

BUKVA ANNA:

AZ ÁTALAKÍTOTT TANÁCSI GAZDÁLKODÁSI RENDSZER MŰKÖDÉSÉNEK ELSŐ TAPASZTALATAI

Az 1986-ban életbelépő új tanácsi gazdálkodási rendszer bevezetésének idejére súlyos feszültségek halmozódtak fel a tanácsi gazdaságban. Az előző – tizenöt éven át működött – rendszert egyre súlyosabb bírálatok érték egyenlőtlen elosztáspolitikája és az eredeti működési elveket is sértő felsőbb beavatkozások, korlátozások elszaporodása miatt. Válságának ezeket a jeleit a tanácsi beruházásoknak a hetvenes évek második felében kezdődő korlátozása, majd 1981-től abszolút visszafogása tette nyilvánvalóvá, de háttérükben az 1968–71-es tanácsi reform belső és külső (ti. a gazdasági mechanizmus-reform korlátozottságából fakadó) ellentmondásai álltak. Ez utóbbiak változatlansága (a jövedelemelosztás adott, az állami szektor béreit nem adóztató, a helyi adóztatást is kizáró rendszere, az infrastrukturális szolgáltatások névleges árai, illetve ingyenessége) korlátot jelentett akkor is, amikor az 1983-ban meginduló mechanizmus-reform munkálatok lehetővé tették a tanácsi gazdálkodás rendszerének teljes újragondolását, s esélyt kínáltak egy, az 1968–71 közötti változtatásokhoz hasonló horderejű reform megvalósítására. Erre azonban nem került sor. A tanácsi gazdaságirányítás ezúttal saját szervezeti-intézményi kereteit is változatlanul hagyva korszerűsítette a tanácsi tervezés és finanszírozás rendszerét. Az új rendszer fő jellemzője az, hogy mechanizmusintézkedésekbe is átültette azt az elosztás-politikai fordulatot, amely a nyolcvanas évek elejétől – döntően az állami lakásépítés radikális csökkentése révén – a községek javára végbement. Ennek érdekében elsősorban a fejlesztési kiadások tervezésében hozott változásokat, jogilag némileg csökkentve a megyék eszközelosztó szerepét. Önállóságot a felhasználói döntéshozatalban ígért, s ennek technológiai feltételét, az egységes pénzalapot létre is hozta.

Alig több mint egy év telt el azóta, hogy életbe lépett a korszerűsített tanácsi gazdálkodási rendszer, működésének teljeskörű elemzésére korai lenne még az idő. De már most elemző megállapításokat tehetünk a tervezés új rendszerének működéséről. A tanácsok életében az ötéves tervek készítése mindig az alapvető elosztási kérdések többsége eldöntésének az időszaka volt, s most sincs ez másképp. A következőkben elemzett, 1986 tavaszán készült VII. ötéves megyei tervjavaslatok azt a pillanatot rögzítik, amikor a megyei tanácsok – túl a koncepciókészítésen, az Országos Tervhivatallal, a Pénzügyminisztériummal és a helyi tanácsokkal való terveyeztetések sorozatán, pótlólagos állami támogatás ígérével a tarsolyukban – a tanácsülés elé terjesztették öt évre szóló elképzeléseiket. A tervezőmunka a tanácsüléssel nem fejeződött be: javaslatukat a főhatóságok még minősítették és pontosították, s ezután történt meg a helyi tanácsi tervek jóváhagyása is. De aligha tévedek, ha azt állítom: az alapvető kérdések már eldőlték. (A továbbiakban elemzett adatok forrása: saját számítás a VII. ötéves megyei tervjavaslatok alapján.)

I. Ötéves tervjavaslat – két változatban

A megyei tanácsok 1985 májusában kapták meg középtávú tervük elkészítéséhez a „Kiinduló feltételeket”. Ez tartalmazta az állami támogatás összegét évenkénti ütemezésben, az egy főre jutó normatív fejlesztési lehetőség (fejkvóta) évenkénti összegét, a megyei tervezési tartalék vetítési alapját és mértékét, valamint a kiemelt előirányzatok (a beralap és a lakóházjavítás

támogatása) 1986. évi összegét. Saját „előzetes elgondolásai”-nak és a főhatóságok részletes megalapozó számításainak az egyeztetése volt azután a tárgya a júniusban meginduló tervezett konzultációk sorozatának. Érdemes feleleveníteni a „végső megegyezésnek” azt a mozzanatot, amelynek folytán a megyei tanácsok végül két variációban készítették el középtávú tervüket. A tanácsok a főhatósági elvárásoknál jóval kisebb mértékben tervezték a szociális bérlakásépítés támogatását. Ekkor azonban ígéretet tettek arra, hogy a további tervezőmunka során bevételeik növelésével, eszközeik átcsoportosításával növelik a lakásellátás tervszámait. „Belátásuk” alapja az volt, hogy az Országos Tervhivatal jelezte: a tervidőszak második felében, megfelelő népgazdasági feltételek teljesülése esetén további 8 milliárd forint állami támogatással segíti e tevékenységüket (ez a tanácsok összes fejlesztési lehetőségeinek csaknem 4 %-át teszi ki), s tervezési tartalékuk egy jelentős részét is erre a célra használhatják fel. Ezt a pótlólagos forrást – amelyet döntően a lakásépítés céltámogatással való ösztönzésére fognak felhasználni – a megyék egy része elosztotta a települések között (itt döntően a községek kerültek a bizonytalan felső sávba), más megyék csak esetleges forrásként, egy összegben vették számításba, de volt, ahol csak az így megnövelt összegű céltámogatást osztották el a városok és községek között. (A továbbiakban az elemzés az állami támogatás népgazdasági tervben jóváhagyott alsó határával számol.) A tanácsi tervalkuk mechanizmusának nem egyedi példája ez a mozzanat, egyvalamiben mégis különbözik az eddigi gyakorlattól: a megegyezés olyan ígéreten alapszik (a népgazdaság teljesítőképességének egy-két éven belüli lényeges javulásán), amelynek beváltására az ötéves terv első évének teljesítménye s a további évek előrejelzései alapján aligha van reális esély.

II. A működési és fejlesztési kiadások megyék közötti elosztása

A működtetés és a fejlesztés központi irányításának különválása fennmaradt; a működtetés kiadásainak tervezését a Pénzügyminisztérium, a beruházásokat pedig az Országos Tervhivatal irányította. A kiadások 75 %-át kitevő működési kiadások tervezése lényegében változatlan módszerrel, bázisalapon történt. Amíg eddig gyakorlat volt a hatósági árváltozások részbeni ellentételezése, erre viszont az új rendszerben nem kerülhet sor. A megyei tervjavaslatok többsége szerint így aligha nyújtanak fedezetet a működtetés – fenntartás elért színvonalának megőrzésére. A megyék között elosztható összes fejlesztési kiadások volumenét a VII. ötéves népgazdasági terv törzsváltozata határozta meg.

A tanácsi és lakossági infrastrukturális beruházások alakulása 1981. évi összehasonlító árakon

1. táblázat

VI. ötéves terv

Tanácsok beruházási célú felhasználása (beruházás + beruházási célú átadás)	95,3 %
Magánberuházások	125,0 %
Együtt	110,1 %

Az új konstrukciónak tehát a tanácsi beruházási lehetőségek abszolút csökkenése mellett kell arányosabb településfejlesztést, önállóbb gazdálkodást eredményeznie. A táblázat adatai újból felhívják a figyelmet a lakossági infrastruktúra-fejlesztés többszektorságára. A VII. ötéves terv már a második, amelyben a beruházások abszolút csökkenését a lakosság fejlesztéseinek növekedése akadályozza meg. De ennek a dinamikus növekedésnek az „elismerése” a szabályozásban még várat magára.

A fejlesztési eszközök megyék közötti elosztása során az eszközök 67 %-át az OT az eddigiekhez hasonlóan, a szükségletszámítások némileg módosított rendszerén keresztül osztotta el.

Az előbb ágazatokra „szabdalt” pénz megyék közötti felosztását három szempont befolyásolta leginkább: a VI. ötéves tervidőszakról áthúzódó befejezetlen beruházások nagy, megyénként eltérő aránya és volumene, az alapfokú szükségletek kielégítésének elsődlegessége és – új elemként – a legelmaradottabb megyék felzárkóztatásának sürgető szükségessége. Fontos változást jelentett a bázisszemelettől való részleges elszakadás: a korábbi elosztási gyakorlathoz képest a tervezők többször vették figyelembe a majdani szükségleteket.

Már a tervezés kiinduló feltételeinek meghatározása során szükség volt pótlólagos pénz-elosztásra: négy megye (Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Pest és Szabolcs-Szatmár) külön állami támogatást kapott infrastrukturális elmaradottságának csökkentésére, fejlesztési kiadásaik 4–11 %-át kitevő összegben. A kiinduló feltételektől való további eltéréseket okozott azután a tervalkuk (tervegyeztetések) fennmaradó rendszere. A fejlesztési eszközök 33 %-át kitevő fejkvóta elosztása azonban kikerült a szükségletszámításra alapuló, tervegyeztetéses elosztási mechanizmusból, ezt népességük arányában kapták meg a megyék.

III. A megyén belüli elosztás tapasztalatai

A megyén belüli elosztásban ennél lényegesebb változásnak kellett bekövetkeznie. A helyi tanácsok ugyanis jogot kaptak egy olyan kiadási szinthez, amely a tervidőszak elején meglévő intézményeik működtetésének eszközein és a leírási kulcs szerint képződő felújítási eszközökön kívül normatív fejlesztési lehetőséget (fejkvótát) is biztosít számukra. E „biztonságos gazdálkodási szint” teljesülésére nem vállal garanciát a központi költségvetés, mégis lényeges változás ez, első sorban a tervezés szempontjából. (Ezen felül a megyei céltámogatási pályázatok elnyerésével és saját, úgynevezett egyéb bevételeikből juthatnak további fejlesztési forrásokhoz a helyi tanácsok.) A községi és városi tanácsok így megerősödött pozíciója, az alulról induló tervezés törvénybe foglalt lehetősége, a középtávú tervek több variációban való elkészítésének kötelezettsége módosíthatja a megyei tanács és a helyi tanácsok kapcsolatán, s – az adózási kérdésekben való helyi szavazás gyakorlatával kiegészülve – kiindulópontja lehet egy helyi igényeket jobban figyelembe vevő, demokratikusabb tervezési gyakorlatnak.

Mivel a működési kiadások települések közötti megoszlását a meglévő intézményhálózat determinálja, a kérdés az, hogyan osztották el a megyék az összes fejlesztési lehetőség 33 %-át kitevő fejkvótát és a 23 %-át jelentő céltámogatást a helyi tanácsok között. (A fejlesztési források fennmaradó részét a megyei tanácsok maguk használják föl a közvetlen megyei irányítású intézmények fejlesztésére.)

IV. A fejkvóták differenciálása

Minden megyei tanács 5780 Ft normatív fejlesztési lehetőséget kapott egy-egy lakosára. A megyék maguk már településcsoportokat különböztettek meg, amelyek között differenciálták ezt az összeget. Általában öt kategóriába sorolták a településeket, csak Baranya, Fejér, Veszprém (4 kategória) és Hajdú-Bihar megye (3 kategória) nem használta ki az öt településcsoportban való differenciálás lehetőségét. A legnagyobb és a legkisebb fejkvóták közötti különbség a megyék átlagában 3,5-szeres, ez azonban megyénként nagy különbséget takar (a két szélső érték: Nógrád megye 5,7, illetve Szolnok megye 1,6). A kategóriaképzés és az összeg-meghatározás elvei igen sokszínűek. A megyék többségében önálló kategóriát képez a megyeszékhely, de az egy főre jutó fejkvótájuk igen tág határok között mozog (Szekszárdé 13 150 Ft, míg Szolnok 7345 Ft-ot kapott).

A megyeszékhelyek kiemelően túl már csak hat megye követte szigorúan a közigazgatási hierarchiát a csoportképzésben. Baranya, Csongrád, Hajdú-Bihar, Fejér, Nógrád és Tolna megye osztályozott a hagyományos város-nagyközség-község lépcső szerint, amelynek minden bizonnyal van ellátottságbeli különbségeket rejtő tartalma. Békés, Heves, Komárom, Pest, Somogy, Szabolcs-Szatmár, Szolnok, Vas és Veszprém megye különböző ismérvek (egy vagy több ellátottsági mutató,

vonzáskörzet) alapján képzett csoportokat a városok és községek között. Bács-Kiskun, Győr-Sopron és Zala megye csak a városok között differenciált. Az első három kategóriát mindhárom megyében a városok foglalják el, Bács-Kiskunban és Győr-Sopronban a megyeszékhelyen kívül másik városnak is van „saját kategóriája”! (Ez mindkét megyében a volt megyeszékhely...) A normativitás kétségessége túl itt az is felvetődik, hogy a – nyilvánvalóan égető egyedi gondok megoldását célzó – város-kategorizálás után fennmaradó két kategória mennyire tudja figyelembe venni a községek közötti ellátottságbeli különbségeket. Külön figyelmet érdemel Borsod megye öt kategóriája. Itt a megyeszékhelyet követő három kategóriában egyaránt előfordulnak városok és községek; azonos fejkvótát kap az 50 ezer lakosú Ózd és az alig több mint 1000 lelket számláló Alsóberecki (7500 Ft-ot), a 20 ezres Sátoraljaújhely és az 5 ezres Tokaj (5500 Ft-ot), a 37 ezres Kazincbarcika és a 2 ezres Bogács (4000 Ft-ot), majd az „összes többi település” tölti meg az ötödik kategóriát, öt évre jutó fejenkénti 2500 Ft-tal. Vajon milyen „elvi” megfontolás állhat emögött a különös differenciálás mögött?

Összességében mégis a megyék többsége a fejkvóták elosztásának erejéig nyíltan vállalt normatív településpolitikát valósított meg. Abban az értelemben legalábbis – s ez gyökeresen új vonás az eddigi gyakorlathoz képest –, hogy az egyedi alkudozást településcsoportokra egységes szabályok váltották föl, és hogy a csoportképzési variánsok között választó tanácstestületnek számot kell adnia arról: milyen elvek szerint történik a fejkvótás fejlesztési lehetőség elosztása?

Vitatott kérdés, hogy indokolható-e az azonos településtípusba tartozó, esetenként hasonló lélekszámú és adottságú települések megyénként eltérő fejlesztési lehetősége? Úgy gondolom, igen. Abban a rendszerben, amelyben a lakossági infrastruktúra működtetésének színvonalát és fejlesztésének irányait elsősorban nem az igénybevevők fizetőképes kereslete, hanem gazdaságpolitikai megfontolás szabja meg, ahol tehát a feladat egy meghatározott összeg szétosztása, ott ennek az elosztásnak minél inkább helyi szintről kiinduló közmegegyezésen kell alapulnia. Még ha közigazgatási szervezetünk jelenleg nem is képes ennek gyakorlására, ebben a helyzetben sem tartanék hatékonyabbnak és igazságosabbnak egy felülről vezérelt, uniformizált fejkvóta-elosztást.

V. A céltámogatások elosztása

A céltámogatási rendszer is új intézmény. A támogatásra pályázó helyi tanácsok a megyei tanács által meghatározott feltételek teljesítése esetén juthatnak így fejkvótájukon felüli fejlesztési lehetőséghez. A megyei pályázatok kiírását megelőző központi elosztás igen nagy különbségeket hozott létre a megyék egy főre jutó céltámogatásában. (A két szélső érték: Békés megye 2580 Ft, illetve Borsod-Abaúj-Zemplén 7020 Ft.) Ezek az adatok azért figyelemre méltóak, mert jól tükrözik a szükségletszámításokon alapuló központi elosztási szándékokat, s ezek képezték a tervezéyztető tárgyalások elsődleges tárgyát.

A célok tekintetében a VII. ötéves népgazdasági tervről szóló törvény azt írta elő a megyei tanácsok számára, hogy a lakásellátás, az ivóvízellátás, szennyvízelvezetés és -tisztítás, a középfokú oktatás fejlesztéséhez s még két, megyei szinten kiemelt feladat megvalósításához nyújtsanak céltámogatást. Az ágazatok közötti megosztás összefoglaló adatai:

ként különböző. A lakásellátás háromnegyedét kitevő szociális bérlakásépítés támogatásának megyei feltételrendszerei igen változatosak. A szükségleti alapon való tervezés és a normativitás „összehangolását” elsősorban a támogatás összegének meghatározásával, másodsorban a saját erőn kívüli egyéb feltételek „megszorításával” (pl. igénylők száma, minimálisan megépítendő lakások száma, lebontandó putrik száma stb.), harmadsorban pedig a települések direkt megkülönböztetésével vagy kiemelésével lehetett elérni. Az égető lakás gondok pl. Veszprém, Tolna és Somogy megyét is arra készítették, hogy megyeszékhelyüknek illetve városaiknak magasabb összegű céltámogatást juttassanak a többi településnél. De több megye már a „Pályázhatnak” címszó alatt kizárta a községeket a lakástámogatás egyes formáiból. Hasonló a helyzet a magánéros lakásépítés támogatásának feltételeinél, a lakáshozjutás helyi támogatásának azonban a megyék csak az összegét határozták meg, a feltételek kialakítását a helyi tanácsokra bízták.

A középiskolai fejlesztések támogatására eleve nehezen lehetett feltételeket találni. Nehezen lehet ugyanis minden településre érvényes normatív feltételekkel megindokolni egy-egy középiskola bővítésének vagy fejlesztésének szükségességét. Ellentétben az általános iskoláival, amely tömeges igényként jelent meg a helyi (elsősorban a községi) tanácsoknál. Az igények között a megyei tanácsok egyöntetűen az ellátási színvonal szerint rangsoroltak (amelyet az egy osztályteremre jutó tanulók számával, a váltakozó oktatás mérőszámával és a szükségstantermek arányával, illetve ezek kombinációjával mérték), de néhány megyében szükség volt a feltételek alapos megszigorítására. (Például: VII. ötéves tervi indításra céltámogatásra pályázhat az a helyi tanács, amely fejkvótájának 80 %-át saját erőként e célra fordítja, elfogadja, hogy a céltámogatást csak a VIII.

Egy főre jutó fejkvóta és céltámogatás településtípusonként, 1986–1990 (forintban)

3. táblázat

megye (főváros)	megyeszékhely		városok és városi jogú nagyközségek		községek	
	fejkvóta	céltámogatás	fejkvóta	céltámogatás	fejkvóta	céltámogatás
Baranya	8285	7505	7000	3368	3062	3469
Bács-Kiskun	12000	5784	7349	3260	2626	1084
Békés	12540	3396	6467	2859	3062	2102
Borsod-A.-Z.	11500	11975	5576	6249	3021	4554
Csongrád	9220	8067	4832	5213	2333	1399
Fejér	12225	5682	5410	3015	2723	959
Győr-Sopron	9500	5914	7486	4759	2525	1960
Hajdú-Bihar	7770	8459	5600	3688	4130	890
Heves*	10050	—	8826	—	3340	—
Komárom	9555	9296	7191	4958	2406	2334
Nógrád	11455	8885	9658	7573	2120	2049
Pest	—	—	9045	4632	4060	2232
Somogy	10715	8632	7818	3915	3384	1216
Szabolcs-Sz.	9500	8007	9500	7642	4040	2369
Szolnok	7345	6390	6057	2686	5038	1494
Tolna	13150	5490	8316	5778	3109	1506
Vas	8304	2269	5414	5030	4375	3740
Veszprém	9000	9102	7074	4049	3604	2242
Zala*	8185	—	7493	—	3797	—
Budapest	5779	1554				

*tervjavaslatukban nem közölték a céltámogatások elosztásának településenkénti adatait

ötéves tervben kapja meg, körzeti iskolája 1900 előtt épült nem oktatási célra, és az 1 tanuló-csoportra jutó tanulók száma több, mint 25 – Nógrád megyében 2 községi tanácsra illenek rá ezek a feltételek...)

A vízgazdálkodás céltámogatása alapvetően különbözik az előzőektől. Itt döntő hányadban társulások támogatásáról van szó, amelyeket a lakosság, a tanács és a Vízügyi Alap együtt finanszíroz. Ebben nyílt legnagyobb tere a normativitásnak: a lakossági erő mozgósítására alapozó, többnyire jól mérhető feltételek teljesítése az érintett tanácsok nagy többsége számára elérhető, vagy legalább mérlegelhető. Itt a települések megkülönböztetésének is mérhető, ellenőrizhető alapja van; általában előnyben részesülnek az egészségtelen ivóvízű települések.

A céltámogatás településtípusonkénti egy főre jutó értékét a fejkvótáéval együtt a 3. táblázat tartalmazza. Adatai azt tanúsítják, hogy a céltámogatás elosztása nem folytatta a fejkvótáéval megkezdett községi részesedésnövelést. Sőt: hatása a települések beruházási részesedésének a korábbi arányok felé való nivellálása, a városhálózat veszteségeinek részleges kompenzálása lett. A községek részesedése még így is csaknem 10 százalékponttal nőtt a VI. ötéves tervhez képest.

Az összes fejlesztési kiadás településtípusonkénti megoszlása a VI. és a VII. ötéves tervben %

4. táblázat

	VI. ötéves terv (tény)	VII. ötéves terv
megyeszékhely	47,5	40,1
többi város	32,5	31,6
községek	20,0	28,3
összesen	100,0	100,0

VI. Záró megjegyzések

Összességében a tervezés tapasztalatai arra utalnak, hogy – a városhálózat beruházási veszteségei és a működtetés-fenntartás általános színvonalcsökkenésének árán – eredményes volt a megyék eszközelosztó szerepének korlátozása, a községek beruházási részarányának növelésére irányuló törekvés. De csak a működés tapasztalatai igazolhatják, hogy orvosolja-e az új gazdálkodási rendszer az elmúlt évtized sorozatos beruházás-visszafogási feszültségeit, amelyek a nyolcvanas évek elejére a tanácsi gazdaság nyíltan adminisztratív irányításához vezettek, hogy alkalmas-e a forrásszabályozás az új, igazságosabb és normatívabb kiadástervezés „kiszolgálására”?

Az elmúlt egy év tapasztalatai alapján aligha. A kiadások tervezéséhez ugyanis ez a finanszírozási rendszer is olyan forrás-struktúrát rendelt hozzá, amely döntően a vállalati-szövetkezeti jövedelmek alakulásának rendeli alá a kiadások teljesülését. A népgazdasági tervvel összhangban jelentős nyereségfelfutásra épített városi és községi hozzájárulás pedig nem realizálódik, és minden, a vállalatoktól, szövetkezetektől származó bevétel elmarad a tervezettől. Az elmúlt évben külön is gondot jelentett a szövetkezetek városi és községi hozzájárulásának szabályozása, amely (a vállalatoktól származó VKH népeségarányos elosztásától eltérően) alanyi jognal illette meg a helyi tanácsokat. Nem-teljesülése miatt több mint 100 – döntően községi és kisvárosi – tanács került likviditási zavarba! A szövetkezeti VKH-t „újraszabályozták” (ezután népeségarányosan illette meg a tanácsokat), de az alapvető probléma nem oldódott meg. A vállalatoktól-szövetkezetektől származó szabályozott bevételek és az állami támogatás várható nem-teljesülése kétségessé teszi az igazságosabb kiadáselosztás megvalósulását. A népgazdaság teljesítményétől függő „biztonságos gazdálkodási szint” teljesülése is kétségessé vált, a tartalékok nem nyújtanak fedezetet a biztonságos visszavonulásra.

Arról van-e szó tehát, hogy az eleve kevés pénz és a bevételi tervek nem-teljesülése fe-

lelős infrastruktúránk igényektől elszakadó fejlesztéséért, romló állapotáért? Úgy gondolom, hogy nem, vagy legalábbis nem csak erről. A tanácsok ugyanis nem egyedül végzik a lakossági infrastruktúra fejlesztését és működtetését. Velük csaknem azonos nagyságrendet képvisel e beruházásokban a lakosság. Ebben az ötéves tervben is a lakosság fejlesztéseinek dinamikus növekedése ellensúlyozza a tanácsi beruházások abszolút csökkenését. Adjuk meg neki a lehetőséget arra, hogy választhasson az infrastruktúra elemeinek fejlesztési és igénybevételi lehetőségei között! Hogy ne „ingyen kapja”, hanem valóságos áron igénybevehesse a szolgáltatásokat, hogy így kifejeződő kereslete befolyásolhassa azok fejlesztését! Ehhez persze az ár-, bér- és adózási rendszer radikális átalakítására lenne szükség. A lakossági részvételt segítő, új társulati, társulási formák keresése és a személyi jövedelemadó-rendszer bevezetése lépés lehet efelé, és alapját adhatja egy, a mainál inkább forrásorientált, helyi adózásra jobban építő tanácsi gazdálkodási rendszer kialakításának is.