Nemcsak „külső" minták és lehetőségek, hanem a „belső" egyensúly igénye is alakítja őket. Semmi meglepő nincs abban, hogy a pályaválasztásban magát túlzottan sikeresnek nem tartható ügyintéző sem különösebben érdekelt nem lesz a munkájában, sem annak „közszolgálati" jellege iránt nem érez affinitást. Látszólagos kiemelkedését a munkáskörnyezetből a hivatalban való otthonosság megteremtésével igyekszik stabilizálni — az pedig épp csak annyire lehet „otthon", amennyire belső függelmi viszonyai, a napi feladatok ellentmondásossága és az egész apparátus helyzetének biztonsága engedik. Az elmúlt másfél évtized községegyesítései, a kisebb-nagyobb területrendezési módosulások, a tanácsi apparátusi struktúra korszerűsítései (átszervezései), a járások megszüntetése mindenesetre méltán keltették a folyamatos változás, azaz az átmenetiség bizonytalan érzését ebben az apparátusban. (A kétszintű igazgatásra való áttérés időszaka ezt várhatóan prolongálja majd.)

Az egyéni egyensúly és stabilitás igénye akkor is természetes igény lenne, ha semmi okunk nem volna felemásnak vagy zsákutcásnak nevezni annak a rétegnek a társadalmi útját, melybe a tanácsi ügyintézők tömege is tartozik. A társadalmi szerkezet lépcsőin való előrejutás meglehetősen eltérő ritmusú mozgásokból áll. Van, aki „kettesével" veszi a lépcsőt, több fokozatot is ugrik. Az ilyesmi bizonyára *nehezebb*, mint csak egyet lépni. De feltételezhető, hogy e lépcsők maguk sem egyformán magasak. Ilyen kitüntetetten nehéz lépés lehet például a parasztiból a gyári munkákba történő átkerülés — nemcsak azért, mert ezt nálunk a többség fájdalmas kényszerűségből tette meg, hanem mert az életformaváltás maga csakugyan nagyon radikális volt. Hasonlóan magas lépcsőnek látszik az utóbbi két évtized itt tárgyalt, jellegzetes női mobilitásának a terepe is. Nem a szociális „felfelé" kerülés a szédítő; sőt, az eredmény arra figyelmeztet, hogy a társadalmi szerkezet hierarchikus képét „vízszintes" átkötésekkel pontosítva kell elképzelnünk. De a fizikaiakból a szellemi munkába (és munkakörnyezetbe) történő

átlépés biztosan jelentős váltás, és egyelőre kevéssé ismert és felmért kulturális következményekkel jár.

Az a nemzedék, amelyik *történelmileg először* esik át ezen a váltáson, nem éppen szerencsés generáció. A társadalmi felemelkedés — tegyük fel, hogy ez annak *is* értelmezhető — sikerélményt is kínál, de *megterhelést is jelent.* „Be kell lakni" az új kulturális közeget, és miközben alkalmazkodni kell hozzá, óhatatlanul el kell távolodni a kibocsátó környezettől. Még a választás kényszere is fellép: ide vagy már amoda tartozom-e inkább? Különösen nehéz ez, ha az indító környezet kötése a mobil generáció új családjaiban is hat, tovább él. (Esetünkben, korunkban erről van szó.) De még ha egyértelműbb is a dolog, nehéz egységben tartania az embernek a múltját és a jelenét — meg a jövőjére irányuló törekvéseit —, ha azok közt ennyire nyilvánvaló a távolság. Márpedig ha nem tagadja meg a múltját, akkor igyekeznie kell ennek az egységnek a kimunkálására, integritásának és önképének, identitásának kiépítésére. És ebben lehet segítségére a *szociális gőg,* amely megóvja attól, hogy a saját múltját (családi környezetét) megtagadja, miközben egy *szembeállításban* kínál a számára megerősítést.

A szociális gőg jócskán túlélte a rendi társadalmakat. Minden *ellenérzést* ide sorolhatunk, amellyel embertársainkat *azért* illetjük, mert más társadalmi rétegbe tartoznak, mint mi magunk. A rendiség megszűntével ez az érzés mintegy demokratizálódott, iránya is többféle lehet — van „plebejus" gőg is, amely a társadalmi hierarchiában felfelé néz „le" másokat. Az a jellemzője azonban megmaradt, hogy a szembeállításban nem ismerjük el a másik fél egyenrangúságát, magyarán, *kevesebbnek* tartjuk őt önmagunknál. A társadalom a rendiség után is hierarchikus maradt, így a — gyakoribb — *lefelé* irányuló szociális gőgnek továbbra is van tere. Ha lefelé tekinthetünk, akkor mi magunk bizonyára *fent* vagyunk. (Avagy feljebb.) Az pedig úgyszólván elhatározás kérdése, hogy a tekintetünket lefelé irányulónak tartjuk-e.

Azokban a tömegesedő szellemi munkákban, amelyek végzése során a dolgozó közvetlen kapcsolatba kerül más emberekkel, e szociális gőg különös megerősítést kaphat a munkahely általános társadalmi pozíciójától. (A hazai hiánygazdaságban kifejezetten gazdasági tevékenységekben is találkozhatunk ezzel. Ki ne ismerné a pincér vagy a bolti pénztáros fensőbbségét és közönyét? Az ilyen helyzetekben a munkával való azonosulás és az anyagi érdekeltség teljes hiányával van dolgunk, amelyet a piaci kínálati pozíció magyaráz.) A tanácsi apparátusi munkában az igazolást maga a hatósági szolgáltatás jellege kínálja. Lehetőség nyílik a hivatallal való azonosulásra, azaz minden ügyfélnek —

valóságos társadalmi helyzetétől függetlenül — *kívülállóként* történő kezelésére. Ebben az esetben a „hivatali gőg" (amely lehetne pusztán egy szakma fensőbbségérzete vagy akár csupán a kompetenciájának jogos öntudata) az apparátus hatalmi vagy hatalomközeli helyzetéből táplálkozik. A „kívülálló" ügyféllel szembeni — más szituációkban semleges — viszonyba hivatali gőggé transzformálódó szociális gőg vegyül. Az ügyfél nem a társadalmi hovatartozása miatt minősül ugyan „kevesebbnek" az ügyintézőnél, hanem a *konkrét helyzet szereposztása* és — ne feledjük — a *szerepfelfogása* miatt, mégis, e szituációk az apparátusi dolgozót a maga általános társadalmi helyzetében, fontosságának tudatában erősítik meg. Érthető, ha ragaszkodik a szereposztáshoz és annak felfogásához. További segítséget, biztonságot nyújtanak neki a hivatali nyelv s általában a szakmai kommunikáció szabályai, amelyek a kívülálló számára kevéssé ismertek. E nyelv sajátosságai, az érintkezés és kifejezés „rejtjelei" felett mintegy testületi érdekből is érdemes őrködni; a fölény így biztosan újratermelődik.

Nem nagyon emelkedett dolog ugyan a tanácsházán kétségbe vonni a fizikai tudományok kandidátusának írni-olvasni tudását — vagy a zöldséges pultnál a hegedűművész ép eszét —, de érthető. *Méltányolni nem kell, csak megérteni.* A saját társadalmi helyzet iránti ambivalencia, a mobilitás konfliktusainak feloldására irányuló igény kézenfekvő eszközhöz nyúl, amikor a másokhoz való viszonyt bizonyos szociális gőggel kezeli. És kifejezett könnyebbség, ha e szociális gőgöt a szakmai kompetencia, a hivatali lojalitás vagy valami hasonló dolog *racionalizálhatja.* E gőg amúgy is érveket keres maga mellett (többnyire a szorgalomban, a kitartó munkában, a tudásban igazolja szelektív társadalmi ellenérzéseit), és a fentiek „jó" érvek, erkölcsi és intellektuális megerősítést nyújtanak.

A nemzedékek közötti társadalmi mobilitás tehertételét persze nem mindenki viseli egyformán nehezen (vagy könnyen). Az itt felidézett s az egyszerű kompenzációnál biztosan összetettebb önigazolási mechanizmusok mégis meglehetősen gyakorinak látszanak. Nem torzulásokat, hanem nehéz küzdelmet kell feltételeznünk mögöttük. (Valószínűleg kivételes erkölcsi erő kell ahhoz, hogy az önigazolás, önmegerősítés egyes visszatetsző technikáit az ember *ne* alkalmazza.) És persze bizonyos torzulások, megbetegedések is előfordulnak. Az új helyzetükbe „megérkezett" közepes képzettségű alkalmazott nők egy része, valamikor a harmincas éveikben, egyszer csak csupa feszültségnek kezdik érezni azt, amit addig életpályájuk sikereinek hittek. Jól ismert „civilizációs" betegség, neurózis lép fel náluk.[13] Ahol és amikor a „normális" mobilitási

utak viszonylag nagy távolságokat ívelnek át, azaz egy *nagy léptékű társadalomszerkezeti váltást* hordoznak, s ezzel tömegeket sodornak teljesen új munkakultúrák, megváltozott civilizációs normák szerint épített lakókörnyezetek stb. felé, ott és akkor több az identifikációs zavar is. Ha e zavarokra nálunk más ok nem lenne — de van —, elegendő volna maga a mobilitással bekövetkező kétségtelen minőségi váltás is. Most és itt olyan korszakot élünk, amelyben a legjellegzetesebb mobilitási pályák egyike a felszaporodó szellemi munkák irányába vezet. Miközben, ne feledjük, e munkák és munkakörök presztízse, társadalmi megbecsültsége süllyed. Ez felerősíti az ellentmondást és vélhetően a zavarokat is.

Mi lehet akkor a perspektíva — történetesen az itt tárgyalt, nem túl népes alkalmazotti csoport motivációinak és magatartásának perspektívája? Úgy vélem, mindenekelőtt az, hogy kikerülnek — másokkal együtt — ebből a társadalomtörténeti korszakból. A „perspektíva" tehát tulajdonképpen a *nemzedékváltásé*, ami *után* e csoport tagjai egy magabiztosabb, megállapodottabb nemzedékhez tartozhatnak majd. Az ilyen — vagy ennél egyértelműbb — társadalmi felemelkedés a második-harmadik generáció számára már kevésbé okoz problémát. Maga a társadalmi mobilitás szakadatlan ugyan, de a legjellemzőbb előrelépések nem mindig ennyire „drámaiak", minőségiek. Kisebb lépésekben, sőt lassabban is végbemehetnek, anélkül hogy a társadalom egésze zártabbá válnék. Voltaképpen alapos okkal bízhatunk a tömeges „középosztályosodásban", az átlagos társadalmi különbségek — ha nem is a végletek közötti távolság — csökkenésében. A széles középrétegekkel rendelkező társadalmi szerkezetben az elmozdulások kevesebb megrázkódtatással járhatnak, s az új helyzetek nem igényelnek sürgős vagy agresszív önigazolást. Az ember talán kevésbé kényszerül a szociális gőg konfrontáló érzésére is, amikor önnön méltóságát keresi. Ha a helyhatósági apparátus egy ilyen stabilabb, biztos önértékelésű társadalmi réteghez tartoznék, vélhetően nem lenne kénytelen a munkahelyi környezetébe, ügyintézői gyakorlatába átvinni szociális helyzetének ellentmondásait vagy az azok enyhítésére irányuló törekvéseit.

*

Természetesen nem „leleplezni", hanem megérteni és ábrázolni szerettem volna azt a kicsit félelmetes, gyakran ellenszenves embert, aki „az íróasztalok túloldalán" fogad bennünket. A munkaidő leteltével ő

is kilép az utcára, és fáradt, sérült, sietős névtelenként indul haza — éppúgy, mint bárki más. Ezért ez az írás sem lehet, például, „nőellenes". Remélem, nem az. Ami e munkakörök elnőiesedését illeti, az úgy gondolom, inkább szerencsés fejlemény, mint szerencsétlen. Nem valószínű, hogy e tendencia megfordul majd — és ez nem is baj. Azok az emberi tulajdonságok, amelyek — a mainál optimálisabb és demokratikusabb igazgatásban — ezekhez a munkakörökhöz szükségesek, a másokra irányuló figyelem, a segítő szándék stb., inkább a nőktől elvárt tulajdonságok közé tartoznak. Férfiakban persze éppúgy meglehetnek, de mintha a szocializáció nemenként különváló folyamatai a nőknek „juttatnák" őket inkább. Míg például a pedagógiai hivatás elnőiesedését a szükséges egyensúly megbomlásának sejtem, a jogalkalmazó, az állampolgárokat eligazodni segítő közigazgatási tisztviselő a mi világunkban — hosszú távon — alighanem jobb, ha nő.

Végül a közigazgatás lehetséges reformja vonatkozásában is szót kell ejteni a perspektívákról. Lehet ugyan, sőt szükséges lenne emelni a tanácsoknál a képzettségi követelményeket; egyúttal természetesen a fizetéseket is. Ugyanakkor nem valószínű, hogy bármely radikális közigazgatási reform, a közigazgatási szereposztás és a hatósági munka szellemének, menetének jogi újrafogalmazása önmagával a *szándékkal* már célhoz is érhetne. Ahhoz az apparátus társadalmi helyzetének és tagjai szociális jellemzőinek a megváltozására is szükség van, és ez csaknem teljes nemzedékváltást, azaz több évtizednyi időt igényel. Ezért e reformot érdemes a céljaiban és fokozataiban alaposan végiggondolni, gyakorlati stratégiai lépésekre tagolni, amelyek „pihenőket" is tartalmaznak, a kiszámítható működés biztonságát is megadják. De siettetni értelmetlen.

JEGYZETEK

1. Társadalmi mobilitás és presztízs (KSH, Budapest, 1986).

2. A Minisztertanács Tanácsi Hivatala az 1970-es évek eleje óta kétévenként kimutatást készít a tanácsi tisztségviselők, vezetők és ügyintézők adatairól. Mivel ezek a kiadványok újabban a „Szolgálati használatra" jelzést viselik, a legfrisebb két kötetnek (1983 és 1985) csak egyes összegző adatait idézem (a nagyságrendek érzékeltetése kedvéért), a többi adatot legfeljebb származtatott — százalékos — formában említem. A tanácstagokról és a tisztségviselőkről szintén 1985-ös keltezésű összefoglaló áll rendelkezésre, amelyen nem szerepel utalás a bizalmas kezelésre; e kötet néhány tanulságos adatát 1987 nyarán a *Figyelő*ben közzétett ismertetés nyilvánosságra is hozta. Adatforrásul felhasználtam a legutóbbi három népszámlálás foglalkozási köteteit is. Ezek a kiadványok tartalmazzák a vizsgált apparátusi

csoport legfontosabb jellemzőit (településtípus, nem, életkor, iskolai végzettség) és adataik nagyságrendileg egyeznek az MTTH kiadványainak eredményeivel.

Az apparátus személyi összetételének adatai a fluktuáció miatt az elmúlt két évben természetesen részben elavultak. A korábbi évben cserélődésének intenzitásából arra lehet következtetni, hogy 1983 óta ennek az apparátusnak mintegy 8-9%-a nyugdíjba ment, és további kb. egytizedük végleg elhagyta a tanácsi igazgatási munkahelyét. A helyükre álltak összetételére már csak az 1983-as és 1985-ös összetétel belső tendenciái alapján következtethetünk. Emlékeztetnék arra is, hogy a járási hivatalok megszűnése is az 1983-as adatfelvétel óta történt, és ekkortájt az átlagosnál nagyobb arányú kilépés illetve a tanácsi apparátuson belüli átrendeződés ment végbe. Mindezek ellenére biztos vagyok abban, hogy a négy illetve két évvel ezelőtti adatforrások nem avultak el teljesen; egyes arányok módosulhattak ugyan, de az általános tendenciák az ilyen összetétel-adatokban általában lassúak és lassan változnak.

3. Helyi tanács: a fővárosi és a megyei tanácsok kivételével az összes többi tanácstípus, azaz a fővárosi kerületi és megyei városi, városi, városi jogú nagyközségi, nagyközségi és községi tanácsok.

4. A tisztségviselőkre vonatkozó adatok, hacsak külön nem jelzem az eltérést, mindig az 1985-ös adatközlésből (Tanácstagok és tisztségviselők adatai, MTTH 1985) származnak.

5. L.: Dr. Csáki László: A tanácsi vezetők és ügyintézők képesítettsége és fluktuációjának jellemzői, in: A közigazgatás személyi állománya. (Szerk.: Dr. Fonyó Gyula.) KJK, Budapest 1980

6. Forrás: A tanácsi tisztségviselők, vezetők és ügyintézők adatai, 1977. dec. 31. (MTTH, Bp. 1978.) Ugyancsak itt olvasható: „... amíg 1973-ban a vizsgált személyi állományban (a három csoport együtt — V. G.) a nők aránya 46,9% volt, már 1975-ben elérte az 50,7%-ot és 1977. december 31-én pedig az 54,1%-ot" (11. old.).

7. Beér János: A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon, 1945–1960. (KJK, Budapest, 1962.) 483. old.

8. In memoriam dr. Kovács Tibor (*Állam és Igazgatás*, 1987. szeptember) 851. old.

9. Az adatok az 1980. évi népszámlálás 22. kötetéből — Foglalkozási adatok I. (1. rész); (KSH, Budapest, 1981.) származnak.

10. L.: A KSH Demográfiai Évkönyveit.

11. Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976.), 453–454. old.

12. Az adatok az Államigazgatási Szervezési Intézet által megrendelt történeti adatgyűjtésből származnak, amelynek eredményeihez dr. Kovács Andor szíves segítségével jutottam hozzá.

13. A jelenségről l. Szalai Júlia–Vajda Ágnes: A „szociális" és „egészségügyi" ellátás határán. *Szociálpolitikai Értesítő*, 1988/1. 133–134. old.

A KICSI ÜGYEK MEG A NAGYOK*
Feltételezések a hivatali és a politikusi „alkatról"

A tavalyi bolondok napján, április elsején, az újságok megírták, hogy az előző nap ülésezett az *Elnöki Tanács*. Nem hiszem, hogy sok magyar állampolgár tudta, kikből is áll e magas testület, de bizonyára fontos pozíciója lehetett, ha annyira és annyian meg akarták szüntetni. Március 31-én mindenesetre még összeült. Az Országgyűlést helyettesítő Tanács a mondott pénteki napon jelentést hallgatott meg elnökének japáni látogatásáról (megnyugtató, hogy érdekeltségünk közös), módosította a magánkereskedelemről szóló, önnön tizenkét esztendős rendeletét (belátván, hogy az elavult), azután határozott az április 4. alkalmából adományozandó kitüntetésekről, s arról is, hogy Petőfibánya lakott terület községgé nyilvánítása immár nem tűr halasztást. Így hát községgé nyilvánította azt.

A francia forradalom évfordulója (kátórz zsüjjé) ez idén péntekre esett, és az újságok, mint rendesen, e napon is beszámoltak a *kormány* csütörtöki üléséről. A kormány a jubileum napján meghallgatta az ausztrál miniszterelnök látogatásáról szóló jelentést, a tervezett inflációellenes lépésekről szóló elképzeléseket, gazdasági deregulációs kormányprogramot fogadott el (merthogy túl sok a gazdasági jogszabály), majd oda hatott, hogy honunkban ismét működjék a belföldi légi közlekedés. Végül lakásügyekben döntött: határozott a miniszterelnöki és az államelnöki rezidencia létesítéséről. Downing Street 10., Élysée Palota, Orsó utca 43., tetszik ezt érteni. Hagyományteremtés, na.

Ezek példák. Azt példázzák: mennyire sokfelé kell figyelnie napjainkban egy-egy ilyen magas testületnek. Japán és a kereskedők, ki kapjon kitüntetést, és vajon községnek nevezhető-e ma már Petőfibánya; mi a

* Megjelent a *2000* 1989 februári számában.

teendő az infláció ellen, és mi a Békéscsaba—Zalaegerszeg légijáratért; hol lakjon az elnök — szóval, sokoldalúnak kell lenni. Ki győzi ezt?

Előre elárulom: nem győzik.

Az idézett újsághírek az ötvenes és hatvanas évek túlszabályozott világára emlékeztetnek, amikor miniszterek szabták meg a juhászok meg az ápolónők dolgát is. Annak pedig, hogy a csúcsokon ennyire sokoldalú(nak feltételezett) emberek és testületek foglalnak helyet, nagyon komoly következményei vannak az őket kiszolgáló apparátusok felépítésére, munkastílusára is.

Néhány minisztériumban és országos hatáskörű szervezetben volt szerencsém megfigyelni az ott dolgozók munkamódszereit, a feladatokhoz való viszonyukat. Tapasztalataimat kiegészítették és megerősítették helyi tanácsi és pártapparátusokban szerzett benyomásaim is.

A központi államigazgatás dolgozói kötött munkaidőben dolgoznak, s szinte állandóan tele vannak munkával. Megterhelésük talán nem egyenletes, de ez csupán azt jelenti, hogy „szezonban" biztosan *még több* a feladat. A hétköznapokat tehát sürgető munkák, nem halasztható megbeszélések, gyors olvasni- és írnivalók teszik zsúfolttá. Ebben a feszített ritmusban azután a beosztott pozíciókban szinte kizárólag az diktál, hogy az ember megfeleljen a határidőnek is, meg a szervezetben elvárt tartalmi követelményeknek is. *„Időre" kell dolgozni, és „jól".*

Mit jelent ez? A szakbürokráciák egy része a gyári munkásszervezet specializációjához hasonlóan tagozódik; vannak, akiknek egy-két munkafajta rutinszerű és ütemes elvégzése jut. Ők sodródnak a hivatali karrierutak szélére, munkájuk csak némi rutint igényel, és pontos elvégzése sem vált ki különösebb hivatali elismerést. A feladatok gépiessége folytán, és mert a hivatal mégsem gyár, e munkakörben némileg tempósabb is a munka, autonómabb az időbeosztás. De nem róluk akarok beszélni.

A „fősodorban" azok haladnak, akiket nem gépies, hanem döntést, gondolkodást igénylő feladatokkal bíznak meg; az „önálló", „használható" munkaerők. Mivel pedig a bürokráciák hierarchikusak, őket sokkal inkább nyomják a felsőbbségek várakozásai is. A peremre szorult rutinhivatalnokok elidegenedett munkája csak egyhangúságot és bizonyos közönyösséget alakít ki; az „önálló" hivatalnokok ezzel szemben munkájukkal azonosuló emberek. Nemcsak anonim külső követelmények, hanem a karrierépítés belső ambíciója is hajtja őket. Tulajdonképpen náluk érdemes csak vizsgálni, hogy mit is idéz elő az „időre és jól" végzett munka parancsa.

Az *„időre" dolgozás* egyszerűen a belső határidők megfellebbezhetetlenségét jelenti; az *ad hoc,* nem tervezett feladatokat pedig ellenkezés nélkül be kell iktatniuk munkarendjükbe. Mivel e szakbürokráciák többnyire döntés-előkészítéssel foglalkoznak, a munkák tartalma attól függ, hogy miről kell éppen dönteni. Szinte mindegy is, hogy a tényleges döntést egy *felsőbb hivatali szint,* vagy valamely bürokratikus, vagy választott *testület* hozza meg. A felsőbb szintű vezetők és testületek programja, „napirendi pontjai" futnak végig a hierarchián, amely kiszolgálja emezeket. Azzal foglalkoznak, amivel éppen „kell". Kicsi ügyek is vannak, meg nagyok is — ám a határidőkben nincs különbség. Vagy ha van, oly módon, hogy mindig a sürgősebb ügy a nagyobb. Ennek következtében sokszor a jól képzett, tájékozott hivatalnokok is elveszítik *minőségérzéküket:* a feszítő munkában már nem tesznek különbséget a feladatok, az előkészítendő döntés tényleges társadalmi súlya tekintetében. A bürokrácián belül két tíznapos feladat az két tíznapos feladat, akár húszezer emberre hat azután a döntés, akár kétmillióra; akár kétszázmillió forint sorsáról van szó, akár kétmilliárdéról. Egyforma figyelmet és elmélyülést érdemelnek a hivatalnoktól — és természetesen azért, mert a megrendelő felettesek is egyforma figyelmet szentelnek nekik. A problémák nagysága és minősége iránti érzék eltompulása tehát az egyik jellemző következmény.

A *„jól"* végzett munka kritériumai emiatt is torzak. De a dolog összetettebb.

Kitérőnek hat, ám szorosan idetartozik, hogy nálunk a hatalmi, politikai funkciókat betöltő emberek mindeddig javarészt az állami és pártbürokráciákból regrutálódtak. A döntés-előkészítő apparátusok vezető posztjain is döntéshozó hatalommal felruházott emberek ülnek. Az igen magasra jutott hivatalnok tulajdonképpen politikus lesz. Ugyanakkor a „kollektív bölcsesség", a sokoldalúan mérlegelő döntéshozatal látszatát már testületek, *bürokratikus testületek* felállítása és működése teremti meg (tárcákon belüli és tárcaközi szakbizottságok stb.). Ugyanez mindjárt meg is osztja a felelősséget: a döntések több apparátus, úgymond, egyeztetett akaratát fejezik ki. Ez korántsem demokratikus ugyan, de legalább „kollektív".

A bürokratikus hierarchiában a felfelé kapaszkodás tehát hatalmat, végső soron politikusi pályát ígér. Hogy egy magas rangú hivatalnok befolyása a nyilvánosság előtt is megjelenhessen, ahhoz persze sok egyéb „kellékre" is szükség van, de a hivatali sikerek fedezete elengedhetetlen.

Mi hát a hivatali siker? Nos, valószínűleg nem egyéb, mint egy-egy

olyan ügy, amelyet az adott hivatalnok a saját apparátusának elképzelései szerint, annak pozícióit erősítve képes lezárni. Ezeknek az apparátusoknak rendszerint nemigen van lakossági „klientúrájuk". Annál több dolguk van az alájuk rendelt szervezetekkel (vállalatok, intézmények stb.), amelyekkel szemben érvényesíteniük kell a vezetés aktuális akaratát. De nem ezeknek az ütközeteknek a tétje a legnagyobb — elvégre az alárendelttel szemben elvárható a felsőbb akarat sikeres érvényesítése. Az igazi hivatali játszmák *horizontálisak:* a párhuzamos osztállyal, főosztállyal vagy egy másik nagy szervezettel kell megvívni őket. A horizontális ütközetekben az adott szervezet politikai súlya forog kockán, növekedhet vagy csökkenhet. S ehhez kell az átlagon felüli lojalitás, az önállóság, a tárgyalókészség, ügyesség. Ehhez kell ám az igazi férfi.

Az apparátus munkamegosztásának középső szintjéhez olyan munkakörök tartoznak, amelyekben elsősorban „lefelé" kell érvényesíteni a hivatal akaratát. Aki itt megragad, az lehet ugyan hasznos és megbízható *dolgozó,* de karrierje lassú és korlátozott lesz. A fölfelé törekvők, a politikai pályák várományosai másik csoportot alkotnak; ők inkább *harcosok.* S akkor jutnak előre, akkor lesznek az apparátus feltűnő, reménydús sztárjai, ha *győztes* harcosnak bizonyulnak.

Természetesen már magáért a harcosi pozícióért is meg kell küzdeni. A munkakörök határai rugalmasak, s így tulajdonképpen megszokott karrierút az, hogy a rutinjellegű, majd a „lefelé" dolgozó feladatkör mellett valaki egyre több „harcosi" feladatot is magához ragad. Illetve: kipróbálják, s az ütközetekben rendre megfelel.

A szervezetnek is meg alkalmazottjának is érdeke, hogy csak olyan küzdelmekben vegyen részt, amelyekben *esély van a győzelemre.* Nem minden ügy, nem minden feladat ilyen. A „harcos" sokkal több értekezleten, egyeztetésen vesz részt, sokkal több rövidke véleményt fogalmaz, mint ahányszor győzni akar. De van lehetőség a válogatásra: a jártasság finom ítélőképességet alakít ki, s idővel megbízhatóan megsúgja, mikor érdemes küzdeni, s mikor nem. Jól ismert dolog az értekezleteken az „ABC" szervezet munkatársának hallgatása vagy tartózkodó megszólalása: véleményt mond, de nem a magáét; ő szinte itt sincs, nem akar elérni semmit. Jól ismert az az apparátusi gesztus is, amikor az egyenrangú partnerek közé alacsony beosztású hivatalnokot küldenek; mindenki tudja, hogy munkáltatója ezzel az érdektelenségét, semlegességét fejezi ki. Vagy éppen azt, hogy a tárgyalt kérdésben nem ismeri el a többiek illetékességét; ezen a szinten, ebben a dologban ő a gazda, s a kihívást nem fogadja el.

Hanem ha elfogadja, akkor *győznie* kell. Tulajdonképpen ez a legfőbb parancs, s ez a személyes siker legfőbb kritériuma is. Az apparátusközi erőviszonyok alapos ismerete, a felső megrendelők szervezeti részrehajlásának tudása eligazít abban, hogy mik az esélyek, kik a legveszedelmesebb riválisok. És nincs pardon: le kell győzni őket.

A háborúhoz szövetségesekre, egy-egy ütközet sikeres megvívásához pedig legalább a csapatmozgások összehangolására van szükség. A karrierjét építgető hivatalnok hosszú távon biztos és tartós szövetségesi bázist igyekszik kialakítani, rövid távon alkalmi együttműködésre törekszik. Hosszú távon elsősorban önmagára figyel, rövid távon főként „felfelé". Meg valamelyest oldalt.

Az utóbbival kezdve: a sikeres hivatalnok természetesen sosem egymaga győz, hanem *ad hoc* szövetségeseivel együtt diadalmaskodik. Felméri, hogy az adott ügyben a felettesek szemében kik számítanak kompetensnek — rajta kívül persze (avagy közvetlen szervezetén kívül), hiszen e bizalom nélkül el se kezdi. És páros konzultációkat kezdeményez. A potenciális ellenlábasokkal egyezkedni próbál, vagy éppen fenyegetőzni, nagyképűsködni. A többinek főként hízeleg. Ügyes szavakkal igyekszik lejáratni a riválisokat: azok konzervatívak, a mundérjuk becsületét védik, hátsó szándékok vezérlik őket. Mi meg itt a haladás emberei vagyunk. Egy szó mint száz, az értekezletekre még az érdektelenek sem elfogulatlan szemlélőként ülnek be; és nem a vitatkozók pillanatnyi diszpozíciója garantálja a szavazatokat. A döntések különben sem feltétlenül többségiek. Az elnöklő felsőbbséget is érdemes tehát előre „megdolgozni". (Esetleg egy beosztottján keresztül.)

Erre valók a hosszabb távú szövetségek. E háttér kiépítése végképp rejtve történik, de sok munka fekszik benne. Az előrelátó, ambíciózus hivatalnok a lehetséges hívek egész hálózatával veszi körül magát. Ismerkedik, barátkozik, szívességet tesz (ha lehet), s ügyel arra, hogy kiszemelt szövetségeseivel a kapcsolatot folyamatosan ápolja. Mindez nem csupa alakoskodás; érzelmek, rokonszenvek is motiválják, nemcsak valaminő elvont s egyszersmind ördögi érdek. Van, akivel jóleső, cinkos csíny az együttműködés, és nem válik rivalizálássá a közös győzelem.

Ez a „férfias" győzelmi ethosz végül arra tanít, hogy *a győzelem fontosabb, mint maguk az ügyek.* A szakbürokráciák „kiszorítós" játszmáiban az erőviszonyok csak hosszabb távon változnak. Igaz, hogy rövid távon is az expanzió, s egyben a már elfoglalt területek biztos védelme a feladat, de e napi harcokban lényegében a sorozatos, kicsi győzelmekre megy a játék. És ebben is csaknem egyre megy, hogy

jelentős-e az ügy vagy kicsiny. Két kis győzelem többet ér, mint egy kis vereség, plusz egy nagy győzelem. Mert a kis vereség is vereség, azaz *nem győzelem*, és e furcsa számtanban az objektíve nagyobb ügy sikerre vitele ritkán nyeli el, ritkán feledteti a még oly jelentéktelen kudarcot. Így például a legritkább esetben érdemes *taktikai okokból* engedményt tenni valami fontosabb cél reményében.

Nem a célok a fontosak, hanem a győzelmek töretlen sorozata. Aki sokszor győz, és nyilvános vereséget sosem szenved, az sokra viszi.

Az „ügyek" persze mindig fontosnak *látszanak*, hiszen ők a konkrét tárgy, amelyek körül az ütközetet megvívják. A küzdőket azonban *nem a meggyőződés*, nem valamely következetes elkötelezettség vezérli, hanem a győzelem vágya. Egy sikeres karrier a munkaadó szervezet *minden* szemléletváltását, *minden* koncepcióját kiszolgálja; az ügyekre, a *tárgyra nézve semleges.*

Mindennapos tapasztalat, hogy az egyes munkák, ütközetek során a hivatalnoki ötletek, elképzelések egyike-másika „átmegy", a többi nem. Ezt újabb próbálkozások követik, a tartalékolt gondolatokat újabb munkákban igyekeznek érvényesíteni. Az egyes elképzelések időleges elbukásai vagy hirtelen előretörései azonban előre nem látható logika szerint történnek. A felsőbb visszautasításban csak ritkán érvelnek úgy, hogy egy javaslat *ostobaság;* sokkal gyakrabban úgy, hogy *nem aktuális.* Két-három ilyen elutasítás azután kedvét szegheti a javaslattevőnek; gondolatáról lemond, elbizonytalanodik. S az egész rejtélyes időérzékű mechanizmus nemigen bátorítja arra, hogy elképzeléseit meggyőződéssel képviselje, és különösen, hogy egységes *koncepcióvá* formálja. Ha két, gondolatilag összefüggő javaslat közül az egyik „átmegy", a másik meg elbukik, akkor hiteltelenné válik az egész, vagyis hogy kell-e egyáltalán bárminemű koncepció. Eleve vesztes elképzeléseket nem érdemes erőltetni. S így máris nem az a mérce, hogy egy gondolat *ésszerű-e*, hanem hogy *esélyes-e?* Ez a mérce pedig észrevétlenül demoralizálja az ötletgazdag, átfogóan gondolkodó apparátusi szakértőket és vezetőket is.

Napjaink „reformkorszakában" az országos szakbürokráciák látható és láthatatlan kulcspozícióit negyven-ötven év körüli vagy idősebb emberek töltik be. Ebből az egyszerű demográfiai tényből arra következtethetünk, hogy pályafutásuk során már többféle szakmai meggyőződést, apparátusi szemléletet és célt kiszolgálhattak. *Tárgyi immunitásukban* biztosabbak lehetünk, mint új keletű hevületükben, amellyel e kihívó időszak küzdelmeiben részt vesznek. De az egy-két évtizeddel

fiatalabbak is hasonló munkastílusban nevelkedtek; eltompult problémaérzékenység, *macho* győzelmi ethosz és átélt meggyőződés nélküli hatalomvágy torzítja el, hogy *mit akarnak*. Ha egyszer csak, sajátos generációs előzéssel, a hivatalokból a politikai pozíciókba katapultálnának, *nem tudhatnánk*, hogy mit akarnak. Idősebb kollégáikról is csak annyit állapíthatunk meg néha, hogy arcuk van, arculatuk nincs.

Természetesnek látszik, hogy ez az embertípus újratermelődik, fokozatos sikerei pedig kisugároznak a szakbürokráciák teljes apparátusára. Nem tudnak és nem is akarnak eligazodni a különböző súlyú problémák között; az eléjük kerülő társadalmi jelenségeket a diktált munkastílus, az egyformán szorító idő relativizálja; a megoldásokat pedig a „realitásként" interpretált hivatali győzelmi esélyek diktálják — no, mindig a „kor szellemében" —, s nem az, hogy miféle meggyőződés, vélemény alapján ígérkeznek jónak vagy hatástalannak.

Mindennek a mélyén, ismétlem, a központi döntéshozók univerzális illetékességébe vetett hit s az ennek megfelelő zavaros politikai gyakorlat áll. Így született az a gyakorlat, amely az észrevétlen arányteveszteséket beleszőtte egy soklépcsős hivatali hierarchia mindennapos tényked ésébe. És mert ugyanezekből az apparátusokból botorkálnak elő, bár diadalittas ábrázattal, a közeljövő, úgymond, felelős vezetői is, kevés jót várhatunk tőlük.

AMIT ÉRDEMES TUDNI ÉS AMIT NEM*
(Az 1990. évi népszámlálás elé)

Az 1980. évi népszámlálás eredményei 36 vaskos kötetben jelentek meg. Tizenkilenc úgynevezett megyei kötetet publikáltak, külön kötetet kapott a főváros, míg a többi népszámlálási kiadvány egy-egy településcsoport (városok, községek), illetve egyes népszámlálási tematikák statisztikáit tartalmazza. Itt elsősorban a *megyei kötetek* második felével, az úgynevezett *településsoros* táblázatokkal foglalkozom. (Ezek azok a táblák, amelyekben az adott megye összes településének népszámlálási eredményeit teszik közzé.)

Célom az, hogy kritikai megjegyzéseket fűzzek az adatok közlésének módjához, s javaslatokat tegyek jobb, ésszerűbbnek ígérkező táblázatok összeállítására. Abban bízom, hogy az 1990-es népszámlálás eredményeinek feldolgozási és publikálási munkájában ezek a meggondolások hasznosíthatók lehetnek majd.

Szempontjaim a *felhasználó* szempontjai — azaz részint a tudományos hasznosítás, részint az általános, politikai és tervezési célú tájékozódás gyakorlati igényeit igyekszem szem előtt tartani. (Léteznek ugyan évről évre kiadott megyei statisztikai évkönyvek is, de ezek többnyire csak a változások adatait közlik — népességszámban, lakásállományban stb.)

Tulajdonképpen szerencsés egybeesés, hogy a teljes körű és részletes népszámlálási adatgyűjtés éve most egybeesik a választások, az új önkormányzati testületek megalakulásának évével. És mivel ezúttal ez új politikai és jogi keretek között történik majd, különös jelentőséget kap, hogy lehetőség nyílik az „újrakezdéshez" szükséges helyzetfelmérésre, helyzetértékelésre. Valószínű például, hogy egyre több falu

* Megjelent az *Esély* 1990. 2. számában.

kiválik majd az eddigi közös tanácsi kötelékből, s önálló közigazgatási egységként működik tovább. Ezeknek a településeknek szükségük lesz arra, hogy ismerjék várható gazdasági lehetőségeiket, s így például azt, hogy az ottani korszerkezet alapján milyen összegű állami támogatásra számíthatnak. Szükség lesz a családösszetétel, a gazdasági aktivitás, a munkába járási szokások, a lakáshelyzet, a kommunális ellátottság számszerű, pontos megismerésére is, mivel ezekben a kérdésekben a helyi fejlesztési programalkotásban mindez nem helyettesíthető az úgynevezett helyismerettel. (Fejlesztési segítség, támogatás csak a hiány jól dokumentált mértéke mellett jár majd.) Az is elképzelhető, hogy a közigazgatás középső szintjének (a megyéknek) nemcsak a politikai tartalma változik meg, hanem a méretük, határaik is. Ez szintén azt igényli, hogy a térbeli kapcsolatok bizonyos objektív jellemzőit is ismerjék az érintettek. Úgy látom, hogy az 1990. évi népszámlálási köteteket ésszerűbb és áttekinthetőbb szerkezetben és tartalommal is össze lehetne állítani, mint ahogy az eddig történt. Számos adat közlését feleslegesnek látom, másokét szükségesnek és célszerűbbnek tartanám.

Egy ilyen áttekintésnek többféle korláttal is számolnia kell. *Először* is, nem lehet olyan adatok közreadását kívánni, amelyeket a népszámlálási adatfelvétel nem gyűjt, nem kérdez meg. Legfeljebb az adatok csoportosítására lehet módosító javaslatokkal előállni. *Másodszor:* nyilvánvalóan ügyelni kell arra, hogy a legfontosabb információk összehasonlíthatók legyenek az előző adatfelvétel(ek) eredményeivel. Ennek a korlátnak a végletes értelmezése az lenne, hogy semmit sem szabad megváltoztatni az adatközlés eljárásaiban, hiszen akkor biztosan minden egyes adat összehasonlítható marad az előzményével. Szerintem azonban nincs szükség erre, mert az eddigi adatközlésekben számos elhibázott, jóformán használhatatlan táblázat is volt, amelyek „továbbélését" csak a folyamatosság formális, külsődleges értelmezése kívánhatja. *Harmadszor:* számolni kell e statisztikai kötetek terjedelmi korlátaival is, amelyeket részben a költségek, részben a kezelhetőség szempontjai szabnak meg. (A megyei kötetek 1980-ban 600-750 oldal terjedelműek voltak.) Így tehát az indítványozott új adatok terjedelmi igényeinek egyensúlyban kell lenniük az elhagyni javasolt táblázatok számával, terjedelmével.

Minden egyes megyei kötet négy nagy részre tagolódik. Az *összefoglaló adatok* című fejezet tartalmazza az adott megye (és néhány vonatkozásban külön a városok) legfontosabb népszámlálási eredményeit, általában rövidebb-hosszabb történeti visszatekintésben is. A

második rész a *Megyei adatok* címet viseli, s itt jelenik meg az elkészült népszámlálási adatfelvétel minden, megyei szinten összegzett eredménye, az értelmesnek tekintett kombinációkban. Többnyire ez a fejezet a leghosszabb, a kötetnek egyharmadát-felét teszi ki. A belső arányok a megye településszerkezetének koncentráltságával állnak összefüggésben, mivel a következő két fejezet előbb a *városok*, végül a *községek* (értsd: valamennyi település) adatait tartalmazza. Attól függően, hogy egy megyében hány város és összesen hány település van, a köteteknek ez a második fele több vagy kevesebb terjedelmet foglal el a megyei szinten összesített táblázatokhoz képest.

Ebben az írásban csak a megyei köteteknek e második, területi szempontból részletezettebb felével foglalkozom. Igaz ugyan, hogy az összefoglaló részben és még inkább a megyei táblázatok között is akadnak vitatható értelmű adatközlések, de itt a települési szintű elemzések és felhasználás problémáira igyekszem koncentrálni.

A *Községek adatai* című utolsó fejezetek címükkel ellentétben nem csupán a községekre, hanem az adott megye összes településére, tehát a városokra vonatkozóan is tartalmazzák a fejezetbe beválogatott adatokat. Ezek végül is nem falusi, hanem településenkénti eredményeket közölnek.

Természetes, hogy a *Városok adatai*nak fejezetében egy-egy városról több táblázatot és egyedi adatot lehet megjeleníteni, mint az ilyen településsoros adatközléseknél. Az utóbbiak nehézsége éppen az, hogy míg megyénként legfeljebb egy tucat város van, az egyes megyék összes településének száma elérheti a 350-et is, így ezekről egyenként csak kevés és jól megválogatott adatot lehetséges közzétenni. Nyilvánvaló, hogy ezzel először is bizonyos *ismétlések* kerülnek a kötetekbe: amely adat a *Községi adatok* fejezetben (a városokra nézve is) szerepel, azt a *Városi adatok* fejezet is közli.

Az ésszerűsítésnek azonban jóval több lehetősége van, mint hogy egyszerűen elkerüljük ezeket az ismétléseket. Korántsem biztos ugyanis, hogy egyáltalán *érdemes-e* a városokat, a városi statisztikákat ennyire külön és kiemelten szerepeltetni — annál kevésbé, mivel a „városi" fejezetek rendszerint az adott megyei kötetnek kb. az egyötödét foglalják le. A külön városi adatközlés ésszerű szűkítésével tulajdonképpen önmagában is növelhető lenne valamelyest az utolsó fejezet, a településsoros adatállomány. Mindenesetre két okból is érdemes lenne így eljárni. Egyrészt 1980 óta városaink száma több mint másfélszeresére (mintegy 70-nel) növekedett, s ezért — változatlan formában — ezek a települések az eddiginél jóval nagyobb terjedelmet követelnének maguknak

a megyei népszámlálási kiadványokban. Másrészt egész közigazgatási rendszerünk olyan irányban változik, amelyben egyre kisebb lesz a jelentősége a városi és a községi jogállás különbségeinek. A kívánatos éppenséggel az volna, hogy az egyes települések önkormányzatai jogilag teljesen egyenrangúak, egyenértékűek legyenek. Az eltérő statisztikai „figyelem" azért sem indokolt, mert a fővároson kívül a községekben ma körülbelül ugyanannyi ember él, mint a városokban.

Az eddigiekkel természetesen csak annyit állítottam, hogy a városokról közölt adatok tartalmi felülvizsgálata, szűkítése némileg növelheti a községi (településenkénti) adatközlés terét. A tulajdonképpeni tartalmi kritikának — ebből következően — egyszerre két szempontot kell szem előtt tartania: részint azt, hogy milyen értelmesebb adatokkal lehetne fölcserélni a fölöslegeseket, részint pedig azt, hogy ugyanezek az ésszerűsítési „cserék" hogyan érintik a „városi" adatállományt, s nem lehetne-e azok közlését egyidejűleg rövidebbre fogni. Ezért most párhuzamosan vesszük szemügyre a községi, illetve a városi adatok sorozatát, ami azért is kézenfekvő, mert a megyei köteteknek ez a két fejezete gyakorlatilag teljesen azonos tartalmi szerkezetben készült.

A szóban forgó fejezetek a következő népszámlálási eredményeket tartalmazzák: *1.* népesedési adatok, *2.* az iskolai végzettség adatai, *3.* a gazdasági aktivitás és a foglalkozási szerkezet adatai, *4.* a családok és a háztartások adatai és *5.* lakásadatok.

NÉPESEDÉSI ADATOK

A *népességváltozás* bemutatásakor az 1980 óta eltelt időszakot érdemes lenne kettébontani (az évtized első és második öt évére), hogy érzékelhető legyen a változások ütemének alakulása is. Ugyanakkor a *népsűrűség* adatai elhanyagolhatók, elegendő a bel- és külterület abszolút nagyságát közölni. Hasonlóan elhanyagolható az *1000 férfira jutó nők* adatoszlopa, hiszen ezt is könnyen ki lehet számítani a megadott adatok alapján. A *népesség korcsoport szerinti* táblázatát érdemes lenne százalékolva is közzétenni, legalábbis a két nem összesített táblájáról. Ugyanakkor e táblázat városi megfelelőjében szerepel (két irányban is közölt) százalékolás, de egyedül ez a „többlete" a városi adatoknak a községekkel szemben. (Nehéz lenne megindokolni, hogy a városi felhasználók miért lennének kevésbé képesek maguk elvégezni a százalékszámítást, mint a falusiak.) A *családi állapot* táblázatát érdemes lenne viszont néhány korosztályra bontva is közölni, azaz megkétszerezni-háromszorozni. Ugyanezt a táblázatot a *városoknál* egyenesen 5 éves

korcsoportokra, sőt külön kiszázalékolva is megadják, ami felesleges — mi értelme például tudni, hogy a 70—74 éves férfiaknak hány százaléka nőtlen? A *termékenységi* adatokat a községi táblázatok a *házas nőkre* korlátozva közlik. Sokkal ésszerűbb lenne az *összes* helyben élő nőről közölni az élve született gyermekeik számát, hiszen így a családtervezési magatartás változásai nem derülhetnek ki. (Az idősebb korosztályokban az eddigi adatközlés kizárja az özvegyeket, akik talán — akárcsak még házas kortársaik — több gyermeket szültek.) Ugyanakkor a megfelelő városi táblázatok nemcsak ezt, hanem még túlrészletező korcsoportos bontást, sőt százalékolást is tartalmaznak.

Általában is elmondható, hogy a városi táblázatok gyakran csak annyival nyújtanak többet a községieknél, hogy százalékos megoszlást is közölnek azokról az abszolút adatokról, amelyek egyébként a megfelelő településsoros táblasorozatban is szerepelnek. Mivel az ilyen, esetenként túlrészletező táblázatok minden városra megjelennek, megyénként annyiszor ismétlődnek (ötször-tizenötször), ahány város van a területen. S ez terjedelemben körülbelül ugyanannyi, mintha a községi fejezetbe beiktatnának további egy-két ésszerűen megszerkesztett táblázatot *ugyanazokról* a jelenségekről.

ISKOLAI VÉGZETTSÉG

Ezek a táblák a *7 éves és idősebb* népesség végzettségét bemutató adatokkal kezdődnek. Itt elsősorban magának *az érintett korcsoportnak*, a 7 évesek és idősebbeknek a kiválasztása vitatható. Ezek az adatok ugyanis elfedik a különböző korosztályok változó iskolázottságát: az alacsony végzettségű öregek egybemosódnak a még éppen iskolás gyerekekkel. A megfelelő városi táblázatok ugyanezt már ötéves korcsoportokra és százalékolva is közlik — az eredmény ismét az, hogy városonként egy-egy kétoldalas táblázat készült, ami egy ötvárosú megyében már fölcserélhető volna egy ésszerűen megszerkesztett településsoros táblázattal. Az bizonyos, hogy a 7 éves alsó korhatárt 14 vagy 15 évre, vagy az oktatási törvénynek megfelelően 16-ra kellene „emelni", s máris értelmezhető volna a táblázat. Azonkívül a legfeljebb általános iskolai végzettségről itt *négy* adat szerepel (0 osztály, 1—5 osztály, 6—7 illetve 8 osztály), ami viszont még talán az öregek végzettségére nézve is túlrészletező (miközben *összegező* oszlop erről a négyféle lehetséges kategóriáról nincs).

Hasonlóan értelmezhetetlen az iskolai végzettséget részletező másik

táblázat, mind a megnevezett korosztályok definiálása, mind a végzettség definiálása tekintetében. Itt a korosztályok: a 10, a 15, valamint a 18 év felettiek. A 10 év felettiek egy ismeretlen hányadú része még biztosan általános iskolába jár — azaz semmiféle „befejezett" iskolai végzettséggel nem rendelkezik. E korcsoport helyett inkább a 23—25 évesnél idősebbeket lehetne elkülöníteni a többiektől mint olyanokat, akik életkoruk alapján akár diplomával is rendelkezhetnek. Ez rögtön rávilágít arra, hogy az igazi problémát elsősorban az jelenti, hogy a *legalább* 8 (vagy 12 vagy 17) évfolyamos végzettség alig értelmezhető. Ha egy 40 éves ember például *legalább* 8 osztályt végzett, akkor lehet, hogy — ezen felül — még két diplomája is van —, azaz nem tudtunk meg róla semmit. Ehelyett értelmesen a *legfeljebb* alapfokú, középiskolai stb. végzettséget lehetne föltüntetni. (A korhatárok azt az életkort jeleznék, amikorra egy-egy iskolai fokozatot elvileg be lehet fejezni, s a *legfeljebb* fogalmának segítségével megtudnánk, hogy hányan jutottak, illetve nem jutottak el egy-egy fokozatig.)

Mivel ez a táblatípus már az 1970-es, sőt az 1960-as népszámlálás adatközlésében is szerepelt, kétségtelen, hogy fölcserélésével megszakadna az összehasonlíthatóság, a folyamatosság. Mégis érdemes lenne ezt megtenni, mert ez a táblaszerkezet és -tartalom bizony nem vált értelmesebbé az évtizedek során.

A városi táblázatok ezt a témát még egy, egyenként 3 oldalas táblában részletezik, amelyben a végzettségnek a „jellegét" (amolyan ágazati besorolását) és annak szintjét is föltüntetik, méghozzá hat korcsoportra. Így megtudhatjuk például, hogy egy-egy magyar városban hány olyan 15—19 éves ember van, akinek végzettsége vízgazdálkodási (sőt: városgazdálkodási) „jellegű" és egyetemi szintű. (Természetesen országszerte egy sem, mert ebben az életkorban ez nem szokás.) Tökéletes példája ez a semmitmondó kategóriának. Ekkora terjedelemben érdemesebb lenne fölsorolni (a felsőfokú végzettségről) akár az ország összes egyetemén és főiskoláján végzetteket, s a középfokú szakképzés minden egyes szakirányát. Általában is megfigyelhető, hogy jó néhány olyan táblázat van, amelynek egy-egy oszlopa vagy sora üresen maradt — ilyenkor gyanút kellene fogni, hogy az adott kategória értelmes volt-e egyáltalán?

GAZDASÁGI AKTIVITÁS, FOGLALKOZÁSI ÖSSZETÉTEL

A népesség *gazdasági aktivitásáról* tájékoztató községi táblázatban a

jövőben szükség lenne majd az úgynevezett *inaktív keresők* részletezésére. Jelenleg inaktív keresőnek a GYES-en és GYED-en lévő nők, valamint a nyugdíjasok számítanak, de őket eddig ez a statisztika nem különböztette meg egymástól. Rajtuk kívül pedig szükség lesz a *munkanélküliek* számbavételére és besorolására is, ezt a törekvést már a népszámlálási adatgyűjtés, a kérdezés munkafázisában is érvényesíteni kellene.

A népesség *népgazdasági ágak* szerinti összetételét (számát) a népszámlálások hagyományosan, sok évtizede közölni szokták. Az 1960 óta készített népszámlálások csoportosításai azonban egyre inkább elavulnak, a *népgazdasági ágakba* történő besorolás egyre kevesebbet mond. Ebben a táblázatban például összesen 7 népgazdasági ágat különböztetnek meg, amelyek között külön ágazat az 1—2%-ot kitevő vízgazdálkodás, míg nincsenek részletezve a 15—20%-ot kitevő, úgynevezett „nem anyagi ágazatok" — köztük az oktatás, egészségügy, igazgatás stb. Ilyen kategóriában szinte értelmetlen a *népesség* megoszlásának kimutatása, hiszen egy-egy családot tulajdonképpen a *háztartásfők munkahelye* alapján sorolnak be. Így ezekből az adatokból legfeljebb annyit lehet megtudni (az *aktív* keresők ágazati összetételével összevetve), hogy például az ipari vagy a kereskedelmi munkahelyű háztartásfők családjai (háztartásai) népesebbek-e. Ez pedig igen nehezen értelmezhető eredmény, és kérdés, hogy érdekel-e egyáltalán valakit egy olyan világban, ahol a kétkeresős háztartások a leggyakoribbak, s ahol e két kereső többnyire eltérő ágazatokhoz besorolt munkahelyeken dolgozik. A táblázatnak tehát éppen a két kulcsfogalma támadható: a *népgazdasági ág* is és a *népesség* fogalma is. Valamivel ésszerűbb az a táblázat, amely az *aktív* férfiak és nők számát mutatja be munkahelyüknek népgazdasági ága szerint, azzal, hogy az ágazati bontás természetesen itt is vitatható, felülvizsgálandó.

Ezután következik e kötetek talán legértelmetlenebb táblázata, amely ismét a teljes *népességet* sorolja be *népgazdasági ágak*, s azokon belül a *„tevékenység jellege és állománycsoportok"* szerint. Ez utóbbiak a fizikai, illetve nem fizikai tevékenységet jelentik, valamint azt, hogy a fizikaiak (háztartásfők) szak- illetve betanított munkások, vagy segédmunkások-e. A negyedik kategória egy-egy népgazdasági ágon belül az úgynevezett önállók és segítő családtagok, ami inkább a foglalkoztatás „szektorális" jellegére utaló kategória, és semmi köze az előző két csoportosító ismérvhez. (Négy csoportot tehát három dimenzió különít el egymástól.)

Kritikám az eddigieken túl most már csak a népgazdasági ágakon

belüli részletezésre vonatkozik. Azonfelül ugyanis, hogy a teljes népességre számítani ilyen adatokat értelmetlen, s hogy az ágazati bontás elavult és aszimmetrikus, a táblázat további bontása, részletezése is suta. A fizikaiak között először is hiba a *szak*munkásokat a *betanított*akkal összevonni, és a *segéd*munkásokat külön csoportként feltüntetni. Ez utóbbi csoport ugyanis a nyolcvanas években igen szűkre zsugorodott, míg jelentősen nőtt a másik két „állománycsoport" létszáma. Az iskolázottság emelkedésével a *szakmunkás* besorolást sokkal élesebb határ választja el a betanított munkástól — így ennek a „középső" csoportnak inkább a segédmunkásokkal összevonva volna értelme. Hiányzik viszont a *nem fizikai* dolgozók (illetve népesség) fölbontása iskolázottságuk vagy munkaköri besorolásuk (beosztásuk) szerint. Ugyanakkor az ágazati bontás itt még „finomabb" is, mint az eddigiekben, mert a táblázat a mezőgazdaságot tulajdoni szektorokra is fölbontja, sőt megjelenik az „erdőgazdaság" és a „mezőgazdasági szolgáltatás" (!) nevű népgazdasági ág is. (Utóbbi részaránya a teljes népességben kb. 0,7%.) Mindkettőről négy-négy adatoszlopból értesülhetünk. Így talán nem meglepő, hogy önmagában ez az egy, sokszorosan értelmetlen táblázat a községi fejezetnek több mint az egytizedét foglalja le (oldalszámban nézve), ami — nézetem szerint — fényűzés.

A következő egytizednyi terjedelem ugyanezt ismétli, azzal a különbséggel, hogy nem a teljes népességet, hanem az *aktív* népességet veszi számba — s ez az egyetlen erénye, mert minden egyes kategóriája ugyanolyan használhatatlan, mint megelőző párjáé.

A megfelelő *városi* táblázatok valamivel sikerültebbek. Van közöttük olyan, amely az aktív dolgozók *kor*megoszlását is közli (bár szintén ágazatonként), egy másik jó néhány egyéni foglalkozás létszámát ismerteti, és megjelenik a népesség osztály- és rétegtagozódásának kategóriarendszere is (amelyről még lesz szó).

Minthogy az itt tárgyalt három nagy táblázat a községi adatoknak körülbelül a negyedét tartalmazza, és jelen formájukban használhatatlanok, érdemes arról is beszélni, hogy ezzel szemben mi az, ami a foglalkoztatás adataiból *hiányzik*, tehát amivel föl lehetne cserélni őket.

Nos, először is, ezek az adatok az adott településen helyben *lakó* emberekre vonatkoznak, függetlenül attól, hogy ott is dolgoznak-e vagy eljárók. Mivel az *ingázásról* a népszámlálás mindig érdeklődik, a gazdasági aktivitás adatait az eljárókra, bejárókra és helyben dolgozókra vonatkozóan is be lehetne mutatni. Ez utóbbi kategória gyakorlatilag a település *munkahelyeinek* jellemzéséhez vezet el. Gondoljuk meg: nem-

hogy folyamatos, de tízévenkénti statisztikánk sincs arról, hogy egy-egy településen *hány és milyen jellegű munkahely működik.* Vissza lehetne térni a magyar népszámlálások 1945 előtti gyakorlatához, amikor adatok készültek például arról, hogy egy-egy településen hány ipari stb. *telephely* volt, s azok hány embert foglalkoztattak (nagyságcsoportok). Hiányzik továbbá a munkahelyek (egyre fontosabbá váló) *tulajdoni* hovatartozásának ismerete, ami bízvást informatívabb lenne, mint az *ágazati* hovatartozásuk cizellálása. Hiányoznak a gazdasági aktivitás *korosztályonkénti* adatai is. Hiányzik a mind nagyobb létszámú *nem fizikai* dolgozóknak a beosztások szerinti csoportosítása, hiszen ez a réteg rendkívül differenciált, a bérszámfejtőktől a kórházi főorvosokig számos képzettségi, presztízs- és jövedelmi csoport tartozik hozzá. Gyakorlatilag hiányzik (mert csak a suta ágazatokra vonatkozóan derül ki) a dolgozók *nemenkénti* összetételének ismertetése is. E hiányok pótlásához pedig csupán a begyűjtött információk másfajta csoportosítása és táblázatba rendezése szükséges.

HÁZTARTÁSI, CSALÁDI ADATOK

Ebben az alfejezetben a háztartásoknak és a családoknak elsősorban a családi és gazdasági-demográfiai összetételére vonatkozó adatok szerepelnek. Néhány kisebb összevonás itt is elvégezhető volna: sok az olyan adatoszlop, amely alig előforduló kombinációkra vonatkozik, s így lényegében üres.

A táblasorozat harmadik darabja *tartalmazhatná* a talán legérdekesebb információkat, nevezetesen a háztartások *foglalkozási összetételét.* Ez a tábla azonban a háztartásokat *„osztály- és rétegtagozódásuk"* szerint csoportosítja, ami két okból is melléfogás. Először is, az „osztály- és rétegtagozódás" voltaképpen *egyéni* foglalkozásokat minősít: itt természetesen a *háztartásfőét.* Az ő foglalkozása (még inkább: munkahelye) alapján kerül besorolásra a háztartás minden egyes tagja. Ezzel az eljárással tehát ugyanaz a hiba ismétlődik, mint amikor a teljes népességet kategorizálják az aktív háztartásfő foglalkozása alapján. A másik hibaforrás maga az „osztály- és rétegtagozódás" avítt fogalomrendszere, amelyben hamis és megalapozatlan szociológiai kategóriákat fogalmaztak át statisztikai kategóriákká. (Meg kell azonban mondani, hogy a községi táblázatokban a nem fizikai foglalkozásokat egyedül ez a csoportosítás választja szét néhány értelmes alcsoportra.)

Miután az *egyének* foglalkozási összetételéről (a jelenleginél használ-

hatóbb táblázatok segítségével) az előző alfejezetből értesülhetnénk, itt a statisztikához „intézett" kérdésünk ez lehetne: milyen a háztartások vagy a családok belső összetétele aszerint, hogy aktív tagjainak mi a foglalkozása?

Erre a kérdésre csak úgy lehet válaszolni, ha — az egyéni foglalkozások besorolásain túllépve — legalább *két* ember (például egy házaspár) foglalkozásának *kombinációit* igyekeznénk számba venni. Ez nem könnyű statisztikai feladat: ha például az egyéni foglalkozásokat hat csoportba rendezzük, 36 kombináció jöhet számításba. Ezekből kellene azután típusokat összevonni, számukat tízre-tizenkettőre csökkenteni, hogy közölhető, értelmezhető táblázatokhoz jussunk.

Az eddigi népszámlálások feldolgozásakor ilyen számítást nemhogy településenként, de országos összesítésben sem végeztek. Pedig nem lehetetlen, és megérné. A Demográfiai Évkönyvek például az éppen *házasulandó* párokról közölnek hasonló táblázatokat: összevetik a férj és feleség foglalkozását, életkorát, iskolai végzettségét. Nagyon ideje volna, hogy ugyanilyen ismeretekhez jussunk immár nem az egy-egy esztendőben éppen házasságra lépő emberekről, hanem valamennyi, ma házastársi kötelékben élő dolgozó emberről. Egyre kevesebbet mond ugyanis az úgynevezett „háztartásfő" foglalkozása, amikor többnyire két-három ember munkája és jövedelme alakítja ki a háztartások jövedelmi helyzetét, státusát, társadalmi pozícióját. Mindaz, ami erről megtudható, ismét csak nem igényel többletinformációkat, hanem a begyűjtött információk szakszerű és célzott feldolgozása révén állítható elő.

A *városi* táblázatok ebben a témakörben is feleslegesen túlrészletezők: a teljesen értelmetlen osztály- és rétegtagozódást például négy táblázat is föltünteti. Ezek elhagyásával könnyen fel lehetne szabadítani terjedelmi kereteket az értelmesebb feldolgozás és a településsoros táblázatok javára.

LAKÁSADATOK

Ezt az alfejezetet kötik talán legerősebben a saját előzményei: a lakásállomány civilizációs szintjének fölmérése valóban azonos értékű a civilizációs *fejlődés* számbavételével. Azonban ugyanúgy, ahogyan 1960 óta nincs szükség például zsúp- vagy zsindelytetős lakóházak külön kimutatására, néhány elavult vagy éppen általánossá lett jellemzőt már nem kellene statisztikába foglalni.

A civilizációs szintet elsősorban a lakások *„felszereltségének"* táblázata mutatja be. Itt elhagyható volna például a *villannyal* való ellátottság adata: szerencsére ebben olyan elenyészőek ma már a különbségek, hogy az adat nem nyújt ismeretet. (Az olyan adatoknak nincs információtartalmuk, amelyek minden megfigyelési egységre azonos értéket mutatnak.)

A *gázzal* való ellátottság ezzel szemben éppen hogy részletezhető volna, aszerint, hogy vezetékes vagy palackgázról van-e szó. Tisztázatlan a *szennyvízelvezető csatornával* ellátott, valamint a szervezett *szemétszállításba* bekapcsolt lakások értelmezése. Nehéz elképzelni, hogy ha egy faluban *van* zárt csatornarendszer, akkor abba csak egy-két lakás legyen bekapcsolva, ugyanígy kérdésesek a szemétszállítás helyenként egészen csekély értékei is. Itt inkább azt kellene kimutatni, hogy egyáltalán ki van-e építve az adott településen az adott szolgáltatás közösségi rendszere. Ahogyan a vízellátás módját a statisztika a sokféle megoldást részletezve mutatja be, egyre időszerűbb lenne ugyanezt a *vízelvezetésről* is ábrázolni, hiszen a környezeti veszélyek ma már inkább e probléma körül sűrűsödnek.

Legvégül néhány további korrekciót érdemelnének a lakásméreteket és a lakóházak adatait bemutató táblázatok is. A mérefek esetében a 30 négyzetméter lehetne az alsó határ, míg a nagyobb, 60 négyzetméter fölöttieket részletesebb bontásban lehetne bemutatni. Ugyanez áll a lakóházakban föllelhető lakások számának adataira: közelíteni kellene ahhoz, hogy az adott épületet az adat alapján el tudjuk képzelni. Márpedig ha csak annyit tudunk meg, hogy egy épületben három vagy annál több lakás van, akkor ez szinte lehetetlen. (Lehet benne 200 is.) Talán be kellene vezetni a „lépcsőház" fogalmát is — ha már egyszer létezik. Nem lenne fölösleges a lakóházak (sőt a lakások) adatai között részletesen kimutatni a falazóanyagot is, hiszen ebben a vonatkozásban az utóbbi évtizedekben erőteljes változások tanúi vagyunk (és valaha erről is léteztek népszámlálási adatok).

Összefoglalás helyett — zárszóként — azt a tapasztalatomat és reményemet fogalmaznám meg, hogy a statisztikai kiadványok nemcsak hasznos (azaz szakembereknek szóló), hanem *érdekes könyvek is lehetnek.* Érdemes őket elolvasni. Ehhez azonban az kell, hogy ne vegyék el az olvasó kedvét kusza és homályos fogalmakkal, komolykodó bonyolultsággal. Olyasmit tartalmazzanak, amire tárgyuk-

ban az olvasó valóban kíváncsi lehet. Statisztikát olvasni nem nagy ördöngösség (csak kicsi). Statisztikát készíteni már sokkal nagyobb. (S ezt egykor Magyarországon tökéletesen tudták.) Úgy érdemes elkészíteni ezeket a kiadványokat, hogy mi, olvasók, ne is sejtsük, milyen bonyolult volt ennyire egyszerű könyveket az asztalunkra rakni.

EGY ESZTENDŐ EMLÉKEI ÉS SZÁMAI*
Budapest Statisztikai Zsebkönyve 1980

Az év úgy kezdődött, mint általában: kemény téllel. Az újságok fagyhalálokról írtak. Várossá avatták Paksot, Lentit, Körmendet, Berettyóújfalut. Megjelent az új közületi telefonkönyv. Csökkent az öröklési illeték. Újpalotán csótányhadműveletbe fogtak. Hírül vettük: a 403-345-ös budapesti telefonszámon a helyes életmódról lehet érdeklődni. Meghalt Honthy Hanna, aztán Pier Luigi Nervi, később Kardelj. Az újságok árát fölemelték, de az előfizetők nem hátráltak meg. Egyre többet lehetett hallani a Nemzetközi Gyermekévről. Az év elején egymást érte a sok híradás: mi minden épül föl majd az esztendő folyamán. Az ember tele volt reménnyel. Kitavaszodott.

Valahogyan így kezdődhetnék 1979 majdani krónikája. Prózában, távirati stílusban.

Budapest Statisztikai Zsebkönyve 1980 (a dátum megtévesztő: a piros könyvecske a múlt évről szól), ez az adatokkal teli krónika másképpen kezdi: *Budapest helyzete az országban.* Budapest helyzete az országban erős. A lakosság részarányához (19,6%) képest a fővárosi beruházások, a szocialista iparban foglalkoztatottak, a kiskereskedelem eladási forgalma, az orvosok és a kórházi ágyak száma, a középiskolai tanulók, a színház- és mozilátogatók száma, a háztartási villamosenergia-fogyasztás viszonylag nagy. Igaz, ezek egy része még 1978-ról szóló adat (sajnos elég sok szám két évvel korábbról származik, mint a címlapon szereplő dátum), de ezekben a dolgokban lassú a változás.

És a többiben? Milyen volt a tavalyi év?

A tavaszi remények jórészt beváltak. Fejlődés van, van. Nő a beruházások értéke. Vezetnek a nem anyagi ágak, őket a szállítás és a hírközlés

* Megjelent a *Valóság* 1980. 12. számának *Könyvekről* rovatában.

követi, nyomukban a nehézipar. Ez évtizede így megy. A kommunális beruházások fele lakásépítés, lassan csökken a kulturális beruházások részaránya, valamelyest növekszik az egészségügyieké. Az ipari létesítményeken kívül üzembe helyeztek hat ABC-áruházat, négy üzletházat, öt szolgáltatóházat, egy szállodát, 2900 folyóméter autópályát, 2470 vezeték-folyóméter ivóvíz-gerincvezetéket (Csepelen), közel 2000 óvodai férőhelyet (13 óvodát), 1055 bölcsődei férőhelyet (10 bölcsődét), 160 általános iskolai osztálytermet, három üzemi konyhát, két öregek napközi otthonát, három munkásszállót és egy kórházi pavilont.

A havi átlagkereset a szocialista iparban 4169 Ft (fizikai foglalkozásúaknál: 3988 Ft) volt, 4%-kal több, mint 1978-ban. S megtalálhatjuk a zsebkönyvben a keresetek adatait az építőipari, a kereskedelmi és a közlekedési dolgozókról is. És szó esik itt az idegenforgalomról, a szolgáltatásokról, a közműellátásról, a lakásépítésről, egészségügyről, oktatásról, üzemi balesetekről, és még arról is, hogy mennyi volt a szűkített gyártási önköltsége a *Hogyan felejtsük el életünk legnagyobb szerelmét?* című magyar filmnek (12,1 millió forint).

De a tízezernyi hasznos és felesleges adatot a visszájáról is nézhetjük. Valóban tartalmazzák-e az évet, tükrözik-e azt, amire, közeli tanúknak, 1979-ből emlékeznünk érdemes, és nem emlékeznünk nem lehet? Megtalálja-e bennük egy majdani krónikás mai, még friss emlékeinket?

Például a Nemzetközi Gyermekév. Kezdjük a megszületett gyerekekkel: 25 740-en voltak, 20 percenként jött a világra egy. A születésszám a fővárosban 1975 óta csökken. Csökken egyúttal a csecsemőhalandóság is, 1979-ben Budapesten 26,3 ezrelékre esett. De tavalyelőtti adatok mutatják, hogy e szám különbségei a városon belül igen nagyok: Újpesten 1000 élve született gyerekből 16, míg Zuglóban 33, a XVIII. kerületben 34 halt meg egyéves kora előtt. S a biztató javulás sem feledtetheti, hogy — mint a kötet végén szereplő adatokból kiderül — nemzetközi összevetésben van még lemaradás: a bécsi 16,8, a linzi 5,9, a müncheni 14,1, a stockholmi 7,5 ezrelékhez (1978) képest a budapesti 27,2 ezrelék sajnos még mindig sok volt. És egy pillantás a meg nem születettekre: 1974-től a művi abortuszok száma is egyre csökkent. Alighanem csökken majd tovább is, hiszen 1979 (egyebek között) annak az éve volt, hogy érvénybe lépett egy rendelkezés, amely szerint 35 évről 40-re emelkedett a terhességmegszakítás „automatikus" korhatára. Tavaly óta már csak a 40 feletti nők nem kénytelenek három gyerekkel vagy különösen nyomós szociális, anyagi, egészségi indokokkal megokolni kérvényüket. És ahogy a még tisztesen vállalható harmadik gyerek

világrahozatala a felnőttek gondja, a felnőtteké a megszületett első, második, többedik gyerek felnevelésének gondja is. Az év során épült ezer új bölcsődei hellyel a bölcsődés korúak egynegyedének van immár férőhelye. De jóval több kicsit visznek bölcsődébe — 100 férőhelyre 120 beíratott gyerek jut (a zsúfoltság a hetvenes években egyvégtében nőtt). Ugyanez a helyzet az óvodákban is, csak lényegesen jobb, és lényegesen rosszabb. E nagyobb korosztályban tízből kilenc gyerek jár óvodába, az óvodák átlagos „túltöltése" azonban már 29%. A gyerekek fejenként másfél négyzetméteren töltik napjaikat. A jelentkezők 8%-át pedig el kellett utasítani. (A város nagy: a XVII. kerületben 25%-ot — minden negyedik jelentkezőt — elutasítottak, néhány kerületben viszont még 2%-nak sem jutott ez a sors. Bár a felvetteket sem veszik fel mindjárt; van, akit csupán előjegyeznek, de az adat úgy mutatja, mint szerencsés óvodást.) Az általános iskolákat az elsősök növekvő tömege ostromolja. 1979 még nyugodt év volt (csak hétszázzal volt több elsős, mint az előző tanévben), de az idei tanévre — ez a születések számából látszik — *hatezerrel* több várható a tavalyinál. Az egy tanulócsoportra jutó létszám folyamatosan nő, a zsúfoltság itt is egyre nagyobb. Végül a középiskolákban már javul a helyzet, illetve kissé romlik, mert (a születésszám távolabbi hullámait követvén) a létszám egyelőre fogy, de az osztálytermek száma is csökken. És mi lesz, ha — pontosan nyolc év múlva — a most még a betűvetéssel gyűrkőzők hulláma a középiskolákba sodródik majd? (Oda fog sodródni: a budapesti nyolcadikosok egyre nagyobb hányada jelentkezik középiskolába.)

Egy szó mint száz, a fővárosi gyerekek meglehetősen szűken voltak a Gyermekévben. (Gyarapodik, de még mindig igen kevés a szabad tér, a zöld terület is.) És otthon sem tágul a tér; az új lakások közt a kétszobás, 51 négyzetméteres típus szaporodik a leginkább. Több teret a gyerekeinknek, több teret nekünk!

És hát ami körül a legtöbbet számoltunk tavaly: a fogyasztói áremelkedés, amelynek a könyvecskében szereplő éves adata (9%) bizony némileg elfedi, hogy úgy a közepe tájt elkomorult az esztendő. Július végén 12-13%-os áremelést jelentettek be. Gyermekév ide vagy oda, 35%-kal drágultak a bölcsődei és óvodai térítések, 5,40 Ft lett egy kiló kenyér, 6 Ft egy liter tej, 30%-kal nőtt a tőkehús ára. Drágultak a bútorok, a tüzelő, a villany, a mosószerek, az építőanyagok. Ezeket az eleven emlékeket már legfeljebb kivonatolva összegzi néhány adat: Budapesten 1979-ben valamivel csökkent a hús, a rizs, a cukor, a péksütemények, a kávé, a citrom fogyasztása.

És emlékszünk még a halottainkra, az év temetéseire. Temetésekre tavaszi záporban, kánikulában, év végi fagyban. De csak a tavalyelőtti kedves halottainkat számlálja össze a zsebkönyv — a tavalyiak majd jövőre válnak adattá. Köztük mind több, évek óta több az öngyilkos. Kétezer élő budapestire jut évente egy. Egyelőre sokan vagyunk; néha talán csak egyvalaki, néha tízen-húszan hátha visszatarthatnánk azt az egyet.

Az év úgy végződött, mint általában: kemény téllel. Újév reggelén az egyik aluljáróban egy asszony, emlékszem, így búcsúzott egy idős férfitől: áldás, békesség! Újévkor, év közepén, év végén mi egyebet mondhatnánk? Ennél a tavalyinál azért sokkal, sokkal jobb esztendőket. Jobb időt. Akár lesz lenyomata adatokban, akár nem.

VII. ÖNKORMÁNYZATI KÖZIGAZGATÁS

AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖZIGAZGATÁS KÉTSZINTŰ RENDSZERÉRŐL*

A politikai és gazdasági intézményrendszer megújítására vonatkozó ma ismeretes reformelképzelések nem hívnak elő automatikusan egy-egy „nekik megfelelő" közigazgatási rendszert is. Amit itt leírhatok, az csupán egyetlen, általam rokonszenvesnek tartott és választott közigazgatási szerkezet vázlata, amely nem valószínűbb, mint más változatok. Viszont éppen annyira lehetséges. *Realitását,* az előzményekben föllelhető csíráin túl, részben az adja, hogy másutt valami hasonló már *működik;* részben pedig az, hogy *végiggondolható.*

E rendszer kulcsfogalmai az *önkormányzat,* a helyi *autonómia.* A helyi közigazgatás elsődleges funkciói azok a kommunális „üzemi" funkciók, amelyek a modern államokban rendre a helyhatóságok fő feladataivá váltak (lakóhelyi infrastrukturális, oktatási, egészségvédelmi, kulturális stb. szolgáltatások). A funkcióknak ez a felfogása, az ötvenes évek egészen más értelmű közigazgatási felfogásának letűntével, nálunk is újra kibontakozóban van.

A szóban forgó rendszerben a helyi tanácsokhoz tartozó ügyek túlnyomó része *teljes helyi döntési körben,* vagy — kötelezően szabályozott célokkal, de — végrehajtási önállósággal intéződnek. A legfontosabb önkormányzati hatásköröket a választott *tanács* gyakorolja. Főállású tisztségviselőit, mindenekelőtt a tanácselnököt, közvetlen szavazással választják. Az „erős" pozíciójú tanácselnök (polgármester) a tanácsi apparátus első számú vezetője, míg a titkár neki alárendelten, korlátozott apparátusvezetői jogkörökkel felruházva dolgozik. A tanácselnököt érintő munkaügyi hatáskörök a tanácstestületekhez kerülnek át.[1]

* Megjelent az MTA Regionális Kutatások Központjában kiadott *Ideológiai politikai tanulmányok* című kötetben, 1988-ban.

A tanácstestület a jelenleginél jóval gyakrabban (például havonta) ülésezik. Munkája operativitását nem az őt helyettesítő *végrehajtó bizottság,* hanem tagjaiból álló *bizottságok* segítik. A ma is működő tanácsi bizottságok tehát kevésbé tagolt rendszerben (kevesebb bizottsággal), de az eddiginél lényegesen több hatáskörrel dolgoznak; a tanácstagi munka elsősorban ezekben folyik. Minden tanácsnál szükség van gazdasági (terv-pénzügyi), oktatási (vagy művelődési) és egészségügyi-szociális bizottságra. Ezeket kiegészíthetik más (például településgazdálkodási vagy kommunális, lakásügyi stb.) bizottságok. Ezek a tanácsi testületen belüli kis testületek veszik át az egyes apparátusi osztályok, csoportok elvi irányítását. Szakmai kompetenciájukat részint *külső szakértők* esetenkénti meghívása, részint a tanácstagság általános és (bár csak fokozatosan, hosszabb távon) emelkedő képzettségi színvonala erősíti meg. Egyedül a bizottsági tárgy igazgatási-jogi vonatkozásaiban maradnak „laikusok": az apparátus pedig éppen ilyen irányú segítséget nyújt a számukra. A jelenlegi végrehajtó bizottsági hatásköröket a tanácsülés és a bizottságok között osztják fel, továbbá a *szakapparátusi* hatáskörök egy részét — a legátfogóbb tartalmú, valamint, például akár értékhatárhoz is köthető, döntési jogosítványokat is — a bizottságokhoz telepítik. A gazdasági bizottság elnöke mindenütt a tanácselnök lenne, a többi bizottság élén azonban nem állhatna a tanács által foglalkoztatott vagy kinevezett alkalmazott (például iskolaigazgató, körzeti főorvos stb.). A *tanácstagság* létszáma esetleg valamelyest csökkenhet. Minden tanácstag egyben valamelyik bizottságban — sőt jó részük többen is — dolgozik. Az egyes bizottságok összetételében — különösen a közös tanácsok esetében — a területi reprezentációra törekednek. A megnövekedett feladatokkal és időráfordítással járó tanácstagi megbízatást méltányos anyagi kompenzációval erősítik meg.

A tanácstagi megbízatás szakszerűségi követelményeinek, tényleges hatalmának és presztízsének, egyszóval: a *komolyságának* a megerősödése ugyanakkor nem jár együtt azzal, hogy az így „háttérbe szorított" apparátus elsilányuljon. Ebben a közigazgatási rendszerben arra törekednek, hogy mind a tanácsi intézmények dolgozói (például pedagógusok), mind az igazgatási apparátus *jól képzett és jól megfizetett* alkalmazotti réteggé váljon, amely szakszerűen és megbízhatóan tölti be a közigazgatás szellemi infrastruktúrájának funkcióját. Tehát például nem takarékoskodnak központi költségvetési meggondolásokból a bérével. Ezek az alkalmazottak nem állami, hanem helyhatósági alkalmazottak. A foglalkoztatás fenyegetettségét és romló presztízsét

biztonságos, de egyre magasabb képzettségi követelményeket támasztó foglalkoztatás váltja fel.

A „két és fél" szintű tanácsi igazgatást *kétszintűvé* alakítják át. Mivel a közbülső, járási szint elsorvadása csaknem két évtizede zajlik, és nyilvánvaló folyamat, nem érdemes hosszan fenntartani a mostani, érezhetően átmenetinek szánt városkörzeti konstrukciót.

Annak, hogy ez a hierarchikus egyszerűsítés nem történt már meg eddig is (például 1984-ben), nagyrészt *kommunikációs okai* voltak. A valódi, távolabbi oka azonban, amit a feltételezett kommunikációs nehézségek csak közvetítenek, abban áll, hogy e kétszintű igazgatás kialakítását nem kívánták *közigazgatási reformmal* is összekötni. Márpedig önmagában nem, csak egy reformba ágyazva lehetne igazán értelme. Ez a reform a két szintet (megyék, helyhatóságok) csak igen korlátozott értelemben tartaná meg *szintekként*. Éppenséggel az lenne a lényege, hogy *nem hierarchikus:* a megye nem „főnöke" a helyieknek. Egyetlen vonatkozásban, a tanácselnököt érintő személyzeti-munkaügyi hatáskörök kapcsán ezt a gondolatot már előlegeztem.

A tanácstestületekről és apparátusokról elmondottak *mindkét* tanácsszintre érvényesek lennének. Tehát: lennének *megyei* tanácstestületek és *helyi tanácsok* is, külön-külön, közvetlenül választott tagokkal. A két szint azonban a tanácsi (közigazgatási és lakossági infrastrukturális) *szolgáltatások más és más körét látná el.* A helyi, települési tanácsok a kifejezetten egy-egy településhez (vagy csupán néhány, közös igazgatású településhez) kötött szolgáltatások gazdái, míg a *megyei* tanácsok irányítása alá a körzeti, nagyobb (és rendszerint változó kiterjedésű) területeket kiszolgáló szolgáltatások kerülnek. Egy várhatóan hosszabb átmeneti fokozatban a megyéknél megmaradnak a helyi tanácsi működés fölötti törvényességi és részben szakmai felügyeleti funkciók is, azonban hierarchikus irányítási jogosítványok nélkül.

A jelenlegi városkörnyéki igazgatás már nem hierarchikus, hanem elsősorban *mellérendeltségi kapcsolatokat* tételez fel a *városok és községek* között. Ez azonban nem jelent valóságos egyenjogúságot: részben a városok körzeti funkciói, részben a fejlesztési erőforrásokért folyó verseny miatt nincsenek „egyenlő esélyek". Az önkormányzati közigazgatás kétszintű rendszerében ezzel szemben az „alsó" avagy *helyi szint egyneműségére,* a városi és községi jogállás közötti *különbség feloldására* törekednek. Ennek részben feltétele, hogy a különböző méretű tanácsok *ugyanazokat a helyi szolgáltatásokat* lássák el, és ne lehessen helyzeti előnyökhöz jutni a városok kisugárzó, körzeti szolgáltató funkcióira

történő hivatkozással. Nem mintha ezek a funkciók nem lennének valóságosak; a településrendszer csakugyan hierarchikus szerkezetű, számos közösségi funkció és szolgáltatás csak a térben többé-kevésbé — bár történetileg változó mértékben — koncentráltan látható el. A kérdés az, hogy a több települést is kiszolgáló, körzeti jellegű létesítmények hová tartoznak, honnan irányítsák és finanszírozzák a működésüket.

Erre a kérdésre, nézetem szerint, egy hosszú átemeneti időszakra *recentralizációs* választ célszerű adni. Ez azt jelentené, hogy a városi tanácsoktól a *megyékhez* centralizáljuk a közelmúltban decentralizált egyes intézményirányítási hatásköröket (kórházak, szakrendelők, középiskolai oktatás). Figyelmeztető jelei vannak ugyanis annak, hogy a városok többnyire szívesen veszik ugyan e megnövekedett *fenntartói* hatáskört, de *fejlesztési* politikájukban már ambivalensek.[2] A decentralizáció itt mechanikus, elhamarkodott volt. Egyelőre célszerűbb lenne tehát ezeket a körzeti szolgáltatásokat megyei feladatkörbe utalni, ahol területi és szakmai koordinációjuk, a változó kiszolgálói határok nyomon követése stb. áttekinthetőbb és egyszerűbb.

Hosszabb távon elképzelhető és működőképes lehet az ilyen körzeti jellegű szolgáltatások *közös fönntartása*, tudniillik az igénybe vevő, érdekelt *helyi tanácsok együttműködésével*. Tíz-tizenöt éves távlatban azonban ezt politikai és szakmai szempontból[3] éppúgy nem tartom reálisnak, mint például a megyei egységek kiiktatását vagy számuk radikális megváltoztatását.

A megyei szintű önkormányzatra, választott testületre tehát már csak azért is szükség lenne, mert e körzeti létesítmények működtetése megyénként több milliárd forintot fölemésztő feladat, amit e közigazgatás önkormányzati szellemében nem lehetne csupán egy szakapparátus kezébe letenni. Másfelől: a két önkormányzati szint közötti világos és nem hierarchikus feladatmegosztás lehetővé tenné, hogy a tanácsok *gazdálkodásában* normatív, az *informális alkukat kizáró*, a szükséges központi redisztribúciót is szabályozó rendszer építhessünk ki. A hierarchikus szerkezet felszámolásának alapvető jegye ugyanis, hogy a megyei szint nem rendelkezik többé anyagi erőforrásokat elvonó és újraelosztó hatalommal, sőt *primer elosztó hatalommal sem.*[4]

Ebben a közigazgatási változatban erősödnének a *helyi bevételek* (adók), általában az önfinanszírozás súlya.[5] A helyi bevételek a vállalati nyereségadókra és a személyi jövedelemadókra épülnek. Az önkormányzati tendencia idővel elismertetheti, intézményesítheti a helyi *adóztatási autonómiát:* a helyi tanácsok — várhatóan központilag limitált sávban — *lineáris személyi jövedelemadót* vethetnek ki. A prog-

resszív adóztatás nivelláló funkcióját a központi jövedelemadóztatás, vagy — egy másik változatban — a társadalombiztosítási befizetési rendszer töltheti be.

Mindezt normatív, általános jellegű *állami támogatási rendszer* egészítené ki. Ehhez azonban meg kell változtatni a tanácsi gazdálkodás mind ez ideig legmerevebb elemét, a *kiadások tervezésének* technikáját. A „bázisalapú", aprólékos „ráépítéssel" történő, s az inflációt rendszeresen alulbecslő tervezési eljárás helyett ki lehet dolgozni olyan metodikát, amely az érintett, igénybe vevő lakosság számával arányosnak feltételezi a helyhatóságok kiadási szükségleteit. Az állami támogatásokat azután az így számított igényekre vonatkoztatva, kiegészítő és részleges kiegyenlítő funkcióval lehet allokálni. A kiegyenlítés szigorúan csak *pénzügyi* jellegű lenne.[6] A szolgáltatások *naturális* színvonala fölött, egyes szakmai követelmények egységességének felügyeletén túl, ellenőrzést semmilyen magasabb igazgatási szint nem gyakorol.

Ez a variáns feltételezi, hogy a kormányzat *gazdaságpolitikájában* az infrastrukturális ágazatokat előtérbe emelő *fordulat* történik. A preferált fejlesztések jelentős része pedig éppen a közigazgatás irányítása alá tartozó tevékenységekben várható. Fontos kiegészítésül megjegyzem, hogy nem minden ilyen tevékenységet, szolgáltatást kell „közüzem" jelleggel fönntartani; a tanácsok számos funkciót „kiszerződhetnek" profitorientált vagy non-profit vállalkozásoknak. Ennek eldöntése, a működtetés, a szubvencionálás közvetlen és közvetett formáinak a megválasztása kizárólagos jogukban áll.

Részben a gazdaságpolitikai arányok megváltoztatása, részben egy politikai intézményrendszeri hiány életre kell hogy hívja a helyhatóságok (és megyék) *országos érdekképviseleti szervezetét*, a *Tanácsok Országos Szövetségét*. Már eddig is nagy szükség lett volna arra, hogy ennek a hatalmas szervezetrendszernek legyen egy kormányzati szintű „gazdája", amely a gazdaságpolitikai (egyebek között tervezési) ágens szerepét ellátja. A kétszintű önkormányzati közigazgatásban e „lobbyzó" politikai funkció mellett az alkalmazottak szakszervezeteivel történő egyeztetések, valamint a tanácsrendszeren belüli horizontális együttműködés fórumainak megteremtése is erre a szövetségre hárulna. Hatókörébe tartozna az apparátusok képzésének, az iskolázottsági követelmények definiálásának feladata is stb.

E közigazgatási változat várható *hajtóerői* részint meglévő tendenciák, részben a társadalmi reform, avagy kibontakozás általános társadalmi légkörének kihívása. Az itt felvázolt rendszer ugyanakkor csak fokozatokban épülhet ki, a tőle *várható előnyök pedig jóval az ezred-*

fordulón túl érhetnek csak be. Immanens *fékje* szintén a meglévő apparátusok szemlélete és hatalomféltése — ezért további, hasznos „fék" lehet a reformáló akarat türelme, önmérséklete. Az itt állapotként leírt szerkezet egy *apparátusi generációváltás* után válhat igazán azzá, ami. A fokozatok stratégiáját azonban érdemes végiggondolni.

JEGYZETEK

1. Tudniillik felettes megyei vagy központi igazgatási szintről.

2. Miért csak ők fizessék azon intézmények fejlesztését, amelyeket felerészt a körzet községei vesznek igénybe?

3. A szakmai szempont itt arra utal, hogy feltételezem, de tartalmilag kifejteni nem tudom a jelenlegi tanácsi szolgáltatások némelyikének belső reformigényét; például az iskolarendszer szakmai reformjáét vagy az egészségügy és a társadalombiztosítás újfajta összekapcsolását, ami esetleg az egészségügynek a közigazgatásról való teljes szervezeti leválásához vezethet.

4. Nemcsak az iskolaigazgatók kinevezésébe nem szól bele, de abba sem, hogy hol bővítsenek, építsenek iskolát, és mekkora legyen az.

5. Ami teljessé persze nem válhat, mert részint a helyi anyagi erőforrások differenciálódása, részint a központi kormányzat konjuntúraszabályozási igénye mindig fönntartaná az állami támogatások szükségességét is.

6. Ennek részletezése itt nem feladatom. Egy lehetséges konkrét változatot — valamint a nem hierarchikus kétszintű helyi igazgatási rendszer néhány további részletét — igyekeztem megfogalmazni „Egy új tanácsi gazdaságszabályozás körvonalai" című tanulmányomban (*Állam és Igazgatás*, 1987. 5.). Ugyanitt az ÁSZI munkatársainak a közigazgatás önkormányzati továbbfejlesztésére vonatkozó több írása is megjelent.

KÖZIGAZGATÁS ÉS KOMMUNIKÁCIÓ*
(Gondolatok a tanácsrendszer fejlődési tendenciáiról)

A tanácsi igazgatás rendszere, szervezeti keretei és politikai szerepei jól érzékelhető mozgásban vannak. 1984-ben megszűntek a járások; 1985-ben megalakultak a társközségek kis testületei, az elöljáróságok; megindult az áttérés a kétszintű igazgatás rendszerére; 1986-tól új gazdaságszabályozási és tervezési módszereket alkalmaznak a tanácsok pénzügyeiben; szó van a tanácselnökök megválasztásának és munkajogi helyzetének újraszabályozásáról stb. Ugyanakkor szűkül a tanácsok gazdasági mozgástere; hirtelen elrendelt nagymértékű restrikciók fogják vissza a fejlesztési terveket és teszik bizonytalanná még a meglevő intézmények működését is; megszűnt a Minisztertanács Tanácsi Hivatala, s a kormányzati szintű irányítási funkciók a Belügyminisztériumhoz kerültek át. A jelen és a közelmúlt változásai annyira ellentmondásosak, az elmozdulások olyannyira ellentétes irányúak, hogy érdemesnek látszik külön-külön is végiggondolni belső tendenciáikat, a lehetséges — vagy legalábbis elgondolható — legrosszabb és legkedvezőbb kimenetelüket.

*

Annyi bizonyos, hogy egyszeri nagy *reform* a közigazgatás területén tulajdonképpen 1950 óta nem történt. Az akkor létrehozott tanácsrendszer — a formailag korszerűnek számító választási törvény mellett, sőt ellenére — gyakorlatilag a kalandor gazdaságpolitikai elképzelések

* Megjelent az *Arat a magyar* című tanulmánykötetben (a *Szociálpolitikai Értesítő* és a *Fejlődés-tanulmányok* sorozat különszáma, MTA Szociológiai Kutatóintézete, 1988.).

eszközévé és a centralizált gazdaságirányítási rendszer operatív szervezeti ágensévé vált. Természetesen semmi köze nem volt a deklarált néphatalomhoz: a tanácsok többségét kitevő községi tanácsokon a sebtiben toborzott apparátusok és vezetőik elsősorban (főként) az egyéni parasztgazdaságok adóztatásával és a tanácsok szervezésével, majd irányításával foglalkoztak — éppenséggel az őket engedelmesen megválasztó helyi állampolgárok közvetlen érdekei és akarata ellenében. Mindez egy kerek évtized alatt országunkban oly mértékben aláásta mindennemű helyi hatalom legitimitását, politikai hitelét, hogy közigazgatási rendszerünk azóta is ennek az évtizednek a terhét viseli. Itt nincs legitimációs válság; a soha nem volt legitimitás nem kerülhet válságba sem. Vagy van, vagy nincs. Eddig: nem volt, nincs. A közigazgatásnak tehát nem visszanyernie, hanem elnyernie kellene végre a tartózkodóvá, érdektelenné és bizalmatlanná vált állampolgárok bizalmát.

Ami a gödörből kikapaszkodás ügyében eddig történt, bár sosem egyszeri, transzparens váltás, következetes és egyértelmű reform hívta életre, mégis reformértékű. Nincs általános politikai bizalmat élvező helyi közigazgatásunk, de az bizonyos, hogy az ötvenes évek rendszere is a múlté. Tágabb történelmi ívben szemlélve az azóta zajló folyamatokat, az irreverzíbilis és egyben biztató átalakulásoknak két hullámáról beszélhetünk.

Az első: az 1950-es tanácsrendszer eredeti funkcióinak kiürülése, és annak a tendenciának a kezdete, amelyben ez a rendszer végre a *par excellence* modern közigazgatási funkciókkal töltődik fel. Nevezetesen, hogy települési- és térségi lakóhelyi „kommunális üzemeket" tart fenn és menedzsel, szervezeti keretet nyújt a településhálózat lakóhelyi funkcióinak közösségi szolgáltatásaihoz. Ez irreverzíbilis; a tanácsok nem fognak többé — főtevékenységben — egyéni parasztokat adóztatni vagy tsz-eket szervezni és szakmailag irányítani. (A területi gazdaságszervező és -irányító funkciók maradéka is inkább a pártapparátusokhoz csúszott át.) Tény, hogy ez a váltás nagyjából a hatvanas évek második felében következett be, és ennyiben (ha tetszik, tágabb összefüggésben) az új gazdaságirányítási rendszerrel fémjelezhető modernizációs modell törekvéseivel egyidős, sőt analóg. A biztató váltás *második* hulláma nagyjából az 1978-as „második reformhullámmal" egyidejűleg, azt némi késéssel követve indult meg. Tartalma tulajdonképpen nem egyéb, mint hogy ki kell alakítani a modern közigazgatási funkciók demokratikus gyakorlásának adekvát jogi-szervezeti formáit. Az előző másfél évtized ezirányú kísérleteihez többnyire őszinte kri-

tikával fordul, azokat elégtelennek vagy éppen elhibázottnak tekinti. Korrekciós lépései az utóbbi években (új szervezeti, irányítási, tervezési, gazdaságszabályozási konstrukciók) tagadhatatlanul demokratikus tendenciájúak.

Mindehhez hozzá kell tenni, hogy az átalakulás két említett hulláma ma is él, „hömpölyög", mintegy egymáson gördül: az 1975-ös tanácsi igazgatás inkább volt *közigazgatás,* mint az 1955-ös, és 1985-ben a közigazgatás *demokratikusabb* volt, mint 1975-ben.

A közigazgatás területén dolgozók nagy része valószínűleg egyetért abban, hogy ez a terület is *reformra* szorul. Legfeljebb mást és mást értenek reformon. Ez nagyon is érthető: a tanácsi közigazgatás rendszeréről jelenleg legalábbis annyi jól érzékelhető, hogy *átmeneti* állapotban van. A reformot, az átalakulást vagy korszerűsítést — ki mit szeretne — nem valaminő fenyegetettség sürgeti. Sőt voltaképpen *nem sürgeti semmi.* Hogy pontosan fogalmazzunk, *időszerűvé* éppen az átmeneti jelleg teszi: ezt tudniillik másképpen *instabilitásnak* is nevezhetjük. A közigazgatásnak pedig másra sincs nagyobb szüksége, mint stabilitásra, kiszámíthatóságra, a működési keretek tartósságára.

A jelenlegi közigazgatási rendszerünknek végül is, ismétlem, nem az a baja, hogy legitimációs vagy működési *válságban* van, hanem szerintem az, hogy demokratikus intézményei, belső viszonyai *kifejletlenek.* De ez a megállapítás már választást is rejt, annak a „kibontakozási" útnak (hogy az MSZMP terminológiáját is használjam) a választását, hogy a mostani átmeneti és instabil állapotból egy modern, demokratikus, önkormányzati típusú közigazgatás felé mozduljon el. (Minden irreverzíbilis és biztató előzmény ellenére ugyanis, létezhet más útja is.) Pillanatnyi belső problémája pedig az említett, nyugtalanító átmenetiség.

A közigazgatási reform nagyon *időigényes.* Az *időszerű,* azaz csupán az átmenetiségre reflektáló, az instabilitást felszámoló lépéseket viszonylag gyorsan meg lehet tenni. A *reform* azonban hosszú távon kell hogy gondolkodjék, mert csak így reális. Az egyszeri intézkedések vagy akár ezek jól eltervelt sorozata legfeljebb jogi-szervezeti kereteket adhatnak a várt lényegi változásoknak: (1) a tanácsi *szervezetközi viszonyok* átalakulásának, (2) az *apparátusi* motivációk és attitűdök, végül *magatartások* megváltozásának, és különösen (3) a *választópolgárok és a közigazgatás közötti kapcsolat* átformálódásának, a közigazgatás iránti bizalom visszanyerésének vagy elnyerésének. Ez a három lényegi változás már csupán hosszú történelmi folyamatban képzelhető el.

Ezért aztán nem is sürgős. A politika ezen a területen két hatás erőterében kell hogy mérlegelje a maga soron következő döntéseit: egyrészt csaknem minden (korábbi) lépésnek jövőbe mutató tartalma, *immanens tendenciája* van, másrészt mindvégig számolni kell a közigazgatás *immanens stabilitásigényével.* Az első hatás tudomásulvétele azt igényli, hogy a „kis lépések" viszonylag *összefüggő stratégiába* illeszkedjenek; megfontolt, végiggondolt tervre van szükség. A stabilitásigényt pedig nem szabad — nem értelmes — kizárólag fékként, konzerváló erőként felfogni. A stabilitásigény jogos, és nemcsak az apparátusokat, hanem a feléjük irányuló állampolgári várakozásokat is „köti".

Összefüggő stratégia nélkül a stabilitásigény ugyanakkor *csapdát* is rejthet. A „nem sürgős" könnyen „szükségtelenné" varázsolható, s egy-két „dezertőr" intézkedés megrekesztheti a közös irányú korábbiak kibontakozását.

A csapda lehetőségének a tudatában végül is lavírozni kell a két említett hatás erőterében. Számolni kell azzal, hogy a gazdasági és a politikai intézményrendszer egyes változásai ösztönözhetik, gyorsíthatják a közigazgatási rendszer dinamikáját, de azzal is, hogy nem tanácsos minden területen *egyszerre* lépni. Amikor a gazdasági intézményrendszerben radikális módosítások történnek, a helyi közigazgatás várhat. Alkalmasint jobb is, ha vár. A máshonnan származó ösztönző erő esetleg felgyorsíthatja az itteni változások tempóját, de *azután* megint némi időre, kis szusszanásra, az új keretek közötti kiszámítható működés rögzülésére van szükség. Engedni kell a stabilitásigénynek, amely — leegyszerűsítve — mindössze annyit szeretne, hogy állampolgár, képviselő, apparátusi dolgozó egyaránt megismerhesse a szerepét, s a szerepek hálózatában a játékszabályokat.

Másrészt tisztában kell lenni azzal, hogy a — tegyük fel — demokratikus irányú társadalmi változásokban a helyi közigazgatásra *nem terhelhető úttörő szerep.* Inkább „neki való" a követés, mint az élenjárás. Szinte biztos, hogy a közigazgatási demokrácia siettetett és formális „előrefutásai" mintegy maguktól lefékeződnek, az új szereposztás idővel visszarendeződik a régibe. Különösen visszatetsző, ha az *ilyen* forszírozott „demokratizálásnak" *kompenzációs kampány* jellege van. Gazdasági demokrácia, plurális tulajdonviszonyok, a szakszervezetek és a munkáltatói érdekszervezetek szabályozott vitafórumai *helyett* vajmi keveset ér egy új választójogi törvény vagy a TEHO. (Kisebb-nagyobb irreverzíbilis elmozdulások megtörténhetnek, de főként a presztízs- és bizalomhiány prolongáltatik, és válik mind visszafordíthatatlanabbá.)

A közelmúlt felvillantott változásai lényegében két irányba mutatnak. Az egyik: kényszerű és fokozatos visszatérés az ötvenes-hatvanas évek centralizált politikai irányítási rendszeréhez és stílusához (a recentralizáció ebben az esetben természetesen a gazdaságirányítás hasonló visszarendeződésének nyomában járna). A másik lehetőség a politikai rendszer reformja, amelyen belül a közigazgatásé akár többféle módon is elképzelhető. A következőkben e két lehetséges irány „végpontjait", a nekik megfelelő közigazgatási rendszer szervezeti vázát és működésük legfontosabb mechanizmusait igyekszem megfogalmazni, hogy azután mindkét tendencia kommunikációs viszonyairól és igényeiről is szót ejthessek.

1. A KÖZIGAZGATÁS RECENTRALIZÁLÁSÁNAK VÁRHATÓ KÖVETKEZMÉNYEI

Egy „rendteremtő", „erőskezű" politikai-irányítási fordulat esetén a közigazgatásban is konzerválódnak és visszatérnek a hagyományos központosító törekvések, mechanizmusok. Mit jelent ez?

A helyi közigazgatás funkciói ismét eltávolodnak a „települési üzem" menedzselésétől. A közigazgatás a *kommunális infrastruktúra* fenntartása és fejlesztése helyett a *folyó fogyasztásban* beálló és újratermelődő *hiányhelyzetek kezelésére koncentrál.* Funkciói ismét kiegészülnek a *termelőszféra,* elsősorban a mezőgazdasági üzemek tevékenységének irányításával és ellenőrzésével. A *forgalmi szférába* nemcsak azáltal avatkozik be, hogy azt az egyes élelmiszerek, energia stb. elosztó „ügynökeként", alközpontjaként mintegy helyettesíti, hanem az *árellenőrző* szerep kényszerű vállalásával, megerősítésével is. Részt vesz továbbá a centralizált *munkaerőpiac* szabályozásában; munkaerőt irányít át más termelési és földrajzi területekre, garantálja a térség munkáltatói közötti bérkartellt, esetenként kijelöli az ebből a szempontból kedvezményezett termelőegységek körét stb. Elképzelhető, hogy a közigazgatásra ismét feladatok hárulnak nemcsak az árak és bérek, hanem az általános jövedelmi folyamatok ellenőrzésében is; tehát például szoros együttműködést vállal a (napjainkban éppen elkülönített, dekoncentrált állami szervezetet kialakító) adóellenőrzésben.

E tendenciák közvetlen *hajtóereje* nem valamely megváltozott, „balos" közigazgatási koncepció, hanem az, hogy a politikai és gazdasági recentralizáció „rendteremtő" törekvései csak súlyosbodó általános *hiányhoz* vezethetnek. Az „ellátási feszültségek" — értsd: a forgal-

mi szféra korlátozása és megbénulása — azután *szükségessé* teszik a beavatkozást, s ez mintegy legitimálja a közigazgatás új (valójában visszatérő) funkcióit.

A funkciók ez irányú változásainak és bővülésének a legerősebb *fékje* várhatóan az lenne, hogy minderre a tanácsi apparátusok nem találnának egyhamar megfelelő számú *munkaerőt*. A közigazgatási apparátusokat csak a bennük elérhető pozicionális előnyökkel, egyben a korrumpálódás lehetőségének felvillantásával lehetne vonzó munkahelyekké tenni. Ennek felismeréséhez idő kell; az ez irányú társadalmi mobilitási aspirációk eddig még nem tapasztalt körülmények között kell hogy kialakuljanak. (Képzeljük el a Rákosi-korszak helyi apparátusait a politikai *hit* és a politikai *megfélemlítettség* nélkül!)

Az új, a mondott irányban bővülő funkciók megváltoztatnák a helyi közigazgatás hatáskörébe tartozó ügyek *összetételét* is. Növekedne a teljes végrehajtási kötelezettséggel intézendő (azaz helyi mérlegelést, döntést nem engedő) ügyek aránya, csökkenne a végrehajtási önállósággal és a teljesen helyi döntési körben intézendőké.

Ennek következtében — és nem fordított oksági sorozatban — visszatérne a helyi apparátusok *kettős alárendeltsége*. Sőt a kétféle alárendeltség közül a helyi választott testületektől való függés gyors sorvadásnak indulna, míg a *hierarchikus hivatali alárendeltség megerősödne*. A helyi apparátusok lényegében ágazatokra tagolt központi funkciók és szervezetek alsó szintű végrehajtó ágenseivé válnának.

A megnövekedett, kötelezően előírt feladatok operatív jellege miatt a helyi-területi igazgatás *hierarchikus tagoltsága erősödne*. Ez azt jelenti, hogy a jelenlegi úgynevezett két és fél szintű tanácsi igazgatás (megye-városkörzet-helyi tanács) ismét *háromszintűvé* egészül ki. A közbülső, városi — illetve városkörzeti — szint közvetítő szerepe megerősödik, az apparátusok a jelenlegihez képest itt duzzadnak fel a legjobban. Mindez valószínűleg nem járna együtt azzal, hogy ismét sor kerüljön járási-városkörzeti tanácsok, *testületek* megválasztására is. A választások és a testületek amúgy is formális, laikus sallangnak minősülnének a szakapparátusok operativitása, helyenként „életmentő" tevékenysége mellett. A városi közvetítő teendők megszaporodása mellett bizonyos funkciókoncentrálódás is bekövetkeznék: a megyékhez visszakerülnének egyes, nemrégiben decentralizált intézményirányítási jogkörök (például: városi kórházak, középiskolák fenntartása és irányítása).

Feltehető, hogy a *tanácsi gazdálkodás*, főként a kiadások tervezésének kötöttségei egy ilyen recentralizációs folyamatban hosszabb távon is fennmaradnak. A tanácsi bevételek szabad rendelkezésű hányada

(helyi adótételek) szűkül, elköltését szigorúan korlátozzák. A bevételek szerkezetét úgy változtatják meg, hogy abban ismét növekvő részarányhoz jutnak a — megyei vagy országos szinten — központosított, majd újraelosztott források. A fejlesztésekhez nyújtott, jelenleg megyei szinten elosztott állami támogatások feletti rendelkezést a központi szintre recentralizálják, miközben megerősítik a megyéknek a helyi eredetű források feletti redisztribúciós jogosítványait. A kétlépcsős elosztási folyamat (megyék közt, megyéken belül) egy megyén belüli *informális harmadik fokozattal*, nevezetesen a városoknak az adott igazgatási körzetre vonatkozó tervező-elosztó tevékenységével hosszabbodik meg. Gyakorlatilag ezen a területen is visszaáll a három igazgatási szint, s azon belül a községeknek a városok alá rendelése.

2. A RECENTRALIZÁLT KÖZIGAZGATÁS KOMMUNIKÁCIÓS RENDSZERE

Egy ilyen közigazgatási rendszer kommunikációs igénye egyrészt meglehetősen *egyoldalú*, másrészt *intern*, azaz elsősorban az apparátusi hierarchia fokozatai közötti kommunikációra — nem pedig az állampolgárokkal való érintkezésre — irányul.

A kommunikációs igény *egyoldalúsága* azt jelenti, hogy ez a rendszer *tájékozódni* kíván, de *tájékoztatni* sokkal kevésbé. Információkat igényel és szív fel, de nemigen informál. Az információkibocsátás esetenkénti, lökésszerű (tervek, központi utasítások végigfutása a hierarchián), míg a végrehajtás szorgalmazása és ellenőrzése folyamatos. Ez utóbbi tevékenység teszi szükségessé a hierarchia erősödő tagolását: *egy-egy szint csak áttekinthető számú, alacsonyabb szintű egységgel álljon kapcsolatban.*

A kapcsolattartás *technikai modernizálása* persze *alternatív út* lehetne — végül is a központi szintek információtovábbító és főként információgyűjtő és -feldolgozó kapacitásától függ, hogy egyszerre hány „beosztott" egységet tudnak szemmel tartani. Ebből a szempontból a megyei igazgatási apparátusok helyzete ma jóval könnyebb, mint az ötvenes években volt, mivel — a közigazgatási összevonások következtében — ma nem 3100, hanem csak mintegy 1400 helyi tanácsot kell irányítaniuk, ellenőrizniük. Az „egyszerűsítésnek" ez az útja persze folytatható: további közigazgatási-területi hiány, s ebben a tudatban *azt hisszük*, hogy egy jól működő, az országot és az egyes településeket sűrűn behálózó telefonrendszer nagyban és gyorsan megkönnyítené a

mindennapi életet. Az üzleti életre ez a reménykedő várakozás éppúgy vonatkozik, mint a hivatalira vagy a családi kapcsolattartásra. Ami a hivatali — itt: közigazgatási — rendszert illeti, én ebben kételkedem.

Ahhoz, hogy telefonon lehessen olyan ügyeket intézni, olyan kapcsolatokat fenntartani, amelyek ma levelezést vagy személyes felkereséseket igényelnek, két dolog kell: *egyrészt telefon* (anyagi feltételek), *másrészt* az, hogy a telefonálás elfogadott, *hiteles kommunikációs formává* váljék. Hogy *elhiggyük és elhiggyék nekünk* a telefonban mondottakat és viszont, a membránra mondott szó illanékonysága ne csábítson hazugságra, visszaélésre, felelőtlen közlésekre. Ma ez történik: a telefonon intézett ügyek csak félig elintézettek, és hiteles lezárásukhoz írásbeli vagy személyes kapcsolatfelvétel szükséges.

Hazudni természetesen nemcsak telefonon lehet, hanem szemtől szembe vagy írásban is. Ám az írás személytelenségétől a személyes találkozásig terjedő érintkezési lehetőségek közt a puszta hang olyan közbülső médium, amely *egyik véglet előnyeivel sem rendelkezik:* nem tárgyi, nem lesz belőle „visszalapozható" dokumentum, és nélkülözi a személyes jelenlét hitelét, szimbolikus megerősítő szerepét is. Kétségtelen, hogy a telefonon elhangzottak viszonylagos *komolytalansága* részben abból ered, hogy a telefon valóban nem eléggé mindennapi eszközünk, nem eléggé elterjedt: használatát még körüllengi némi csodálkozás, a primitív ember megbabonázottsága. Ha *csak* ez lenne probléma, akkor a telefonhálózat kiépítése azt előbb-utóbb valóban megoldaná.

Amiért nem hiszek ebben, az az, hogy jelenlegi mindennapjainkban a személyes és írásbeli közlések jelentős része is komolytalan vagy hazug. Rengeteg helyzetben áll *érdekünkben,* hogy *hazudjunk,* és az is, hogy ezt másokról is így gondoljuk, hogy *bizalmatlanok* legyünk. Ez az a társadalomlélektani közeg, amelyben a közigazgatás emberei meg a velük kapcsolatban álló állampolgárok érintkezni kénytelenek.

A következő fejezetben tárgyalandó önkormányzati közigazgatás nemcsak azért ígérkezik kívánatosnak, mert mint közigazgatás ésszerűbb és igazságosabb, hanem mert — talán — perspektívát nyit egy olyan világba, ahol *jobban megéri igazat mondani, mint hazudni.* Ez lenne a fordulat igazi értelme. És jóval túl a közigazgatás hagyományozott formáinak tehetetlenségén, a hazug és hazugnak vélt közlések inerciája, a csalárdság és bizalmatlanság ereje az, ami ezt a fordulatot olyan lassúvá, elhúzódóvá teszi.

A politikai szférára visszatérva szinte közömbösnek *látszik,* hogy a közlések írásban, telefonon vagy személyes találkozásokban csúszkálnak

igazság és hazugság között. De ez csak felületi látszat. S a fordított összefüggés sem áll: a közlések formái, hordozóeszközei nem közömbösek azok tartalmára. Azt állítom, hogy *a hazug vagy annak vélhető közléseket más technika továbbítja és tárolja,* mint a konszenzuálisan igazakat. Az *egyes* információhordozók közömbösek a tartalomra, azok *összetétele* viszont nem. S ezért nem csodaszer a telefon sem.

Az itt feltételezett recentralizált és hierarchikus közigazgatásban rengeteg *hamis információ* kering; végrehajthatatlan utasítások, teljesíthetetlen kérések, meghamisított jelentések, hazug kifogások és magyarázatok és így tovább. Ez a rendszer a politikai szférában szükségképpen prolongálja a csalárdságot és bizalmatlanságot. Ezért óriási igénye van az *írásbeliségre.* Voltaképpen a *dokumentálást* igényli. Így elvileg nem zárja ki azt sem, hogy ezt a *hangrögzítés* technikájával oldja meg. Mivel a közlések ebben a szférában *verbálisak,* az élőbeszéd és az írásbeliség között kell választani.

Az írástudó ember gyorsabban olvas, mint beszél. A dokumentálás igénye a *visszakeresés, felidézés* miatt fontos; de már a közlés első „vétele" is gyorsabb, ha olvasunk. A befogadás és ellenőrzés tehát írásbeli dokumentálással oldható meg a legésszerűbben. Az írásbeli közlések postai úton (levélszállítás) történő továbbítása ugyanakkor lassítja a folyamatot. Az ezt felgyorsító technika — kábelen, éteren át — viszont csak akkor ér valamit, ha a jeleket ismét írássá alakítjuk át. Ennek a közigazgatásnak, a bizalmatlanság közigazgatásának számára a legfontosabb jel: a *betű.* Bármely információhordozó kimeneténél pedig a nyomtatóegység, a *printer.* Amit modernizálni kíván, az a *levél*; a telex és annak korszerűsített változatai jelentik számára a műszaki fejlődés kívánatos irányát. A telefonkábelt is nagyobb bizalommal használja éppen erre. És ez a telefon (beszélgetés) naszcens halála.

(E közigazgatási rendszer történeti előképe, az ötvenes-hatvanas évek hazai közigazgatása meglehetősen jól mutatja a telefon relatív értéktelenségét. Helytörténeti, levéltári kutatások során gyakran bukkanhatunk a korszakból származó olyan iratokra, amelyek voltaképpen telefonbeszélgetések jegyzőkönyvei. Leírva, dátumozva, iktatószámmal ellátva válhatnak csak „egyenértékű" dokumentumokká.)

Az írástudó ember csakugyan gyorsabban olvas, mint beszél (avagy ahogyan visszahallgatja mások beszédét) — de *lassabban ír.* Ez a kulcsa — a funkciók felszaporodásán túl — az igazgatási apparátusok felduzzadásának. Ott, ahol a közlésekről mindig feltételezhető, hogy hamisak is lehetnek, s ott, ahol emiatt ajánlatos mindent írásban dokumentálni, a *megírás* rengeteg időt és munkaerőt igényel. Az várható

tehát, hogy ebben az igazgatási változatban erős lesz a törekvés az *írás gyorsítására.* Közbeiktathatják a diktafonokat, a fejhallgatós kisasszonyok leíróirodáit, ahol jó esetben zajtalan szövegszerkesztő gépeken készülnek a majdan dokumentumkész levelek.

Ezt a fajta racionalizálást azonban fékezheti a közigazgatási rendszer rendkívüli *érzékenysége a példányszámra.* A dokumentum legyen visszakereshető, de ne legyen reprodukálható — körülbelül ez az elve. Az egyoldalú információigény, avagy a vonakodás a tájékoztatástól, az apparátus szakszerűségének érzetét, egyben hatalmát őrzi.

Az apparátusi hierarchia legfőbb csirize a *titok.* A magasabb szinteken mindig *többet* tudnak, és *előbb,* mint az alacsonyabbakon. Ez az intern apparátusi elv természetesen a teljes kívülállóra, az állampolgárra is kiterjed: ő végképp nem tudhat annyit, mint a vele „foglalkozó" közigazgatási hivatalnok. A példányszámok tehát a hivatali lépcsőkön lefelé haladva nőnek, a titkokat kis példányszámok és páncélszekrények őrzik. A *Bizalmas* jelzés — ami természetesen *minden* igazgatási apparátusban létezik — éppenséggel a beavatatlanokkal szembeni *bizalmatlanságra* utal. Csak éppen itt igen-igen gyakori, sok árnyalatú, és a példányszámok, a reprodukálhatóság feletti általános kontroll igényével társul. A titok mágikus féltése részint hatalomféltés, részint annak leplezése, hogy e titkok maguk is éppúgy lehetnek fontos információk, mint semmitmondó, silány hazugságok. Időleges elzárásuk és a reprodukció tiltása mégis tartalmi glóriát von köréjük. Mindez lassíthatja — ahogyan eddig is lassította — a leíró- és sokszorosítótechnika fejlődését, konzerválja az igazgatási apparátus élőmunkaigényét.

A titkos közlések csúcsán azonban már nem iratok, hanem *személyes közlések* állanak. A legtitkosabb információk *nem dokumentálandók.* Ez megint csak nem garancia az igazságtartalmukra, de legalább olykor a valódi bizalom jele. De van más jelentése is: az apparátuson belüli személyes közlési forma arra is alkalmas, hogy a jogilag szabályozatlan vagy nyilvánvalóan jogsértő apparátusi eljárásokat, történéseket megbeszélhessék. Bizalom és bizalmatlanság, cinkosság és rettegés fonódik össze az ilyen jelenetekben. Szereplőik azzal az érzéssel hagyják el a szobát, hogy a pozíciójukkal járó legtitkosabb feladatok szférájában időztek.

Ugyanakkor a *személyes közlésnek* nemcsak az apparátuson belüli és apparátusközi érintkezésben, hanem az *állampolgárokkal* való kapcsolattartásban is óriási jelentősége van. Az igény mindkét félben létrejön. A hivatalnok, aki levélben kezdeményez, jó néven veszi, ha az „ügyfél" személyesen keresi fel, mielőtt dokumentálható elintézéshez érkezne az

ügy. Továbbá bizonyos ügyeket folytatni sem tud másként, mint hogy ő keresi fel ügyfelét. Sértőnek tartja, hogyha az állampolgár elkerüli az ilyen találkozásokat. Ha ő kilépett az ügyintézési rutin személytelen írásbeliségéből, viszonzást vár. Hasonlóan: míg az unos-untalan beidézéseket az állampolgár zaklatásnak veszi, mégiscsak a személyes felkereséstől várja, hogy egy számára fontos ügy valóban vagy „jobban" elintéződjék. (Nem hiszem, hogy e grafomán közigazgatás első két évtizedében — vagy akár azóta — sok hatósági ügy zárult volna le pusztán levelezéssel.) Emellett az állampolgárok többsége írásbeliség dolgában máig gyengébbnek érzi magát a hivatásos igazgatási embereknél; nem teljesen biztos abban, hogy jól érti az ügyintéző levelét, s abban sem, hogy megfelelően tud-e válaszolni arra.

E kétirányú igény mindkét végletén tulajdonképpen abban *bíznak*, hogy *vagy* sikerül becsapni a másikat, *vagy* pedig tiszta helyzet születik, és mindketten *mondhatják akár az igazat is.* „Az arcomba csak nem hazudik" előérzete mintegy megfellebbezi a kölcsönös bizalmatlanság logikáját. Az a rejtett hit, hogy két tekintet találkozása hitelessé teheti a mondanivalót és emancipálhatja a szereplőket, *nyitva hagyja az igazmondás útját.* E „hátsó szándék" jobb, mint hordozói külön-külön. És *csak* ez vezethet el a bizalom társadalmába, ahol érdemes igazat mondani. A személyes találkozás és beszéd, az emberi kommunikáció legelemibb, bár nem a leggazdaságosabb formája, megőrzi a reményt, hogy ilyen társadalom lehetséges. És, nézetem szerint, reményt keltő, hogy a saját logikája szerint grafomán, az általános bizalmatlanság és csalárdság légkörében dolgozó bürokratikus közigazgatásnak szüksége van rá. Egyelőre örülnünk kell annak, hogy primitív beidegződéseink elutasítják például a telefont, és vele szemben hitelesebbnek tartják a személyes jelenlétet.

Az persze vitathatatlan, hogy mindez ismét csak az igazgatási apparátus számszerű növekedéséhez vezet. Az ellenőrzésnek és számonkérésnek e primitív módja sok embert igényel. Igaz, nem kell nagyon kvalifikáltnak lenniük. Ebben az igazgatási rendszerben egyúttal — idővel — megváltozhat az apparátusok státusa és összetétele is. Általános recentralizáció esetén a közigazgatás „káderpolitikája" valószínűleg nem ismétli meg a Rákosi-korszak dramaturgiáját: nem fogja sűrű cserélgetéssel félelemben tartani apparátusát. Ellenkezőleg: csak a pozíciójában biztos apparátustól várhat lojalitást. A lojalitás töltése nem lehet a megfélemlítettség és csak alig-alig a meggyőződés; sokkal inkább az, hogy *érdemes* a közigazgatásban dolgozni. Nem valószínű, hogy ehhez a fizetések tisztes felemelése vezet majd el. Félig-meddig

titkos pozicionális előnyök, juttatások, továbbá a meglehetősen nyílt korrupció lehet a fizetség. Egy ilyen státus vonzására az igazgatásba visszaszivároghatnak a férfiak, s ez megváltoztatja e pályák presztízsét, mobilitási-pályaválasztási megítélését.

Természetesen már régen nem a telefon példájáról és nem is csupán egy esetleg eljövendő — bár nemkívánatos — igazgatásfejlődési folyamatról beszélek. Hanem azokról a közeli vagy távoli tradíciókról, amelyek a félmúlt és a jelen közigazgatásában rengeteg ártalmas beidegződést és magatartást alakítottak ki, és amelyek még hosszú ideig mérgezni fogják ezt a rendszert. Gúzsba köthetik, lassíthatják a kívánatos megújulási tendenciák mindegyikét.

Ez a változat, mint említettem, erősen *egyoldalú kommunikációigénnyel* jellemezhető; főként információkat fogyaszt, és kevéssé tájékoztat. Várhatóan igyekszik felhasználni a műszaki fejlődés eddigi eredményeit annak érdekében, hogy az egyes adminisztratív fokozatok ellenőrizni tudják az alacsonyabb szintek tevékenységét, jelentéseit, állításait. Mindezt valószínűleg a *megyei szintre összpontosítva* oldja meg: nagy adatbázisokat központi és megyei méretekben alakít ki. Megnő az igénye az *egyes állampolgárokat* jellemző adatok iránt, s ezeket nagy számítógépen, *megyei központokban* gyűjti össze. Így a megyei igazgatás többé-kevésbé mindig „átnyúlhat" a városi és községi apparátusok felett, és a saját — vagy a végrehajtási — utasításait meglehetősen részletes előzetes tájékozódás után adja ki.

A *településekre* mint megfigyelési egységekre vonatkozó *nagyobb adatbázisokat ezzel szemben országos szinten* építik ki. Pontosabban: nem az egyes településeket, hanem a *közigazgatási egységeket* (tanácsokat) teszik meg megfigyelési egységnek. Ez a lehetségeshez képest információveszteséggel jár (3100 település helyett 1400 tanács), de a jelenlegi állapotokhoz képest objektíve előrelépés. (Ma egyetlen főhatóságnak sincs ilyen területi részletezettségű adatbázisa.)

A recentralizációs fordulat valószínűleg lelassítja a telefonhálózat rekonstrukcióját; a megszülető információtovábbító kapacitások jelentős részét pedig igyekszik közel vinni az írásbeliséghez. Tehát a soron következő kommunikációs rekonstrukció a postai levélküldemények továbbítását szolgálja majd. Nem kizárt ugyanakkor, hogy a meglevő kisebb (például mezőgazdasági nagyüzemi) telefonhálózatok, rövidhullámú rendszerek stb. mozdítható berendezéseit a közigazgatás „államosítja", és a saját intern kommunikációs szükségletei érdekében használja fel.

A lakossági tájékoztatást az igazgatás továbbra is elsősorban levele-

zés útján oldja meg. A közérdekű közlemények valamelyest gyarapodnak, ezeket a meglevő eszközök, a rádió, a TV, helyi kábeltelevíziók közvetítik. A helyi és (közérdekű) közlemények továbbítása céljából felvirágzik a plakátkultúra. (Mivel az üzleti plakátok funkciói amúgy is fokozatosan elpárolognak, e közigazgatási plakátszaporodás nem igényel nyomdai fejlesztést.)

3. AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖZIGAZGATÁS

Itt csupán *egyetlen*, általam rokonszenvesnek tartott és választott közigazgatási rendszer körvonalait próbálhatom meg felvázolni. A politikai és gazdasági intézményrendszer megújítására vonatkozó ma ismeretes reformelképzelések nem hívnak elő automatikusan egy-egy parallel közigazgatási rendszert is. Amit itt leírhatok, az nem valószínű, hanem *lehetséges. Realitását*, az előzményeken fellelhető csíráin túl, részben az adja, hogy másutt valami hasonló már működik; részben pedig az, hogy *végiggondolható.*

E rendszer kulcsfogalmai az *önkormányzat*, a helyi *autonómia.* A helyi közigazgatás elsődleges funkciói azok a már említett, kommunális „üzemi" funkciók, amelyek a modern államokban rendre a helyhatóságok fő feladataivá váltak (lakóhelyi infrastrukturális, oktatási, egészségvédelmi, kulturális stb. szolgáltatások). Arról is volt már itt szó, hogy ez a folyamat, az ötvenes évek egészen más értelmű helyi közigazgatási felfogásának letűntével, nálunk is újra kibontakozóban van.

A szóban forgó rendszerben a helyi tanácsokhoz tartozó ügyek túlnyomó része teljes helyi döntési körben, vagy — kötelezően szabályozott célokkal, de — végrehajtási önállósággal intéződik. A legfontosabb önkormányzati hatásköröket a választott tanács gyakorolja. Főállású tisztségviselőit, mindenekelőtt a tanácselnököt, közvetlen szavazással választják. Az „erős" pozíciójú tanácselnök (polgármester) a tanácsi apparátus első számú vezetője, míg a titkár neki alárendelten, korlátozott apparátusvezetői jogkörökkel felruházva dolgozik. A tanácselnököt érintő munkaügyi hatáskörök a tanácstestülethez kerülnek át (tudniillik a felettes megyei vagy központi igazgatási szintről).

A *tanácstestület* a jelenleginél jóval gyakrabban (például havonta) ülésezik. Munkája operativitását *nem* az őt helyettesítő *végrehajtó bizottság*, hanem tagjaiból álló *bizottságok* segítik. A ma is működő tanácsi bizottságok tehát kevésbé tagolt rendszerben (kevesebb bizottság-

gal), de az eddiginél lényegesen több hatáskörrel dolgoznak; a *tanácstagi munka* elsősorban ezekben folyik. Minden tanácsnál szükség van gazdasági (terv-pénzügyi), oktatási (vagy művelődésügyi) és egészségügyi-szociális bizottságra. Ezeket kiegészíthetik más bizottságok (így településgazdálkodási vagy kommunális, lakásügyi stb. bizottságok). Ezek a tanácsi testületen belüli kis testületek veszik át az egyes apparátusi osztályok, csoportok elvi irányítását. Szakmai kompetenciájukat részint külső szakértők esetenkénti meghívása, részint a tanácstagság általános és (bár csak fokozatosan, hosszabb távon) emelkedő képzettségi színvonala erősíti meg. Egyedül a bizottsági tárgy igazgatási-jogi vonatkozásaiban maradnak „laikusok"; az apparátus pedig éppen ilyen irányú segítséget nyújt a számukra. A jelenlegi végrehajtó bizottsági hatásköröket a tanácsülés és a bizottságok között kell felosztani, továbbá a szakapparátusi hatáskörök egy részét — a legátfogóbb tartalmú, valamint például akár értékhatárhoz is köthető döntési jogosítványokat — is a bizottságokhoz kell telepíteni. A gazdasági bizottság elnöke mindenütt a tanácselnök, a többi bizottság élén viszont nem állhat a tanács által foglalkoztatott vagy kinevezett alkalmazott (például iskolaigazgató, körzeti főorvos stb.). A *tanácstagság* létszámát valamelyest csökkenteni lehet. Minden tanácstag egyben valamelyik bizottságban — sőt jó részük többen is — *dolgozik. Az egyes bizottságok összetételében* — különösen a közös tanácsok esetében — a *területi reprezentációra kell törekedni.* A megnövekedett feladatokkal és időráfordítással járó tanácstagi megbízatást méltányos anyagi kompenzációval erősítik meg.

A tanácstagi megbízatás szakszerűségi követelményeinek, tényleges hatalmának és presztízsének, egyszóval, a komolyságának a megerősödése ugyanakkor nem jár együtt azzal, hogy az így „háttérbe szorított" *apparátus* elsilányuljon. Ebben a variációban arra törekednek, hogy mind a tanácsi intézmények dolgozói (például pedagógusok), mind az igazgatási apparátus jól képzett és jól megfizetett alkalmazotti réteggé váljon, amely szakszerűen és megbízhatóan tölti be a közigazgatás szellemi infrastruktúrájának funkcióját. Tehát például nem takarékoskodnak központi költségvetési meggondolásokból a bérével. Ezek az alkalmazottak nem állami, hanem *helyhatósági alkalmazottak.* (A szakmai szakszervezetek és a munkáltatók képviselőjeként tárgyaló Tanácsszövetség intézményére még visszatérek.) A foglalkoztatás fenyegetettségét és romló presztízsét biztonságos, de egyre magasabb képzettségi követelményeket támasztó foglalkoztatás váltja fel. Az említett átmenetiség és instabilitás egyik legdöntőbb tényezőjét, a pozíciójában

kiszolgáltatott, egyben érdektelen apparátus bizonytalanságát meg kell szüntetni.

Határozott lépéseket kell tenni a jelenlegi igazgatási rendszer másik, szerkezeti jellegű, átmeneti elemének felszámolása irányában is. *A „két és fél" szintű tanácsi igazgatást kétszintűvé szükséges átalakítani.* Mivel a közbülső, járási szint elsorvadása csaknem két évtizede zajló és nyilvánvaló folyamat, nem érdemes hosszan fenntartani a mostani, érezhetően átmenetinek szánt városkörzeti konstrukciót.

Annak, hogy ez a hierarchikus egyszerűsítés nem történt már meg eddig is (például 1984-ben), nagyrészt éppen kommunikációs okai voltak. A valódi, távolabbi oka azonban, amit a feltételezett kommunikációs nehézségek csak közvetítenek, abban áll, hogy e kétszintű igazgatás kialakítását nem kívánták *közigazgatási reformmal* is összekötni. Márpedig önmagában nem, csak egy reformba ágyazva lehetne igazán értelme.

Ez a reform a két szintet (megyék, helyhatóságok) csak igen korlátozott értelemben tartaná meg *szintekként.* Éppenséggel az lenne a lényege, hogy *nem hierarchikus:* a megye nem „főnöke" a helyieknek. (Egyetlen vonatkozásban, a tanácselnököt érintő személyzeti-munkaügyi hatáskörök kapcsán ezt a gondolatot már előlegeztem.)

A tanácstestületekről és apparátusokról elmondottak *mindkét* tanácsszintre érvényesek lennének. Tehát: lennének *megyei tanácstestületek és helyi tanácsok is,* külön-külön, közvetlenül választott tagokkal. A két szint azonban a tanácsi (közigazgatási és lakossági infrastrukturális) *szolgáltatások más és más körét látná el.*

A helyi, települési tanácsok a kifejezetten egy-egy településhez (vagy csupán néhány, közös igazgatású településhez) kötött szolgáltatások gazdái, míg a *megyei tanácsok* irányítása alá a körzeti, nagyobb (és rendszerint változó kiterjedésű) területeket kiszolgáló szolgáltatások kerülnek. Egy várhatóan hosszabb átmeneti fokozatban a megyéknél megmaradnak a helyi tanácsi működés fölötti törvényességi és részben szakmai *felügyeleti* funkciók is, azonban hierarchikus irányítási jogosítványok nélkül.

A jelenlegi városkörnyéki igazgatás már nem hierarchikus, hanem elsősorban *mellérendeltségi* kapcsolatokat tételez fel a *városok és községek* között. Ez azonban nem jelent valóságos egyenjogúságot: részben a városok körzeti funkciói, részben a fejlesztési erőforrásokért folyó verseny miatt nincsenek „egyenlő esélyek". Az önkormányzati közigazgatás kétszintű rendszerében ezzel szemben az „alsó" avagy *helyi szint egy-*

neműségére, a városi és községi jogállás közötti különbség feloldására törekednek. Ennek részben feltétele, hogy a különböző méretű tanácsok *ugyanazokat a helyi szolgáltatásokat* lássák el, és ne lehessen helyzeti előnyökhöz jutni a városok kisugárzó, körzeti szolgáltató funkcióira történő hivatkozással. Nem mintha ezek a funkciók nem lennének valóságosak; a településrendszer csakugyan hierarchikus szerkezetű, számos közösségi funkció és szolgáltatás csak a térben többé-kevésbé — bár történetileg változó mértékben — koncentráltan látható el. A kérdés az, hogy a több települést is kiszolgáló, körzeti jellegű létesítmények hová tartoznak, honnan irányítsák és finanszírozzák a működésüket.

Erre a kérdésre, nézetem szerint, egy hosszú átmeneti időszakra *recentralizációs* választ célszerű adni. Ez azt jelentené, hogy a városi tanácsoktól a *megyékhez* centralizáljuk a közelmúltban decentralizált egyes intézményirányítási hatásköröket (kórházak, szakrendelők, középiskolai oktatás). Figyelmeztető jelei vannak ugyanis annak, hogy a városok szívesen veszik ugyan e megnövekedett *fenntartói* hatáskört, de *fejlesztési* politikájukban már ambivalensek. Miért csak ők fizessék azon intézményeik fejlesztését, amelyeket felerészt a körzet községei vesznek igénybe? A decentralizáció itt mechanikus, elhamarkodott volt. Egyelőre célszerűbb lenne tehát ezeket a körzeti szolgáltatásokat megyei feladatkörbe utalni, ahol területi és szakmai koordinációjuk, a változó kiszolgálói határok nyomon követése stb. áttekinthetőbb és egyszerűbb.

Hosszabb távon elképzelhető és működőképes lehet az ilyen körzeti jellegű szolgáltatások közös fönntartása, tudniillik *az igénybe vevő, érdekelt helyi tanácsok együttműködésével*. Egyelőre azonban ezt politikai és szakmai szempontból éppúgy nem tartom reálisnak, mint például a megyei egységek kiiktatását vagy számuk radikális megváltoztatását.

A megyei szintű önkormányzatra, választott testületre tehát már csak azért is szükség lenne, mert e körzeti létesítmények működtetése megyénként több milliárd forintot felemésztő feladat, amit e közigazgatás önkormányzati szellemében nem lehetne csupán egy szakapparátus kezébe letenni. Másfelől: a két önkormányzati szint közötti világos és nem hierarchikus feladatmegosztás lehetővé tenné, hogy a *tanácsok gazdálkodásában* normatív, az informális alkukat kizáró, a szükséges központi redisztribúciót is szabályozó rendszert építhessünk ki.

A hierarchikus szerkezet felszámolásának alapvető jegye ugyanis, hogy a megyei szint nem rendelkezik többé anyagi erőforrásokat elvonó és újraelosztó hatalommal, sőt *primer elosztó hatalommal sem.*

Nemcsak az iskolaigazgatók kinevezésébe nem szól bele, de abba sem, hogy hol bővítsenek, építsenek iskolát, és mekkora legyen az.

Ebben a közigazgatási változatban erősödnének a helyi bevételek (adók), általában az önfinanszírozás súlya. (Ami teljessé persze nem válhat, mert részint a helyi anyagi erőforrások differenciálódása, részint a központi kormányzat konjunktúraszabályozási igénye mindig fenntartaná az állami támogatások szükségességét is.) A helyi bevételek a vállalati nyereségadókra és a személyi jövedelemadóra épülnek. Az önkormányzati tendencia idővel (valószínüleg csak 1995 után) elismerteti, intézményesíti a helyi *adóztatási autonómiát:* a helyi tanácsok — várhatóan központilag limitált sávban — *lineáris* személyi jövedelemadót vethetnek ki. A progresszív adóztatás nivelláló funkciója a központi jövedelemadóztatásra vagy — egy másik változatban — a társadalombiztosítási befizetési rendszerre hárulna.

Mindezt normatív, általános jellegű állami támogatási rendszer egészítené ki. Ehhez azonban meg kell változtatni a tanácsi gazdálkodás mind ez ideig legmerevebb elemét, a *kiadások tervezésének* technikáját. A „bázisalapú", aprólékos „ráépítéssel" történő s az inflációt rendszeresen alulbecslő tervezési eljárás helyett ki lehet dolgozni olyan metodikát, amely az érintett igénybe vevő lakosság számával arányosnak feltételezi a helyhatóságok kiadási szükségleteit. Az állami támogatásokat azután az így számított igényekre vonatkoztatva, kiegészítő és részleges kiegyenlítő funkcióval lehet allokálni. A kiegyenlítés szigorúan csak *pénzügyi* jellegű lenne. A szolgáltatások naturális színvonala felett, egyes szakmai követelmények egységességének felügyeletén túl, ellenőrzést semmilyen magasabb igazgatási szint nem gyakorol.

Ez a fejlődési változat feltételezi, hogy a kormányzat *gazdaságpolitikájában* az infrastrukturális ágazatokat előtérbe emelő *fordulat* történik. A preferált fejlesztések jelentős része pedig éppen a közigazgatás irányítása alá tartozó tevékenységekben várható. Fontos kiegészítésül megjegyzem, hogy nem minden ilyen tevékenységet kell „közüzem" jelleggel fenntartani; a tanácsok számos funkciót „kiszerződhetnek" profitorientált vagy non-profit vállalkozásoknak. Ennek eldöntése, a működtetés, a szubvencionálás közvetlen és közvetett formáinak a megválasztása kizárólagos jogukban áll.

Részben a gazdaságpolitikai arányok megváltoztatása, részben egy politikai intézményrendszeri hiány életre kell hogy hívja a helyhatóságok (és megyék) *országos érdekképviseleti szervezetét,* a *Tanácsok Országos Szövetségét.* Már eddig is nagy szükség lett volna arra, hogy ennek a hatalmas szervezetrendszernek legyen egy kormányzati szin-

tű „gazdája", amely a gazdaságpolitikai (egyebek között tervezési) ágens szerepét ellátja. A kétszintű önkormányzati közigazgatásban e „lobbyzó" politikai funkció mellett az alkalmazottak szakszervezeteivel történő egyeztetések, valamint a tanácsrendszeren belüli horizontális együttműködés fórumainak megteremtése is erre a szövetségre hárulna. Hatókörébe tartozna az apparátusok képzésének, az iskolázottsági követelmények definiálásának feladata is stb.

Az önkormányzati közigazgatás várható *hajtóerői* részint meglévő tendenciák, részben a reform általános társadalmi légkörének kihívása. Emlékeztetnem kell azonban az időzítésről mondottakra. Az itt felvázolt rendszer csak fokozatokban épülhet ki, a tőle várható előnyök pedig jóval az ezredfordulón túl érhetnek csak be. Immanens *fékje* szintén a meglévő apparátusok szemlélete és hatalomféltése — ezért további, hasznos „fék" lehet a reformáló akarat türelme, önmérséklete. Az itt állapotként leírt szerkezet egy apparátusi *generációváltás* után válhat igazán azzá, ami. (Erről bővebben lásd *Az íróasztalok túloldalán* című tanulmányomat e kötetben.) A fokozatok stratégiáját azonban végig kell gondolni.

Nézetem szerint a tanácsi gazdálkodásban már 1991-től bevezethetők lennének a későbbi nem hierarchikus szerkezetet előlegező módosítások. A tanácsok szövetsége is megalakítható lenne ekkortájt. A voltaképpeni közigazgatási reformmal (új tanácstörvény, választási törvény) 1996-ig érdemes várni; egyes elemeivel pedig akár még tovább is.

4. AZ ÖNKORMÁNYZATOK KOMMUNIKÁCIÓS RENDSZERE

Az önkormányzati közigazgatás a maga *kommunikációs szükségleteiben* nagyjából annak az ellentétét igényli, amit a hagyományos és a recentralizált rendszerrel kapcsolatban vázoltam.

Az információs szükséglet itt kétirányú: az önkormányzatoknak *tájékozódniuk és tájékoztatniuk* egyaránt kell.

Számítani kell arra, hogy egy hierarchikus szerkezetű apparátus hierarchikus jellege rendeletileg nem szüntethető meg. A minisztériumi és megyei felügyeleti és ellenőrzési funkciókat meg lehet ugyan ritkítani, de e folyamat természete az, hogy a kiesők helyébe új funkciók nyomulnak. Ennek a tendenciának kellene tehát értelmes medret, perspektivikusan is használható irányt adni.

A reformstratégia itt előlegezhetné a majdani információs igényekhez igazodó tájékoztatás egyes elemeit. Magyarán: a hierarchikus ap-

parátusok egy részének tevékenységét egy újfajta információgyűjtési és -feldolgozási munka irányába terelhetné át, nyitva hagyva az utat a tájékoztatás felé, tehát afelé, hogy az új módon kezelt információkat „visszakössék" eredeti kibocsátóikhoz.

De kezdjük ezt az egyes *állampolgárokról* gyűjtött információkkal. A közeljövő adórendszere hatalmas, koncentrált személyi adatbázist igényel; számomra kérdéses, hogy a hazai számítástechnika képes lesz-e (és mennyi idő alatt) ezt a rendszert felépíteni. Az ilyen adatbázisok, ha jól funkcionálnak, *„túl sokat tudnak"*: veszedelmes hatalomkoncentráció eszközei lehetnek. Sőt, mindenütt azok. Ezen aligha változtathatunk. A helyhatósági közigazgatás mindenesetre jól teszi, ha távol tartja tőlük magát. Egyelőre egészséges fejlemény, hogy ezen adatbázis leendő gazdája egy elkülönített állami adóellenőrzési apparátus, amely remélhetőleg nem igényel majd szoros együttműködést a tanácsokkal. Idővel a megmaradt tanácsi adófajták kezelését is át kellene adni ennek az állami apparátusnak. A tanácsi „adóügyis" ne állampolgárokkal, hanem ezzel a hivatallal álljon majd kapcsolatban. Ez még akkor is reális munkamegosztás, ha a tanácsoknak saját adómegállapítási joguk van. Az állampolgárok számára célszerűbb lenne *csupán adóügyi tanácsadási* szolgáltatásokat nyújtani. Ahol központi személyi jövedelemadózás létezik, ott a helyi információs rendszer amúgy sem lehet versenyképes az — előbb-utóbb tökéletesen működő — központival.

Az *összes többi* tanácsi nyilvántartás és adatkikeresés természetesen korszerűsíthető. Az önkormányzati közigazgatás nem igényli, hogy ezeket a kisebb-nagyobb helyi adatbázisokat — akár helyi tanácsi szinten — koncentrálják. És különösen: képes arra az önmegtartóztatásra, hogy *lemondjon* az egyes állampolgároktól gyűjtött információk *összekapcsolásáról.*

Paradox szerencséje eddigi fejlődésünknek, hogy a számítástechnika igazgatási alkalmazásában nagy késésben vagyunk. Ha „idejében" kezdtük volna, *már most* félelmetesen mindentudó személyi adatbázisok tartalmaznák állampolgári paramétereinket, nagy számítógépeken. „Idejében" ugyanis nem voltak még kis személyi számítógépek, tehát csak ezt a megoldást lehetett volna választani.

Most, amikor az alkalmazás kezd elterjedni, e kis gépek *még* nem tudnak annyit, hogy túlságosan sok *összekapcsolható* személyi adatot kezeljenek. *Még* nem veszélyesen nagy a kapacitásuk. De rövidesen az lesz. Sajátos, kissé konzervatív, de előrelátó tanácsként azt sugalmaznám, hogy a közigazgatást most, a *közeljövőben kellene felszerelni e viszonylag kis tudású gépek nagy tömegével.* Kiderülhet, hogy ez

kapacitásuk, gyorsaságuk tekintetében is *elég*. A nagyságrendi ugrás magának a gépnek a bevezetésével történik meg, amihez képest az eljövendő gépgenerációk egy ideig csak fokozati haladást hoznak. És talán a módszerek, programok kiépítettsége, talán más kommunikációs technikák vonzereje visszatartja majd a tanácsokat attól, hogy ezen a területen (nyilvántartások) egyhamar új modernizációs, rekonstrukciós programba fogjanak. Tíz év múlva ugyanis e kis gépek már javában alkalmasak lesznek (a sok fokozati előnyt kumulálva) egy új, nem kívánatos minőségű szolgáltatásra: nagyszámú személyi adat horizontális összekapcsolására. Miközben tíz év múlva még sehol sem lesz az itt vázolt igazgatási rendszer kicserélődött apparátusa és új mentalitása. Ha ez a probléma tréfás volna, így is mondhatnám: *addig maradjunk le, amíg nem késő.*

Tudom, nem biztos, hogy ez irányú aggályaim maguktól értetődőek. Távolinak látszik, mégis közeli esemény volt például az NSZK-ban történt cenzus-revolt, népszámlálási bojkott; hasonlóan tanulságosak a dán Tanácsi Adatbank centralizáltságával kapcsolatos félelmek is, és már nálunk is hallani ijesztő kísérletekről: arról például, hogy az adóellenőrzés a legdrágább külföldi társasutak vásárlói közül kívánná kiemelni a jövedelmüket titkoló gazdagokat, ami természetesen csak úgy történhet meg, hogy az utazási irodák kiszolgáltatják a legelemibb üzleti titkukat. Elriasztó és meggyőző tapasztalatok ezek, érdemes hallgatni rájuk.

Röviden arról van szó, hogy az önkormányzati közigazgatásban a *titok* légköre nem az intern apparátusi viszonyokat és a hierarchiát konzerválja, hanem szerencsére *az egyes állampolgárokról szóló ismereteket* fogja körül. Itt is van titok, de másra vonatkozik: nem kormányzati információkra, hanem egyediekre. De egyre nyilvánvalóbb, hogy e titkok (egyébként önmagukban ártalmatlan információk) jogi védelme, az alkotmányos garanciák nem elegendőek. Technikai garanciákra van szükség, akár a technikai visszalépés, az alkalmazásról való lemondás árán is. A nukleáris és vegyi fegyverek, valamint a genetikai és farmakológiai manipulációk mellett ez az a terület, ahol a *tudás visszavonására* van szükség. Az embert nem szabad *elpusztítani*, nem szabad *megváltoztatni, és nem szabad mindenestől megismerni.* Az ember éljen; legyen az, akinek született és akivé válnia adatott; és kilétének titka is legyen az övé. Ő maga döntse el, hogy „paramétereiből" mikor, ki előtt és mennyi a titok; s azt is, mit közöl belőlük másokkal, hasznos vagy boldog ismeretként.

A következő adatgyűjtési szinten az egyes *településekről* szóló isme-

reteknél (ez az integráció érdekli elsősorban a közigazgatást) már nincs helye hasonló aggályoknak. Az önkormányzati közigazgatás ez irányú indokolt kíváncsisága horizontálisan rendkívül nyitott. E kíváncsiság kielégítéséhez a műszaki feltételek nagy része már ma a rendelkezésünkre áll. A tökéletes és gördülékeny adatgyűjtéstől és -közléstől azonban még nagyon messze vagyunk. Nos, itt találhatnának a funkciójuktól megfosztandó központi-megyei apparátusok elegendő új tennivalót. Az állami statisztikai rendszer (ne kerteljünk: a Központi Statisztikai Hivatal) területi statisztikai munkája, legalábbis adatközléseiben, jelenleg igen silány. Ma a KSH azt sem árulja el, hogy egy-egy magyar faluban vagy városban mennyien dolgoznak, hány munkahely van. Azt sem, hogy mik ezek a munkahelyek. Vagy hogy hány ház van. Ehelyett a minden kíváncsiságot nélkülöző vagy legalábbis leszűkítő „tájékozódás" helyett körültekintő informálódásra és különösen információközlésre van szükség. Ez lehet erősen központosított.

A jelenlegi hierarchikus szervezetű településfejlesztési gyakorlatban központi szinten igyekeznek kiszámolni, hogy mely térségek vagy falvak elmaradottak és miben. A központi nivelláló gesztusokat (pénzt) jól-rosszul megválasztott ellátottsági mutatószámok korrigálására nyújtják. Az itt vázolt — javasolt — önkormányzati közigazgatásban a központi szint ilyesmire nem figyel. *Pénzügyi* kiegyenlítésre törekszik, de a lakóhelyi szükségletek kielégítésének *naturális* nivellálása nem az ő feladata. Ezt meghagyja a helyi és megyei kormányzatoknak.

Ezeket pedig nem kell „félteni". Valószínűleg még arra sincs szükség, hogy egyes szolgáltatások normatív minimumait előírják nekik. A leszakadás elkerülésére — vagy csökkentésére — a helyi tanács ügyel; arról pedig, hogy ezt közmegelégedésre végzi-e, az érintett lakosság szavaz. Nézetem szerint bőven elegendő, ha bárki egyértelmű és folyamatos információkhoz juthat az országról, annak különböző tájairól és településtípusairól. Bárki megtudhatná például, hogy X helységben mennyi az idős ember, hány iskolás gyerek jut egy osztályra, vagy hogy hogyan, mire költi a tanács a pénzét. S ugyanez nyilvános lenne Y helységről is. Ez aztán nem boszorkányság — technika dolga.

Elképzelhető, hogy az ilyen, jól átgondolt tartalmú információgyűjtést a KSH végezze, míg a közreadást a tanácsok szervezik és finanszírozzák, országos szövetségük segítségével. Az is lehet, hogy a *tanácsonkénti* adatokat a tanácsszövetség (és a KSH) megyei szervei *települési* bontású adatokkal egészítik ki. (Ahol közigazgatási összevonások történtek, mint a mi rendszerünkben is, általában az egyes tanács az igazgatási központok adatgyűjtésének legkisebb egysége. Valószínűnek

tartom, hogy nálunk ugyanakkor települési szintű ismereteket is sokan igényelnének.)

Az apparátusközi érintkezés bizonyára ebben az igazgatási változatban is sokáig elsősorban írásos lenne. Igaz, ritkuló tartalommal és gyakorisággal. Amilyen mértékben oldódik az általános bizalmatlanság és hazudozáskényszer, annyira segíthet ebben minden más, kevésbé dokumentálható kommunikációs forma. Az önkormányzati közigazgatás távolabbi perspektíváiban a bizalom közigazgatása. Szervezeti kereteinek és jogi szabályozásának megteremtése azonban legfeljebb előfeltétel lehet valamely, „érdekből igazmondó" társadalomlélektani légkör lassú eluralkodásához.

Addig viszont az állampolgárokkal is előszeretettel levelezgetnek. Talán ha telefon is több lesz, mind ritkábban. És mind több ügyhöz „elég" lesz ez is.

A telefon vagy a kommunikáció bármely gyorsabb, gazdaságosabb módszere persze valóban *egyszerűsítené* a közigazgatási apparátus dolgát. De érdemes tudni azt is, hogy a legtöbb egyszerűsítési eljárás egyben gesztus értékű is: a *bizalomkészség* jele. Ilyen már egy nyomtatvány lerövidítése, egy fix időpontra szóló idézés és az időpont betartása is. Tudomásul kell venni, hogy a bizalmatlanság oldására, a „békülésre" irányuló első gesztusok mindig *egyoldalúak*. Valakinek kezdeményeznie kell. A közigazgatás ezt annál is inkább köteles megtenni (tudniillik az itt tárgyalt variánsban), mert, szemben az állampolgárokkal, ő a *szervezett* fél. Tehát magatartási előírásokat is érvényesíthet. Egy távolra tekintő stratégiában az sem zavaró, ha tudjuk: a *mai* apparátus számára az ilyen előírások legfeljebb racionalizáló, egyszerűsítő jellegűek. Bízni kell — és lehet — abban, hogy humanizálnak is.

Sajátos módon a legtöbb egyszerűsítés — a mostani eljárásokhoz képest — nemcsak a bizalmat erősíti, hanem egyben bizonyos *információkról való lemondást* is jelent. Azaz közvetve a korábban említett személyiségvédelemnek is a javára lehet. Elejét veheti az igazgatási apparátusban semmiképp sem helyénvaló bűnügyi nyomozói attitűd kialakulásának, vagy legalább megingathatja azt. Végül is azt kell mondani, hogy minden, az *írásbeliségtől eltávolodó* kommunikációs technika egyszerűsít, több bizalmat áraszt és kevésbé beavatkozó jellegű.

Ez még az igencsak sokjelentésű személyes érintkezésekről is elmondható. Egyszerűsíteni itt legfeljebb a közlekedést lehet; történetesen az igazgatási dolgozóknak is érdemes lenne többet utazniuk, eltávolodni íróasztaluktól. Az ilyen „közeledési" gesztus ma még nagyon félreérthető. De mint utaltam rá, könnyebben kezeli a nyelvi különbségeket,

és mindig tartalmazza az igazmondás, a nyíltság esélyét. Mint minden félreérthető közeledést, ezt is csak azzal lehet egyértelművé tenni, ha megismétlik.

Végül az *állampolgárok tájékoztatásának* igénye ugyancsak erősebb ebben a változatban. Valószínű, hogy az igény megfogalmazódásához előbb szükség lesz bizonyos szabályozási módosításokra; ezek következtében például az új szerepkörű tanácstagok maguk kívánhatnak alaposabb tájékoztatást. Az önkormányzati közigazgatás nyitottabb légköre általában is ösztönözheti ezt az igényt. A formákról keveset prognosztizálhatok, de itt éppenséggel az *írásbeliség* újra megnövekvő jelentőségét várnám. Semmilyen elfogadható magyarázatát nem látom például annak, hogy egy százezres lélekszámú fővárosi kerület miért csak négy ízben tud újságot kiadni egy évben. (A két világháború között a tízezer lakos körüli mezővárosok már el tudtak tartani egy kis nyomdát, amely, egyebek közt, heti kétszeri helyi újságkiadásra is vállalkozhatott. A kereskedelmi hirdetések visszahozták a költségeket.) A példányszámtól való rettegést ezekben a kérdésekben akár el is lehetne felejteni; elvégre a tartalmi ellenőrzés egyszerűsíthető és megoldható. Az újabban városi presztízsszimbólummá lett kábeltelevíziós adások mellett sort lehetne keríteni egy megelőző korszak közlési technikájának hasznosítására: a *helyi-körzeti rádióadásokéra.* Valószínű, hogy az erre irányuló igény is megfogalmazódik majd.

*

(A tanulmány a Tömegkommunikációs Kutatóközpont megrendelésére a 2000. éven túlnyúló tervezési feladatok keretében készült írásom némileg rövidített változata.)

A TANÁCSOK ÉS SZERVEZETEIK SZEREPE AZ INTÉZMÉNYESÍTETT ÉRDEK-EGYEZTETÉSBEN

(TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSI VONATKOZÁSOK)

Elöljáróban megjegyezzük, hogy a tanácsok gazdasági-tervezési kérdéseivel foglalkozó VII. Munkabizottság témái között szerepel a tervezési mechanizmus, továbbá a tanácsi szervezeti és döntési rendszer továbbfejlesztésének problematikája — ezek pedig felfoghatók az érdekegyeztetés intézményesítésének sajátos (tanácsi) vetületeként is. Így a VII. Munkabizottság által készítendő elemzések és javaslatok várhatóan érintkeznek majd az V. Munkabizottság megfelelő tárgyú elgondolásaival.

Itt az érdekegyeztetés azon tárgyairól (egyben tanácsi alanyairól) beszélnénk, amelyek a tanácsok területi érdekképviseleti munkájában a legfontosabbnak tűnnek. (A tárgy ezért nem a — akár tág értelemben vett — munkaügyi kérdésekre vonatkozik.)

Bár a Tézisekben a területi érdekegyeztetés középszintű egyeztetésként szerepel, a tanácsrendszert érintő kérdésekben a makro (országos)-szintű érdekképviselet is — nézetünk szerint — új szervezeti formákat igényel. Ilyen lehetne a *tanácsok országos szövetsége* (az egykori város- és faluszövetségekhez hasonló, „helyhatóságok szövetsége" funkcióval), amelynek területi szerveit valószínűleg *megyei* egységekben lehetne megszervezni. Az elképzelés részletezésére itt nem térhetünk ki; csupán jelezzük, hogy egy ilyen jellegű és felépítésű országos szervezet vélhetően alkalmas lenne a tanácsrendszer gazdasági feladataiban felmerülő érdekképviseleti és belső érdekütköztetési, érdekegyeztetési funkciók ellátására.

Tekintve, hogy a tanácsok saját gazdasági feladatai mindenekelőtt a lakossági infrastruktúra és ellátottság köré szerveződnek, az *érdek-*

és „függése". Ilyen veszély érzékelhető a megyeszékhely városok és az adott megye többi települése vagy a városok és a városkörnyékhez tartozó falvak viszonyában. Ez utóbbi relációban a tervezett úgyne-*egyeztetés tárgya* (a konfliktusok tárgya) jelenleg és várhatóan is a *településfejlesztési* érdekek és feladatok. Érdekkülönbségek ezen a területen például a következő metszetekben (alanyok között) figyelhetők meg:

- a tanácsrendszer szintjei között, vertikálisan (megyék, városkörnyékek, helyi tanácsok);
- az egyes tanácsszinteken belül, horizontális „verseny" formájában;
- az egyes infrastrukturális ágazatok (illetve ezek országos és tanácsi szervezeti képviselői) között;
- a tanácsi szektor (mint megrendelő) és a kivitelező építőipar szervezetei között;
- a szakigazgatási apparátus és a testületek között;
- az érintett lakosság és a tanácsi szervek, intézmények között.

A felsorolás természetesen nem teljes — itt csupán az első háromként említett konfliktustípus kezelésének szervezeti feltételeiről ejtenék szót.

A vertikális érdekütközések tere, gyakorisága nagymértékben attól függ, hogy a településfejlesztés (településhálózat-fejlesztés) feladataiban milyen döntési munkamegosztás érvényesül. Amennyiben sikerül közelíteni a tanácsok gazdasági szabályozásának korszerűsítése elé kitűzött célt, a szabad rendelkezésű helyi források szerepének jelentős növekedését, a vertikális konfliktusok tárgyai „megritkulhatnak". Ha tudniillik a felhasználható forrásokat nem egyedi elosztási döntésekkel allokálják, hanem — legalábbis jó részük — normatív szabályozás alapján kerülnek az azokat hasznosító tanácsokhoz, akkor mind a helyi-területi-országos relációban, mind a horizontális relációkban csökken az eseti konfliktusok esélye. (Egy ilyen szabályozás természetesen maga sem egyéb, mint egy konfliktustípus kompromisszumos kezelésmódja, azaz a szabályozás kialakítása éles érdekütközéssel jár, hogy a megoldás azután — egy időre — mintegy „elejét vegye" az ütközések lehetőségének.)

Az egyedi döntések azonban természetesen nem iktathatók ki a településhálózat-fejlesztés döntési mechanizmusai közül. A vertikum egyes szintjein más és más szintű és tartalmú érdekeket kell figyelembe venni. Nem is ezek „megfeleltetése" lenne az érdekegyeztetés célja, hanem csupán az, hogy a hierarchikus szervezeti struktúrából ne következzék az egyes települések hasonló alá-fölérendeltségi viszonya, „felsőbbsége"

vihetnének közelebb a realizáláshoz. Külön érdekegyeztetési eljárások és intézmények helyett tehát ez a konfliktustípus (is) bizonyos gazdasági szabályozási módszerekkel látszik a legésszerűbben kezelhetőnek. vezett *városkörnyéki (koordinációs) bizottságok* a területi érdekegyeztetés újfajta, talán modellnek is tekinthető kísérletét jelenthetik majd. A bizottságok a városkörnyékhez tartozó községi tanácsok elnökeiből állnak, és véleményezniük kell minden olyan *városi* fejlesztési-szervezési programot (előterjesztést), amely a városkörnyék településeinek ellátására is hatással lehet. Szerepük a középtávú és éves tervezési folyamatban is fontosnak ígérkezik, így nemcsak a város-község viszonylatban, hanem a községek közötti horizontális „versenyben" is az érdekek ütközésének új típusú fórumaként működhetnek. Egyelőre ugyanis ez az egyetlen — még csak tervezett — szervezeti forma, ahol a horizontális területi érdeküköztetés nyíltan, az érintettek mindegyikének egyidejű részvételével történnék. (A jelenlegi tervezési gyakorlatban a magasabb szintek az alacsonyabbakkal külön-külön tárgyalnak, egyeztetnek.) Érdemesnek látszik megvizsgálni, hogy az egyeztetés hasonló nyíltsága hogyan lenne megteremthető más szinteken (megyék között, országos, illetve megyei szinten) is. Ebben jelentős szerepet játszhatnának például a tanácsok említett országos szövetségének megyei-területi szervei. A legalsó tanácsszinten ugyanis szintén hasonló irányú változások várhatók — a társközségi elöljáróságok politikai súlya lényegesen nagyobbnak ígérkezik az eddigi tanácstagi csoportokénál.

A tanácsok megnövekedett fejlesztési-gazdálkodási önállósága az ágazatközi egyeztetés számos nehézségén is átsegítheti ezt a rendszert. Erősen centralizált források esetén ugyanis az országos szintű ágazati egyeztetések nemcsak megelőzik a tervek területi „lebontását", hanem azok naturális tartalmát, sőt valamelyest a településhálózati allokációt is meghatározzák. Így az országos szinten optimális ágazati fejlesztési arányok mintegy diszkreditálják az alsóbb szinteken érvényesítendő preferencia-rendszert, holott az, a helyi igényektől függően, sok helyütt esetleg egészen más naturális-ágazati összetételt kívánna. A több helyi rendelkezésű forrás alapot nyújthat a tervezés „alulról indításához" is — az így elképzelt helyi arányok megyénként összegződve azután éppen e középszinten ütközhetnének a központi elképzelésekkel. Ez redukálná az ágazatközi „verseny" terét, s így a területi-települési érdekeket nem metszenék keresztbe, illetve nem dominálhatnák ágazati érdek- és politikai erőviszonyok. Természetesen az egyes társadalompolitikai célkitűzések kiemelése továbbra is indokolt, amit pályázatok, céltámogatások

ELŐRERENDEZŐDÉS*

Az elmúlt hetekben, mint ismeretes, várossá avattak 41 községet, három megyeszékhelyt pedig megyei várossá „léptettek elő". Kevésbé közismert, bár a *Magyar Hírlap* időnként beszámol róla, hogy a megyei tanácsok szakapparátusában szervezeti „korszerűsítés" folyik, osztályokat vonnak össze és különítenek el, új néven új szervezeti egységek lépnek működésbe.

A helyi és területi közigazgatás éppúgy reformra szorul, mint országunkban annyi minden. A közigazgatás reformja szerves része a politikai intézményrendszer megújításának. Egyöntetű és hivatalosan is hangoztatott vélemény, hogy e reform kívánatos iránya csak az *önkormányzati* közigazgatás lehet. Ebben egyrészt a helyi (települési) önkormányzatok egyenjogúságára, másrészt a hierarchikus viszonyok lazítására, sőt felszámolására van szükség. Az egyenlő jogokkal felruházott települési tanácsok között nem lehetnek „még egyenlőbbek"; a *városi* és a *községi* jogállás közötti különbségeket meg kell szüntetni. Egyúttal újra kell értékelni és szabályozni a *megyék* sokat vitatott közigazgatási szerepét is. Ha a megyék önkormányzati egységek maradnak (sokan ennek célszerűségét is vitatják), arra érdemes törekedni, hogy a területi önkormányzatok (és apparátusaik) ne legyenek a fölöttesei a falvak és a városok helyi önkormányzatainak. Lassan és kis lépésekben ugyan, de a tanácsrendszer változásai az utóbbi tíz évben ebbe az irányba mutattak; csökkentek a városi és a községi jogállás tartalmi eltérései, és valamelyest növekedett a helyi tanácsok önállósága, lazult és szabályozottabbá vált a megyéknek való alárendeltségük.

A jelenlegi és a közelmúltbeli változások azonban fékezik ezt a folyamatot, és rontják az esélyeit annak, hogy egy eljövendő szabályozás

* Megjelent a *Magyar Nemzet* 1989. 47. számában.

(új tanácstörvény vagy önkormányzati törvény) demokratikus önkormányzati koncepciója realitássá válhassék.

Mi lehet az említett változások „haszna"? És mik a veszélyei?

Ha ma egy község várossá szeretne válni, az teljesen érthető és racionális törekvés. Azonnal vagy rövid távon ebből anyagi előnyök nem származnak, de hosszabb távon igen. A megyei tanácsok nagyobb összegű, úgynevezett fejkvótás pénzt és többféle fejlesztési céltámogatást juttatnak nekik — legalábbis a *mai* pénzügyi tervezési rendszer szabályai szerint. Szakapparátusukat valamelyest növelhetik, osztályokra tagolhatják, ezek élére osztályvezetőket nevezhetnek ki stb. És nemcsak a település „rangja", hanem vezetőinek rangja, pozíciója is emelkedik így. Ugyancsak: a *mai* gyakorlat szerint.

Ennek az indokolt törekvésnek *most* azért volt mégis hiba engedni, mert minden egyes új várossá nyilvánítás aláhúzza, megerősíti, hogy ennek *van gyakorlati jelentősége*. Nem mindegy, hogy község vagy város-e egy település közigazgatási jogállása. Márpedig, ha azt szeretnénk, hogy mindegy legyen, akkor ez a szimbolikus „előléptetés" időszerűtlen. (Függetlenül az adott települések jogos és indokolt fejlődési igényeitől.) Ez a politikai gesztus tehát vagy olyasmivel általtatja a most várossá „emelt" településeket, amit később majd nem ad meg, vagy éppenséggel konzerválja és megerősíti a községek és a városok megítélése közötti tartalmi különbségeket.

Hasonló a helyzet a három új megyei várossal is. A többi megyeszékhelyhez (egyáltalán, a többi városhoz) képest sok többletjoga a megyei városoknak ma már tulajdonképpen nincs. Eltérő bennük a jogorvoslati rendszer, és kivételes a szakapparátus felépítése, mert úgynevezett megyei városi hivatalokat működtethetnek a hatósági tevékenység ellátására. Így ezeknek a városoknak lényegében közel megduplázott apparátusuk van. A „rang" növelése mellett ez lehet a másik érthető — bár kevésbé méltányolható — indíték: a megyei városi hivatalok felállításával most növekedhet e nagyvárosok tanácsi apparátusa. (Ami részben vagy egészében lehet nagyon is indokolt.)

Ehhez viszont már *megyei* érdekek is csatlakoznak. A megyék számára a közigazgatás önkormányzati tartalmú reformja politikai befolyásuk gyengülését helyezi kilátásba. Egyes feladataik a helyi tanácsokhoz kerülhetnek, másokról pedig kiderülhet, hogy nem önkormányzati funkciók, s ezért a tanácsokról le kell majd választani őket. Ha a helyi önkormányzati szintnek a megyék már nem lesznek fölérendelve, akkor megszűnhetnek olyan apparátusi feladatok is, amelyek egyes helyi tevékenységek irányításából, ellenőrzéséből, vagy akár csak azok

segítéséből állanak. Ezzel *munkakörök* válnak fölöslegessé. Mivel az új megyei városok egyben megyeszékhelyek is, meglehet, hogy a megyei apparátusok egy részét ezekben a városokban ilyen módon próbálják meg „átmenteni" a növekvő városi szakapparátusokba.

Mindez szintén teljesen érthető, akárcsak a megyei apparátusok divattá váló átszervezése, „szervezeti korszerűsítése" is. Nem valószínű, hogy ez tartalmi ésszerűsítést is jelent, bár az indokai között szerepelnek a kétszintű igazgatásra való áttérés követelményei is. (A városok teljes kiiktatása a hierarchikus láncolatból némileg szaporítja a megyei teendőket.) Mindenesetre a törekvés érzékelhető, *valami történik*, az élet pezseg. Még az is lehet, hogy *hosszú távon* ezek racionális változásoknak bizonyulnának — csak az nem valószínű, hogy e szervezetek számára létezik hosszú táv. Ezért ezek az átszervezések is részben (ön)áltatások, részben mesterséges, látszatváltozások. Ha viszont megtörténnek, az okkal semlegesíti majd (egy-másfél év múlva) a valóságos változásokat, egy új tanácstörvény hatásait. Minthogy a közigazgatásnak s a benne dolgozóknak is nagy szükségük van a stabilitásra, biztonságra, kivédhetetlenül jogos lesz majd az az ellenérv, hogy „ne bolondítsuk már újra egy új átszervezéssel a közigazgatási szakapparátusokat". Holott *most* nem kellene bolondítani őket. Végül is mindezek a törekvések és látszattörténések *előre elszabotálják*, csonkíthatják a kívánatos és küszöbön álló önkormányzati reformot.

Szomorúan érdekes újság, hogy a falunak „maradó" települések tanácsai pedig — részben a Hazafias Népfront segítségével — ugyancsak védekező szervezeti lépésre készülődnek: *faluszövetséget* kívánnak alakítani. Bármennyire békésnek gondolják is az együttműködést a városok hasonló szövetségével (ilyen már a Magyar Urbanisztikai Társaságon belül működik), ésszerűbb lenne együtt fellépve Országos Önkormányzati Szövetséget alapítaniuk. Erre a tanácsok ugyancsak kaptak már elvi jellegű kormányzati biztatást. Külön-külön e két szövetség ugyanis gyengébbnek ígérkezik, mint együtt lehetnének. Viszont meg kell hagyni, a falvak védekező gesztusa is indokolt: az Országos Önkormányzati Szövetség megalakulása késik, a falvak fejlesztési hátrányai pedig folyamatosak. Ez is „előreszaladás", némi türelmetlenséggel és bizalmatlansággal vegyítve. Kiszámítható, hogy éppenséggel tovább halasztja egy valóban hatékony önkormányzati érdekszövetség megszületését.

Így hát mindenki védekezik: a városok és megyék saját relatív előnyeiket konzerváló módon, a falvak olyan érdekképviselet céljából, amely erősebb lenne, ha a városokat *is* védené. A tendencia ugyanaz,

akár a kormányzat hátrál egy kicsit, akár néhány falusi vezető kezd kétségbeesett akcióba.

A készülő tanácstörvény alapelveit, fő törekvéseit és irányát mihamar nyilvánosságra kellene hozni. Ezen belül az új városok, az új megyei városok és a megyei apparátusok számára is jelezni lehetne, hogy egy önkormányzati közigazgatási szabályozás *szervezetalakítási szabadságot* ad majd a tanácsoknak. (Az apparátus ésszerű bővítéséhez tehát nem lesz szükség várossá/megyei várossá nyilvánításra.) Jelezni lehetne, hogy a településfejlődést nem városi előjogokkal kell majd alátámasztani, hanem azáltal *lehet,* hogy az önkormányzatok anyagi forrásai lakosságuk, településük anyagi erejével lesznek arányosak. Ugyanakkor a „város" szót sem akarja senki kitörölni a magyar (közigazgatási) nyelvből. Csak éppen ehhez többletjogok nem tapadhatnak, a kritériumát pedig mechanikussá kell egyszerűsíteni: például lehessen város minden 5000 lakosnál népesebb település.

E legutóbbi hibás politikai döntésekben ismét az történik, hogy a kormányzat enged az ijedt, pozícióit védelmező s ezért „előreszaladó" politikai „középmezőnynek". Miközben ő maga esetleg csakugyan egy progresszív reformot szorgalmaz, új szabályozást (tanácstörvényt) készít elő. Ha ezt nem a szokott titkolózó módján tenné, hanem nyilvánosan, ha az egzisztenciálisan érdekelt apparátusok perspektíváival is foglalkozna, akkor ezekben nem ébresztene bizonytalanságot, nem váltana ki preventív védekezési reakciókat, hanem éppenséggel szándékainak hozzáértő szövetségeseit szaporítaná. Így viszont csak a rettegő és bizalmatlan ellenfeleket szaporítja.

ÖNKORMÁNYZATI VÁLASZTÉK*

Az országgyűlési választásokat követően még ebben az évben helyhatósági választásokat is kell tartani. A Belügyminisztériumban elkészült az önkormányzati törvény úgynevezett szabályozási *koncepciója.* Egy ilyen szöveg arra szolgál, hogy lehetőleg *közérthető* módon elmagyarázza, *miről szól majd a törvény,* milyen változásokat céloz meg, miféle megoldásokat ajánl és foglal keretbe. Ezt a koncepciót kedden (február 6-án) nyilvánosságra hozták, s így lehetőség nyílik arra, hogy a különböző politikai erők még a választási kampány idején megvitathassák.

Az elképzelés szerint az eddigi tanácsrendszert egy új, demokratikus elveken nyugvó, modern önkormányzati rendszer váltja föl — ez az, amiben nyilvánvalóan minden párt egyetért.

A vitatott kérdések között a következőket látom olyannak, amelyek igazán fontosak és róluk élesen eltérő álláspontok fogalmazódtak meg.

1. Mi történjék a megyékkel? Erre a problémára négy, lényegében egyaránt megalapozott és reális megoldás kínálkozik. Az *első* szerint a megyék továbbra is önálló önkormányzati szintként működjenek. Legyen tehát választott (bár esetleg a lakosság által közvetlenül választott) képviselőtestületük, de feladataik előírásában meg kell „tisztítani" őket az eddigi funkcióhalmozástól, s így gyengíteni kell a megyei hatalomkoncentrációt. Ezek a megyék ugyanakkor nem lehetnek a helyi önkormányzatok hierarchikus „főnökei". Három nagy feladatkörük volna: a helyi önkormányzatok közös érdekképviselete, a körzeti jellegű, hatókörű intézmények (szociális otthonok, középiskolák, szakrendelők stb.) működtetése, végül az elmaradott települések segítése, a megye területén lévő fejlettségi különbségek mérséklése.

A *második* megyeváltozat ugyancsak önkormányzati megyével számol, de a felsorolt három feladatkör közül az utolsót nem bízná a

* Megjelent a *Beszélő* 1990. február 12-i számában.

megyékre. A területi kiegyenlítés, a megyei szintű településfejlesztés ugyanis külön pénzeszközöket igényel — a változat megfogalmazói szerint ez a funkció pedig óhatatlanul visszahozná vagy konzerválná a megyék eddigi elosztó (ha tetszik: újraelosztó) hatalmát. E felfogás szerint a megyei és a helyi önkormányzatok közötti munkamegosztást oly módon is világossá kell tenni, hogy a megyéknek ne lehessen fejlesztési kompetenciájuk az alapvetően helyi jellegű feladatokban.

A *harmadik* megyeváltozat már nem hagyná meg a megyéket önálló közjogi szintnek, hanem a körzeti, közös intézmények fenntartására szövetkező *társulásként* képzeli el a működésüket. A társulás kizárólag néhány intézmény- illetve szolgáltatásfajta közös működtetése céljából alakulna. Pénzforrásai részint állami támogatásból, részben a tagönkormányzatok által összeadott helyi bevételekből állnának. (Az első két változat, az önkormányzati megyék esetén a megyéket mint önkormányzati egységeket saját jogú bevételek — részesedés az adóbevételekből — illetnék meg.) A települések számára kötelező volna társulni, de ez a megoldás meglehetősen nagy szabadságot hagyna a megyehatárok, általában a területi beosztás újrarendezéséhez.

Végül a *negyedik* megyeváltozatban egyáltalán nem látják szükségesnek, hogy az említett három funkció közül bármelyiket is megyei szintű szervezet lássa el. Az érdekképviseletet az önkormányzatok területi szövetségeire, a területfejlesztést a központi szabályozásra lehetne bízni, míg a körzeti szolgáltatásokat azok a helyi önkormányzatok működtetnék, ahol az adott intézmény van. Így megyei szinten csupán az államigazgatás dekoncentrált hivatalai működnének, de önkormányzati testület vagy társulás nem. (Ötödik változatként vázlatosan megfogalmazódott a „képviseleti megye" koncepciója is, amelynek testülete csak érdekképviseleti szerepet játszana. A megyék feladata, ha jól értem a felfogás logikáját, az volna, hogy az Országgyűlés mellett a kormányzatot ellenőrző hatalmi ellensúlyként szerepeljenek. Ez lényegében „felsőházi" funkció.)

Meg kell jegyeznem, hogy a harmadik és negyedik változathoz hasonló rendszer — tehát olyan, ahol csak egyetlen önkormányzati szint, a települések önkormányzatai működnének — sehol sincs. Ez viszont nem jelenti azt, hogy ne lehetne kidolgozni és kipróbálni valamelyiküket. A három említett feladatkör számára azonban bármely változatban megnyugtató módon „gazdát" kell találni.

2. Éles viták várhatók abban a kérdésben is, hogy miként juthatnának ismét saját *vagyonhoz* az önkormányzatok. Pontosabban: *mi kerüljön önkormányzati tulajdonba?* (Itt elsősorban a föld és telkek

tulajdonlásáról, továbbá a mai tanácsi vállalatok tulajdonjogáról van szó.) A kérdést nyilvánvalóan a tulajdonreform keretein belül kell tisztázni. Az álláspontok két szélsőség között mozognak. Az egyik szélsőség szerint a helyi önkormányzat közigazgatási határán belül *minden* föld és telek váljék önkormányzati tulajdonná. (Kivéve természetesen a magán- és szövetkezeti tulajdonú területeket, valamint azt, amit a törvények állami tulajdonnak hagynak meg.) Ebben az esetben például a mai állami gazdaságok földjének tulajdonjoga az önkormányzatokra szállna. Ezenkívül az átalakulás során az önkormányzatok — telkeik értékének arányában — a termelő *vállalkozások résztulajdonosaivá* is válnának. Ez a termelő vagyonrész tehát profitbevételekhez juttathatná őket. A másik véglet az a megoldás, amely szerint csak a saját kezelésükben levő — alapvetően nem termelő hasznosítású — és a használaton kívüli állami földek/telkek kerülnének az önkormányzatok tulajdonába. A többi földterület után viszont az önkormányzatok adóbevételeket húzhatnak. Az első megoldás tehát vállalkozói résztulajdonosként, a második közhatalomként fogja fel a helyi önkormányzatokat.

3. Több nyitott kérdés van az *önkormányzati szervezet* kialakításának problémakörében is. Közvetlenül válasszák-e meg a polgármestereket vagy közvetve? Ki vezesse az önkormányzatok hivatalát, szakapparátusát? Szükség van-e végrehajtó bizottságokra? És ha általában és kötelezően nincs rájuk szükség, biztos, hogy így áll a helyzet a nagyobb városokban is? Hát a megyékben — feltéve, hogy lesznek megyei képviselőtestületek?

4. Legalább három változat javasolható a *főváros* sajátos önkormányzati rendszerének új megoldására is. Az *első* szerint az önkormányzati jogok elsődleges címzettje a fővárosi képviselőtestület lenne, amely leadhat, átadhat feladatokat és eszközöket a kerületi választmányoknak. (Egyúttal néhány kerületet összevonnának.) A feladatok megosztását a főváros saját szabályrendeletében rendezné. (Ez a Fővárosi Tanács elképzelése.) A *második* változat a belső kerületeket egyetlen „City"-vé összevonva s önkormányzati alapegységnek kezelve újrarendezné a mai kerületbeosztást. A külső kerületek is a Cityvel azonos jogkörű alapönkormányzatok lennének. Második szintként megalakítanák a fővárosi városközösséget (ez is közjogi egység), amelyhez a kerületek kötelező jelleggel társulnának. A *harmadik* javaslat szerint szigorúan kétszintű önkormányzati rendszert kellene kialakítani: a mai kerületbeosztáshoz képest a nagy kerületek több kisebb kerületi egységre darabolódnának (önálló városrészek, nagyobb lakótelepek stb.). Ezen a szinten a képviselőtestületeket némileg szűkített, de garantált

önkormányzati jogok illetnék meg. A második szint lenne a főváros, amelynek ebben a szerkezetben is (akár az előzőben) maradna némi redisztribúciós jogköre, de fő feladata az egész városra kiterjedő szolgáltatások koordinálása és megszervezése volna. A második és a harmadik változat oly módon érintené a főváros körüli agglomeráció településeit, hogy ez Pest megyét jóval kisebb (és így speciális szerkezetű) megyévé formálná át.

5. További kérdéseket vetnek föl a helyi *választási rendszer* elveinek problémái, az ország közigazgatási *területbeosztása* (illetve ennek átrendezése), általában az új rendszerre történő *átmenet* is. Elképzelhető ugyanis, hogy első alkalommal csupán abból a célból történnek meg a választások, hogy legyenek *politikailag legitim szereplői* a hosszabb távú megoldások megvitatásának, kialakításának. Az Országgyűlés tulajdonképpen csak mozgásteret és -formákat kínálhat; a rendszer valószínűleg fokozatosan épül majd ki.

Végül ide kívánkozik még egy megjegyzés az elsorolt kérdések megvitatása elé. Nyilvánvaló, hogy minden egyes párt a programjában, koncepcióiban igyekszik megkülönböztetni magát a többitől. Ennek már az is ellentmondhat, hogy egyszersmind igyekszik népszerű gondolatokat képviselni. De mert ezekben a kérdésekben nincsen egyetlen üdvözítő megoldás, hanem többféle, egyaránt élhető modell létezik, senkinek sem kellene kétségbeesnie attól, hogy kiderül: történetesen egyetért akár a legádázabb politikai ellenfelével is. Csupán emiatt nem kellene elriadni egyetlen racionális gondolattól sem. A politikai élet most *csatatér* — de nem lesz örökké az. Idővel nem a hatalom lesz a tét, hanem az, hogy az országnak jó törvényei legyenek. Lehet rá tréningezni. Máris elkezdődhetnének a különböző politikai értékektől motivált *tárgyi viták*. Ezekben az igazságot nem ragozzuk.

HORVÁTH M. TAMÁS

UTÓSZÓ
VÁGI GÁBOR TANULMÁNYKÖTETÉHEZ

„Az embernek számot kell vetnie azzal, hogy esetleg többet nem írja le azt a szót: *tanács*." Néhány évvel ezelőtt, egy közös munkahelyi konfliktus után tette Vági Gábor ezt a tárgyilagos megjegyzést. Meghökkentő volt, hogy ő, akinek településszociológiai és -gazdálkodási tanulmányait a szűk céhen kívül jóval szélesebb körben ismerték, olvasták és elismerték; akinek szaktudását, legalábbis folyosói szinten, az úgynevezett szakma evidenciaként tartotta számon — hogyan dobhatná el ilyen könnyedén foglalkozását? Akkor nem értettem.

Pedig megtehette volna, mert szuverén alkotó volt. Közgazdász, szociológus, közigazgatási szakember, publicista. Kutató, javaslatokat kidolgozó szakértő, ellenzéki politikus. Mindezen jelölések azonban önmagukban csupán virtuális képek róla. Csupa nem szerette szerep, amelyekbe mindig csak addig akart volna belebújni, amíg önmagából felszínre nem hozta, amit éppen kifejeznivalónak gondolt.

Mostantól fogva nem tudhatunk már meg róla, tőle többet. Váratlanul, 42 éves korában halt meg, 1990. május 4-én. Ránk, többiekre maradt összegyűjteni az összegyűjthetőt.

Jelen kötet Vági Gábor *egyik* megnyilvánulási formáját: a kutatóét, és egyik szakterületét: a közigazgatásit igyekszik összegezni. Közigazgatási tárgyú írásait és tanulmányait tematikus válogatásban tesszük közzé. A kiadatlan vagy kis példányszámú szakfolyóiratokban megjelent tanulmányok, az utólag nehezen hozzáférhető újságcikkek kötetbe rendezése így most lehetővé teszi, hogy a szélesebb olvasóközönség is megismerkedhessen velük.

Van azonban valami, amit a válogatás nehezen tud kifejezni. Azt a környezetet, amelyben a művek születtek, és amelyre a művek szerzője

— egyszerre, egycentrumúan és sokarcúan — reagált. A skála sokszínű, részben történelmünk újabb fejleményei tették azzá: a földalatti nyilvánosság ellenzéki megszólalásaitól a hetvenes-nyolcvanas évek éles sajtóvitáin át, kormányjavaslatok „lobbyzásán" keresztül egészen nagygyűlési beszédekig, liberális pártok programtervezeteinek elkészítéséig terjed.

A tanulmányok politikai környezetét és abban Vági Gábor szerepét felidézendő, vegyük példának a következő két töredéket.

„Igaz ugyan, hogy [helyi] pártközi tárgyalásokba kell kezdeni azokban a kérdésekben, hogy mekkora legyen az [önkormányzati] testület, mi legyen a forma, milyen a választási földrajz. Azonban ezek a tárgyalások nem léphetnek a tanácsok helyébe, hanem *azok mellett* kell működniük, hogy a dolog a törvényességet és a törvényesség látszatát is meg tudja őrizni."

(Elhangzott a Szabad Demokraták Szövetsége küldöttgyűlésén, 1990. április 22-én.)

„Tudomásul kell venni, legalábbis vita kérdése ma ebben az országban, hogy a lejáró mandátumú tanácsok politikailag mennyire legitimek. Ha vitatható, akkor valószínűleg gyengült a legitimitásuk. Ugyanakkor [...] azok a politikai pártok, amelyek helyi képviselői egyelőre nem választottak valamilyen közakarat által, ugyancsak nem legitimek *még*.

A *TÖOSZ* [Tanácsi Önkormányzatok Országos Szövetsége] állásfoglalása akkor lenne konstruktív, ha felajánlaná ennek a kétféle legitimitásnak a kombinálását. [...] Olyan kérdésekben, minthogy hány helyi képviselői mandátum legyen, milyen legyen a választási térkép stb. — a pártok közreműködése erősítené a választási előkészületek legitimitását.

A pártok [így] [...] a Szabad Demokraták Szövetsége múlt heti küldöttgyűlése is megerősítette, hogy úgy gondolják, meg kell hosszabbítani a tanácsok mandátumát.

Azt gondolom, hogy [...] *viszonozni* lehetne ezt a gesztust — és ez politikai bölcsességre vallana. Nem tenne jót, mintha úgy nézne ki, hogy ez a szervezet nem veszi tudomásul a helyi politikai pártok létezését. Éppenséggel kiegyensúlyozásra van szükség."

Elhangzott a Tanácsi Önkormányzatok Országos Szövetsége közgyűlésén, 1990. április 27-én.)

Az idézetek Vági Gábor beszédeiből valók, amelyeket két, egymástól olyan távol eső szervezet közgyűlésén mondott el, mint amilyen a „régi" tanácselnököket tömörítő tanácsi érdekszövetségé, illetve az országgyűlési választásokon már új legitimitást szerző legerősebb ellenzéki párté, a szabad demokratáké. Valóságos közvetítés volt ez az átmenet legitimációjának megőrzése érdekében.

Pedig milyen *távol állt tőle* az efféle *politikai taktikázás.* Ha úgy vesszük, nem is csinálta valami ügyesen. Mindig a nyilvánosság előtt, mindig nyílt kártyákkal. Megmosolyogtató.

Szükségből vállalt szerepe volt ez. Az új rendszernek, az új keletű nyilvánosságnak még nem voltak meg a maga szakavatott politikusai. Ma is épp hogy csak elkezdődött a mentalitásban, fellépésben alkalmas emberek kiválasztódása. Mellettük-közöttük persze az olyan „alkalmasoké" is, akiknek megnyilvánulásai, harcosan érdekvédelmi megnyilatkozásai mögött saját érvényesülésük útjának egyengetése sejlik.

A háttérben végzett *szakértői munka* egy fokkal kevésbé volt idegen Vági Gábor alkatától. Ő a liberális pártok közigazgatási szakértője volt, olyan korban, 1988–1990 között, amikor a pártok létükért, majd azonosságukért harcoltak. Amikor a politikai törekvések még alig-alig részleteződtek szakterületek szerint, amikor — érthetően — nem nagyon volt fogadókészség társadalmi részletproblémák kezelése iránt, hiszen a politikai lét vagy nemlét, a felszínen maradás vagy az eltűnés forgott kockán.

A néhány oldalas programok, röplapok, jelszavak korában persze jó volt látni, ha egy-egy szöveget olyasvalaki írt, akiről tudnivaló volt, hogy megvan hozzá a tudásbeli aranyfedezete. Neki megvolt: másfél évtizedes kritikai és javaslattevő szerep, amelynek értékelése az ellenzékiként való megbélyegzéstől az agyonhallgatáson át a soha értékén el nem ismert elfogadásig terjedt. Magányos volt kritikai közgazdasági rendszerelemzőnek és javaslattevőnek is.

Ilyen irányú működése a hetvenes évekre nyúlik vissza. Az akkori településhálózat-fejlesztési elképzelés hierarchikus rendbe sorozta be a lakóhelyeket. Minősítette őket fontosság és ebből következően (!) fejlesztendőség szempontjából. A döntéssorozat különös elegye volt a tudományos és tervezői megalapozásnak és a ráépülő, majd tőle elszakadó, önálló életre kelő politikai határozásnak. Végeredményben a redisztribúció újabb, szakracionalitásokat ürügyül felhasználó szisztémája bontakozott ki. Ennek a rendszernek sokak által való bírálata ugyanakkor több irányban is új településgazdálkodási alapok kezdeti megfogalmazásához adott kiindulópontot.

Vági Gábor felfogásában már ekkor egyértelmű, hogy a terület- és településfejlesztés alapegységeivé a településeknek kell lenniük. Ez pedig úgy érhető el, ha a pénzeszközök fölötti rendelkezés mechanizmusa, hatalmi szerkezete megváltozik.

A hatalmi berendezkedést *közgazdászként* a technokrata álarcában támadhatta csak: a gazdaságszabályozás rendszerének kritikájával, látens preferenciáinak leleplezésével. Szakracionális ellenjavaslataival viszont megalapozta egy új hatalmi szerkezet — most látjuk csak: egy másik rendszer — lehetséges gazdálkodási bázisát.

Mik voltak e *szakracionális megközelítés* alappontjai? Talán kettőt érdemes kiemelni. Először is, a tanácsi fejlesztések pénzügyi feltételeinek *jobban kell kötődniük a településen képződött forrásokhoz*, vagyis a helyben termelt jövedelemhez. Ez azt jelenti, hogy ne a központi generális elvonás–szelektív visszajuttatás rendszere határozza meg a településgazdasági potenciált, hanem fejeződjék ki: a település a gazdálkodás térbeli kerete.

Önmagában ez az elv azonban még nem elégséges a települési önállóság gazdasági megalapozásához. Hiszen a falvak legnagyobb része nem rendelkezik számottevő jövedelemtermelő lehetőséggel: vállalatokkal, nagy nyereségű üzemekkel. Szükség van tehát a központi újraelosztásra. Csakhogy — s ez Vági Gábor felfogásában a második alapelem — az egyedi döntések rendszerét felváltó *új típusú elosztási szabályozás* mellett.

E két tétel szorosan összefügg. Egyidejűleg kell biztosítani a helyi (saját) bevételek mellett a településen képződő lakossági és gazdálkodói adóbefizetések meghatározott hányadának (az úgynevezett megosztott bevételeknek) nagyobb mértékű helybenhagyását, másfelől pedig a központi költségvetési támogatások (állami támogatások) rendszerének átalakítását. Vági Gábor szerint tehát a kulcskérdés nem az állami támogatások volumenének csökkentése, még kevésbé eltűntetése volt, hanem mindkét fő bevételi kör tartalmainak egyenkénti újraértelmezése. Ebből természetesen következmények származnak a költségvetési támogatások és a megosztott bevételek közötti *viszonyra* nézve is. Kiegyensúlyozottá válik ugyanis e kettő kapcsolata, aránya. Lényeges azonban e kiegyensúlyozottság hangsúlyozása az egyik vagy a másik egyoldalú túlsúlyosságával szemben.

Vági Gábor javaslatai kezdetben minden oldalról falakba ütköztek, erős kritika tárgyai voltak. Később azonban szinte észrevétlenül, minden különösebb elismerés nélkül kezdtek átszivárogni a szakmai köztudatba. Vagy csak „az idők" változtak meg? Ma már nehéz kinyomozni.

A tanácsi fejlesztések szabályozási rendszerének *1986. évi reformja* mindenestre elveiben már kétségkívül elfogadott valamit a fent jelzett teóriából, még ha felemásan, kompromisszumokkal terhelten történt is ez. A tanácsi pénzek egyik részét a korábbihoz képest jóval liberálisabban próbálták meg szabályozni. A fejlesztésekre szánt központi hozzájárulást egységes, normatív alapon igyekeztek a települések rendelkezésére bocsátani. A célokhoz rendelt, kiegészítő jellegű támogatásokat pedig nyilvános és egységes pályázati feltételeknek való megfeleléshez kötötték.

Mivel azonban a politikai szférához a késő Kádár-kor vezető rétege nem akart radikálisan hozzányúlni, a nálunk jól ismert recept szerint a helyi gazdálkodás rendszerét továbbra is különböző fékekkel korlátozták. Éppen Vági Gábor mutatott rá[1] kíméletlenül ennek a mechanizmus egészét lerontó hatásaira.

Ellentmondásokkal terhelt reformszerep volt a Vági Gáboré. Persze „rendszerváltott" korunk rá a példa, mikor nem ellentmondásos egy szakember tanácsadói szerepköre? Az övé akkor mégis azért volt különleges, mert egyszerre maradt marginális, sanda szemmel követett ellenzéki és szigorú értelemben vett intézeti szakértő. A kettő úgy jött össze, hogy függetlenségét státusában és véleményalkotásában mindennél jobban vigyázta. Ennek a méltánylás, az elismerés hiánya lett az ára. Másfelől és ezzel egyidejüleg azonban az idők során valahogy hallgatni kezdtek rá. Nem ő változott, a kor próbált — meglehetősen lomhán — igazodni hozzá.

A tanácsi gazdálkodás rendszerének *átfogó átalakítására* Vági Gábor 1986-ban tett javaslatot.[2] Koncepciója elsősorban a szabályozórendszer átalakítására vonatkozott. Ezzel összefüggésben azonban kitért a döntési mechanizmus, a tanácsi szintek, a lakossági szolgáltatások szervezésének alapkérdéseire is.

Akkoriban még nem nagyon lehetett számítani közeli rendszerváltásra. Ezért az elképzelés afféle koncepciózus reformjavaslat álarcát öltötte. Vági Gábor gondos részletességgel munkálta ki az akkori állapotról való áttérés módjait, a megrázkódtatásmentes átállás lehetőségeit. A javasolt szabályozórendszer esetleges bevezetése valóban az elmozdulás és egy hosszabb távú átalakulás lehetőségét nyitotta volna meg. A fejlődés végpontján a tanácsi pénzeszközök szabad felhasználása, másrészt az állami forráselosztás tanácstípusokat, településkategóriákat kedvezményező szerkezetének lebontása állt.

Az elképzelésnek ez azonban csak a minimuma volt. A benne rejlő perspektívák megelőlegezték az önkormányzati rendszerváltást. Mind-

ezt mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy az új politikai feltételek között az önkormányzati rendszert megalapozó munkálatok és koncepcióképzések során nem volt szükséges megváltoztatnia korábbi elképzelésének alapvonalát. A tulajdoni rendszer átalakítása, a privatizáció, a politikai hatalomváltás, az önkormányzatiság felértékelődése olyan közeget előlegezett meg, amelyhez jól illeszkedett ez a korai konstrukciós zárvány.

Vági Gábor koncepciójának lényege az volt, hogy a tanácsok önkormányzattá válásának gazdasági alapfeltétele a forrásszerkezet átalakítása, a központi támogatások szerepének és elosztási mechanizmusának gyökeres újraértelmezése.

Az újdonság erejével ható megállapítások leglényegesebbje az *állami hozzájárulás szerepének* a felfogása volt. A bevételi szerkezet helyben képződő forrásaira, ott az elvonás–újraelosztás korlátozására ugyanis a reformteóriák sora alapozódott. Az, hogy valaki az állami támogatást nem szükséges rosszként veszi számításba, hanem mint perspektivikus tényezőt kezeli, nem számított éppen népszerű gondolatnak a hazai településgazdasági elképzelések között; nyilván a gyakorlati tapasztalatok, aszocialista redisztribúció lokális kezdeményezéseket kioltó következményei nyomán.

Vági Gábor vállalta, hogy hangsúlyozza: szükség van a központi támogatásokra, arányaiban jelentős súlyukra a helyi kormányzatok forrásai körében. Tudta, hogy az elosztás rendszere, garantált mechanizmusai szervezeti, politikai értelemben megelőlegezik a rendszerváltást, hogy a gazdasági szabályozórendszerhez hozzánőhetnek a struktúra egyéb elemei.

Az állami támogatások szerepének ilyen értelmezése egyben igazodott a modern nyugat-európai államokban is alkalmazott modellek egyikéhez. Vági Gábor rendszerében a központi támogatás kiegészíti a helyben képződött forrásokat. Alapvetően felhasználói kötöttség nélkül, fejkvótaszerűen — tehát országosan egységes elvek alapján — illeti meg a településeket. Ezenkívül célhoz kötött és kiegyenlítő támogatásokat ismert el még, amelyeket nyilvános pályázati feltételek alapján, kiegészítő jelleggel, a feltételeknek való megfelelés esetén automatikusan nyerhetnek el az önkormányzatok.

A mechanizmus *technikája* ma már valóság. A tanácsok pénzellátása az 1990. évi költségvetés szerint már lényegében ezen az elven történik.

A technika azonban még kevés. Fontos minimum ugyan, ami a rendszer életképességét, alkalmazhatóságát bizonyítja. Önmagában ez is

jelentős teljesítmény, s talán rendszere megfogalmazásakor Vági Gábor maga is legfeljebb ennyire számíthatott.

Valójában azonban sokkal többet rejt magában ez a mechanizmus. Feltételez maga körül egy gyökeresen új döntési szerkezetet, önkormányzati környezetet, a hierarchia kiiktatását. Mindazt tehát, amiről az önkormányzati törvény előkészítése és vitái során oly sok szó esett.

Csak egyetlen példával illusztrálva a fentieket: a fejkvótás normatív támogatások összegének meghatározása parlamenti döntést igényel, ahol a fejkvóták fajtáinak megállapítása és mértékük meghatározása fontos elosztási-politikai döntés. A határozatot szabályozott tervezési mechanizmusnak, politikai érdekegyeztetésnek kell megelőznie, s csak politikai és érdekütköztető vita közegében lehet — törvényi formában — meghozni. Az így keletkezett döntési folyamatnak az az értelme, hogy ki lehet iktatni a további, nem nyilvános döntési pontokat, újraelosztási lépcsőket.

A fenti összefüggések, de a politikai környezetben lezajlott változások is, érthetően vezették oda Vági Gábort, hogy megkísérelje megalapozni a szélesebb körű, immár az önkormányzati szisztémának — most már nemcsak gazdasági, hanem teljes rendszerét. Számára a helyzet egyszerre volt késztető és foglyul ejtő. Bármennyire is óvakodott a javaslattal házaló, kijáró szakértő szerepétől, mint kompetens hozzáértőnek egyre inkább az önkormányzati szisztéma egészével kellett foglalkoznia. A politikai programok megkövetelték a teljes struktúráról való gondolkodást, habár nem díjazták a mögöttes részlettudások mélységét, a felelősségteljes visszafogottságot. Hiszen e kettő nélkül annyival könnyebb és látványosabb eredményt lehetett elérni...

Kutatóként, majd a szabad demokraták szakértőjeként vett részt az önkormányzati törvény szabályozási koncepciójának[3] kialakításában. A gazdálkodási fejezet (a szabályozórendszer témája) legnagyobb részben az ő műve volt. Ennek különös értékét az akkori állapot szerinti alternatívák iránti nyitottsága jelentette.

Befutott volna ezzel Vági Gábor? Ő aligha értékelte annak.

Ugyanebben az időben írta a következő sorokat:

> „Jobban szeretném, ha úgy élhetnék, hogy [...] csinálhatnám a dolgomat, s abba csak éppen annyira szűrődne be a politikum, amennyire muszáj. Egy szociológusnak számolnia kell azzal, hogy tudománya kritikai és reformertudomány, s így munkájának előbb-utóbb politikai vonatkozásai is támadnak — ezeket azonban már rábízhatná másokra. [...] Megfigyeléseinek politikai

tanulságait már nem az ő dolga volna megfogalmazni; s ha ezt mégis megteszi, nem az ő dolga volna reformjavaslatokat szegezni a kritizált jelenségek ellenébe; s ha még erre is hajlandó, nem az ő dolga volna a saját reformeszméinek érvényt szerezni, azokat gyakorlati cselekvésre lefordítani."

Aznapok. Századvég, 6–7. Bp. 1988. 5. old.)

Akárcsak javaslattevőként, *közgazdász kutatóként* is magányos volt, legalábbis a különállás értelmében. Az ő alapértékeit nem nagyon lehetett irányzatokhoz sorolni. Szenvedélyes tudományos és ezzel összefüggő publicisztikai viták részese volt. Olyan korban, amikor az éles megfogalmazás, ha nem éppen a hivatalos állásponté volt, nem lehetett divat.

Érdekes, hogy amennyire ideológiamentes tudott lenne alkalmazott kutatóként, javaslattevőként, amennyire pragmatikus volt költségvetési adatok és próbaszámítások elemzésekor, épp olyan szélsőségesen volt képes elkötelezett lenni cikkeiben, vitáiban.

Különösen fontos az a polémia, amelyben a hazánkban mintegy három évtizedes történelemmel rendelkező *reform-közgazdaságtanhoz* való viszonyát tisztázta.[4]

A kérdés úgy vetődött fel, hogy a reform értékeit, elveit miként lehet alkalmazni a terület- és településfejlesztési politikában. Tudvalevően a hatvanas évek végi gazdasági mechanizmusreform, sok más egyéb korlátozottsága mellett, erre a területre sem volt képes átgyűrűzni. A hetvenes évek elejére megalkotott új helyi politikai intézményi mechanizmus és annak központi kapcsolatrendszere — a gazdasági mechanizmusnál is több kompromisszumot tartalmazott, mintegy megelőlegezve a nem sokkal utána következő általános visszarendeződést.

Abban a megítélések egyeztek, hogy a centralizált, paternalista területfejlesztési rendszer — amelynek mechanizmusát az egyedi elosztás, a központ és politikai decentrumok korlátlan, nem nyilvános rendelkezési monopóliuma alkotja — egyértelműen káros, noha erről az akkori pártállami rendszer alig akart tudomást venni. A tényt szakemberek már régóta magától értetődőnek kezelték, mire az akkori vezetés megkésve és félelhatározások formájában kezdett módosítani politikáján.

A településszociológiai kutatások a hetvenes évek elejétől kezdve mutatták ki a második világháború követő évtizedek úgynevezett szocialista fejlődésének egyik negatív következményét: a településhálózat kiegyensúlyozatlanságának további erősödését. E téren az utolsó nagyobb szabású „társadalmi" (a társadalommal való) kísérlet a hetvenes

években zajlott le. Az évtized végére, az Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció és a hozzá kapcsolódó politika negatív tanulságaival felvértezve ismét aktuálissá vált a továbblépés alternatív útjainak keresése.

A kritikai irodalomban eléggé általános volt a reform piacelvű felfogásának adaptációja a településfejlesztés és területi politika körében. Eszerint a lakóhelyek saját fejlődését gátló, egyedi döntéseken alapuló redisztribúciót fel kell számolni, és hagyni kell, hogy a települések saját (elvonásokkal láthatatlanná tett) erejükre támaszkodva, gazdasági potenciáljuk fejlesztésével, kiaknázásával teremtsék meg fejlődésük alapjait.

Vági Gábor ezzel az érveléssel szemben azokkal a — tőle egyébként szemléletüket tekintve távol álló — kutatókkal értett egyet, akik szerint a települések saját gazdasági potenciálja értelmezhetetlen. A település szerint a modern fejlődésben nem alkothat gazdasági egységet. A lakóhely és a munkahely elválása, az ingázás, a gazdasági kapcsolatok sokoldalúsága, mindenfajta területi egységet átszelő irányai lehetetlenné teszik homogén egységek, továbbá gazdasági körzetek lehatárolását.

Másfelől mint értéket is vitatta, hogy a települési létfeltételeket hozzá kellene rendelni az éppen ott levő, attól tulajdonképpen független termelőképességhez.

Számára mindebből az következett, hogy a terület- és településfejlesztés nem ágyazódhat önszabályozó, piaci versenyt feltételező környezetbe, hanem szerepet kell juttatni az újraelosztásnak. Csakhogy az újraelosztás ne a szocializmusból jól ismert egyedi, a pártállam nyilvánosságot nélkülöző döntési rendszerében történjék. Épp ellenkezőleg: áttekinthetőnek kell lennie, és lényegében az állampolgárok mint lakópolgárok egyenlő jogosultságán kell alapulnia.

Vági Gábor tehát nem általában az újraelosztást, hanem annak politikai mechanizmusát támadta. Vitapartnerei viszont a redisztribúciót mint olyant tartották beavatkozásnak és az önállóság kiteljesedése korlátjának.

Alapértékként Vági Gábor az egyenlőséget vallotta. Vagyis azt, hogy az embereket lakópolgárként azonos életfeltételek illetik meg, függetlenül attól, hogy kis faluban vagy metropolisban van-e az otthonuk. S amennyiben ez nálunk nincs így, sőt a településfejlesztési politika elmúlt évtizedei az ezzel ellentétes tendenciákat nemhogy csökkentették vagy legalább kompenzálták volna, de még erősítették is — az rossz dolog, tehát megváltoztatandó.

Az effajta elkötelezettség kétségkívül ellentétes a hatékonysági elv-

vel, amely a település életrevalóságához, saját forrásaival való sáfárkodásának eredményességéhez kötné a közösségi szolgáltatások fejlesztését. Ha úgy vesszük, s ez volt a vita alapja, a „nem reformkonform" szemlélet.

Vági Gábor nem annyira a fejlett és fejletlen térségek különböző induló esélyeire hivatkozott, amit a szocialista redisztribúció hívei mindig is szerettek felvetni, hanem sokkal inkább a falvak, különösen az aprófalvak elmaradó létfeltételeire.

Nem csatlakozott azonban *azokhoz sem* , akik a falu, a falusi közösségek *megtartó erejének* újjáélesztését tekintették a települések fejlesztése alapjának. Az emlékezetes *Új Forrás*-beli vitában[5] ettől a másik, viszonylag népszerű kritikai irányzattól is élesen elhatárolta magát.

Először is a faluhálózat polarizálódására hívta fel a figyelmet, azt mondta, hogy emiatt nem lehet azonos módon megítélni a fejlődőképes községeket az úgynevezett aprófalvakkal, amelyek a magyar települések számottevő hányadát képviselik.

Az aprófalvak gazdasági ereje szinte teljesen hiányzik, s az alig teremthető újra, ugyanakkor a szervezeti kiürülés áldozatává is lettek. A hatvanas-hetvenes évek folyamán elköltözött tőlük a tanács, körzetesítették az iskolát, az orvosi ellátást. Elmaradt a közlekedési hálózat fejlesztése, a telefonvonalak kiépítése. Így ezek a települések a XX. századi szolgáltatásoktól térben is és az elérhetőség szempontjából is egyre távolabb kerültek.

Részben ennek, részben a településhálózat természetes urbanizációja következtében, az aprófalvak lakossága belsőleg is átstrukturálódott. A népesség elöregedése általános tendenciává vált.

Vági Gábor a tényeket értékelve elhatárolta magát attól a felfogástól is, amely pusztán a településhálózat fejlesztésének centralizációs vonásait igyekezett okként meghatározni. Ebből az következett volna ugyanis, hogy csupán vissza kell állítani a korábbi vagy a társadalmi fejlődésnek megfelelően korszerűsített helyi életfeltételeket, és az mindjárt életképességet és hosszú távú perspektívát is biztosítana a településeknek.

Bár Vági Gábor fontosnak tartotta ezeknek az életfeltételeknek a megteremtését, nem várta, nem várhatta tőlük a fejlődés újrapergetését. Egyszerűen az életkörülmények területi egyenlőtlenségeinek lehetőség szerinti mérséklését és perspektivikus megszüntetését vélte alapértéknek, amelyet csakis a településhálózat folyamatos átalakulása s az állandó kiegyenlítésre való törekvés biztosíthat. Két ellentétes irányú településpolitikai érték ez. Egy kiegyensúlyozottságra törekvő

társadalomfejlődésben azonban ezek összeegyeztetése a természetes. Az ilyesmi nem pótolható hamis illúziókkal.

Mert mind a saját erőforrásokkal való sáfárkodás hite, mind a falusi őserő vagy éppen a természetjogra épített, eredendő jogosultság igénye csakis csalfa képzeteket kelthet. Az egyik elv Vági Gábort a reformfilozófiától, a másik a népi-közösségi mérnökösködés ethoszát hirdetőktől határolta el. S mindemellett persze kritikus volt a hivatalos felfogásokkal szemben.

A kritikai és az ellenzéki irodalmon *belül is* vállalta az éles vitákat, amelyek nemegyszer visszatetszést keltettek. Nem volt hajlandó ugyanis a közös ellenség elleni összekacsintás részesévé válni. Kíméletlen volt a nézeteivel szembeni koncepciók bírálatában, nem méricskélte azt a távolságot, ami ezeket a saját elgondolásaitól elválasztotta. Nem differenciált bírálatában, egyformán osztogatta vitriolos oldalvágásait. Nem volt taktikai érzéke.

Noha Vági Gábor a múlt rendszerben számon tartott (nyilvántartott) ellenzéki volt, s vállalta is szembenállását, nem szerette, ha kéretlenül mások sorolják véleményközösségbe. A nekiszegzett „*Ti* úgy gondoljátok..." kezdetű mondatokat különösen utálta.

Később pártok szakértőjeként is inkább őt fogadták el, nem ő igazodott. Tudományos vitákban ugyanígy az elhatárolódást szerette jobban, mintsem a közösködést.

> „A halál társtalan. Ezek a halottak, óráról órára formátlanodva, kilépnek az időből is, és már katonaköpenyes, civil kabátos emberek csupán, őszi sárbevonattal egy város úttestein. [...] Nincs mögöttük semmi. És ez az igazi döbbenet: semmi közük az egészhez."
>
> (Vági Gábor: Őszi fényképek. *Holmi*, 1989. nov.)

Sok mindent hagyott hátra. Amik megmaradtak, nélküle már örökre végigvitetlen javaslatok, befejezetlen töredékek, kimerevített maradandóságok lesznek.

Minősíti-e a javaslatokat, hogy mi kerül át közülük, belőlük a valóságba, miből lesz törvényszöveg, miből a kívánt folyamatok kerete? Igen is, nem is. Hiszen a politikai folyamatok kompromisszumai nemcsak átvehetnek, hanem el is torzíthatnak, ki is olthatnak fontos rendszerelemeket. Talán a kései utókor lesz majd képes patikamérlegre tenni az eredményeket.

A szemlélet, az értékrendszer viszont jellemzője egy korszaknak. Fur-

csa, egyedi tükre. Vági Gábor különleges látószögű, speciális metszetű megközelítése be kellene hogy épüljön a közigazgatás önkormányzati szempontú tudományos megközelítéseibe, sőt mindennapos értékelésébe. No semmiképpen nem kősziklába vésett alapigazságok gyűjteményeként. Inkább afféle viszonyítási pontként, amihez képest egyetérteni vagy tagadni, de ami ennél fontosabb: *elindulni* lehet.

Korai még számba venni, mi dacol majd műveiből a mulandósággal. Néhány itt is felidézett tétel és kifejtés feltehetően ilyen lesz. Jó párra azonban itt utalni sem volt hely. A tanácsi dolgozókról készült szociológiai értékelésre, a hivatali alkatról megfogalmazottakra, a tanácsi-önkormányzati gazdálkodás elemzésének módszertanára és mindarra, amire tanulmányai adalékul szolgálnak még.

Félbehagyott cikk, megkezdett kutatás — mi minden maradt utána. A közigazgatás személyi állományának változását akarta feldolgozni az éppen zajló átmenet korában. Épp hogy csak elkezdte az anyaggyűjtést. Noha jó ideje ott akarta már hagyni a közigazgatás és a költségvetési gazdálkodás kutatását, imponálóan sokat akart még.

Ő már nem folytathatja tovább.

Na és, akkor már „semmi köze az egészhez"?

1990. július

JEGYZETEK

1. Válasz a *TÉT* kérdésére.
2. A tanácsi gazdálkodásról.
3. Megjelent a *Magyar Hírlap* 1990. febr. 6-i számában.
4. Településfejlesztés és „reform".
5. Ahol az „engedélyezett demokrácia" mit sem ér.

A kötet figyelmes olvasói az egyes tanulmányokban néhol bizonyos érvelésmódok, idézetek, adatsorok ismétlődésével, esetenként szószerinti megismétlésével találkoznak. Ha a szerzőnek megadatott volna, hogy maga állítsa össze kötetét, ezeket minden bizonnyal kigyomlálja. A válogatók azonban hosszas megfontolás után nem vállalkoztak erre: „in situ" akarták megőrizni a gondolkodás, a műhelymunka terepét.

VÁGI GÁBOR ÍRÁSAINAK BIBLIOGRÁFIÁJA

Galasi Péter–Vági Gábor: Pogány: egy falu Baranyából. *Rádió TV Szemle*, V. évf. 1973. 4. sz., 5–28. old.

„Mit ér" egy község? „Mit ér" egy megye? (A tanácsi fejlesztések intézményi szerkezetéről). *Közgazdasági Szemle*, 22. évf. 1975. 7–8. sz., 882–898. old.

A közelmúlt és értékelése egy magyar faluban. *Valóság*, 19. évf. 1976. 2. sz., 75–84. old.

Versengés a tervezésért. (Feltételezések a helyi-területi érdekek érvényesítésének társadalmi mechanizmusairól). *Valóság*, 22. évf. 1979. 3. sz., 43–60. old.

A másodlagos elosztásról. *Valóság*, 23. évf. 1980. 3. sz., 98-100. old.

Egy esztendő emlékei és számai. (Budapest Statisztikai Zsebkönyve, 1980.) *Valóság*, 23. évf. 1980. 12. sz., 107–108. old.

Cselédnek lenni. *Valóság*, 24. évf. 1981. 2. sz., 49–57. old.

Mit fényképeznek az amatőrök? *Fotóművészet*, 24. évf. 1981. 2. sz., 41–46. old.

Érvek és ellenérvek az életkörülmények területi egyenlőtlenségéről. Első megjelenés: *Valóság*, 24. évf. 1981. 6. sz., 41–48. old. Második megjelenés: A városépítésről. Kossuth Könyvkiadó, 1984. Szerkesztő: Preisich Gábor. 49–64. old.

Csalog Zsolt–Benkő Judit–Kardos Sz. András–Vági Gábor–Bicskei Géza–Horta Tricallotis, Amarillis: Vita a fekete korallról. *Kritika*, 1981. 11. sz., 21–25. old.

Hétköznapi tévhitek. *Napjaink*, 21. évf. 1982. 8. sz., 8–10. old.

Javaslat a tanácsi fejlesztések pénzügyi szabályozásának korszerűsítésére (koncepció). ÁSZI Bp., 1982. november.

„Zsarolnak a nők, vagy nem zsarolnak a nők?" *Valóság*, 25. évf. 1982. 12. sz., 100–103. old.

Versengés a fejlesztési forrásokért. Területi elosztás — társadalmi egyenlőtlenségek. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1982.

Településfejlesztés — vitákkal. *Kritika*, 1983. 2. sz., 13–14. old.

Településfejlesztési politika és területi egyenlőtlenségek. *Valóság*, 26. évf. 1983. 5. sz., 104–106. old.

Illik-e sírni ilyen veszett bálban? Tájkép — építkezés után. *Élet és Irodalom*, 27. évf. 1983. 34. sz., 4. old.

Ahol az „engedélyezett demokrácia" mit sem ér (Vitaindító). *Új Forrás*, 16. évf. 1984. 2. sz., 3–7. old.

Olvadás, háborgás (Zárszó). *Új Forrás*, 16. évf. 1984. 2. sz., 39–40. old.

Ferenczi József–Vági Gábor: Hiányok és arányok. Az új tanácsi gazdálkodási rendszer a modellszámítások tükrében. *Állam és Igazgatás*, 35. évf. 1985. 3. sz., 243–257. old.

Oszoli Ágnes–Sallai Rózsa–Vági Gábor: A Tisza Cipőgyár szervezete és működése. (Tanulmányok a gazdaság irányításáról és szervezetéről 13.) *Statisztikai Kiadó*, MTA soksz. Bp. 1985.

Az aprófalvak társadalmi szerkezetének változásai. Az aprófalvak közélete és ifjúsága című konferencia Pécsett, 1984. február 3–4. Előadás.

Előadás az International Expert Group Meeting on Aging in Remote Rural Areas konferenciáján. Lisszabon, 1985. február.

Freedom of decision — making and security of development. *Acta oecon.*, 37. évf. 1986. 1–2. sz., 47–58. old.

Döntési szabadság és fejlesztési biztonság. *Tervgazdasági Fórum*, 2. évf. 1986. 2. sz., 72–81. old.

A települések fejlesztésének biztosítékairól. Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyve, Bp. 1986. 240–251. old.

A tanácsi gazdálkodásról. ÁSZI Budapest, 1986.

Településfejlesztés és „reform". Isten éltessen Pista (Kemény István 60. születésnapjára). AB Kiadó, Bp., 1986. 140–167. old.

Lehetőségek és korlátok a tanácsi tervezésben. *Magyar Nemzet*, 50. évf. 1987. 16. sz., 5. old.

A helyi kormányzatok (tanácsok) pénzügyei a nemzetközi tapasztalatok tükrében. *Állam és Igazgatás*, 37. évf. 1987. 2. sz., 143–153. old.

A tanácsi gazdálkodásról. *Medvetánc*, 1987. 2. sz. melléklete, Fordulat és reform, 227–249. old.

Válasz a *TÉT* kérdésére. *Tér és Társadalom*, 1. évf. 1987. 3. sz., 78–91. old.

Egy új tanácsi gazdaságszabályozás körvonalai. *Állam és Igazgatás*, 37. évf. 1987. 5. sz., 446–453. old.

Értékek és elvek feszültségei a terület- és településfejlesztésben, Államigazgatási és Szervezési Intézet.

A gazdasági funkciók és kapacitások térbeli differenciálódásáról. Államigazgatási Szervezési Intézet.

A tanácsok és szervezeteik az intézményesített érdekegyeztetésben. Államigazgatási Szervezési Intézet.

Az íróasztalok túloldalán (A tanácsi apparátusok dolgozói). Első megjelenés: *Valóság*, 31. évf. 1988. 5. sz., 54–67. old. Második megjelenés: Arat a magyar, MTA Szociológiai Kutatóintézet. Budapest, 1988. Szerkesztő: Szalai Júlia, Lányi András, Miszlivetz Ferenc, Radnóti Sándor, Vajda Ágnes. 177–191. old.

Vági Gábor–Ferenczi József: A tanácsi gazdaság egységes feladatszemléletű szabályozásának prekoncepciója. Első megjelenés: *Állam és Igazgatás*, 38. évf. 1988. 7. sz., 593–607. old. Második megjelenés: *Pénzügyi Szemle*, 26. évf. 1988. 12. sz., 898–913. old.

Megjegyzések Szántó–Varga: „A tanácsi gazdaságirányítási rendszer továbbfejlesztése" c. írásához. *Állam és Igazgatás*, 38. évf. 1988. 7. sz., 652–656. old.

Az önkormányzati közigazgatás kétszintű rendszeréről. Ideológiai politikai tanulmányok, 1988. 217–221. old.

Aznapok. *Századvég*, 6–7. Bp., 1988. 5–15. old.

Közigazgatás és kommunikáció (Gondolatok a tanácsrendszer fejlődési tendenciáiról). Arat a magyar, MTA Szociológiai Kutató Intézet. Bp., 1988. Szerk.: Szalai Júlia, Lányi András, Miszlivetz Ferenc, Radnóti Sándor, Vajda Ágnes. 231–245. old.

Péteri Gábor–Vági Gábor: Az önkormányzat gazdasági tevékenysége. A tanácsrendszer önkormányzati típusú reformja. ÁSZI 1988, 49–78. old.

Az önkormányzatok, állami támogatások és körzeti szolgáltatásaik. ÁSZI 1988.

Az önkormányzatok gazdálkodási reformjának elvi dilemmái és gyakorlati előkészületei. ÁSZI 1988.

Változatok az alapfokú helyi szolgáltatások állami támogatására. *Tervgazdasági Fórum*, 5. évf. 1989. 3. sz., 119–126. old.

A kicsi ügyek meg a nagyok (Feltételezések a hivatali és a politikusi alkatról). 2000, 2. évf. 1990. 2. sz., 17– old.

Megye-reform — megyei tanács nélkül. Körzeti szolgáltatások — a helyi-testületi közigazgatásban. *Tér és Társadalom*, 3. évf. 1989. 4. sz., 81–92. old.

Előrerendeződés. *Magyar Nemzet*, 52. évf. 1989. 47. sz., 4. old.

Se duda, se nyenyere (Recenzió Diósi Ágnes Cigányút c. szociográfiájáról). *Kritika*, 1989. 10. sz., 39–40. old.

Magyarok és magyarországiak. *Népszabadság*, 47. évf. 1989. 72. sz., 18. old.

Fosztásosztás. *Heti Világgazdaság*, 11. évf. 1989. 50. sz., 74–75. old.

Kardos Sándor–Jávor István–Kováts Albert–Kenedi János–Pető Iván–Vági Gábor: „Hol zsarnokság van, ott zsarnokság van". Héttorony Könyvkiadó, Bp., 1989.

Híres mesterségem címere: p. BUKSZ 1. évf. 1989. 1. sz., 63–68. old.

Tündértan. *HOLMI*, 1. évf. 1989. 1. sz., 77–82. old.

Őszi fényképek (Kardos Sándor albumáról). *HOLMI*, 1. évf. 1989. 2. sz., 241–242. old.

Önkormányzati választék. *Beszélő Új folyam*, 1. évf. 1990. 5. sz., 11–12. old.

Új kor hajnalán. *HVG*, 12. évf. 1990. 6. sz., 66. old.

A magyar kar izma (Szabó Dezső: Az elsodort falu). *HOLMI*, 2. évf. 1990. 2. sz., 235–237. old.

Forradalom. *Hiány*, 2. évf. 1990. 2. sz., 23. old.

Győzni. *Hiány*, 2. évf. 1990. 4. sz., 22. old.

SZDSZ önkormányzati programtézisek. *Beszélő Új folyam*, 1. évf. 1990. 10. sz., 15–16. old.

Földkérdés. *Hiány*, 2. évf. 1990. 6. sz., 26. old.

Heti Budapest, 1990.

Naptár. *Hiány*, 2. évf. 1990. 8. sz., 32. old.

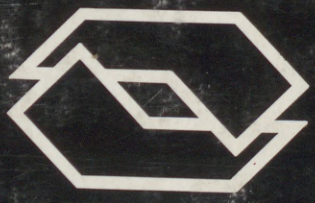
A helyhatósági választásokról. *Beszélő Új folyam*, 1. évf. 18. sz., 4. old.

SZÉCHÉNYI KÖNYVTÁR

1758 -B

Ingatlant keres? Kínál?
Forduljon hozzánk!

YBL BANK



RT.

Bankunk hagyományos üzletága

gazdálkodás célját szolgáló ingatlanok

ipartelepek
raktárak
irodák, irodaházak
üzlet- és vendéglátóipari helyiségek
üdülők

adásvételének, bérbeadásának közvetítése, értékbecslése.

Várjuk jelentkezését és szívesen állunk rendelkezésére Budapesten és vidéki fiókjainknál egyéb banki üzletágakban is, mint forint- és deviza-folyószámlavezetés, betétgyűjtés, kölcsönnyújtás, lízing.

Fiókjaink:

Budapest, VI., Szív u. 53. 1063	112-9010
Szombathely, Hollán Ernő u. 4. 4700	(94) 24-824
Szeged, Rózsa Ferenc sgt. 16—20. 6726	(62) 11-774
Miskolc, Vologda u. 4. 3525	(46) 38-157
Pécs, Kossuth L. u. 75. 7626	(72) 25-933
Debrecen, Péterfia u. 4. 4026	(52) 15-907
Békéscsaba, Tanácsköztársaság u. 12. 5600	(66) 24-816

Ára: 100,– Ft


VÁGI GÁBOR
MAGUNK, URAIM