

- Milyen célok, szempontok vezették az illetékeseket az új elosztási rendszer helyi gyakorlatának kidolgozásakor?
- Milyen új elemei vannak a megyék településfejlesztési politikájának; eredményesen szolgálja-e a 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 kikívánczozik belőlünk: a közölt válaszokból is kitűnik: a terület- és településfejlesztés szerepének az elmúlt két évtizedben történt állandó hangsúlyoztatása, 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 tanácsai 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 településpolitikára, tervezési gyakorlat feltételei között; a kutatási eredmények közvetlenül is felhasználhatók a tervezés gyakorlatában.

Beluszky Pál

VÁGI GÁBOR

## 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 táncsok) 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 *kifejeletlenül és gyenge színvonalúak.*

A fenti kiindulás *kizárja*, hogy a szóbanforgó (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 házgári 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 „takarékosági” 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. egyes finanszírozású *non-profit* szervezetbe kerül át,
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, piacósítani 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.)

Bármeekkora 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 igénybevevőit, de a tevékenységet végző szervezetet is.<sup>1</sup>

A tevékenység „kiszerezése” (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 közvetlen tevékenységi körük egy részének „kiszerezésével” (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, kiépitetlensége. Bármilyen fenntartó-működtető szervezetben képzeljük el a bővítésüket (például az idősgondozás kiterjesztését), az többlet-forrásokat fog igényelni a költségvetési — így a tanácsi — szektortól is.

Ezzel itt zárójelbe tesszük – megkerüljük – azt az elgondolást is, amely a lakosságtól valaminő müncheni 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 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 fölállózása infrastrukturális beruházások és szolgáltatások ellenében. (Ez volna a müncheni 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 várokozásokra.

### 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 kötött 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 csak ugyan elveiben módosult, de a működési kiadások tervezése (a felújításokétól eltekintve) érintetlen maradt.<sup>2</sup> 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 kifejtetniük 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 *bérfelesztést* és a várható *áremelkedések* hatásait (az ún. automatizmusokat), azután a majdan *belépő fejlesztések* (új létesítmények, új státuszok) *működtetési szükségleteit*, végül az elismert többlet-igények, 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 leg-hathatósabban 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 terveztek néhány kiemelt létesítmény-fajta 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 munkórára vagy egy általános iskolai tanulócsoporthoz jutó kiadások eltéréseiről van szó.) Másrészt az automatizmusok, az indexek *irreálisan alacsonyok, 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 költség-növekedés.<sup>3</sup> 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 válaszolhatott. Egyrészt a tanácsok egyre inkább kénytelenek voltak megfogadni a szűkkeblű tervezéshez mellékelt jótanácsot, 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 takarékoságban a tanácsok közel járnak vagy el is érték a lehetséges határokat. A „belső tartalékok” feltárása egyre inkább *extenzív* forrás-keresést, a pénzbeli terheknek az igénybevevőkre 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”, restriktciók és a nyomukban járó elszegényedés nélkül. Így viszont az új szabályozórendszer félig-meddig a központi restriktciók új eszközüvé 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 tanácsai 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 fekvótát 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 minőség-romlás, 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 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).<sup>4</sup> 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 „védehetőbbek” 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 törekvése, 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 (fekvőta), 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 státusza 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 feltétel-rendszerében 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 kilencvenféle 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 négy-öt fokozatát maguk állapítsák meg (ez nem lett volna nehezebb egyszerűen, mint tizenkilencszer), 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 település-típusai közötti horizontális feszültségeket). A decentralizálás példászerűen *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 19féle megyei döntést (egyenként) képviselői *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 Konceptióban 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 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 (célátogatások) 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 képviselői *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 *érdekképviselői* szervet, egyben kormányzati szintű *partnert*, akivel e döntés felelősségét megoszthatták volna. A történetben érzékletesen mutatkozott meg egy ilyen fajta *tanácsi érdekképviselői „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 célátogatásokkal* 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 célátogatások úgynevezett ajánló támogatásként (a korábbinál jóval kevésbé direktív módon) hirdettek meg és osztattak el *a helyi tanácsok között*. (A célátogatásnak ezt a formáját az igénybevevő 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 – szükségyszerű – *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 igénybevevő 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 következne, 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 érdeklődések, 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 főnállt, 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 végülis azt a választ sugallja, hogy a középiskola-fejlesztés inkább a megyei felelősség és kompetencia körébe tartozik, mintsem kisebb (városi, városkörzeti) egységekébe.<sup>5</sup>

Hasonló történet bontakozott ki a lakás-fejlesztések 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 me-

gye, 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 döntenie, 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 lakás-támogatás, 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 azon felül 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 érdekelttségű lakás-fejlesztés — meg a körzeti érdekelttségű 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 ügyeikben 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 ellen-érdekek, 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.<sup>6</sup> De mindezt nemigen lehet a probléma és az elosztási elvek „decentralizálásával”, s egyidejűleg a központi felelősségnek tervezési „elvárásá” átcsúsztatásával megoldani.

A sokféle feltételrendszer és a felelőségek 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 „hoppo 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 *előljáróságok* gazdasági jogosítványainak realizálásához. Az előljáróságoknak 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 előljáróságnak jogában áll átvett forrásból vagy lakossági településfejlesztési hozzájárulásból<sup>7</sup> gazdálkodni, nem több absztrakt lehetőségnél. Nézetem szerint a *fejkvóták egy töredékének* előljárósági célokra történő átengedésével máris meg lehetett volna teremteni egy minimális garantált előljárósági 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 restrikciónak 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 terv-alku „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 előljáróságok 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 adó-konstrukcióval kapcsolatos, másrészt a valóságos problémák terén aránytévésztre készítette az ország közvéleményét.

## JEGYZETEK

1. Egyoldalú az a követelés, amely csak az *igénybevevők* 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 pl. 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. Egy pár év elteltével befulladás kísérlet vált volna belőle.
3. A béren kívüli, ún. dologi kiadások automatizmusai pl. 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 restriktiók 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 különváljék-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 „emlékezni”. 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 adó-ügyekben 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 presztízs-vesztésért 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 fölvál-

tó 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 presztízszvesztésnek ma már csak az veheti elejét, ha világos kormányzati állásfoglalás jelentené ki: a kampánynak vége, s a kérdést a következő öt éves terv készítéséig, 1990-ig le kell venni a napirendről.