

LÁSZLÓ MÁRIA

Janus Pannonius Tudományegyetem Pécs

A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK NÉHÁNY KÉRDÉSE

RÉSUMÉ: (*Einige Fragen der lokalen Selbstverwaltungen.*) Im Jahre 1990. hat das Parlament das Gesetz der lokalen Selbstverwaltungen verabschiedet. Dieses Gesetz schafft neue Möglichkeiten für die Siedlungen. Aufgrund des Gesetzes werden die lokalen Gemeinschaften und die Initiativen von unten immer mehr in den Vordergrund gestellt. Die Möglichkeit ist aber noch nicht die Realität. Das Problem, dass die heutige Wirtschaftspolitik die Konsequenzen der Entscheidungen der früheren zentralisierten Regierung den unteren Ebenen der Hierarchie zuschiebt. Die Arbeitsteilung zwischen dem Staat und den lokalen Selbstverwaltungen ist nicht klar. Der Staathaushaltsplan kommt für die Realisierung der wichtigsten Aufgaben der Selbstverwaltungen nicht auf. In meinem Essay erörtere ich die Fragen der wirtschaftlichen Voraussetzungen der Selbstverwaltungen. Ich analysiere die heutigen Erfahrungen, die das Verteilungsmechanismus, die lokalen Steuern, die normativen Unterstützungen und die zusätzlichen finanziellen Quellen betreffen.

A települések lehetőségei

A helyi kapcsolatrendszer, a horizontális koordináció új tartalmat kapott 1990-től, amikor is az Országgyűlés elfogadta a helyi önkormányzatokról szóló törvényt. "Az Országgyűlés -- követve hazánk haladó önkormányzati hagyományait, továbbá az Európai Önkormányzati Karta alapkövetelményeit -- elismeri és védi a helyi közösségek önkormányzathoz való jogait. A helyi önkormányzás lehetővé teszi, hogy a választópolgárok helyi közössége -- közvetlenül, illetőleg a választott helyi önkormányzata útján -- önállóan és demokratikusan intézze a helyi érdekű közügyeit.¹

Az alulról jövő kezdeményezések megismerése és mozgósítása fontos a

demokratizálás és decentralizálás folyamata szempontjából és egyben a gazdasági növekedés, az erőforrások lehetséges forrásainak feltárása és az ösztönzés érdekében is. Különösen fontosá válik azokban az országokban -- így hazánkban is --, ahol a termelési tényezők, a termelési erőforrások nagy aránya helyhez, településhez kötött. Még inkább hangsúlyt kell kapnia ott, ahol a *területi mobilitás* -- a tőke és a munkaerő szempontjából egyaránt -- *számtalan korlátba ütközik*, jóval többre, mint ahogy ezt az ország méretei indokolnák. A gazdasági erőforrások felhasználásának, egyesítésének feltételrendszere nagymértékben függ az erőforrások területi elosztásától és településszintű kötöttségétől. Csak a túlzottan termeléscentrikus és ágazatcentrikus gazdasági szemlélet és centralizált irányítás hagyhatta figyelmen kívül a településszintű kapcsolatrendszerek gazdasági növekedést is ösztönző hatását, háttérbe szorítva ezzel a fogyasztás, az életszínvonal, az *infrastruktúra fejlődését*, végső soron az érdekeltség, ösztönzés hiányát előidézve, főként a fejlődésben lemaradt területeken.

Az önkormányzati törvény adta lehetőségek kihasználását nehezíti az a körülmény, hogy *túlzottan differenciálódott a települések helyzete*, népességmegtartó-, illetve eltartóképessége. Az elmúlt években kialakult illetve felhalmozódott feszültségek hozzájárultak és hozzájárulnak ahhoz, hogy fenntartsa és indokolja a gazdaságpolitika a központosított újraelosztás magas arányát. Alapvetően az a helyzet, hogy *nem jött létre az önkormányzatok gazdasági eszközrendszere*, bár a források elosztása végső soron biztosította a települések és intézményeik működőképességét.

Feltételezhetjük, hogy a jövőben az önkormányzatok jobban figyelembe veszik a helyi adottságokat, a termelési tényezők összetételét és felismerik annak szerepét is, hogy a termelési tényezőkön belül az egyik legfontosabb elem az emberi erőforrás. Sajnos még jó ideig számolnunk kell azzal, hogy a termelési tényezők hatékony, optimális egyesítésének komoly akadálya az infrastruktúra fejletlensége, az oktatási-szakképzési rendszer problémája és az is, hogy az emberek tömege dolgozik kis hatásfokú gépekkel, berendezésekkel, összességében alacsony hatásfokkal. Mindezek a problémák különösen jelentkeznek azokon a településeken, ahol az 1960-as évek vidéki ipartelepítései konzerváló erőként hatottak a képzés szempontjából. A termelési tényezőknek főként azon részét nem tudjuk kellő hatékonysággal kihasználni, melyek leginkább kapcsolódnak a településpolitikához, településfejlesztéshez (pl. föld, éghajlat, szállítás, utak, turisztikai lehetőségek, munkaerő-kvalitás, de a hírközlés, infrastruktúra, a lakossági szociális és kommunális vagyoni terület is említhetjük). Talán e néhány megjegyzés is sejtetni engedni, hogy a *települési önkormányzatok létrejöttének anyagi bázisa a magyar gazdaságban nem engedi, hogy rövid távon illúziókat fűzzünk az önkormányzatok által teremtett*

lehetőségekhez, bár a helyi erőforrások mozgósításában egy év alatt is jelentős változásokat tapasztalhattunk. A feladatok finanszírozásához ma még hiányoznak azok az alapvető törvények - pl. az államháztartási törvény --, amely egyértelműen tisztázná az állam szerepvállalását a feladatok megoldásában, illetve az állam és az önkormányzatok közötti munkamegosztás alapelveit rögzítené. Ezek nélkül továbbra is fennmarad a *szűk keresztmetszetek* logikája alapján működő döntési mechanizmus, melynek következtében viszont növekszik a gazdaság belső aránytalansága, így a települések közötti aránytalanság is. A fokozódó ellentmondások, feszültségek miatt viszont egyre több a kényszermegoldás, a "tűzoltás". Természetesen a gazdaság mai állapotában számolnunk kell azzal is, hogy a gazdasági fejlődés lehetőségeit megteremtő beruházások miatt éppen ellenérdekeltség keletkezik a gazdasági élet szereplői között, hiszen a beruházások, a tőkeképzés szükségszerűen korlátozzák a folyó fogyasztást, legyen az egyéni önfeláldozás, szavazásos döntés vagy akár a centralizált döntés eredménye. Napjainkban -- éppen az önkormányzatok létrejöttének időszakában -- egy hosszú ideig tartó *centralizált irányítás döntéseinek következményeit a korábbi hierarchia alsó szintjeire hárítja a gazdaságpolitika*. Ugyanakkor céljaink között megfogalmazzuk egy társadalmi, közösségi konszenzuson alapuló jövőorientált, stratégiai szemléletű, hosszú távú gazdaságfejlesztés koncepcióját.

A helyi konfliktusokat növeli, hogy a rendelkezésre álló termelési tényezők kihasználása, hatékonysága érdekkonfliktusba kerül az erőforrások hasznosításának mennyiségi szemléletével, hiszen a hatékonyság a termelési tényezők egy részét kiszorítja a vállalati gazdálkodás szférájából és így a települések gondjává válik a munkanélküliség, a kihasználatlan földterület és a műveletlen bányakincs is. Természetesen az önkormányzat érdeke, hogy a település erőforrásait valamilyen módon hasznosítsák, különösen ha az erőforrások egy része még ráadásul az önkormányzatok vagyonát is képezi. Igaz az is, hogy az önkormányzati tulajdon megteremtése ösztönözheti a közösségi választásban a társadalom tagjait, hogy a jövő érdekében a jelenben áldozatokat vállaljon, de ennek intézményi, döntési garanciáit is meg kell teremteni. A tulajdonforma változása (éppen mert alanyhoz kötött) már önmagában is lehet garancia, csak mostani helyzetünkben, alapvetően az önkormányzati tulajdon tárgyainak fejletlensége miatt az ellenérdekeltség nagyobb hatást válthat ki, mint más esetekben. Természetesen önmagában kevés a nagy beruházási ráta vállalása a jövő érdekében, a nagyarányú tőkeképzés mellett a technikai haladást is preferálni kell a döntéseknél, mivel a műszaki invenció még felül is múlhatja az önmagában a takarékoságból származó termelékenység előnyöket.² Mindez kedvező feltételeket teremthet az oktatás, a szélesebb értelemben vett művelődési ágazat számára is, legalábbis az ágazat társadalmi presztizsét

illetően. A fenti összefüggést különösen fontos tudatosítani az önkormányzatok szintjén, főként azért, mert a történelmi és gazdasági tapasztalat igazolja, hogy a helyi szint a lassan, megfontoltan haladást képviseli a korszerűséggel, a modernséggel szemben. Ugyanakkor *előnye is a helyi közmegegyezésnek, hogy a helyi értékek, helyi sajátosságok preferálása mozgósító erő is.*

Közjavak, közszolgáltatások

A településszintű együttműködés jelentőségét, az állampolgárok, sőt a munkavállalók településhez kötődését jelentős mértékben megváltoztatja majd, ha a fogyasztásban változik az úgynevezett közjavak és magánjavak aránya. A modern, fejlett gazdaságok a két allokációs mechanizmust -- a közösségi választás és a piac "keverékét" -- alkalmazzák. Nyilvánvaló, hogy a kollektív javak esetén a politikai döntés, a közösségi választás nem a központi, centralizált irányítás döntését és választását jelenti, hanem a közösség -- a közös érdekek, célok, közös cselekvés által létrejött közösség -- döntését. Anélkül, hogy a közösségi választás működési mechanizmusát elemeznénk (erre egyébként is egy valós mechanizmus empirikus vizsgálata adhat leginkább választ nálunk is), a fejlett országok példája alapján feltételezhetjük, hogy a kollektív cselekvés hasznos, jólétet növelő hatása kimutatható lesz, az enélkül elérhető haszonhoz viszonyítva. A közösségi választás annak tanulmányozását, empirikus vizsgálatát is szükségessé teszi, hogy a politikai mechanizmus miként alakítja az egyes fogyasztók preferenciáit, a demokratikus társadalomban végbemenő kollektív cselekvéssé. A közgazdászt természetesen ennek a kérdésnek nem a politikai-mechanizmus oldala érdekli, (bár ez sem lényegtelen számára sem), hanem az, hogy a kollektív cselekvés miként javíthatja a gazdaság működését, mekkora a kollektív cselekvés révén elérhető haszon a csak piaci mechanizmussal elérhető haszonhoz viszonyítva.

Ma nálunk a közjavak területén különösen fontos elemezni más országok tapasztalatait, mert *jelenleg sem a piac, sem a közösségi választás lehetősége nem fejlődött ki.* Mindkettőt gátolja a tiszta jövedelem magas centralizációs hányada. Megfigyelhető jó néhány fejlett ország példáján, hogy a tiszta közjavak központi kormányzati, míg a *közösségi jellegű piaci javak egy jelentős része helyi, önkormányzati finanszírozással funkcionál.* Tehát a köz- és magánjavak megoszlása már érinti az állam gazdasági szerepének alakulását, a jövedelemelosztás illetve a jövedelemújraelosztás viszonyát, valamint a közösségi jellegű és a piaci jellegű elosztás működési mechanizmusát.

Sajnos az önkormányzatokról szóló törvény elfogadása óta eltelt időszakban sem kaptunk választ arra a kérdésre, hogy melyek az állam helyi kötelezettségei, amihez természetesen pénzt is kell biztosítani és *melyek az önkormányzatok alulról, önként vállalt feladatai*. A helyi önkormányzatokról szóló törvény rögzíti ugyan a települési önkormányzatok feladatát a helyi közszolgáltatások körében, lehetőséget teremtve az önkormányzatoknak abban, hogy a lakosság igényei, anyagi lehetőségei alapján a települési önkormányzat maga határozza meg, hogy mely feladatokat milyen mértékben és módon lát el. Ezzel együtt a törvény kimondja, hogy a települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészséges ivóvízellátásról, az alapfokú oktatásról, az egészségügyi és szociális alapellátásról stb. *Mindezekhez a feladatokhoz -- tehát amit a törvény "felülről", kötelező feladatként ír elő a települési önkormányzatok részére -- nem biztosítja a központi költségvetés a szükséges forrásfedezetet*. Így viszont az önkormányzatok működésének első időszakában -- nem számítva a politikai konfliktusokat -- *éppen a kötelező feladatok finanszírozása okozta a legtöbb problémát*.

A finanszírozás forrásainak bizonytalansága növelte az önkormányzatok választott vezetői, testületei és a lakosság illetve az önkormányzatok által fenntartott intézmények közötti konfliktusokat is. Az önkormányzatok létrejötte és az éves költségvetési viták nyilvánvalóvá tették mindenki számára, hogy a normatív *finanszírozással az állam nem képes* -- nem tudja, vagy éppen nem is akarja -- *biztosítani az önkormányzatok számára előírt feladatok finanszírozását*. Ezzel viszont *szűkíti (akaratlanul is) az önkormányzatok önként vállalt feladatainak körét*. Elindított a településszinteken egy olyan sajátos alkumechanizmust, ami semmiképpen sem kedvező az önkormányzatiság lényegének a kibontakoztatásához. Igaz persze, hogy a településszintű együttműködés, a helyi koordináció számára ösztönző is lehet egy forráshiányos, szabad döntéssel bíró mechanizmus gyakorlata, csak éppen a helyi szinten együttműködésre kényszerülő gazdasági szereplők (vállalatok illetve vállalkozások és az állampolgárok) a központilag kivetett magas adók miatt nem igazán ösztönöztek a helyi együttműködésben, a helyi finanszírozásban. A településszintű önkormányzatok -- bár szükségük van a helyi források bevonására -- megértést kell hogy tanúsítsanak a gazdasági élet szereplői, az állampolgárok felé is, hiszen alapvetően a helyiek érdekeit kell képviselniük. A konfliktus leginkább jelentkezett a helyi adókkal kapcsolatos önkormányzati rendeletek megalkotásánál. Súlyosbította még a helyzetet, hogy a helyi adókkal kapcsolatos törvény késett és az előző időszak gazdálkodásával, szabályozásával összefüggő tanácsi adók, adójellegű kötelezettségek és hozzájárulások 1991. évi működtetésére, illetve az ebből származó bevételek realizálására a törvény lehetőséget adott. *A helyi adók bevezetését, és mondhatjuk, hogy egyértelműen negatív fogadta-*

tását alapvetően meghatározta a központi adóterhelés magas szintje. "A kialakult helyzet figyelembevételével kell értékelni azt az eredményt, hogy eddig mintegy 300 települési önkormányzat élt a helyi adók bevezetésének lehetőségével. Lényeges ténykérdés, hogy a városi önkormányzatok -- köztük a fővárosi önkormányzat -- egyharmada élt a helyi adók megállapításának jogával."³ A BM szakmai összefoglaló anyaga az országos tapasztalatokat elemezve kiemeli, hogy a községekben sokszor azért nem élnek a helyi adók bevezetésének lehetőségével, mert különböző közműtársulásokat szerveztek és szerveznek, és ennek a célnak a lakosok sokkal inkább hajlandók áldozni, gyakran a várható adóbevétel többszörös összegét is befizetik. Ugyanakkor nemigen elemzik az országos szervek azt, amit a települési önkormányzatok naponta érzékelnek, hogy a lakosság adóviselő képessége ma nem kedvez a helyi adók bevezetésének. Különösen így van ez a községekben és az eddig is hátrányos helyzetű településeken, hiszen tudjuk, hogy a települések jövedelemtermelő képessége is nagymértékben differenciált.

A személyi jövedelemadó bevezetése illetve az adókedvezmények, adómentességek alkalmazása során sem vette figyelembe a kormányzat, hogy a makrogazdasági célok érdekében bevezetett és alkalmazott adópolitika hogyan érinti a különböző adottságú településeket.⁴ Igaz, hogy a személyi jövedelemadó településeket illető része éppen a települések közötti differenciák, illetve terhek enyhítése miatt csökkent 100 százalékról 50 százalékra, de ez csak növelte az amúgy is magas redistribúciót a költségvetési politika eszközrendszerében és nem igazolható, hogy ez a változás hozzájárult volna a települések között meglévő különbségekből adódó finanszírozási problémák enyhítéséhez. A valóságos körülményekben sok olyan csapdát találunk, amelyek az önkormányzati modell bevezetésével elvileg bekövetkező pozitív változásokat hosszú ideig akadályozhatják. "Hiába szélesedik ki az önkormányzati helyi demokrácia fórumrendszere, ha a kistalvak többségét politikai apátia, bizalmatlanság, a "mi tudat" teljes elvesztése jellemzi. Hiába adatik meg a társulás szabadsága, ha az önkormányzatok többsége bezárkózik, s az integráltság hiánya a centralizáció forrásait táplálja. Hiába adóztathat, vállalkozhat a kistelepülési önkormányzat, ha nincs megadóztatható jövedelem, ha a vállalkozás szinte minden materiális feltétele hiányzik."⁵

Az önkormányzatok gazdasági eszközrendszeréről

Alapvető követelményként ma már minden szinten megfogalmazódik, hogy az önkormányzatok gazdasági eszközrendszerének megváltozásához lényeges előfeltétel, hogy a megtermelt tiszta jövedelem központosítása a mai-

nál kisebb legyen. Az államháztartás ugyanis a nemzeti jövedelem több mint 70 százalékát, a GDP közel 65 százalékát centralizálja. A magas adóprás alkalmazása, erőteljes működtetése jellemző a lakossági és a vállalkozási szférában egyaránt.

Az önkormányzatok kialakulásánál és fejlődésénél a helyi sajátosságok, a helyi szükségletek kielégítése kerül előtérbe és ezáltal motiválttá válik a település közössége. Fontos, hogy olyan önkormányzatok jöjjenek létre, ahol a közös érdekelttség megteremthető, amely alapján az önkormányzatok képesek aktivizálni a lakosságot és a településen működő üzleti szervezeteket, vállalkozásokat illetve a saját intézményeiket is. *Az önkormányzatok a település gazdái lehetnek akkor, ha a felelősségükkel együtt a gazdasági eszközrendszerük is növekszik.* Az önkormányzati törvény logikája mellett nem tartható fenn az a helyzet, hogy a gazdaság eszkozzallokációja az expanzió igénye miatt túlzottan termelészcentrikus maradjon, háttérbe szorítva ezzel az ún. nem termelő szférát, a közszolgáltatások fejlesztési lehetőségeit. Amennyiben valós önkormányzatok jönnek létre, amelyek gazdaságilag is önálló egységei a nemzetgazdaságnak, akkor szükségszerű is, hogy megfelelő tartalmú gazdaságpolitikai döntések is kerüljenek az önkormányzati testületekhez, mint pl. Ausztriában.⁶ Az önkormányzatok a maguk sajátos jellege miatt az állam korlátozását, részleges megnyirbálását jelentik. Ugyanakkor ma még inkább, mint korábban -- éppen az új problémák, így a környezet-szennyezés és egyéb környezetvédelmi kérdések stb. kezelése érdekében -- az államnak is fontos, hogy a problémák a még kezelhető mértékre csökkenjenek, a társadalmi együttműködés döntési mechanizmusa alapján. "A rendszer egészét, tehát a politikai rendszer egészét feltétlenül erősíti, ha a helyi hatalom lehetőségei és valóságos mozgásai kialakulnak (felszabadulnak a helyi energiák, a helyi kezdeményezések)."⁷

Az önkormányzat bevezetése is olyan történelmi megegyezés, amelynek garantálni kell a felek jövedelmét és vagyonát. Az önkormányzatok esetében az átlagos jövedelmet és a megszerzett vagyont biztosító stabilizációs mechanizmussal lehet biztosítani a települések esélyegyenlőségét, illetve fejlődésre való jogát. *Az önkormányzati igények elismerése és garanciáinak megteremtése szükséges, de ma még sok a fékező tényező.* Ezek közül kiemelkedik az infrastruktúra hiánya vagy fejletlensége. Az önkormányzat hatékony, garanciákkal körülbástyázott intézményesítése lehetővé teszi, hogy az infrastruktúra összgazdaságon belüli részaránya megváltozzon. A helyi döntési kompetencia növelése nyomást gyakorolhat a gazdasági, vállalkozói szférára és ez a gazdasági életben is pozitív változásokat indíthat el, hiszen ma már az infrastruktúra fejletlensége a gazdasági szféra hatékonyságát is rontja, sőt már a működését is akadályozza.

A jelenlegi szabályozórendszer meghatározó eleme a bevételi érdekeltiségre épülő forrásszabályozás. *Az önkormányzatok bevételeinek szerkezete azonban még nem igazán alakult át a kívánt mértékben, mivel alapvetően függ a bevételük az állami hozzájárulások és támogatások alakulásától.* (Az önkormányzatok 1991. évi összbevételének kb. 47 százalékát jelentik az állami hozzájárulások és támogatások.) Ugyanakkor a saját bevételek az összbevétel 22 százalékát jelentik és a hitelfelvétel, kötvénykibocsátás 0,6 százalékát adja az összbevételnek. Viszonylag azonos arányú az önkormányzatok bevételében a személyi jövedelemadóból származó bevétel, mely a központilag kivetett és megosztott adót képviseli, melyből 50 százalék részarány illeti meg az önkormányzatokat és a társadalombiztosításból átvett bevétel (14-15 százalék az összbevételen belül mindkettő aránya). A *szabályozás* fő jellemzője, hogy az állami támogatás közel 80 százaléka alanyi jogon, normatív módon illeti meg az önkormányzatokat. A normatív támogatás mellett az állami támogatás másik formája a kiegészítő források *működtetése*. Tulajdonképpen a kiegészítő források lennének hivatottak pótolni a normatív támogatások azon hiányosságait, miszerint az országos átlagra épülő állami hozzájárulások nem képesek figyelembe venni az átlagok mögött meghúzódó egyedi helyzeteket, az átlagoktól eltérő helyi sajátosságokat, holott az egyes önkormányzatok helyzete igen eltérő, a települések közötti szórás nagynak tekinthető. Tehát a kiegészítő források -- a címzett és céltámogatások -- allokációs funkciójánál az elvárások nagyobbak, mint amit ez a forrás nagyságát és elosztási funkcióját tekintve képes a gyakorlatban betölteni. Ma még ugyanis messze vagyunk attól, hogy az egyenlőtlen fejlődésből fakadó területi elmaradottságot és az allokációs feszültségeket a források elosztása mérsékelni tudná. Ehhez nem csak az elosztást, de a terület- és településfejlesztés forrásait is változtatni kellene. Mind ezen problémák miatt *fennmaradt az egyedi központi támogatások lehetősége is.* Az 1991-es és 1992-es év költségvetési törvényei számszerűen is tükrözik, hogy a *kiegészítő források nem képesek betölteni azon funkciókat, amelyeket az önkormányzati törvény tulajdonít e forrásoknak.* Az önkormányzatok működése óta a költségvetés mindössze annyit vállal, hogy a különböző kiegészítő források elosztásával biztosítja a települések működőképességét. A költségvetési törvény úgy határozza meg e források elosztási mechanizmusát, hogy a kritériumrendszert a mindenkori éves költségvetés függvényében dolgozzák ki -- így az önkormányzatok az éves költségvetésük tervezésekor sem ennek nagyságát, sem a hozzájutás feltételrendszerét, de még a hozzájutás esélyét sem képesek valószínűsíteni (pl. az önhibájukon kívül működésképtelenné váló önkormányzatok kiegészítő támogatása). Joggal hallható a települési önkormányzatok részéről, hogy a kiegészítő források elosztása utólagos és ad hoc jellegű, sokkal inkább tükrözi a spontaneitást, illetve a központi kormányzat,

valamint az önkormányzatok alkufolyamataiban pillanatnyilag meglévő erőviszonyokat, mintsem hogy alapul szolgálna egy reális, a rövid és hosszú távú folyamatok pénzügyi feltételeit biztonságosan megteremtő tervezéshez. Mindezt a résztvevő felek tudják, így a központi kormányzat is tartalékolásra rendezkedik be, azaz működik a Kornai-féle hiány-effektus a tartalékolást illetően.⁸ Így nem csoda, ha a kiegészítő források elosztásánál jogos igények is kielégíthetetlenek maradnak (pl. ivóvíz biztosítása), míg más esetekben közgazdaságilag is vitatható árkiegészítések megszűnését kompenzálja az állam az önkormányzatokon keresztül, végső soron a vállalatok javára (pl. távhőszolgáltatás).

Joggal vetődik fel a szakirodalomban az a probléma, hogy a működő képesség biztosítása, a rövid távú szorító gondok mellett a hosszú távú megoldásokon is gondolkodni kellene. "... az önkormányzati törvény életbe lépésével, az új szabályozási megoldással elkezdődött egy olyan folyamat, amelynek keretében hosszú távon egyértelműen az autonómia, az önkormányzati önállóság kiteljesedését kell elérni. Tehát gyakorlatilag az a "köldökszinór", ami az önkormányzatokat központi támogatáshoz, a költségvetéshez kapcsolja, egyre vékonyul és hosszú távon a törvényi garanciák által biztosítottan az autonómiának maximálisan érvényesülnie kell."⁹

Ma meglegednénk azzal is, ha legalább az biztosítva lenne, hogy az egyes egyedi intézkedésekkel egy irányba, a "köldökszinór vékonyítása vagy éppen rövidítése" irányába haladna az elosztás. *Az érvényesülő alkufolyamatokban nem a legszerencsésebb az önkormányzatok érdekképviselői pozíciója*, pedig ennek erősítésére ma már több mint húsz érdekképviselői szövetség alakult. Nincs lehetőség a tanulmány keretében részletesen elemezni a kiegészítő források elosztási mechanizmusát illetve mechanizmusait, de a címzett- és céltámogatások, az átmeneti, a soronkívüli céltámogatás, az elkülönített állami pénzalapok szerteágazó rendszere, a tulajdonnal kapcsolatos forráskiegészítések, a közműfejlesztések és lakbértámogatások, az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok kiegészítő támogatása, a területfejlesztést és munkahelyteremtést szolgáló támogatások -- már felsorolásukkal is érzékeltetik elemzéseink azon következtetését, hogy tulajdonképpen az állami apparátus nem látja át (a jelenlegi információs bázison nem is láthatja), hogy milyen feladatokat és mennyi pénzből, mennyi állami pénzből látnak el a felügyeleti szervek az általuk felügyelt területeken.¹⁰ Mivel az elosztás jelentős része az éves költségvetési törvény alapján kerül eldöntésre, így az állam feladatvállalásának módját és mértékét is évente, a költségvetés "pillanatnyi" helyzetétől függően változtatni lehet, *az állami kötelezettségvállalás tekintetében így nincs stabilitás és ez nem kedvez az önkormányzatoknak, a helyi feladatoknak, az állam és az önkormányzatok közötti viszonyoknak*

sem. Az elmúlt két évben külön gondot okozott (ebből az utóbbi év az önkormányzati működés első éve volt), hogy *a közösségi fogyasztás a lakossági fogyasztással megközelítőleg azonos mértékű csökkenést mutat akkor, amikor az önkormányzatok iránti elvárások növekedtek*. A végső fogyasztás csökkenésével együtt az önkormányzatok fejlesztései is csökkentek, sőt még 1992-ben is csökkennek. Mindezek a körülmények nem kedveznek a helyi önkormányzatoknak, de az önkormányzatiság kialakulásának sem, mivel a gazdasági, finanszírozási kényszerek alapvetően az államtól függő helyi viszonyokat teremtenek. Ma leginkább azt tapasztalhatjuk, hogy minden forrással együtt is nagyobb lett az önkormányzatok felelőssége, mint a hozzá szükséges pénze és döntési lehetősége.

Jegyzetek

1. Az 1990. évi LXX. törvény a helyi önkormányzatokról. Magyar Közlöny 80. sz. Budapest, 1990. augusztus 14.
2. Samuelson--Nordhaus: Közgazdaságtan I. KJK., Bp. 1987. 68.
3. Az önkormányzati működés első éve. A BM által elkészített szakmai összefoglaló. Magyar Közigazgatás, 1992/1.
4. László Mária: Az önkormányzatok és gazdasági eszközszerük. (Lehetőség és valóság.) Szerk.: Kovács Teréz: Válság és kiút. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1991. 244-248.
5. Pálné Kovács Ilona: Változások a falvakban az önkormányzati modell nyomán. Szerk.: Kovács Teréz: Válság és kiút. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1991. 239.
6. Erich Streissler: A társadalmi együttműködés, mint intézményrendszer Ausztriában. Gazdaság, 1985/4.
7. Gombár Csaba: A helyi hatalomról. Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyve, 1984. 191.
8. Kornai János: A hiány. KJK., Bp. 1982.
9. Sivák József: Az önkormányzatok anyagi forrásai. Ipargazdaság, 1991/4.
10. László Mária: Az önkormányzatok kiegészítő forrásainak elosztási mechanizmusa. OTKA. Témavezető: Pálné Kovács Ilona. MTA Regionális Kutatások Központja Dunántúli Tudományos Intézet, Pécs. 1991. Kézirat. 37.