

1. Kilenc tézis a magyar települések versenyképességéről

Első tézis

Versenyképes és sikeresen felzárkózó Magyarországot csakis versenyképes vállalkozások, és versenyképes települések teremthetnek. Tömören ennyi az alábbi települési kutatás legfontosabb tézise. A kettő ugyanis, egymástól elválaszthatatlan. A település, és a településen működő vállalkozások együtt haladnak előre, vagy együtt maradnak le a versenyben.

versenyképes vállalkozások csak versenyképes településeken működnek

Második tézis

Magyarországon azonban, az elmúlt negyven esztendőből a piacgazdasági viszonyok közé is átörökítődött *a magángazdagság és a közszegénység kettőssége*. A magán gazdagodása (persze, már akinek), és a közösség, a település elszegényesedése (ez, már mindenkinek). Az alábbi tanulmány második fontos tézise, hogy ez az állapot, nemcsak, hogy *társadalmilag káros*, de ma már *a gazdasági versenyképesség*, és így, a magán gazdagodásának is *akadálya*.

ma a települések szegénysége a gazdasági versenyképesség akadálya

Harmadik tézis

A település, a kistérség, vagy a régió, ugyanis nem pusztán "tartály". Nem egy térbeli tartály, amelyben - ilyen-olyan (központilag meghatározott) rend szerint - különböző intézmények, és közszolgáltatások helyezkednek el. A település egyben egy sajátos gazdasági, társadalmi és kulturális közeg, - egy *miliő*, - amely segítheti, de gátolhatja is a vállalkozásokat.¹ Erősítheti, de gyengítheti is versenyképességüket. A vállalkozások versenyképessége pedig, napjaink globális gazdaságában egyre erősebben attól függ, hogy milyen települési környezetben működnek.² Ezért a települések fejlődése és fejlesztése, nem egyszerűen az élhető emberi lakókörnyezet, vagy - költségvetési és üzemgazdasági szempontból - a közszolgáltatások hatékony működtetésének kérdése. *A települések fejlődése és fejlesztése*, - és ez a tanulmány harmadik tézise, - *a vállalkozások, és ezen keresztül, az ország gazdasági versenyképességének egyik kulcseleme*.

a gazdasági versenyképesség javításának kulcsa a települések fejlesztése

Negyedik tézis

Magyarország az elmúlt években látványosan elvesztette gazdasági versenyképességét. Ennek egyik oka az elhibázott gazdaságpolitika, amely egyfelől a jólétinek nevezett, de valójában megalapozatlan, és a költségvetés oldaláról fedezetlen ígéretek beváltásával, másfelől az export vezérelte növekedési modell erőtlenítésével mára ikerdeficitbe hajszolta az országot.³ A versenyképesség elolvadásának másik, - az előbbinél mélyebb és tartósabb - oka azonban, hogy a gazdaságpolitika máig nem talált választ arra a kihívásra, amit a kilencvenes évek gazdaságfejlődési modelljének kifulladására jelentett. A kilencvenes évek sikeres modellje ugyanis, - amely az olcsó munkaerőre és a (privatizációval is) beáramló külföldi tőkére épült, - az ezredfordulóra kimerítette tartalékait. Ezért az ország versenyképességének fenntartása és növelése érdekében, - szól immár negyedik tézis, - *olyan gazdaságpolitikára van szükség, amely képes az országba telepíteni a magasabb hozzáadott értékű termelési folyamatokat, és képes arra, hogy ehhez a megfelelő települési, telephelyi környezetet is megteremtse.*

Ötödik tézis

A gazdaságpolitikai modellváltást nagyban befolyásolja az a tény, hogy a *globalizáció* korában széles körűen egységesednek a hagyományos telepítő tényezők, főként azok, amelyeknél Magyarország a kilencvenes években még előnyben volt versenytársaival szemben. Így ma világszerte országok, régiók, és települések egész sora áll ugrásra készen, hogy még liberálisabb szabályozással, még kedvezőbb infrastruktúrával, és még olcsóbb munkaerő-kínálattal vonzza magához a befektetőket. Ám, aki ebbe a liberalizációs versenybe beszáll, az egy lefelé húzó spirálba jut (*"race to the bottom"*), hiszen ebben a versenyben, azok az országok, régiók, és települések diktálják a tempót, amelyek a legolcsóbb telephelyi kínálattal rendelkeznek. Ma már nyilvánvaló: Magyarország ebben lefelé húzó spirálban nem lehet versenyképes. Ha pedig mégis erre törekszik, akkor ez társadalompolitikailag nem éri meg az országnak.⁴ Ezért, - és ez a tanulmány ötödik tézise, - *csakis olyan gazdaságpolitika teheti tartósan sikeressé az országot, amely nem(csak) a liberalizációs versenyfutásban, hanem a települési, telephelyi szintű megmérettetésben is versenyképes.*

a gazdaságpolitika feladata a települések telephelyi vonzerejének javítása

a gazdasági versenyképesség nemcsak makrogazdasági, hanem telephely-fejlesztési kérdés is

Hatodik tézis

A globális gazdaság jelenlegi kialakulása ugyanis nemcsak azt jelenti, hogy széles körűen egységesednek a telepítő tényezők, hanem azt is, hogy - éppen az egységesedés következményként, - a korábbiakhoz képest rendkívüli mértékben felerősödnek a települések egyedi, sajátos telephelyi tényezői. Olyan telepítő tényezői, amilyenekkel más telephelyek és települések nem rendelkeznek, magyarul: a település gazdasági, társadalmi, és kulturális miliője.⁵ Napjaink globális gazdaságában, - a tranzakciós költségek radikális csökkenése miatt, - a mobil termelési tényezők, mindenek előtt a tőke, a vállalatok, és a magasan képzett munkaerő hihetetlen gyorsasággal (és hihetetlen olcsón) vándorolhatnak oda, ahol a legkedvezőbb telephelyi adottságokat találják.⁶ Ezért ma a telephelyek a mobil termelési tényezőkért folyó versenyben, egymással gyakorlatilag az immobil termelési tényezők terén versenyeznek (pl. a helyhez kötött munkaerővel, a helyi infrastruktúrával, a helyi munkakultúrával, a vállalkozásbarát önkormányzattal, a társadalmi klímával, az oktatási-képzési intézményekkel). Így *Magyarország versenyképessége* is ma már egyre nagyobb mértékben *annak a függvénye*, - és az a hatodik tézis, - *hogyan a gazdaságpolitika mennyire tudja mozgósítani a helyi erőforrásokat, és képes-e megteremteni egy olyan településgazdálkodási rendszert, amely a hazai településeket érdekeltté teszi az egyedi, a sajátos telephelyi tényezők fejlesztésében.*

Hetedik tézis

Európa sikeresen felzárkózó országainak és régióinak gyakorlati példája is azt mutatja, hogy versenyképesség erősítése, - noha nálunk ez került a viták középpontjába, - csak részben makrogazdasági kérdés (pl. adócsökkentés, piaci liberalizálás). Legalább ennyire fontos, a regionális és a települési szintű telephelyi környezet fejlesztése. Napjainkban a régiók és települések sikere mögött csupa olyan tényezőt találunk, amelyek csak települési vagy kistérségi szinten alakíthatók, mint a helyi kis- és középvállalkozások, azok termelési, innovációs és információs hálózatai, a vállalatok beágyazódása a helyi gazdasági-társadalmi miliőbe, vagy a támogató intézmények jelenléte (pl. továbbképzési, tanácsadási, innovációs intézmények). Ezért, szól a tanulmány hetedik tézise: *az ország gazdasági versenyképessége csakis akkor nyerhető vissza, ha a gazdaságpolitikában - a makrogazdasági feltételek javítása mellett, - a települési, telephelyi feltételek javítása is előtérbe kerül.*

a globalizáció korában felértékelődnek a településeknek azok az egyedi telepítő tényezői, amelyekkel más konkurens telephelyek nem rendelkeznek

az európai sikerrégiók tapasztalatai szerint az ország versenyképessége csak területileg decentralizált fejlesztéspolitikával nyerhető vissza

Nyolcadik tézis

Magyarországon a települések jelenlegi helyzete, - mindenek előtt a finanszírozási rendszer miatt, - nem teszi lehetővé, hogy a települések önálló és aktív telephelyi politikát folytassanak, és ez által az ország versenyképességének növekedéséhez is érdemben hozzájáruljanak. Különösen éles lesz azonban ez a probléma a 2007-2013-as uniós tervezési időszakban, amikor az ország a mainál mintegy háromszor nagyobb külső támogatási forráshoz juthat. Ezt a forrást ugyanis, csak akkor képes felszívni a magyar gazdaság és a hazai településrendszer, - tekintve, hogy az uniós források lehívásához átlagosan ötvenszázaléknyi saját részre is szükség van, - ha a települések jelenlegi forráshelyzete érdemben javul. Ezért ma már, - és ez az alábbi tanulmány nyolcadik tézise, - *mind az ország versenyképessége, mind pedig, az uniós források felhasználása érdekében elengedhetetlen a települések finanszírozási rendszerének átalakítása.* Ez az alapfeltétele annak, hogy a hazai települések, mint telephelyek visszaszerezzék (gazdasági) versenyképességüket, és megerősítsék telephelyi politikájukat.

Kilencedik tézis

Ha azt szeretnénk, hogy a települések önálló telephelyi politikát folytassanak, és fejlesszék a telepítő tényezőket, akkor legalább két feltételnek kell teljesülnie. Egyrészt szükséges, hogy a települések a telephelyi politika alakításához megfelelő pénzügyi eszközökkel rendelkezzenek. Másrészt szükséges, hogy a központi újraelosztási rendszer - a források elvonásával - ne büntesse az eredményes telephelyi politikát, ellenkezőleg, "jutalmazza" azt. Azoknak a településeknek, amelyek aktív telephelyi politikát folytatnak, - ellentétben a mai helyzettel, - a saját bevételek szempontjából is előnyöket kell(ene) élvezniük. Elengedhetetlen tehát, a központi forráselvonás csökkentése, aminek elsődleges feltétele az állami kiadások csökkentése, a központi államigazgatás szűkítése, valamint az állami feladatok jelentős részének területi decentralizálása és regionalizálása. Az utolsó, kilencedik tézis szerint tehát: *az önkormányzati rendszer, valamint a települések finanszírozási rendszerének átalakítása, vagyis az államigazgatási és közigazgatási reform nélkül, nincs, és nem is lehet sikeres és versenyképes Magyarország.*

az uniós forrásokat az ország csak területileg decentralizált rendszerben képes felszívni és felhasználni

sikeres és versenyképes Magyarország csak területi decentralizációval, önkormányzati és államigazgatási reformmal valósítható meg

-
- ¹ A régiók innovative miliójéhez bővebben lásd:
- CAMAGNI, Roberto (ed.) (1991) *Innovation Networks: Spatial Perspectives*. Belhaven Press, London.
 - MASKELL, Peter – MALMBERG, Anders (1999) *The Competitiveness of Firms and Regions. 'Ubiquitification' and the Importance of Localized Learning*. *European Urban and Regional Studies*, Vol. 6, No. 1, SAGE Publications, London, pp. 9-25.
 - RATTI, Remigio - BRAMANTI, Alberto - GORDON, Richard (eds) (1997) *The Dynamics of Innovative Regions: The Gremi Approach*- Ashgate Publishing Ltd. Aldershot.
 - SABEL, Charles F. (1994) *Flexible Specialization and the Re-emergence of Regional Economies*. In: AMIN, A. (Ed.): *Post-Fordism. A Reader*. Blackwell Publishers, Oxford, pp. 101-156.
- ² A gazdasági agglomerációk szerepének felértékelődéséről bővebben lásd:
- PYKE, Frank - SENGENBERGER, Werner (eds.) (1992) *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*. International Institute for Labour Studies, International Labor Organization, Geneva.
 - SCOTT, Allan J. (1998) *Regions and the World Economy: The coming shape of global production, competition, and political order*. Oxford University Press, Oxford.
 - SWYNGEDOUW, Erik (2003) *Globalisation or 'Glocalisation'? Networks, Territories and Re-Scaling* *Cambridge Review of International Affairs*, Vol 17, Nr. 1, pp. 25-48.
 - WEICHHART, Peter (2000) *Designerregionen - Antworten auf die Herausforderungen des globalen Standortwettbewerbs?* *Informationen zur Raumentwicklung*, 9/10, pp. 549-566.
- ³ Az ikerdeficit, olyan makrogazdasági egyensúlytalanság, amikor a folyamatos államháztartási hiány, a fizetési mérleg tartós hiányával párosul, ami így együtt előbb az eladósodás növekedésével, később, akár a fizetéképtelenséggel is fenyegethet.
- ⁴ Jól jelzi ezt, az a mindenkori kormányok által szinte teljesen feloldhatatlan kettősség, hogy noha a makrogazdasági adatok javulnak, a bruttó hazai termék és az export növekszik, ezzel párhuzamosan azonban, - a nyomott bérek és az alacsony hozzáadott értékű termelés miatt - a széles társadalmi rétegek életkörülményei szinte semmit sem javulnak.
- ⁵ Joggal jegyzi meg, Michael *Porter*, a Harvard Egyetem professzora és az idősebb George *Bush* óta az amerikai elnökök egyik gazdasági tanácsadója: „a versenyelőny a globális gazdaságban egyre inkább olyan *lokális tényezőkből* fakad, mint a *tudás*, a *kapcsolatok* vagy a *motiváció*, amivel a távoli versenytársak nem rendelkeznek”. Bővebben lásd:
- PORTER, Michael (1998) *Clusters and the New Economics of Competition*. *Harvard Business Review*, November-December, pp. 77-90.
- ⁶ Közgazdasági értelemben a termelési tényezők mobilitását a térbeli, földrajzi távolságokban való mozgathatóság költségei határozzák meg. Így, azokat a termelési tényezőket, amelyeket csak magas költségek árán, vagy szinte egyáltalán nem tudunk nagy földrajzi távolságokra mozdítani, az *immobil* termelési tényezők közé sorolhatjuk (pl. helyi munkakultúra, beszállító kis- és középvállalkozások, vállalkozásbarát önkormányzat), amelyek viszont, alacsony költségek mellett, vagy gyakorlatilag költségek nélkül mozgathatók a földrajzi térben, a *mobil* termelési tényezők csoportjába tartoznak (pl. tőke, vállalatok, magasan képzett munkaerő). Bővebben lásd:
- STRAUBHAAR, Thomas (1996) *Standortbedingungen im globalen Wettbewerb*. In: BISKUP, R. (Hrsg.): *Globalisierung und Wettbewerb*. Verlag Paul Haupt, Bern, Stuttgart, Wien, pp. 217-239.

2. A települési önkormányzati rendszer válsága

2.1 A települési önkormányzati rendszer konfliktusai

Sikertörténetből válságterület

Magyarországon az önkormányzati rendszer a rendszerváltoztatás, a demokratizálódás, az autonómia, és az öngazgatás igazi sikertörténetének indult. Sikertörténetnek indult, az is volt a kilencvenes évtized nagyobb részében, de mára a hazai gazdaság és társadalom egyik válságterületévé vált.

- ⇒ A jelenlegi válság egy része már az önkormányzati rendszer megszületésével, az 1990-es önkormányzati törvénnyel kódolva volt. Ez a törvény ugyanis, oly módon garantálta a települések önállóságát, és az öngazgatáshoz való jogát, hogy közben nem rendezte az állam és a települési önkormányzatok közötti munkamegosztást, vagyis a hatalom, a feladatok és a források megosztását. A települési önkormányzatok 1990-ben úgy lettek az öngazgatás szempontjából önállóak, hogy szinte azonnal szoros pénzügyi függésbe kerültek a mindenkori kormányoktól, és a mindenkori költségvetés helyzetétől.
- ⇒ Ezt az ellentmondást, a hatalommegosztás rendezetlenségét azután már a későbbi törvények sem tudták megoldani, sőt, - a területi kiegyenlítés szempontjainak beemelésével, - csak tovább mélyítették a válságot.

az 1990-es önkormányzati törvény nem rendezte az állam és a települési önkormányzatok közötti hatalom-, feladat-és forrásmegosztást

Napjainkra Magyarországon az önkormányzati rendszer olyan mély válságba jutott, amit a jelenlegi központi újraelosztási rendszer keretein belül már nem lehet kezelni. Ezért a valódi és tartós megoldás, csakis a jelenlegi központi újraelosztási rendszer radikális átalakítása, az állam feladatköreinek és forráselosztó szerepének nagyarányú csökkentése lehet.

Természetesen, a mindenkori kormányok minden további nélkül elnapolhatják ezeket a reformokat. Mint ahogyan eddig politikai okokból mindig is elnapolták, hiszen a települési önkormányzati rendszerben *közvetlenül* sohasem keletkezik annyi társadalmi és gazdasági feszültség, ami már egy kormány létét fenyegethetné. Ám mindez nem jelenti azt, hogy a *közvetett* hatások ne érvényesülnének, és a kormányok a választások idején, - egy választási vereség formájában, - ne fizetnék meg a lepusztuló települések, és a romló közszolgáltatások politikai árát.

az állam és a települések közötti hatalommegosztás rendezetlenségének az árát a lakosság fizeti meg

Konfliktusforrások

Napjainkban a települési önkormányzati rendszer működését öt alapvető konfliktus határozza meg:

- ⇒ a helyi demokratikus öngazgatás, valamint a közszolgáltatások hatékony és gazdaságos működtetése közötti konfliktus, ***demokrácia és hatékonyság***
- ⇒ az állam, és a települési önkormányzatok közötti hatalommegosztás konfliktusa, valamint ebből eredően, a forráselosztás és a közfeladatok elosztásának, azaz a köztük lévő munkamegosztásnak a konfliktusa, ***hatalom- és forrásmegosztás***
- ⇒ a települések önálló fejlesztéspolitikája, és a növekvő területi egyenlőtlenségek közötti konfliktus, magyarul: piaci hatások nagyobb érvényesítése, vagy azok erősebb állami korrekciója közötti konfliktus, ***autonómia és területi egyenlőtlenségek***
- ⇒ a területi önkormányzatok, valamint az állam és a települési önkormányzatok közötti viszony konfliktusa, közelebbről, a regionális középszint hiánya, végül ***területi középszint hiánya***
- ⇒ napjainkban előtérbe kerülő új jelenségként, az állam és a települések között az uniós fejlesztési források elosztásában és felhasználásában megjelenő konfliktus, ami – tekintve, hogy a források megszerzéséhez jelentős saját rész is kell, - újra élesen felveti a forráselosztás konfliktusát. ***harc az uniós forrásokért***

2.2 Demokratikus öngazgatás és a közszolgáltatások hatékonyságának konfliktusa

Demokrácia és hatékony közszolgáltatások

Noha a helyi demokratikus öngazgatás, valamint a közszolgáltatások hatékony és gazdaságos működtetése közötti konfliktus már közvetlenül az önkormányzati rendszer megszületése után megjelent, ezt a problémát kilencvenes évek elején még elfedte két egyedi jelenség. Egyrészt ezt a konfliktust társadalompszichológiai oldalról még elfedte a helyi demokrácia visszaszerzése feletti eufória. Másrészt, gazdasági-pénzügyi oldalról elfedte az a tény, hogy a települési önkormányzatok a vagyonátadás, a kárpótlás, majd a privatizáció révén jelentős vagyonhoz jutottak. Vagyonbőség idején pedig, nincs olyan forráskorlát, amely a közszolgáltatásokra fordítandó eszközök hatékony felhasználására kényszerítene.

- ⇒ Ezzel szemben napjainkra mind a társadalompszichológiai, mind pedig, a rendszerváltoztatásból fakadó egyedi gazdasági-pénzügyi előnyök és tartalékok kimerültek:
- ⇒ Másfél évtizeddel a rendszerváltoztatás, és a települési szintű demokratikus részvétel megerősödése után, a magyar polgárok figyelme ma már érthető módon egyre inkább a települések által nyújtott (köz)szolgáltatások minőségének kérdése felé fordul. Amíg a rendszerváltoztatás idején, - negyvenévnvi tanácsrendszer után, - a települési szintű demokratikus részvétel önmagában is óriási változást jelentett, addig napjainkban a demokratikus öngazgatás magától értetődő érték. Magyarán: természetessé vált az, aminek egy demokráciában természetesnek kell lennie. Így a polgárok ma már, - nem, mint a helyi politikai demokrácia alanyai, hanem, - mint fogyasztók, egyre gyakrabban fogalmazzák meg igényeiket és kritikáikat a közszolgáltatások szervezéséről és minőségéről. (Nem beszélve most arról, hogy a közszolgáltatások alacsony szintje szinte mindenkinek napi bosszúságot jelent.)
- ⇒ Hasonlóképpen az állam, mint a települési szintű közszolgáltatások egyik finanszírozója is egyre élesebben fogalmazza meg a közszolgáltatások előállításával, annak pazarló jellegével, és mégis alacsony hatékonyságával szembeni kritikáit. A közszolgáltatások hatékonyságának és gazdaságosságának a problémája különösen élesen vetődik fel akkor, amikor az állami költségvetés magas hiánnyal küszködik. Sőt, ilyen esetekben az állam, - meglehetősen cinikus módon, - az állami normatívák csökkentésével akarja a települési önkormányzatokat a közszolgáltatások racionalizálására, hatékonyságának növelésére rákényszeríteni.

másfél évtizeddel a rendszerváltoztatás után a polgárok már nem csak demokratikus részvételt, hanem hatékony közszolgáltatásokat is akarnak

Méretgazdaságosság

A települési szintű demokratikus öngazgatás, valamint a közszolgáltatások hatékonysága közötti konfliktus alapvetően a méretgazdaságosság problémája. A méretgazdaságosság ("economy of scale") szerint, minél több fogyasztót látnak el valamely közszolgáltatással, fajlagosan, egy főre vetítve, annál alacsonyabb közszolgáltatás költsége. A méretgazdaságosság elveinek az érvényesítése tehát, azt kívánná meg, hogy a közszolgáltatások minél nagyobb lélekszámú településekbe koncentrálódjanak, akár úgy is, hogy ezek a közszolgáltatások a kisebb lélekszámú településeken megszűnnek. Ezzel szemben, a demokratikus önkormányzatiság és

hatékony közszolgáltatás méretgazdaságossági kérdés

önigazgatás elvei azt kívánják meg, hogy az országban minden állampolgár a lakóhelyén juthasson hozzá legalább az alapvető közszolgáltatásokhoz, függetlenül annak lélekszámától. Tekintve azonban, hogy a hazai települések többségének a lélekszáma alacsonyabb, mint amit a közszolgáltatások méretgazdaságosság szerinti gazdaságos működtetése megkövetelne, ezért ma, a méretgazdaságossági szempontok kizárólagos érvényesítése egyet jelentene a hazai települési önkormányzatok javarészeinek a kiüresítésével, vagy megszüntetésével.

minél több fogyasztót látnak valamely közszolgáltatással, egy főre vetítve annál alacsonyabb a közszolgáltatás költsége

A települési szintű demokratikus öngazgatás, valamint a közszolgáltatások hatékonysága közötti konfliktus tehát, jóval bonyolultabb annál, minthogy egyszerűen költségvetési presszióval, az állami normatívák csökkentésével megoldható lenne (bővebben ld. a normatív feladatfinanszírozásról szóló fejezetet). Ezért a közszolgáltatások racionalizálása, hatékonyságának növelése csakis az állam és a települési önkormányzatok közötti hatalom- és forrásmegosztás jelenlegi rendszerének megváltoztatásával érhető el.

hatékony közszolgáltatások nem kényszeríthetők ki a települési források szűkítésével

2.3 Az állam és a települési önkormányzatok közötti hatalom-, feladat- és forrásmegosztás konfliktusa

A feladatmegosztást az állam önkényesen alakítja

Magyarországon, tizenöt évvel az önkormányzati rendszer megszületése után is messzemenően tisztázatlan az állam, valamint a települési önkormányzatok közötti feladatok, és források elosztása. Jellemző, hogy a települési önkormányzatok feladatai és forrásai, - mindenkor költségvetés függvényében – szinte évről évre változnak. A feladatok és a hozzá szükséges források megosztásánál ugyanis az állam és a települési önkormányzatok nem egyenrangú partnerek, a kormányok gyakorlatilag korlátlan lehetőségekkel rendelkeznek a feladat- és forrásmegosztás alakításában. Miközben ugyanis a kormányok a költségvetésen és az adótörvényeken keresztül teljes körűen meghatározhatják a települési önkormányzatok gazdálkodási helyzetét, lehetséges forrásait és bevételeit, addig a településeknek ebbe, - néhány, többnyire formális egyeztető fórumtól eltekintve, - semmilyen beleszólási lehetőségük nincs.

ma a feladatok megosztásánál az állam és a települések nem egyenrangú partnerek

A kormányok ma Magyarországon törvényileg róhatnak ki feladatokat az önkormányzatokra, és törvényileg rendelhetnek hozzá – többnyire nem elégséges mértékben, - forrásokat. Sőt, a kormányok, - szöges ellentétben az önkormányzatiság elveivel – törvényileg kötelezhetik a települési

önkormányzatokat, hogy az állam által rájuk rótt feladatokat a saját bevételeikből finanszírozzák. Például a központi kormányzat így terhelte rá 2002 után a közalkalmazottak – száznapos programokban politikai okokból beígért – ötven százalékos fizetésemelésének költségeit a települési önkormányzatokra. Majd, miután kiderült, hogy a települések jelentős része egyszerűen képtelen ezt a saját bevételek terhére kigazdálkodni, - Bérhiki néven – külön támogatási formát vezetett be ezeknek a településeknek a támogatására, amelyhez a szükséges forrást, - mondhatni természetesen, - a tehetősebb településektől vonta el.

az állam törvényileg róhat feladatokat az önkormányzatokra, anélkül, hogy hozzá megfelelő forrást biztosítana

Mint ez a manapság nagyon aktuális példa is mutatja, az állam és a települési önkormányzatok közötti hatalom-, feladat-és forrásmegosztás rendezetlensége, mára olyan kusza viszonyokat teremtett, amelyek mind az állam, mind pedig, az önkormányzatok számára egyaránt kezelhetetlenek. A rendezetlen viszonyrendszer ugyanis idővel önjáróvá válik, önmaga folytonos korrekcióival teljesen átláthatatlan lesz. Ezért a világos és tiszta hatalommegosztás kialakításában ma már az állam legalább annyira érdekelt, mint az önkormányzatok.

az önkényes állami feladatmegosztás következménye a települési rendszer finanszírozásának állandó korrekciója

Új hatalommegosztás

Magyarországon annak érdekében, hogy a települések versenyképessége érdemben javuljon, és egyúttal megszűnjenek a hatalommegosztás mai feszültségei, újra kell gondolni, és törvényileg újra kell rendezni az állam és a települési önkormányzatok közötti munkamegosztást. Egy ilyen új hatalommegosztás pedig, csakis akkor lehet sikeres, ha nemcsak az állam, hanem – egyenrangú partnerként – a települések szempontjait is messzemenően figyelembe veszi. Az állam és a települési önkormányzatok közötti újfajta hatalommegosztás, - tanulva a jelenlegi rendszer hibáiból, - a következő pillérekre támaszkodhat:

- ⇒ az állam radikálisan csökkenti a források központi elvonását a települési önkormányzati rendszerből,
- ⇒ a központi forráselvonás csökkentése keretében az állam a településeken keletkezett (adó)bevételek mainál jóval nagyobb részét – saját bevételként – a településeken hagyja,
- ⇒ a megnövekvő települési saját bevételekkel kapcsolatban az állam olyan szabályzórendszert alakít ki, amely arra ösztönzi az önkormányzatok, hogy ezeket a bevételeket döntően a telephelyi feltételek javítására és fejlesztésére fordítsák, javítva ezzel a települések, és egyben az ország (gazdasági) versenyképességét,

csökkenő állami forráselvonás

nagyobb helyi (adó)bevételek

helyi bevételek növelésére ösztönző szabályozás

- ⇒ ezzel párhuzamosan az államilag (is) finanszírozott közfeladatok és közszolgáltatások ellátására, az állam (mint megrendelő), a települési önkormányzatokkal (mint szolgáltatókkal), *egyenrangú partnerekre jellemző szerződéses viszonyt* alakít ki,
- ⇒ a szerződéses viszonynak megfelelően, az állam csak a települési önkormányzatok beleegyezésével ad át feladatokat a települési önkormányzatoknak, amelyekhez, - települési önkormányzatokkal egyeztetett módon, - biztosítja a megfelelő nagyságú forrásokat.

normatív feladatfinanszírozás szerződéses viszonyban

a közfeladatok költségeit az állam arányosan megtéríti a településeknek

Az állam és a települési önkormányzatok közötti új hatalommegosztás tehát egyfelől a települések saját forrásainak növelésével elősegíti a települési, vagy regionális szintű telephelyi politika erősítését, másfelől pedig, a közfeladatok és szolgáltatások finanszírozásának szerződéses rendszerré való átalakításával, biztosítja azok megfelelő színvonalú ellátását. A hazai települések versenyképessége ugyanis csak akkor javulhat számottevően, és a hazai önkormányzati rendszer válsága csak akkor oldódhat érdemben, ha az állam és a települési önkormányzatok között olyan új hatalommegosztás jön létre, amely a települési önkormányzatok számára, - az öngazgatási autonómia mellett, - most már megadja, (és részben visszaadja) a gazdasági-pénzügyi függetlenséget is.

a településeknek vissza kell kapniuk pénzügyi függetlenségüket

2.4 A települések önálló fejlesztéspolitikája és a növekvő területi egyenlőtlenségek közötti konfliktus

A területi egyenlőtlenségek növekedése

Az 1990-es önkormányzati törvény még a települések önálló fejlesztéspolitikája, és ennek megfelelően a jelentős saját forrásokkal rendelkező települési önkormányzatok mellett tette le a voksát. A rendszerváltoztatást követően növekvő területi egyenlőtlenségek azonban, egyre inkább a területi egyenlőtlenségeket korigálni akaró központi újraelosztás erősítése felé tolták el a kormányok politikáját. Így, a kilencvenes évek elejétől kezdve minden kormány olyan szabályozási és újraelosztási eszközöket épített a települési önkormányzatok finanszírozási rendszerébe, amelyek, - a tehetősebb településektől forrásokat elvonva, és azokat átcsoportosítva, - a hátrányos helyzetű térségeket és településeket többlettámogatásokban részesítették. Ám, ez a politikai okokból érthető korrekció napjainkra már odáig terjedt, hogy – noha a fejletlen térségek problémáin érdemben alig segít, - az elvonásokkal és újraelosztásokkal a fejlettebb térségek és települések fejlődésének gátjává vált.

a területi egyenlőtlenségek növekedése erősíti az állam centralizációs újraelosztási törekvéseit

Területfejlesztési politika és politikai irányzatok

A probléma lényege most is az *állami szerepvállalás* kérdése, és ebben a kérdésben – hasonlóan, mint a gazdaságpolitikában – a terület- és településfejlesztési politika terén is jól elkülönülnek egymástól a szocialista-szociáldemokrata, a polgári (liberális) konzervatív, és a neoliberais politikai irányzatok (ld. *1. táblázat*). Mindegyik politikai irányzatból ugyanis logikusan következik a terület- és településfejlesztési politika értékválasztása, feladat-meghatározása, célrendszere, eszközkészlete, és természetesen belső korlátja, hátránya is.

a politikai irányzatok a területfejlesztésnél az állami szerepvállalásban térnek el egymástól

1. táblázat: A terület- és településfejlesztési politika főbb vonásai politikai irányzatok szerint

terület-és településfejlesztési politika	politikai irányzatok		
	szocialista-szociáldemokrata	polgári (liberális) konzervatív	neoliberais
értékei	igazságosság	esélyteremtés	szabadság
feladata	területi egyenlőtlenségek csökkentése	saját erőforrásokra támaszkodó fejlesztés elősegítése	a gazdasági növekedés és a versenyképesség erősítése
célja	gazdasági-társadalmi kohézió	saját erőforrások és térségi hálózatok mobilizálása	térségek piaci kohéziója
eszközei	centralizált állami újraelosztás (top-down), fejletlen térségek, és növekedési pólusok kiemelt támogatása	területi decentralizáció (bottom-up), csökkenő állami újraelosztás, növekvő települési mozgástér	liberalizáció, és a fejletlen térségek elérhetőségének javítása
hátrányai	támogatási hozamváró magatartás, hibás fejlesztési döntések nagy kockázata	fejletlen térségekben a saját erőforrások nem elegendőek az önerős fejlesztéshez	a területi kiegyenlítődés még hosszabb távon is elmarad

Szocialista-szociáldemokrata területfejlesztési politika

Szocialista-szociáldemokrata nézőpont szerint, - a társadalmi igazságosság, illetve a piac igazságtalanságainak korrigálása érdekében – erős állami újraelosztásra van szükség a terület- és településfejlesztési politikában.

- ⇒ Az állam feladata, hogy *aktív* terület-és településpolitikával segítse elő a regionális egyenlőtlenségek csökkenését.
- ⇒ terület- és településfejlesztési politika célja pedig, hogy – uniós nyelven szólva – erősítse különböző fejlettségű térségek és települések közötti *kohéziót*, és a hátrányos helyzetű térségekben olyan növekedési pólusok kialakulását, amelyek a hátrányos helyzetű térség egészét magával húzhatja.¹
- ⇒ Eszköze – egy *top-down* fejlesztési modellben – a centralizált állami újraelosztási politika, a kevésbé fejlett térségek és települések kiemelt támogatása, pozitív diszkriminációja.

A fejlesztési politika hátránya viszont, hogy pusztán külső támogatásból a gyakorlatban soha, sehol, semmilyen térség és település nem zárkózott fel. Ilyen támogatás a fejletlen térségekben gyakran egy támogatási hozamváró magatartást (*"rent seeking mentality"*) alakít ki (ld. Ózd és térsége), miközben az erős állami beavatkozás nagyban megnöveli a hibás fejlesztési döntések kockázatát (ld. a *"sivatagi katedrálisoknak"* nevezett szindrómát).²

Polgári (liberális) konzervatív területfejlesztési politika

A polgári (liberális) konzervatív álláspont szerint az állam beavatkozása a terület- és településfejlesztési politikában is csak azokon a területeken jogos és megengedett, ahol ezzel a szabad piac működését segíti elő, vagy ahol a szabad piac kudarcot vall (*"market failure"*).³

- ⇒ Az állam feladata, hogy esélyeket teremtsen a térségek és települések saját erőforrásaira támaszkodó, önerős fejlesztéséhez.⁴
- ⇒ A terület- és településfejlesztési politika célja, hogy elősegítse a térségek és települések saját erőforrásainak mobilizálását, valamint a térségeken és településeken belüli gazdasági hálózatok kialakulását, megerősödését.
- ⇒ Eszköze – egy *bottom-up* fejlesztési modellben – a területi decentralizáció, vagyis az állami újraelosztás csökkentése, és a helyi fejlesztéspolitika lehetőségeinek bővítése.

a szocialista területfejlesztési politika az állami centralizációra és újraelosztásra épül

a szocialista újraelosztási politika hátránya, hogy támogatói hozamváró magatartást alakít ki

a polgári konzervatív területfejlesztési politika területi decentralizációval az esélyteremtésre támaszkodik

Hátránya azonban, hogy a rendkívül elmaradott térségekben és településeken a helyi erőforrások oly szerények, hogy az önerős fejlesztéshez nincs elegendő saját erőforrás.

Neoliberális területfejlesztési politika

Neoliberális felfogás szerint az államnak a terület- és településfejlesztésben is csak a legszükségesebb mértékben, vagy egyáltalán nem szabad beavatkoznia, mivel a különböző fejlettségű térségek, és települések közötti különbségeket a szabad piac idővel kiegyenlíti, egyensúlyi állapotba hozza.

- ⇒ Az állam elsődleges feladata tehát, az ország gazdasági növekedésének és versenyképességének javítása, és ezért annak elősegítése, hogy a termelési tényezők területileg oda áramoljanak, ahol a legjobban hasznosulhatnak.
- ⇒ Ennek a *passzív* terület- és településfejlesztési politikának a célja tehát, a különböző fejlettségű térségek és települések közötti piaci integráció elősegítése.
- ⇒ Eszköze a termelési tényezők – tőke, munkaerő, információk, stb. – szabad áramlása előtt álló szabályozásbeli akadályok lebontása (pl. a munkaerőpiac liberalizálása annak érdekében, hogy a fejletlen térségekből a munkaerő a fejlett térségekbe áramoljon), valamint a fizikai akadályok elhárítása (pl. a fejletlen térségek elérhetőségének javítása autópályák építésével annak érdekében, hogy a tőke fejletlen térségekbe áramoljon).

Hátránya viszont, hogy passzív politikával még soha, sehol nem csökkentek érdemben a területi egyenlőtlenségek, a területi kiegyenlítődség a szabad piac viszonyai között még hosszabb távon sem következik be.

Értékválasztás és területfejlesztési politika

Természetesen a terület- és településfejlesztési politikában sincs egyedül üdvözítő út és sikerrecept, a gyakorlatban többnyire e három fejlesztési politika valamilyen kombinációjával találkozhatunk. Ennek ellenére, a terület- és településfejlesztési politika csak akkor lehet valóban hatékony, ha felvállalja ezeket a dilemmákat, és, ha a kormányok olyan terület- és településfejlesztési politikát folytatnak, amelyek igazodnak alapvető értékválasztásukhoz, politikai filozófiájukhoz. Amennyiben ugyanis az általános politikai filozófiától eltérő irányultságú terület- és

a decentralizáció veszélyes a források elaprózódása

a neoliberális területfejlesztési politika a gazdasági erőforrások szabad áramlására, és a régiók elérhetőségének javítására támaszkodik

neoliberális politika nem csökkenti az egyenlőtlenségeket

településfejlesztési politikát folytatnak, akkor az a politika szembe megy az általános politikai iránnyal, és így, - mint az elmúlt tizenöt esztendőben tapasztalhattuk, - szerény, vagy semmilyen eredményhez sem vezet. Világos értékválasztás, és ebből eredően, világos terület- és településfejlesztési politika nélkül, csak olyan rendszer hozható létre, mint a mai, amelyben a különböző törekvések, - például a hátrányos helyzetű települések kiemelt támogatása, és a kedvezőbb helyzetű települések önálló fejlesztéspolitikájának elősegítése - kioltják egymást.

Mindez a polgári (liberális) konzervatív politika számára azt jelenti, hogy a terület-és településfejlesztési politikában radikálisan csökkenteni kell az állami újraelosztás szerepét, a területi és a települési önkormányzatokhoz kell decentralizálni a központi feladatkörök jelentős részét, és olyan települési finanszírozási rendszert kell kialakítani, amely érdemben növeli a települések saját forrásait. Ezek azok a lépések, amelyek ma már elengedhetetlenek a települések, és ez által az ország versenyképességének javításához.

a területfejlesztési politikában világos értékválasztásra van szükség

2.5 A területi középszint hiánya – a területi önkormányzatok, valamint az állam és a települési önkormányzatok közötti viszony konfliktusa

A megye- pro és kontra

A területi önkormányzatok kérdése szintén az önkormányzati reform óta folyamatosan napirenden lévő probléma. A kiindulópont itt is az 1990-es önkormányzati törvény, amely a központi államigazgatás és a települési önkormányzatok közötti területi szintet, a *megyét*, teljesen kiürítette.

az 1990-es önkormányzati törvény a megyét kiüresítette

⇒ A törvény a közfeladatok egy részét feltolta a központi államigazgatás szintjére, másik részét pedig, ledelegálta a települési önkormányzatokhoz. Így a megyénél csak azok a feladatok és hataskörök maradtak, amelyekre sem a felsőbb, sem az alsóbb szinten nem tartottak igényt.

⇒ Napjainkban a megye gyakorlatilag "házmeisteri" szerepet játszik, gondját viseli a törvényileg rábizott megyei intézményeknek, de feladata és hatasköre ennél többre nem terjed ki.

Noha a megye kiüresedése óta a területi középszint hiánya egyre nyilvánvalóbb, úgy tűnik, a mindenkori kormány és a parlament egyszerűen nem tud mit kezdeni a megyékkel. A megyék mellett szól mindenek előtt a történelmi hagyomány, magyarul: az egyszerű tény, hogy ezer éven át jól működő, és életképességét bizonyított szervezetet és rendszert, nem szabad átalakítani, még kevésbé, megszüntetni. Ugyancsak a megyék mellett szól az emberek térségi azonosságtudata, hiszen vidéken még ma is sokan valamely megyéhez tartozóan határozzák meg magukat, ezzel szemben a megyéknél nagyobb régiókkal, vagy a megyékénél kisebb kistérségekkel szinte semmilyen szubjektív kötődést nem mutatnak. Végül a mindenkori központi kormányzat számára a megyék mellett szólt és szól a megyei szintű politikai erők, a megyei apparátusok, és a megyei elitek nagyon hatékony ellenállása.

Ezért a rendszerváltoztatás utáni kormányok sohasem merték felvállalni a megyék megszüntetését. Sőt, a megye - az 1990-es önkormányzati törvényhez képest - az elmúlt tizenöt esztendőben még vissza is szerzett néhány területet korábbi szerepeiből, így ma ismét - noha nagyon korlátozottan, de - forráselosztó feladatokat is ellát (pl. céltámogatások, valamint a hátrányos helyzetű megyéknek juttatott háromszázalékos minisztériumi fejlesztési keretek).⁵

Területi önkormányzatok gyenge legitimitása

Ennél jóval nagyobb gond, hogy az eddigi kormányok a kiüresedő megye helyébe csak olyan területi önkormányzatokat hoztak létre, amelyek nagyon korlátozott feladatkörrel és ennél is szerényebb legitimitással rendelkeznek, mint:

- ⇒ az uniós támogatások fogadására kialakított hét tervezési-statisztikai régió, valamint
- ⇒ a közszolgáltatások hatékonyabb és gazdaságosabb működtetése érdekében létrehozott, a százötven kistérségre alapozott kistérségi társulások.

A hazai területi önkormányzati rendszer visszásságait jelzi azonban az a tény, hogyha egy területi önkormányzati szint szerény feladat- és szerepkörrel rendelkezik, még messze nem jelenti azt, hogy ennek a területi önkormányzati szintnek és szervezeteinek a fenntartása, ne kerülne sok pénzébe a központi kormányzatnak. Például az állam az elmúlt fél évtizedben a tervezési-statisztikai régiók szervezetének kiépítésére,

ma a megye kiüresítése ellenére is forráselosztó szerepet játszik

az új területi szinteken működő intézmények nagyon korlátozott feladatkörrel rendelkeznek

funkció nélküli területi szervezetek és intézmények is sokba kerülnek

fejlesztési terveik elkészítésére, a régiók tevékenységének központi koordinációjára forint tízmilliárdokat költött. Sőt, annak érdekében, hogy a régiók az uniós források elosztását elsajátítsák, úgymond, begyakorolják, még - noha szintén nagyon korlátozottan, de - forráselosztó funkciót is kaptak. Az már csak a helyzet különös pikantériája, hogy a források elosztásának "begyakorlása" ellenére az Európai Unió ezeket a régiókat mégsem tartotta eléggé felkészültnek, - és persze az állam is erősen centralizálni akarta a támogatások elosztását, - ezért a 2004-2006-os kurta tervezési időszakban a régiók az uniós támogatásoknál nem jutottak forráselosztó szerephez.⁶

Mindezek következtében a mai Magyarországon a különböző területi önkormányzati szintek, - a régiók, a megyék, és a kistérségek, - három alapvető problémával küszködnek:

- ⇒ viszonylag szűk hatás- és feladatkörük ellenére, rendkívül sok költségvetési forrást emésztenek fel,
- ⇒ demokratikus legitimitásuk, és egyben önkormányzatiságuk nagyon kérdéses, mivel többnyire nem alulról választott, az adott területi szint lakosságának és településeinek felelős testületekkel, hanem javarészt felülről delegált, az állam és a minisztériumok képviselőivel teletűzdelt testületekkel rendelkeznek. (A területi önkormányzati szintek ellentmondásait jól mutatja, hogy jelenleg a három területi önkormányzati szint közül, éppen a megyei szervezetnek a legnagyobb a demokratikus legitimitása, amit az állam tudatosan funkcionélküliségre kárhoztat.)
- ⇒ a területi önkormányzati szintek rendezetlenségének, a köztük lévő viszonyok szabályozatlanságának egyenes következménye, hogy sok esetben, - szintén nagyon költségesen, - megduplázódnak a feladatok. (A feladatok megduplázódása pedig, nemcsak azt jelenti, hogy ugyanazon a feladaton több szervezetnél is dolgoznak, hanem azt is, hogy a köztük lévő egyeztetések és koordinációk nagyon sok időt és pénzt emésztenek fel.)

Területi centralizáció

A jelenlegi konfliktusból elvileg kétfajta megoldási út, - a területi centralizáció és a területi decentralizáció - vezethet ki, amelyek, természetesen, egyformán rendelkeznek sajátos előnyökkel, és hátrányokkal (ld. 2. táblázat).

***területi intézmények
és szervezetek
gyenge demokratikus
legitimációja***

2. táblázat: A közfeladatok területi szintű munkamegosztásának alternatívái.

	területi centralizáció	területi decentralizáció	térségi-szervezeti dekoncentráció
rendezőelve	hatalomkoncentráció	hatalommegosztás	hatalomdelegálás
eszköze	a közfeladatok központosítása	a közfeladatok megosztása autonóm területi szervezetekkel	a közfeladatok kiszervezése a hierarchikus függésrendszer megőrzése mellett
előnye	rövidtávon csökkenti a költségvetési kiadásokat	erősíti a polgárosodást és a demokratizálódást, növeli a gazdasági versenyképességet	a közfeladatok ellátása területileg közelebb kerül a fogyasztókhoz
hátránya	a demokratikus ellensúlyok hiánya növeli a hibás központi döntések kockázatát	csökkenti a központi kormányzat és a települési önkormányzatok forrásait	kontrollálhatatlanul növeli az állami, vagy államtól függő bürokráciát (és vele együtt az állami kiadásokat)

Az egyik lehetséges megoldás, a területi önkormányzati szintek számának csökkentése, a feladat- és funkcionélküli szintek, - például a tervezési-statisztikai régiók, vagy a megyék - teljes kiürítése, esetleg megszüntetése. A megoldás legnagyobb előnye, hogy rövidtávon közvetlenül csökkenti a költségvetési kiadásokat. Hátránya viszont, hogy csökkenti a demokratikus ellensúlyok számát is, és - különösen a megye esetében, - jelentős politikai érdekeket sérthet.

Területi decentralizáció

A másik megoldás, a területi önkormányzatok önállóságának, és demokratikus legitimitásának növelése, mindenek előtt a tervezési-statisztikai régiók, alulról választott testületekkel és saját forrásokkal rendelkező *önkormányzati régiókká* való átalakítása. A megoldás előnye, hogy - miként a települési önkormányzatok kialakulása tette a kilencvenes évek elején, - nagyban erősítheti a politikai értelemben vett polgárosodás

a funkció nélküli területi szintek felszámolása erős centralizációval

a funkció nélküli területi önkormányzatokká való átalakítása

folyamatát, gazdaságilag pedig, - miként az európai példák mutatják, - nagyban növelheti az ország versenyképességét. Hátrányaként viszont ez a megoldás, - tekintve, hogy az állami költségvetés, az önkormányzati régiók, és a települési önkormányzatok egyazon az adózói bázison osztoznak, - érzékenyen érintené mind a központi kormányzat, mind pedig, a települési önkormányzatok forrásait.⁷

Térségi –szervezeti dekoncentráció

A hazai politikai elit azonban az elmúlt másfél évtizedben a regionális reformoktól való, és rövid távú érdekek által vezérelt politikai félelmei miatt ebben az esetben is a legdrágább megoldást választotta: a területi decentralizáció helyett a térségi-szervezeti dekoncentrációt.

⇒ A területi decentralizáció lényege a hatalommegosztás, vagyis olyan területi alapon, alulról szerveződő és demokratikusan legitimált területi önkormányzatok kialakítása, amelyek mind a központi kormányzattól, mind a települési önkormányzatoktól, feladatokat, és természetesen forrásokat vehetnek át (vagy források maradnak náluk).

⇒ Ezzel szemben a térségi-szervezeti dekoncentráció a központi feladatok, hatáskörök és források delegálása regionális szinten lévő, de a központtól függő, a központi igazgatás részét képező intézménykehez, szervezetekhez.

A decentralizáció tehát, alapvetően politikai és hatalmi kérdés, míg a dekoncentráció egyszerűen csak egy szervezeti-szervezési lépés. Nem véletlen, hogy a hazai politikai szereplők eddig sohasem vették a bátorságot az igazi decentralizációhoz, helyette inkább csak dekoncentráció zajlott. Sőt, a dekoncentrációt gyakran megpróbálták decentralizációként "eladni". Ennek "eredményeként" pedig mára olyannyira elburjánzottak a dekoncentrált szervezetek, hogy már nincs is olyan minisztérium, vagy központi igazgatási szerv, amelynek ne lenne legalább három-négy területileg dekoncentrált szervezethálózata. Ezek jobb esetben azonos területi szinten működnek, rosszabb esetben, - és ez a gyakoribb - egymással még a területi szintek esetében sem kompatibilisek.

***a politika
a hatalom
megosztásától való
félelem miatt
csak területileg
dekoncentrált
az igazgatási
feladatokat***

***a decentralizáció
hatalmi,
a dekoncentráció
szervezési kérdés***

Régiók és modernizáció

Természetesen a régiók jelenlétében vagy hiányában nagy szerepet játszanak a történeti előzmények, a területi önállóság hagyományai. Napjainkban a régiók többnyire azokban az országokban sikeresek, amelyekben, - mint Olaszországban vagy Németországban, - a centralizált állam viszonylag későn jelent meg, és a területi, tartományi különállás, városállamok vagy hercegségek formájában, nagy történelmi előzményekkel rendelkezik. Ám, ne feledjük: Németországban a föderális berendezkedés, - a sok évszázados széttagoltság ellenére, - 1945 után erős külső nyomásra, és külső, - amerikai - kényszer hatására épült ki. Vagy egy ellenpéldát véve: a köztudottan évszázadok óta erősen centralizált Franciaországban az utóbbi másfél évtizedben javarészt uniós nyomásra indult el egy jelentős regionális decentralizációs folyamat. Magyarán: a régiók kialakulását a területi önállóság hagyományaival rendelkező, vagy azokat éppen nélkülöző országokban egyaránt jelentős modernizációs kényszer kísérte.

Ám Magyarországon az eddigi regionális reformok, - a hol enyhébb, hol erősebb külső, javarészt uniós modernizációs kényszer ellenére, - döntően azért vezettek kudarcokhoz és felemás eredményekhez, mert a kormányok és a parlamentek nem akarták felvállalni a hatalommegosztás kockázatát. Minden politikai párt attól tartott, és attól tart ma is, hogy a területi önkormányzati választásokon, - lett legyen az a régió, a megye, vagy a kistérség, - önmaga számára kezelhetetlen ellenhatalmat teremt. Politikailag ugyanis sokkal könnyebben kezelhető háromezer sok színű, de kicsi politikai erővel rendelkező település, mint a nagyobb politikai erővel rendelkező féltucatnyi régió, a tizenkilenc megye, vagy százötven kistérség.

A regionális reform, az önkormányzati régiók létrehozása azonban nem öncél, hanem a polgári társadalom és a polgári demokrácia építésének egyik fontos eleme. Mindenhol a fejlett világban a települési és a regionális önkormányzatok képezik a polgári társadalom, a felelős polgári öntudat és cselekvés egyik alapvető területét. A régiót ugyanis - éppen a hatalommegosztás miatt - a területi szintű vállalati, intézményi, politikai és civil társadalmi hálózatok tartják mozgásban és életben. Nem véletlen tehát, hogy a regionális fejlődés és a polgárosodás Európa-szerte egymással karöltve haladt és halad előre. Ott erős a régió, ahol van erős polgári társadalom, és viszont. Aki tehát régiót épít, aki regionális reformot hajt végre, az a polgári társadalmat és az ország versenyképességét erősíti.

***a régiók
a területi
hagyományokkal
rendelkező
országokban is
modernizációs
kényszer hatására
jöttek létre***

***aki régiót épít,
az a polgári
demokráciát építi***

Magyarországon akkor lesz valódi regionális reform, ha egyszer olyan politikai erő kerül hatalomra, amely - a rövid távú politika érdekeket félre téve, - fel meri vállalni területi önkormányzatokkal való hatalommegosztást. Magyarán: fel meri vállalni a demokrácia elmélyítését. A demokrácia ugyanis a legitim hatalmi ellensúlyok közötti munkamegosztás politikai rendszere.

2.6 Az állam, valamint a települési és területi önkormányzatok konfliktusa az uniós források elosztásában és felhasználásában

Egy új kihívás: az uniós források felhasználása

Az uniós fejlesztési források elosztásának és felhasználásának már napjainkban is jelentős, 2007 után pedig, rendkívül élessé váló konfliktusa, ismét a hatalom-, forrás-, és feladatmegosztás kérdését helyezi előtérbe. A konfliktus alapja az a tény, hogy Magyarország a 2007-2013-as tervezési periódusban várhatóan évente átlagosan - a jelenlegi összegek háromszorosához - mintegy 800 milliárd forint külső fejlesztési támogatáshoz juthat. Eltekintve most attól, hogy ekkora támogatási összeg érhetően megmozgatja, és a forráselosztásért harcba viszi a hazai településrendszer minden szereplőjét, - a központi kormányzatot ugyan úgy, mint a régiókat, a megyéket, és a településeket, - ez a támogatási nagyságrend az ország egészének szempontjából is azonnal két alapvető kérdést vet fel:

- ⇒ vajon képes lesz-e az ország gazdasága felszívni ezt a sok külső forrást, és
- ⇒ vajon képes lesz-e az ország *értelmesen* felhasználni ezt a sok forrást, képes lesz-e általa megteremteni a tartós gazdasági növekedés és a gyors felzárkózás feltételeit?

A jelenleg zajló, 2004-2006-os kurta tervezési időszak eddigi tapasztalatai ugyanis azt mutatják, hogy az uniós támogatási források hatékony felhasználásának három alapvető feltétele van:

- ⇒ a mainál jóval rugalmasabb, hatékonyabb, és egyszerűbb központi tervezési és pályáztatási rendszer kiépítése,
- ⇒ a mainál erősebb menedzseri, és pályázói szemlélet megjelenése nemcsak vállalkozók, hanem önkormányzatok, a regionális szereplők és az államigazgatási szervek körében is, valamint

az ország érdeke az uniós források értelmes felhasználása

az uniós források sikeres felhasználása a nemzeti önrész biztosításától függ

- ⇒ a nemzeti önrész biztosítása az állami költségvetésben, a települési önkormányzatok és a vállalkozók forrásaiban, mivel az uniós támogatáshoz - ugyan támogatási céltól függően eltérő mértékben, de - átlagosan mintegy ugyanakkora nagyságú saját önerő is szükséges.

Amíg azonban az első két feltétel - úgy, ahogy - teljesül, addig ma a pályázók, a vállalkozások, és különösen a települések drasztikus fejlesztési forráshiánnyal küszködnek. Mindebből egyenesen következik: a 2007-2013-as tervezési időszakban egy sikeres második Nemzeti Fejlesztési Terv megvalósításának megkerülhetetlen feltétele a gazdasági szereplők, valamint a települési és a területi önkormányzatok forráshelyzetének radikális javítása. Ez pedig, érdemben nem javítható a központi kormányzat, valamint a települési és a területi önkormányzatok közötti hatalom- és forrásmegosztás mai rendszerében.

Az uniós források felhasználásához szükséges nemzeti önrész biztosítására, - ami egyaránt lehet kormányzati, vállalkozói, regionális, vagy települési forrás, - két megoldás kínálkozik:

- ⇒ az uniós források elosztásának és felhasználásának erős állami központosítása, vagy
- ⇒ az uniós források elosztásának és felhasználásának erős területi decentralizálása.

Az uniós források központosított elosztása

Mindkét megoldásnak sajátos előnyei, és hátrányai vannak. Az erősen központosított forráselosztás, - és ez zajlik a mai kurta tervezési periódusban, - legfontosabb indoka, hogy:

- ⇒ az uniós előírások miatt rendkívül bonyolult pályázati és döntési rendszerben csak így garantálható a források felhasználása.⁸ További előnye a kormány számára, hogy nem változtatja meg a hatalommegosztás jelenlegi status quo-ját, vagyis a források elosztása és felhasználása az állam, valamint a települési és területi önkormányzatok közötti feladat- és forrásmegosztás jelenlegi rendszerében is lebonyolítható. Forrásoldalról mindez azt jelenti, hogy a települések, és a régiók az uniós támogatásokból finanszírozott fejlesztési projektjeikhez a szükséges önrészt döntően az állami költségvetés állja.

***a központosított
forráselosztás
politikai előnye,
hogy megőrzi
a jelenlegi
hatalommegosztást***

⇒ Hátránya viszont, hogy a központosított forráselosztás rendszerében - a támogatások gyors elköltésének kényszere alatt - versenyellenes pályáztatási rendszerek jelennek meg, és növekszik a hibás központi döntések kockázata. További hátrány, hogy növekszik a forráselosztásban a (párt)politikai jellegű befolyásolás lehetősége, különösen a települések esetében, a nyertes projektek (párt)politikai alapon való előszűrése, kiválasztása.⁹ A veszély egyértelmű: egy ilyen rendszer idővel a (párt)politikai klientúra jutalmazásának eszközévé teheti az uniós támogatási forrásokat. Ráadásul az eddigi gyakorlat, - vagyis az uniós támogatások nagyon alacsony szintű kihasználása - sem igazolja a központosított forráselosztás hatékonyságát.¹⁰

a központosított forráselosztás hátránya, hogy versenyellenes és növeli a politikailag motivált hibás döntések kockázatát

Az uniós források területileg decentralizált elosztása

Ezzel szemben az uniós források elosztásának és felhasználásának területileg decentralizált rendszere:

⇒ azzal a nagy előnnyel rendelkezik, hogy mind a pályáztatást, mind pedig, a forráselosztást területileg is közelebb viszi a pályázó vállalkozásokhoz és településekhez. Ezáltal a decentralizált rendszer képes arra, hogy erősebben mobilizálja a pályázókat. Ez a rendszer lehetővé teszi, hogy minél több élet- és versenyképes projekt szülessen, ami az uniós források értelmes felhasználásának egyik legfontosabb alapfeltétele. Hasonlóképpen a decentralizált rendszer sokkal hatékonyabban mozgósítja a települések telephelyi feltételeinek javítására fordítható saját erőforrásait, és ezzel tovább növeli versenyképességüket. Ráadásul a támogatások felhasználásának területi decentralizációja, - a szubszidiaritás elvével - egyben komoly uniós elvárás is, ami mögött az a tapasztalat áll, hogy az elmúlt évtizedben jelentősen felértékelődött a regionális gazdasági agglomerációk szerepe, és jelentősen megerősödött ezeknek az agglomerációknak a versenyképessége.

a területileg decentralizált forráselosztás előnye, hogy a forrást közelebb viszi a pályázókhoz

⇒ A decentralizált rendszer hátránya viszont, hogy a forráselosztás sokkal nehezebben tervezhető és menedzselhető, mint a központosított rendszerben. További hátrány, hogy egy decentralizált rendszerben fennáll a források elaprózódásának a veszélye is.¹¹ Ennek következtében pedig, a fejlesztések egymással való összekapcsolódásából eredő többlethatások, szinergiák is elmaradhatnak.

a területileg decentralizált forráselosztás veszélye az elaprózódás

Az uniós források elosztása és a politikai irányzatok

Az uniós források központosított vagy területileg decentralizált elosztásának és felhasználásának az alternatívái közötti döntés azonban, nemcsak az előnyök és hátrányok mérlegelésének, nemcsak a hol erősebb, hol gyengébb uniós kényszernek az eredménye, hanem alapvetően politikai filozófiák és irányzatok kérdése (ld. 3. táblázat)

3. táblázat: Az uniós támogatási források elosztásának és felhasználásának rendszere politikai irányzatok szerint.

	Az uniós támogatási források elosztásának és felhasználásának rendszere	
	központosított	Decentralizált
politikai irányzat	szocialista-szociáldemokrata	polgári (liberális) konzervatív
alapelv	területi kiegyenlítés és kohézió	Esélyteremtés
cél	az uniós támogatás közvetlenül segítse a társadalmi jólét növelését („életminőség javítása”)	az uniós támogatás a vállalkozások, és a települések versenyképességének javításán keresztül segítse elő a gazdasági felzárkózást
előnyök	gyors forrásfelhasználás, a status quo megőrzése az állam, a régiók és a települések közötti hatalom- és feladatmegosztásban	a helyi erőforrások mobilizálása, a pályázati rendszer területileg közelebb kerül a pályázókhoz
hátrányok	a költségvetési terhek növekedése, versenyellenes pályázat-előkészítési rendszerek működtetése, a forráselosztás (párt)politikai befolyásolásának veszélye	a forráselosztás nehezebben tervezhető és menedzselhető, a támogatási források elaprózódásának veszélye

A *szocialista-szociáldemokrata* álláspont alapján - elviekben - itt is az igazságosság, a területi kohézió, és a területi egyenlőtlenségek csökkentése az elsődleges szempont, amelynek eszköze a központi újraelosztás. Az újraelosztás célja, hogy az uniós támogatás közvetlenül is érezhető jóléti eredményekhez vezessen (ld. a jelenlegi, 2004-2006-os Nemzeti Fejlesztési Tervet, melynek legfőbb prioritása az "életminőség javítása").

szocialista álláspont szerint a központi forráselosztás közvetlenül a jólét növekedéséhez vezet

A polgári (liberális) konzervatív irányzat ezzel szemben az esélyteremtést, valamint a vállalkozók, és a települések saját erőforrásainak mobilizálását helyezi az előtérbe, melynek eszköze a forráselosztás- és felhasználás területi decentralizálása. Az esélyteremtés célja, hogy a vállalkozások, és a települések versenyképességének javításán keresztül gyorsítsa fel az ország felzárkózását, és teremtse meg a társadalmi jólét feltételeit (ld. a Széchenyi-terv gazdasági-társadalmi filozófiáját).

polgári konzervatív álláspont szerint a decentralizált forráselosztás a vállalkozások fejlesztésén keresztül vezet el a jóléthez

Az uniós források decentralizálásának elvei

Az uniós támogatási források területi decentralizálásához sok fajta szempont figyelembe vehető, de gazdasági nézőpontból két rendező elvre célszerű támaszkodni: a méretgazdaságosság, és a szubszidiaritás elveire. Eszerint:

⇒ *központi (minisztériumi) irányítás* alatt célszerű megtartani azokat a fejlesztési programokat, amelyek - a méretgazdaságosság jegyében - a források koncentrált felhasználását igénylik. Alapszabályként fogalmazható meg, hogy az állam a nagy infrastrukturális és közszolgáltatási fejlesztéseknél mindig olcsóbban juthat fejlesztési forrásokhoz és hitelekhez, mint a magánberuházók.¹² Így az ilyen fejlesztéseket célszerűbb állami forrásokból fedezni, uniós társfinanszírozás esetén pedig, forráselosztást- és felhasználást központosítani. Ilyen fejlesztési projekt többek között az országos közlekedési infrastruktúra fejlesztése (autópályák, gyorsvasút, elővárosi vasútrendszer), a hazai erőforrásokat mozgósító és magas hazai hozzáadott értéket teremtő ágazatok fejlesztése (gyógyturizmus, informatika, biotechnológia), az innovációs és logisztikai központok kiépítése, a felsőoktatási és kutatás-fejlesztési intézményrendszer fejlesztése, a nagyvárosok belső területeinek rehabilitációja.

központi forráselosztás a méretgazdaságosság szerint koncentrált forrásfelhasználást igénylő területeken

⇒ *Regionális, vagyis a területi és települési önkormányzatok szintjére* célszerű helyezni, - összhangban a szubszidiaritás uniós alapelvével, - azokat a szociális és gazdaságfejlesztési programokat, amelyek a helyi erőforrások mozgósítását, valamint a pályázó/fogyasztó közelségét igénylik. Ilyen program többek között a hátrányos helyzetű rétegek felzárkóztatása, a helyi vállalkozás-élénkítés, a térségi vállalati hálózatok (klaszterek) fejlesztése, a hazai magas hozzáadott értéket teremtő munkakultúrák (kézműves manufaktúrák) megőrzése, a kommunális és környezeti infrastruktúra fejlesztése, a munkaerőpiaci esélyegyenlőség, valamint az át- és továbbképzés. Magyarán: mindazok a programok, amelyek a települések és a régiók telephelyi feltételeit javítják.

területileg decentralizált forráselosztás azokon a területeken, amelyek a helyi erőforrások mobilizálását igénylik

A hazai, az uniós, és a globális erőforrások kombinációja

Az Európai Unió elmúlt másfél évtizedének fejlődése azt mutatja, hogy azok az országok és régiók tudtak sikerrel felzárkózni, amelyek képesek voltak a hazai erőforrások, az uniós támogatások, és a globális erőforrások (azaz a külföldi működő tőkebefektetések) kombinálására.¹³ Önmagában ugyanis az uniós támogatás, a külső forrástranszfer, sehol nem vezetett el a felzárkózáshoz. Az uniós támogatások központosított elosztási rendszerében azonban egyszerűen lehetetlen összekapcsolni az uniós, a hazai, és a globális erőforrásokat. Erre csak az uniós támogatások területileg decentralizált elosztási rendszere képes, hiszen az uniós források felhasználását területileg oda helyezi, - a régiókhoz és a településekhez, - ahol a helyi szereplők, és a forrásaik koordinálására a legjobb lehetőség kínálkozik.

a sikeres felzárkózás záloga a hazai, az uniós, és a globális erőforrások mozgósítása és kombinálása

Magyarán: az uniós források értelmes felhasználásának is elengedhetetlen feltétele a központi kormányzat, valamint a területi és települési önkormányzatok közötti hatalom-, feladat- és forrásmegosztás újrendezése. Mindenek előtt a települések gazdasági önállóságának, és a területi önkormányzatok legitimitásának helyreállítása, vagyis az önkormányzati és a regionális reform végig vitele. Hét esztendő, - a 2007-től 2013-ig terjedő uniós tervezési időszak, - túlságosan hosszú idő ahhoz, hogy a településrendszer nehézkes, és nem hatékony struktúráit tovább konzerválva vágjunk neki.

-
- ¹ Jellemző, hogy többek között ezek a célok találhatóak a jelenlegi szocialista kormány által készített második, a 2007-2013-as tervezési időszakra vonatkozó *Nemzeti Fejlesztési Tervben* is.
- ² Magyarországon Ózd és térsége mindkét esetre jó példával szolgál. A támogatási hozamváró magatartást jelzi, hogy Ózdon, amely az elmúlt tizenöt esztendőben valamennyi kormány által a kiemelten támogatott terület volt, ma minden fejlesztési elképzelés már eleve csak külső, állami forrás igénybevételére támaszkodik. Ózd jól mutatja a "sivatagi katedrálisoknak" nevezett szindrómát is, amikor egy fejletlen térségben úgy valósul meg külső támogatással valamely modern fejlesztés, hogy közben nem illeszkedik a helyi gazdasági és társadalmi adottságokhoz, és oly magányos és elszigetelt marad, mint egy katedrális a sivatagban. Így például a General Electric jelentős állami támogatással Ózdra telepítette egy hatszáz fős csúcstechnológiai üzemét, amely azonban, - a helyi lakosság megfelelő képzettsége híján, - a foglalkoztatottak, és a beszállítók zömét nem Ózdról verbuválja.
- ³ Közgazdaságilag a "piac kudarcáról" beszélhetünk akkor, ha valamely termék vagy szolgáltatás előállítása esetén a közösség haszna meghaladja a magántőkés befektető hasznát. Így például egy autópálya megépítéséből jóval többet profitál a széles utazó közönség, és az autópályát használó vállalkozások, mint amennyi haszonra a magántőkés befektető szert tehet. Többek között ezért épülnek az autópályák Európa-szerte állami fejlesztésben, mert a magántőkés befektetők ettől a területtől eleve távol tartják magukat, ha koncessziós autópálya-építés formájában mégis belépnek erre a piacra, akkor viszont ezért olyan magas árat kérnek, ami fogyasztók számára nehezen megfizethető.
- ⁴ Többek között ez fogalmazódott meg a *Széchenyi-tervben*, amelynek gazdaságpolitikai filozófiáját a települések többnyire a "segíts magadon, az állam is megsegít" szlogen formájában fordították le a maguk számára.
- ⁵ A minisztériumok fejlesztési előirányzataik három százalékát nem saját hatáskörben használják fel, hanem ezt a jogot - évente megkötött felhasználási szerződésekkel, - a hátrányos helyzetű megyék fejlesztési tanácsaihoz delegálják. Ez a rendszer pedig, súlyos konfliktusokkal terhelt, mivel a minisztériumok abban érdekeltek, hogy a fejlesztési forrásokat lehetőleg nagy projektekre fordítsák, míg a megyék abban, hogy a forrásokat, - a helyi politikai klientúra kielégítése érdekében, -lehetőleg sok kis projektben használják fel. Ennek ellenére ez a félreértett decentralizáció és szolidaritás jegyében született rendszer, - jól jelezve, hogy ha egy rossz rendszer beindul, akkor már a maga kényszerpályáján halad tovább, - nemhogy megszűnt volna, hanem napjainkra tovább bővült. Amíg ugyanis a kilencvenes évek végén még csak mindössze két megye, - Szabolcs-Szatmár-Bereg, és Borsod-Abaúj-Zemplén, - részesült ilyen támogatásban, addig napjainkban már hét megye. A megyék politikai ellenállása miatt azonban senki sem meri megszüntetni ezt az irracionális, és csupán a megyei politikai klientúra építését szolgáló rendszert.
- ⁶ Nem véletlen, hogy *Bokros* Lajos 130 pontos reformtervezetében többek között a régiók megszüntetését javasolja, függetlenül attól a tényről, hogy az Európai Unióban a Strukturális Alapokból elnyerhető támogatási források tervezése és elosztása, alapvetően a régiók szintjén, és a régiók bevonásával zajlik.
- ⁷ Ha Magyarország nem akar bevezetni egy újabb, ezúttal régiós szinten kivetendő adót, akkor a régiók finanszírozását csakis az adhatja, hogy a régióhoz tartozó települési önkormányzatok forrásaik egy részét átengedik a régióknak. Ma azonban, amikor az állam és a települési önkormányzatok közötti hatalommegosztás is rendezetlen, roppant kérdéses, hogy miként alakítható ki egy újabb, még összetettebb hatalom- és forrásmegosztás, ezúttal a központi kormányzat, a regionális önkormányzatok, és a települési önkormányzatok között.

-
- ⁸ A koncentráció mellett szól súlyos kényszerítő érvként az úgynevezett n+2-es szabály, amely szerint, egy adott évre meghatározott uniós támogatási keretet legkésőbb a rákövetkező második év végéig fel kell használni. Különben a támogatási forrás elvesz, és vissza kell utalni Brüsszelbe.
- ⁹ Jól jelzi ezt az úgynevezett *Pályázat Előkészítő Alap* (PEA) működése, amelynek célja, hogy több milliárd forint állami támogatással pénzügyi-szakmai segítséget nyújtson a központilag előre kiválasztott projektek kidolgozásához. Noha az így kiválasztott projektek nagy része sikeresen megfelelt a támogatások elbírálásakor, nyilvánvaló, hogy ez a rendszer hátrányos helyzetbe hozza azokat a vállalkozásokat, intézményeket és településeket, amelyek saját forrásból készítik el pályázataikat. Szintén versenyellenes az a központi projektgenerálási eljárás is, amely szerint idén és jövőre a kormány közel harminc milliárd forintot költ központilag kiválasztott, javarészt az unió Kohéziós Alapjából finanszírozandó *infrastrukturális nagyberuházások* előkészítésére.
- ¹⁰ A Nemzeti Fejlesztési Hivatal adatai szerint az Európai Unió társfinanszírozású támogatásoknál 2005. február végén (tehát a pályázati rendszer több mint egy éves működési ideje után) a ténylegesen kifizetett támogatások értéke 8 milliárd forint, a szerződéssel lekötött támogatások értéke 139 milliárd forint, az operatív programok irányítóhatóságai által megítélt támogatások értéke 280 milliárd forint volt. Így a 2004-től 2006-ig terjedő három esztendőre összesen előirányzott 675 milliárdos keretnek 42%-a jutott el a döntési kötelezettségvállalás, 21%-a szerződéses kötelezettségvállalás szakaszába, ténylegesen pedig, csupán 1,2%-a jutott el a pályázó vállalkozásokhoz, szervezetekhez, és településekhez. A központosított forráselosztás jelenlegi rendszere tehát meglehetősen alacsony hatékonyságú, különösen, ha összevetjük a Széchenyi-tervvel, amely időarányosan ennél jóval több támogatást tudott eljuttatni a pályázóknak.
- ¹¹ A források és fejlesztések szétaprózódásának veszélye már a Széchenyi-tervben is megjelent. Azáltal ugyanis, hogy a terv erősen hangsúlyozta (gyógy)turizmus fejlesztését, hirtelen akkora lendületet kapott ez a fejlesztési irány, hogy ma már szinte nincs olyan település, amely fejlesztési stratégiájában a kiutat ne a helyi turizmusban látná.
- ¹² A nagy infrastrukturális és közszolgáltatási beruházások finanszírozásánál a hitelezők számára az állam kisebb kockázatot jelent, mivel a visszafizetésre végső garanciaként, - akár adóemelés formájában, - ott áll az ország teljes lakossága. Ezzel szemben a magánberuházók értelemszerűen nem rendelkeznek ilyen garanciával, ezért a hitelezők az ilyen fejlesztések hiteleit kockázati prémiummal fejelik meg, ez tehát - az állami beruházáshoz képest - drágítja a fejlesztést.
- ¹³ Például Írország és Görögország a kilencvenes években - egy főre vetítve - közel azonos nagyságú uniós támogatást kapott, ám amíg Írország ehhez sikeresen hozzá tudta kapcsolni a külföldi - főleg amerikai - befektetéseket, addig Görögországban a külföldi működő tőke beáramlás szinte minimális volt. Az eredmény önmagáért beszél: Írország Európa élvonalába került, Görögország ma is sereghajtó.

3. A települési önkormányzatok finanszírozási rendszere

A fenti tézisek alapján, a települési önkormányzatok hazai finanszírozási rendszerével szemben két alapvető kritérium állítható:

- ⇒ segítse elő, hogy a települések önálló és aktív telephelyi és településfejlesztési politikát folytathassanak, és
- ⇒ tegye lehetővé, hogy polgárok minél jobb minőségű, és minél szélesebb közszolgáltatásokhoz juthassanak.

Jelenleg azonban a települések finanszírozási rendszere egyik kritériumnak sem felel meg: a gyenge fejlesztési politika többnyire elégtelen közszolgáltatásokkal párosul.

gyenge fejlesztési politika és elégtelen közszolgáltatások

3.1 Antidemokratikus, költséges, és alacsony hatékonyságú finanszírozási rendszer

Diszfunkcionális finanszírozási rendszer

A gyenge fejlesztési politika és az elégtelen közszolgáltatások kettőségének oka azonban, csak részben a krónikus forráshiány. Legalább ekkora szerepet játszik az a tény, hogy a hazai finanszírozási rendszerben napjainkra diszfunkcionálisan összekeveredtek egymással:

- ⇒ a települések telephelyi és településfejlesztési politikájának forrásaként megjelenő *helyben keletkezett adóbevételek*,
- ⇒ az állam által előírt feladatok finanszírozására szolgáló *normatív támogatások*, valamint
- ⇒ a *területi kiegyenlítést* és a hátrányos helyzetű településeket segítő központi támogatások.

a helyi adóbevételek, a normatív támogatások, és a központi kiegyenlítő támogatások diszfunkcionális rendszert alkotnak

Az adóbevételek, a közfeladatok ellátására szolgáló normatív támogatások, valamint a központi felzárkóztató támogatások bonyolult szövevénye pedig, ma szinte teljesen átláthatatlan, nemcsak az önkormányzatok, de már az állam számára is (ld. *1. ábra*).

1. ábra: A települési önkormányzatok bevételi-kiadási szerkezete.



A piac ösztönző szerepének hiánya

A finanszírozási rendszer diszfunkcionalitása és átláthatatlansága mellett további gond, hogy a jelenleg működő rendszer, - miközben antidemokratikusan szemben áll az önkormányzatiság elvével, - nem használja ki a piaci ösztönzők szerepét sem. Ennek következtében a

a diszfunkcionális településfinanszírozási rendszer "árát" a lakosság fizeti meg

települések finanszírozási rendszere mind az állam, mind pedig, az önkormányzatok szempontjából egyszerre túlságosan költséges, és alacsony hatékonyságú. A túlságosan költséges, és mégis alacsony hatékonyságú rendszer hátrányait pedig, végső soron a közszolgáltatások fogyasztói, azaz a lakosság kénytelen elviselni.

3.2 A településen keletkezett adóbevételek

Adófizetés és demokrácia

Minden demokratikus rendszer alapja, hogy az adókiadás és annak alanyai között közvetlen, legitimációs kapcsolatot teremtsen. Az adókiadás legitimitását az adja, hogy aki befizeti az adót, egyben beleszólási lehetőséggel is rendelkezik az adó felhasználásáról. A települések vonatkozásában mindez azt jelenti, hogy az a település, amelynek területén keletkezik valamely adóbevételek, egyúttal közvetlenül beleszólhat annak felhasználásába, és részesülhet annak felhasználásából is. Ennek hiányában, az adókiadás egyenlő a zsarnoksággal.

adófizetési kötelezettség politikai részvétele nélkül egyenlő a zsarnoksággal

Az adókiadás legitimitását adja továbbá az a tény, hogy az adó neve, valamint annak felhasználása között is közvetlen (logikai) kapcsolatot teremtsen (például az útdoból a közutak karbantartását és fejlesztését fedezik, nem pedig, az állam más célú kiadásait). Azért fizetünk adót, hogy abból olyan közszolgáltatás vagy közösségi fejlesztés jöjjön létre, amit közösen használunk, és egyenként nem tudnánk megfizetni sem. Egy települési közösség által befizetett adót tehát, nem vonhat el az állam más jellegű feladatai finanszírozására, hanem azt a települési közszolgáltatásokra kell fordítani. Ennek hiányában minden adónem zsarnokian önkényes.

adókiadás az adó neve és felhasználása közötti kapcsolat nélkül csak zsarnoki önkény

A településeken keletkezett adók elvonásának problémái

Ha nem is ér fel zsarnoksággal, de a településeken keletkezett adóbevételek jelenleg zajló központi elvonása mind az önkormányzatiság, mind a gazdasági fejlődés, mind pedig, a piaci ösztönző szerep szempontjából komoly aggályokat vet fel:

⇒ Az önkormányzatiság szempontjából aggályos, hogy a településen keletkezett adóbevételek tetemes központi elvonása összeegyeztethetetlen a helyi demokrácia, és az önkormányzat alkotmányban deklarált elveivel. Ma a települések a területükön keletkezett személyi jövedelemadó egy tizedével rendelkeznek.

a településen keletkezett adóbevételek elvonása szemben áll az önkormányzatiság elvével

- ⇒ *Gazdasági szempontból* aggályos a településeken keletkezett adóbevételek jelenlegi magas arányú központi elvonása, mert ezek a bevételek képezik (képezhetnék) a települések telephelyi és településfejlesztési tevékenységének egyik legfontosabb forrását.
- ⇒ A telephelyi és a településfejlesztési tevékenység pedig, napjainkban mind a nemzetgazdaság, mind a települések versenyképességének egyik egyre fontosabbá váló eleme.
- ⇒ A *piaci ösztönzés* szempontjából aggályos, hogy a mai adózási rendszer nem teremt közvetlen kapcsolatot a településfejlesztési tevékenység és a települési bevételek között. A települések életében az adóbevételek, nem pusztán a közszolgáltatások fedezésére szolgáló bevételek egyik formája, hanem egyúttal olyan információs *visszacsatolási mechanizmus* is, amely ösztönzi, - "jutalmazza" vagy éppenséggel "bünteti" - a települések telephelyi politikáját. A települési adóbevételek - mint piaci eszközök - szankcionálnak. A külső befektetők számára kialakított vonzó telephelyi környezetet az adórendszer a betelepülő vállalatok adójának, valamint a vállalatokban foglalkoztatottak személyi jövedelemadójának növekedése formájában a települések számára bevétel-növekedésként "jutalmazhatja". Ugyanakkor, azokat a településeket, amelyek nem fordítanak kellő figyelmet és forrást a telephelyi feltételek javítására, az adórendszer az adóbevételek stagnálásával vagy csökkenésével "büntetheti". Ám Magyarországon, a településeken keletkezett adóbevételek terén az adórendszernek ez a „jutalmazó-büntető” funkciója - az erőteljes központi elvonások miatt, - nem működik.

az elvonás gátolja a települések fejlesztési politikáját

az elvonás nem ösztönöz aktív fejlesztéspolitikára

A helyi adóbevételek ösztönző szerepének visszaállítása

Magyarországon tehát, olyan önkormányzati finanszírozási rendszerre van szükség, amelyben a jelenleginél erősebben érvényesülnek az önkormányzatisági, a gazdasági, és az ösztönzési szempontok. Közülük, ma talán a legfontosabb, az adórendszer *ösztönző szerepének* megteremtése. Magyarán: a nagyobb településfejlesztési és telephelyi erőfeszítéseknek, meg kell jelenniük a nagyobb települési bevételekben is, azaz az adórendszernek a bevételek növekedésével "jutalmaznia" kell azokat a településeket, amelyek aktív telephelyi politikát folytatnak. Az aktív telephelyi politika ugyanis, - például a befektetők és vállalkozók számára infrastruktúra előkészítése, - komoly kiadásokat jelent a települések számára. Ha ezek nem térülnek meg jelentősen növekvő

vissza kell állítani a települési adóbevételek ösztönző szerepét

helyi, és szabadon felhasználható bevételekben, - mint a jelenlegi rendszerben, - akkor ez nem motivál, és a településfejlesztési törekvések ellenében hat.

Magyarországon az adórendszer szankcionáló, - "jutalmazó-büntető", - szerepének megteremtése mindenképp előtt azt jelentené, hogy a településen keletkezett személyi jövedelemadó mind nagyobb részének szabadon felhasználható forrásként a településen kell(ene) maradnia. Nyilvánvaló, hogy ez a lépés, - a települések eltérő gazdasági ereje miatt, - jelentősen növelné a települések közötti egyenlőtlenségeket. Mint, ahogyan az is nyilvánvaló, hogy a jelenlegi rendszer is növeli az egyenlőtlenségeket. Ráadásul úgy, hogy közben nem ösztönzi a településeket aktív fejlesztési politikára, hanem helyette a politikai jellegű kijárási utak felé tereli. (Kifejezetten ilyen politikai jellegű, kijárásos korrekciós eszköz a címzett támogatások rendszere, amely törvényszerűen mindig az aktuális kormányhoz közeli településeket hozza előnybe). A területi és a települési egyenlőtlenségek tompításának eszközeit tehát, nem az adórendszerben kell keresni, mert akkor megszűnik az adórendszer szankcionáló, "jutalmazó-büntető" szerepe. Ezek tompítására a településen keletkezett adóbevételeken *kívüli* forrásokból, attól elkülönülten működő újraelosztási és kiegyenlítési mechanizmusokat kell alkalmazni.

***az ösztönző szerep
helyreállításának első
lépése a helyi
adóbevételek növelése***

3.3 Normatív támogatások

Egyenlőtlen erőviszonyok között, alacsony hatékonyságú rendszer

Hasonlóképpen az adókhöz, a normatív, fejkvótákon alapuló feladatfinanszírozás jelenlegi rendszere is rendkívül aggályos, mind közpolitikai, mind pedig, gazdaságossági szempontból.

⇒ *Közpolitikai szempontból* nézve, - demokratikus jogállami kereteket alapul véve, - a normatív feladatfinanszírozás az állam és az önkormányzatok közötti szerződéses viszony jelenlétét feltételezi. Ebben az állam, mint megrendelő, úgy finanszírozza valamely közfeladat ellátását (pl. oktatás, egészségügy), hogy annak lebonyolítását a helyi önkormányzatokra, mint szolgáltatást nyújtó szereplőkre bízta. Az állam garantálja, hogy a közszolgáltatás költségeit a normatívakkal arányosan megtéríti az önkormányzatoknak, az önkormányzatok pedig, azt vállalják, hogy ennek fejében egy adott, ellenőrizhető minőségű közszolgáltatást

***demokratikus
jogállamban a
normatív
feladatfinanszírozás
az állam és települések
közötti szerződéses
viszonyra épül***

nyújtanak. Ám ma ez a szerződéses viszony több ponton is torzul, így az önkormányzatok gyakorlatilag alávett szerepet játszanak normatívakkal finanszírozott közszolgáltatások ellátásában.

⇒ *Gazdaságossági szempontból* nézve a normatív feladatfinanszírozás mai rendszere szintén aggályos, mert sem az állam, sem az önkormányzatok nem képesek, - javarészt politikai okokból, - a közszolgáltatások racionalizálására, a hatékonyság és a méretgazdaságosság szempontjait szem előtt tartó átalakítására. Ebből eredően a normatív feladatfinanszírozás mai rendszere a rendelkezésre álló szűkös erőforrásokkal is pazarló módon bánik.

a normatív feladatfinanszírozásban nem érvényesülnek a méretgazdaságossági szempontok

A szerződéses viszony hiánya és következményei

Az állam és a települési önkormányzatok között, a normatívakkal finanszírozott közszolgáltatások terén megteremtendő szerződéses viszony hiányát jelzi, hogy:

⇒ a települési önkormányzatok, mint szolgáltatók nem autonóm szereplők, a szolgáltatások lebonyolítása pedig, nem önkéntes, mert az állam az önkormányzatokat a különböző közszolgáltatások elvégzésére törvényileg kötelezi.

a hazai normatív feladatfinanszírozás nem egyenrangú felek szerződése

⇒ a normatívák nagyságának, - vagyis egy adott szolgáltatással egy ellátottra jutó összegnek, tehát a fejkvótának - a megállapításánál a települési önkormányzatok nincsenek alkupozícióban. A normatívák nagyságát (fejkvótát), valamint a normatív finanszírozásra fordítható összegeket az állam kizárólagos hatáskörében, az állami költségvetésben rögzítve határozza meg. (Jelenleg nincs olyan fórum, ahol a normatívák meghatározásakor az önkormányzatok az állammal szemben egyenrangú félként léphetnének fel, - ilyen fórum lehetne, például a kétkamarás parlament.) Ebből eredően a normatív finanszírozás sohasem a közszolgáltatás tényleges költségéhez, hanem a mindenkori költségvetési helyzethez, többnyire annak hiányához igazodik.

az állam törvényileg kötelezi a településeket a közszolgáltatások ellátására

⇒ a különböző közszolgáltatásokra máig sincs objektíven meghatározható fejkvóta. Így fordulhat elő az a mind gyakoribb helyzet, hogy a parlament, noha törvényben ró feladatokat a települési önkormányzatokra, a feladat ellátásához szükséges mértékű normatív finanszírozást (normatívákat) nem biztosítja.

de nem biztosítja hozzá a szükséges forrásokat

A szerződéses viszony hiányának az ára a települések versenyképességének romlása

A normatív feladatfinanszírozás mai rendszere, - azon kívül, hogy szögesen szemben áll a jogállamiság elveivel, - sajátos választási kényszer elé állítja a településeket. A települések ugyanis a hiányzó forrásokat:

- ⇒ vagy saját bevételek növeléséből (pl. az iparűzési adó emelése),
- ⇒ vagy a fejlesztési és beruházási kiadások lefaragásából fedezik.

Természetesen az állami költségvetés (rövid távú) szempontjaiból nézve, mind a két megoldás kielégítő, hiszen az önkormányzatok - az állam által nyújtott elégtelen mennyiségű finanszírozás ellenére is - elvégzik a rájuk rótt feladatokat. *Makrogazdasági szempontból*, és a települési önkormányzatok szempontjából azonban, rendkívül veszélyesek, és károsak. Ezek a megoldások ugyanis, egyrészt gyengítik az ország egészének a versenyképességét, másrészt pedig, a településeken olyan kumulatív, öngerjesztő folyamatokat indítanak el, amelyek - mintegy lefelé húzó spirál - folyamatosan csökkentik a települési önkormányzatok telephelyi és településfejlesztési politikájának lehetőségeit (ld. 2. ábra):

- ⇒ Ha a települések a hiányzó forrásokat saját bevételekből, illetve azok növeléséből fedezik, akkor ez egyfelől makroszinten rontja az ország versenyképességét (ld. a befektetők folyamatos tiltakozása a magas iparűzési adó ellen). Másfelől pedig, mikroszinten, csökkenti a település, mint telephely vonzerejét. Következésképp távol maradnak mind az országtól, mind a településektől a külső befektetők, ezáltal pedig jelentősen szűkül a saját források bővítésének lehetősége. A folyamat idővel a saját bevételek stagnálásához, majd csökkenéséhez, végső soron a település leépüléséhez vezet(het).
- ⇒ Ha a települések a hiányzó forrásokat a fejlesztési-beruházási kiadások lefaragásából fedezik, akkor ez egyfelől, makroszinten, szintén az ország versenyképességét gyengíti (ld. a befektetők folyamatos tiltakozása az elégtelen infrastrukturális feltételek ellen). Másfelől pedig, mikroszinten, a települési infrastruktúra leépülésével viszonylag hamar a telephelyi vonzerők csökkenéséhez, következményt a befektetők elvándorlásához, majd a befektetők elvándorlása miatt a bevételek további csökkenéséhez, végső soron ismét a település leépüléséhez vezet.

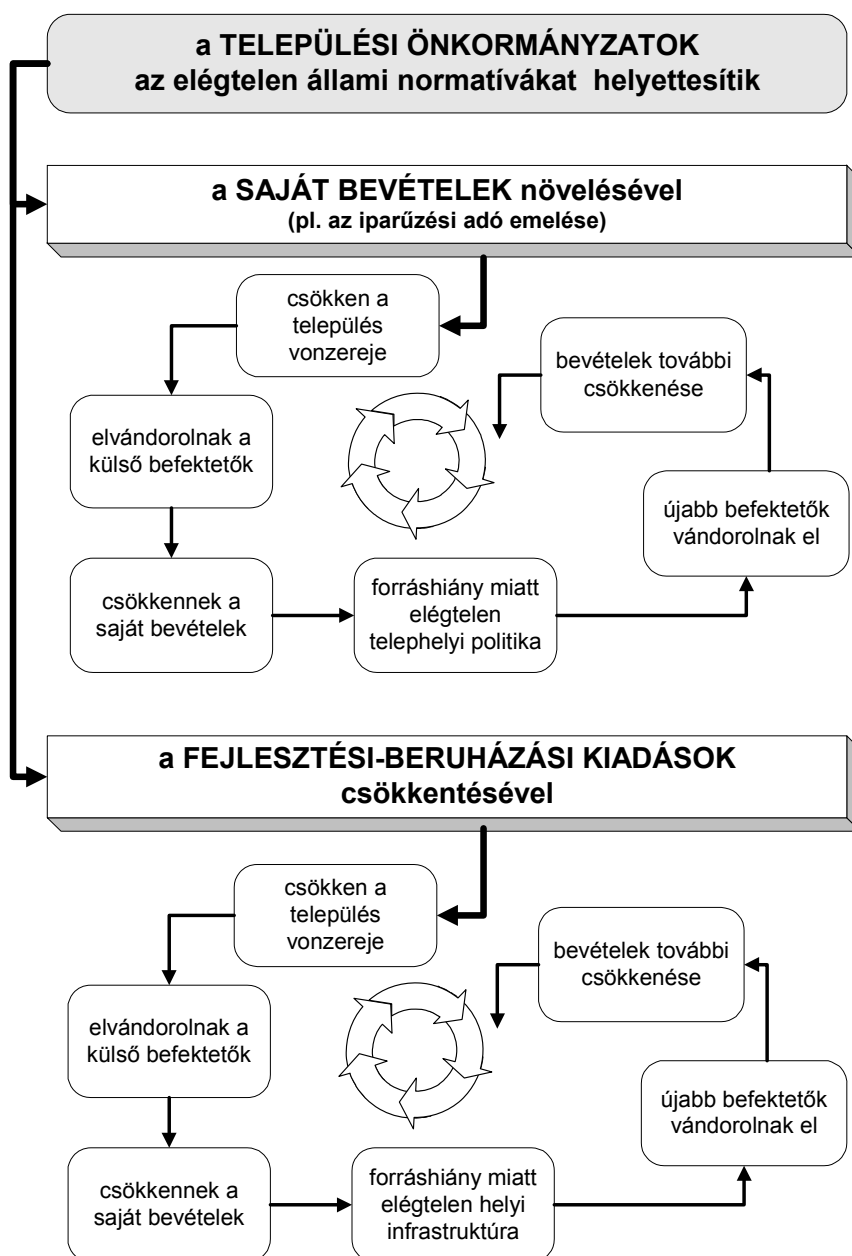
a mai normatív feladatfinanszírozási rendszer rontja az ország versenyképességét

a mai normatív feladatfinanszírozási rendszer a saját bevételek vagy a fejlesztési források felélésére kényszeríti a településeket

a mai normatív feladatfinanszírozási rendszerrel az ország többet veszít annál, mint amennyit a költségvetés rövid távon nyer

Kétségtelen: az állami költségvetés azáltal, hogy az önkormányzatokra bízta a közszolgáltatások lebonyolítását, mindenképpen "nyer" az üzleten. Hiszen olyan szereplőt bíz meg ezekkel a feladatokkal, - szemben mondjuk a feladatokat csak valós áron elvállaló a piaci szereplőkkel, - amelynek az alulfinanszírozás esetén is van "kitérője". Ez a költségvetési nyereség azonban csak látszólagos, és időleges, amelynek az ára, már középtávon is az ország és a települések versenyképességének romlása.

2. ábra: Az elégtelen állami normatív feladatfinanszírozás következményei a településrendszerben



Pazarló rendszer - szűkös erőforrásokkal

A normatív finanszírozás mai rendszerének további, most már gazdaságossági szempontból nézett ellentmondása, hogy a szűkös erőforrások ellenére is nagyon pazarló. A jelenlegi rendszerben ugyanis, a normatív módon finanszírozott közszolgáltatások hatékonyságának növelése, a közszolgáltatások racionalizálása egyszerűen megvalósíthatatlan. Megvalósíthatatlan, mert:

- ⇒ amíg az állam erőpozícióját kihasználva, - nem beszélve most az állandó költségvetési hiányról, - a települési önkormányzatokat a normatívák nagyságának csökkentésével próbálja a közszolgáltatások hatékonyságának javítására rákényszeríteni,
- ⇒ addig az önkormányzatok, - tekintve, hogy nemcsak a normatív finanszírozásból származnak bevételei, - más forrásaik, saját bevételeik és fejlesztési kiadásaik terhére kiterhetnek ez elől a racionalizálási kényszer elől.

A méretgazdaságosság politikai korlátai

A közszolgáltatások racionalizálásának folyamatos elmaradása mögött mindkét félnél politikai okok húzódnak meg. A racionalizálás ugyanis a *méretgazdaságosság* elveinek alkalmazását kívánja meg, miszerint: minél több fogyasztót szolgálnak ki egy adott helyen az illető közszolgáltatással, annál alacsonyabbak az egy főre jutó fajlagos költségek, azaz annál gazdaságosabb az illető közszolgáltatás elállítása. Ezért a racionalizálás többnyire egyet jelentene a közszolgáltatások területi koncentrációjával olyan településeken, amelyek nagy számú fogyasztót képesek kiszolgálni. Illetve, egyet jelentene azok megszüntetésével olyan településeken, ahol a közszolgáltatások végzése a kevés fogyasztó miatt, fajlagosan drágább. A kormányok azonban, érthető politikai okokból, nem kívánják felvállalni a körzetesítést, és a falvak elsorvasztásának ódiumát. De, helyi politikai okokból, a települési önkormányzatok sem akarják felvállalni a közszolgáltatásoknál dolgozók elbocsátását, vagy az iskolák bezárását, és azt, hogy az utolsó értelmiségiek is elhagyják a települést.

Így végül, marad a mai helyzet: az állam a normatívakon keresztül folyamatosan alulfinszírozza a közszolgáltatásokat, a települési önkormányzatok pedig, - már, ha tudják, - az egyéb fejlesztéseik terhére inkább kiegészítik azokat. A végeredményt tekintve azonban, most is a

a mai normatív feladatfinanszírozási rendszere nem ösztönzi a hatékony közszolgáltatásokat

a települések saját forrásaik terhére kikerülik a közszolgáltatások racionalizálási kényszerét

politikai okokból sem a kormány, sem a települések nem vállalják fel a közszolgáltatások nagyobb üzemi méretét garantáló körzetesítést

fogyasztók, a közszolgáltatásokat igénybe vevő állampolgárok járnak a legrosszabbul: adóforintjaikért csak alacsony minőségű közszolgáltatásokat, és ráadásként - a saját forrásból megvalósuló fejlesztések elmaradása miatt - egy folyamatosan romló színvonalú települési infrastruktúrát kapnak cserében.

Valószínű, hogy a közszolgáltatások hatékonyságának növeléséhez állami oldalról a települési önkormányzatok "jutalmazása" szerencsésebb megoldás lenne, mint a normatívák állandó csökkentésével való "büntetése", illetve más bevételek feláldozására való kényszerítése.

3.4 Területi kiegyenlítés: túlpolitizált újraelosztás - kevés forrással

Elégtelen források

A települési önkormányzatok mindenkori helyzetét alapvetően meghatározza az a tény, hogy - a központi költségvetés és a társadalombiztosítási alapok mellett, - az államháztartás harmadik alrendszerét képezik. Ez számukra egyszerre lehetőség és korlát:

- ⇒ *lehetőség*, mert az újraelosztási rendszerben a hátrányos helyzetű, kevés gazdasági erővel és saját forrással rendelkező települések többlettámogatáshoz jut(hat)nak a központi költségvetésből, illetve bizonyos fejlesztések költségeit a központi költségvetésre hárít(hat)ják át, és
- ⇒ *korlát*, mert gazdálkodásuk emiatt gyakorlatilag a mindenkori költségvetési helyzet, - az utóbbi években annak folyamatos deficitjének - függvénye.

A települések jelenlegi finanszírozási rendszerében azonban, a korlátok, - vagyis az elvonások, - jóval nagyobbak, mint azok a lehetőségek, amelyek kiegyenlítést szolgáló központi támogatásokból fakadnak:

- ⇒ Egyrészt, nagyságrendjét tekintve az önkormányzatok részére nyújtott közvetlen állami hozzájárulások és támogatások csak kevesebb, mint egyharmadát teszik ki a települési önkormányzati szektor teljes bevételeinek.

a mai normatív feladatfinanszírozási rendszer problémáinak az árát a közszolgáltatások fogyasztói, a lakosság fizeti meg

a települések gazdálkodása a mindenkori költségvetés állapotának függvénye

- ⇒ Másrészt, ez a támogatás a települési önkormányzati szektor számára *nem jelent külön, pótlólagos többletforrást*. Miközben ugyanis, az állam a településeken keletkezett személyi jövedelemadó bevételek kilencven százalékát elvonja, addig a területi kiegyenlítésre és támogatásra fordított állami támogatás összege nem éri el a településeken keletkezett személyi jövedelemadó bevételek felét. A területi kiegyenlítést szolgáló állami támogatásoknál tehát, gyakorlatilag a településeken keletkezett személyi jövedelemadó - részleges - újraelosztásáról van szó, és nem arról, hogy az állam a települési önkormányzati szektoron kívül eső többletforrásokkal támogatná a rászoruló településeket.
- ⇒ Harmadrészt, ezeknek a támogatásoknak egy része, - mindenek előtt a címzett támogatások, és részben a céltámogatások, - többnyire politikailag motivált újraelosztást jelent, ami gyakorlatilag a mindenkori kormánypárthoz közel álló településeket hozza előnybe, az ellenzékiet hátrányba. Ráadásul ez a rendszer, azon kívül, hogy az antidemokratikus politikai kijárási mechanizmusok felé tereli az önkormányzatokat, kifejezetten bünteti azokat a településeket, amelyek saját erőforrásokból végzik el fejlesztéseiket.
- ⇒ Negyedrészt, a települések finanszírozási rendszerének problémáját, az újraelosztási rendszer diszfunkcionalitását jelzi az a tény, hogy ma a települések egyharmada az *önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok* (ÖNHKI) csoportjába tartozik. Olyan települések közé, amelyeknél a jelenlegi finanszírozási rendszerben bevételeik nem érik el - a kötelező közszolgáltatási feladatvállalásokkal meghatározott - kiadásait. Magyarán: a hazai települések egyharmada csak külső, állami támogatásból képes pusztán fennmaradását biztosítani, a legalapvetőbb közszolgáltatásokat ellátni! Az alapvető közszolgáltatásokat ellátni képtelen településeknek ez a magas aránya azonban, már önmagában jelzi, hogy mind a települések saját forrásainál, mind pedig, a normatív feladatfinanszírozásnál alapvető változásokra van szükség. (Így van ez még akkor is, ha figyelembe vesszük a hazai településszerkezet sajátosságát, közelebbről azt a tény, hogy ezeknek a településeknek nagy része kis lélekszámú település, amelyek eleve kevés saját bevétellel rendelkeznek).

a területi egyenlőtlenségek tompítására fordított állami összegek messze elmaradnak a települési szektorból elvont források nagyságától

címzett és céltámogatások a (párt)politikai klientúra építését szolgálják

a települések egyharmada pusztán fennmaradását is csak állami támogatásból képes biztosítani

Települési szektoron belüli vagy nemzeti szolidaritás

A területi kiegyenlítést szolgáló központi támogatások jelenlegi rendszere sem a támogatás nagyságát, sem pedig, annak elosztási módját nézve nem képes érdemben kezelni a települések eltérő fejlettségéből, és gazdasági erejéből származó egyenlőtlenségeket. Nem is lehet erre képes, mert a településen keletkezett bevételeknek a települési szektorból való erős központi elvonása, majd - részben politikai alapon történő - részleges újraelosztása sohasem teremt annyi forrást, amivel ezek az egyenlőtlenségek tompíthatók lennének. Ráadásul, a hazai településpolitikában, máig nincs tisztázva, mi az a *minimális közszolgáltatási kör*, ami Magyarországon, - amolyan alkotmányos jogként, - mindenkit megillet(ne), függetlenül attól, hogy milyen, és mekkora lélekszámú településen lakik.¹

A megoldás, ebben az esetben is, csak a települések mai finanszírozási rendszerének átalakítása lehet. A jelenlegi korrekciós logika ugyanis a *települési szektoron belüli szolidaritásra* épít, magyarul: a településeken keletkezett bevételek egy részének központi elvonására, majd - legalább is elveiben - a hátrányos helyzetűeket kedvezményező újraelosztására. Ez a rendszer tehát, a települési szektort nem juttatja többletforráshoz, a hátrányos helyzetű településeket pedig, nem felzárkóztatja, hanem csak a szektoron belüli elosztási arányok megváltoztatásával, - úgy-ahogy, - életben tartja, gyakran csak vegetálni hagyja. A hátrányos helyzetű települések felzárkóztatására ennél, a települési szektoron belüli, - persze állami újraelosztással kialakított - szolidaritásnál, több kell. *Nemzeti szolidaritásra* lenne szükség, azaz a területi kiegyenlítést nem a szektorból elvont, majd újra elosztott forrásokra, hanem a települési szektoron kívüli, és ezért a szektor számára többletet jelentő forrásokra kell(ene) építeni.

a települési szektoron belüli források újraelosztásával nem lehet csökkenteni a területi egyenlőtlenségeket

területi kiegyenlítéshez nemzeti szolidaritásra van szükség

¹ Ellentétben például Németországgal, ahol az alkotmányban rögzítik, hogy mindenkinek, a település helyétől és nagyságától függetlenül, azonos értékű életkörülményeket (*„gleichwertige Lebensbedingungen“*) kell biztosítani.

4. Megoldási lehetőségek

A települési önkormányzati rendszer finanszírozása Európa-szerte három nagy kihívás előtt áll, nevezetesen:

- ⇒ a biztosítsa a polgárok, mint a helyi politika alanyai számára a *helyi demokráciát*, a települési önállóságot és az öngazgatást,
- ⇒ a biztosítsa a polgárok, mint fogyasztók számára *közszolgáltatások* gazdaságos (azaz olcsó) és jó minőségben kínált előállítását, valamint
- ⇒ tegye lehetővé az ország egésze számára a településrendszerben a piaci erők és az egyenlőtlen fejlődés által teremtett területi *egyenlőtlenségek* tompítását, korrigálását.

*európai kihívások:
helyi demokrácia,
hatékony
közszolgáltatás,
területi
egyenlőtlenségek*

4.1 A települési rendszer finanszírozásának politikai trilemmája

A trilemma

Ez a hármas kihívás azonban, sajátos politikai trilemma elé állítja a döntéshozókat.¹ Természetesen:

- ⇒ szeretnénk erős települési önkormányzatokat, mert ezek képezik a helyi és közvetlen demokrácia alapjait, és csak az erős települések képesek arra, hogy aktív telephelyi politikát folytassanak,
- ⇒ szeretnénk az erős területi önkormányzatokat, - a régiókat, - mert ezek rendelkeznek akkora területi hatókörrel, és akkora fogyasztókörrrel (azaz lakossággal), ami a méretgazdaságosság szempontjából is gazdaságossá és hatékonyá teheti a közszolgáltatásokat, és
- ⇒ szeretnénk erős újraelosztó államot is, mert ez korrigálhatja a településrendszerben a piaci erők hatására kialakult egyenlőtlenségeket.

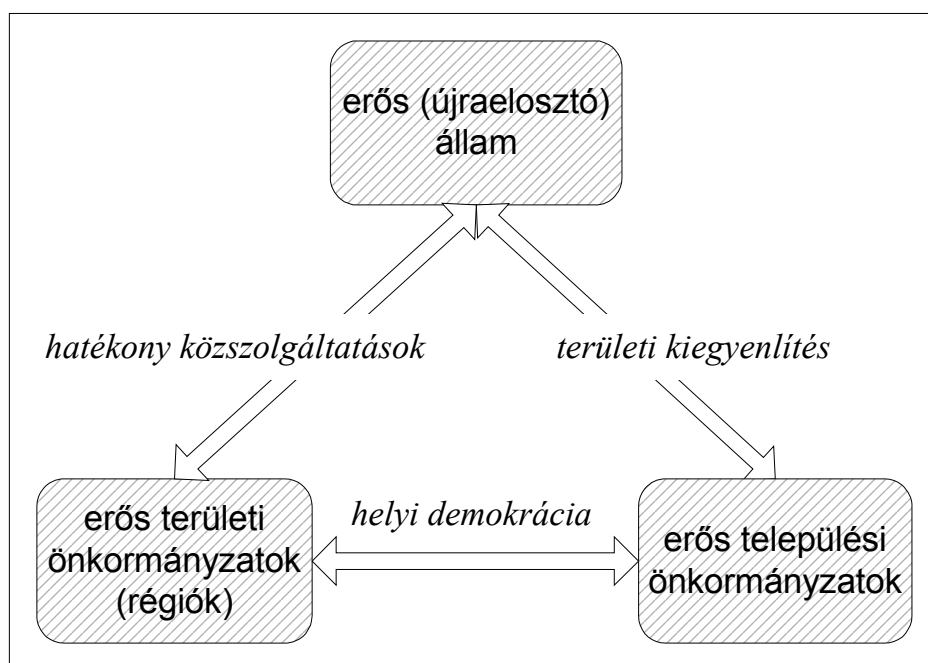
*az erős települési
önkormányzatok,
az erős területi
önkormányzatok,
és az erős újraelosztó
állam, egymással és
egyidejűleg
kölcsonösen
összeférhetetlenek*

A trilemma lényege abban áll, hogy ez a három elem, - az erős települési önkormányzatok, az erős területi önkormányzatok, és az erős újraelosztó állam, - egymással és egyidejűleg kölcsönösen összeférhetetlenek, azaz inkompatibilisek (ld. 3. ábra). Egyszerre mind a hármat nem építhetjük be egy funkcióképes rendszerbe, az egyik elemről le kell mondanunk:

*a trilemma lényege,
hogy a három
tényezőtől
valamelyikről
le kell mondanunk*

- ⇒ Ha *erős, és pénzügyileg is független települési önkormányzatokat* szeretnénk ebben azt országban, akkor vagy az erős központi újraelosztó államot, vagy az erős régiókat kell feladnunk,
- ⇒ ha *erős régiókat*, és vele gazdaságos közszolgáltatásokat szeretnénk, akkor vagy az autonóm helyi önkormányzatokról, vagy az erős újraelosztó államról kell lemondanunk,
- ⇒ ha pedig, a *területi egyenlőtlenségek* tompítása érdekében erős újraelosztó államot szeretnénk, akkor vagy az erős és önálló településeket, vagy az erős és önálló régiókat kell nélkülöznünk.

3. ábra: A települési rendszer finanszírozásának politikai trilemmája



Választási lehetőségek

Ebben a trilemmában tehát, sajátos politikai választási lehetőség előtt állunk, *két elemet megtarthatunk, egyet viszont fel kell áldoznunk*. Így minden ország előtt három cserelehetőség ("trade-off") kínálkozik:

- ⇒ az erős állam és az erős régiók koalíciója,
- ⇒ az erős állam és az erős települések koalíciója, valamint
- ⇒ az erős települések és az erős régiók koalíciója.

Mind a három cserelehetőség, egyaránt működőképes, ami természetesen nem jelenti azt, hogy – különböző politikai értékrendek alapján állva, - egyaránt kívánatosak is lennének. Mind a három cserelehetőség a maga módján képes választ adni a településrendszer előtt álló kihívásokra, - a közszolgáltatások hatékonyságának javítására, a területi egyenlőtlenségek tompítására, és a helyi demokrácia erősítésére, - de nem az összes kihívásra (ld. 4. táblázat). Ezért alapvetően politikai kérdés, - és részben a történeti hagyományok kérdése, - hogy egy ország a lehetséges alternatívák közül melyik mellett dönt:

- ⇒ *Az erős újraelosztó állam + erős területi önkormányzat + gyenge települési önkormányzat* hármására épülő képlet a hatékony és gazdaságos közszolgáltatások előállításnak modellje. Ebben az esetben a közszolgáltatások finanszírozását az állam vállalja magára, de ennek végrehajtását – méretgazdaságosság szempontjait szem előtt tartva – a területi önkormányzatokhoz, régiókhoz helyezi. A közszolgáltatások hatékonyságának az ára tehát, - körzetesítéssel, vagy összevonással, - a települési önkormányzatok szerepének, és helyi demokráciának a csökkenése. Különböző eltérésekkel, de ez napjainkban az európai közigazgatási és önkormányzati reformok fő csapásiránya (ld. a következő fejezetet).
- az erős újraelosztó állam és az erős régiók koalíciója javítja a közszolgáltatások hatékonyságát.***
- ⇒ *Az erős újraelosztó állam + gyenge területi önkormányzatok + erős települési önkormányzatok* képlete a területi kiegyenlítés modellje. Ebben a modellben az állam, a központi a források erős elvonásával, majd újraelosztással, megpróbálja korrigálni a piac erők által okozott területi egyenlőtlenségeket, kiemelten támogatja a kevésbé fejlett térségeket, és településeket. A területi egyenlőtlenségek korrigálásának az ára azonban önkormányzatiság térvesztése, különösen a régiók, és részben a települések autonómiájának, demokratikus öngazgatásának csökkenése. Ez a modell jellemzi a tervgazdaságból a piacgazdaságba nemrég átalakult, és erős centralizált állami hagyományokkal rendelkező országokat, így többek között Magyarországot is.
- az erős állam és az erős települések koalíciója segíti a területi kiegyenlítést***
- ⇒ *A gyenge állami újraelosztás + erős területi önkormányzatok + erős települési önkormányzatok* képlete a demokratikus öngazgatás modellje. Ebben a modellben erős regionális kormányzatok és az erős települések többnyire egyaránt biztosítják a polgárok aktív részvételét a helyi és térségi politikában, valamint a települések és a régiók közötti alkuk és egyeztetési mechanizmusok során részben a
- az erős települések, és az erős régiók koalíciója erősíti a helyi demokráciát***

közszolgáltatások hatékony előállítását is. A modell ára azonban, hogy a központi kormányzat a gyenge újraelosztás miatt nem képes korigálni a településrendszerben a piaci egyenlőtlenségeket. Többnyire ilyen modell található az erős territoriális-tartományi önállóság hagyományaival rendelkező országokban, mindenek előtt Németországban, Olaszországban, és Ausztriában.

4. táblázat: A települési rendszer finanszírozásának politikai trilemmája és a települési rendszerrel szembeni kihívások.

Kihívások	A települési rendszer finanszírozásának trilemmája		
	Állam + régió	Állam + település	Település + régió
Közszolgáltatások hatékonyságának javítása	++	-	+
Területi egyenlőtlenségek tompítása	+	++	-
Helyi demokrácia erősítése	-	+	++

A helyzet tehát jóval bonyolultabb annál, semhogy egyszerűen, - úgy, mint nálunk az elmúlt időszakokban – az erős állam, a közszolgáltatások normatív finanszírozásának csökkentésével a közszolgáltatások hatékonyságának növelésére kényszeríthetné a jogilag erős, de pénzügyileg függő helyzetben lévő önkormányzatokat. Nem elegendő ugyanis, csupán arra törekedni, hogy a közszolgáltatások előállítása gazdaságosabb legyen, - a politikai trilemma jegyében, - azt is el kell dönteni, hogy ennek érdekében miről mondunk le a rendszerben: az erős állami újraelosztásról, és így a területi egyenlőtlenségek korrekciójának lehetőségéről, vagy a települési önkormányzatok önállóságáról, azaz a helyi demokráciáról? Olyan kérdések ezek, amelyekre nincs egyértelmű válasz, a döntést a politikának kell meghoznia és felvállalnia.

politikai döntés kérdése, hogy a három elemből, - erős állam, erős régió, erős település, - melyik mondjunk le

4.2 Észak- és Dél-Európa között

Európai modellek

Ebben a politikai trilemmában a hetvenes évek közepétől Európa-szerte lezajlott közigazgatási-önkormányzati reformok a közszolgáltatások hatékonyságának növelését helyezték a középpontba. Napjainkra a *méretgazdaságosság* szempontjainak megfelelő önkormányzati rendszer kialakítására két életképes európai modell jelent meg (ld. 4. ábra):

⇒ az *észak-európai modell*, amelyben települési önkormányzatok nagyon széleskörű, magas színvonalú és gazdaságosan előállított közszolgáltatásokat nyújtanak. Ennek a megoldásnak az "ára" azonban a társadalmi és a demokratikus fejlődésben, a települési önkormányzatok önállóságának tömeges megszüntetése, azok összevonása, vagyis a helyi önkormányzatok számának drasztikus csökkentése. Például Svédországban a reform évtizedei alatt a helyi önkormányzatok száma majdnem tizedére zuhant, és az ötezernél kisebb lélekszámú önkormányzatok gyakorlatilag teljesen megszűntek.² Magyarán: a településrendszerben megteremthető a közszolgáltatások hatékony működtetéséhez méretgazdaságossági szempontból szükséges optimális önkormányzati méret, ha a településrendszer nagyobb részében, - összevonásokkal, - megszűnnek az önkormányzatok.

⇒ a *dél-európai modell*, amelyben a települési önkormányzatok ugyan megőrizték önállóságukat, de közszolgáltatási feladataik jelentős részét a középszintű területi önkormányzatoknak adták át, amelyek hatékony és széleskörű közszolgáltatásokat nyújtanak. Például Portugáliában több mint négyezer községi önkormányzat található, ám feladatkörük szinte minimális, és a közszolgáltatások döntő hányadát a kevesebb, mint háromszáz középszintű területi önkormányzat végzi.³ Magyarán: a településrendszerben megteremthető a közszolgáltatások hatékony működtetéséhez méretgazdaságossági szempontból szükséges optimális önkormányzati méret úgy is, ha a közszolgáltatások döntő részét, - a települési önkormányzatok hatáskörének "gyengítése" és körzetesítése mellett, - a középszintű területi önkormányzatok veszik át.

Észak-Európa:

hatékony

közszolgáltatások

a települések

drasztikus

összevonásával

Dél-Európa:

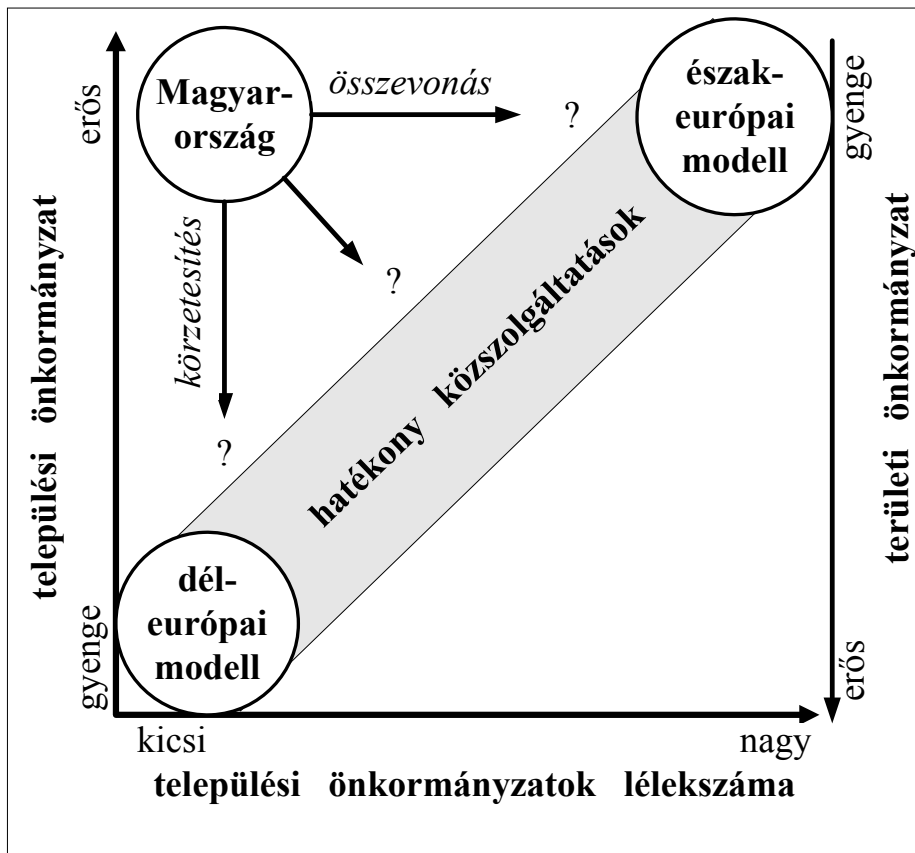
hatékony

közszolgáltatások

a települési feladatok

körzetesítésével

4. ábra: A közszolgáltatások hatékonyságát biztosító önkormányzati modellek Európában



A vegyes magyar gyakorlat

Magyarországon azonban, - javarészt rendszerváltozás idejének demokratizálódási lendületében, - egy olyan, vegyes települési önkormányzati rendszer jött létre, amely az észak-európai és a dél-európai modell keverékeként szinte egyedülálló Európában:

⇒ Egyrészt, a hazai települési önkormányzatok szinte ugyanolyan széleskörű feladatokkal rendelkeznek, mint az észak-európai önkormányzatok. Lényeges különbség azonban, hogy amíg Észak-Európa önkormányzati rendszerében – az összevonások miatt – a nagy lélekszámú települési önkormányzatok dominálnak, addig a hazai önkormányzatok több mint felének a lélekszáma nem haladja meg ezer lakost. Jellemző, hogy ma Magyarországon, elvileg ugyanolyan széleskörű feladatokkal rendelkeznek az alig néhány tucatnyi lélekszámú aprófalvak, mint a százezres nagyvárosok. Így az alacsony lélekszámú hazai településének folyó közszolgáltatások javarésze méretgazdaságossági szempontokból nagyon költséges.

Magyarország az észak-európai és a dél-európai modell hátrányait ötvözi

⇒ Másrészt, a hazai települési önkormányzatok túlnyomóan kis lélekszámú önkormányzatok, csakúgy, mint Dél-Európában, ám ellentétben a dél-európai települési önkormányzatokkal, a hazai önkormányzatok széles körű közszolgáltatási feladatokat látnak el, a középszintű területi önkormányzatoknak pedig, - a kistérségeknek és a megyéknek, - csak a "maradék" feladatok jutnak. Mivel a települési önkormányzatok a közszolgáltatásokat nem adják át a középszintű területi önkormányzatoknak, - ahol az ellátottak nagyobb száma már gazdaságosabbá tenné a közszolgáltatások működtetését, - ezért a települési önkormányzatok többségében méretgazdaságossági szempontból nagyon gazdaságtalan és költséges a közszolgáltatások előállítás.

Mint annyiszor az elmúlt másfél évtizedben, a hazai gyakorlat a települési önkormányzati rendszerben is úgy ötvözi az életképes európai modelleket, hogy nem azok előnyeit, inkább azok *hátrányait egyesíti*. Gyakorlatilag egy dél-európai jellegű struktúrára, - mindenek előtt a kis lélekszámú települések magas arányával jellemezhető településszerkezetre, - épít rá egy észak-európai jellegű, széleskörű közszolgáltatási feladatvállalást. A két modell ilyenfajta egyesítésének a hátrányai azonban, ma már, több mint nyilvánvalóak: rendkívül költséges, és mégis alacsony színvonalú közszolgáltatások, erős állami újraelosztás, és mégis jelentős területi egyenlőtlenségek, gyenge regionális önkormányzatok, és jogilag ugyan erős, de pénzügyileg kiszolgáltatott települések.

Magyarországon – a települési rendszer finanszírozásának politikai trilemmáját alapul véve, - a legrosszabb, és egyben a legdrágább modell valósult meg. A *jelenlegi hatalommegosztás* képlete az erős (újraelosztó) kormányzat + gyenge területi önkormányzatok + jogilag erős (de pénzügyileg gyenge) települési önkormányzatok hármására épül. Ebben a modellben pedig, a közszolgáltatások hatékonyságának növelése egyszerűen megoldhatatlan. Az erős újraelosztó állam ugyanis a központi (normatív) feladatfinanszírozásra fordítható források folyamatos csökkentésével próbálja a települési önkormányzatokat hatékonyabb, racionálisan szervezettebb, - azaz körzetesített – szolgáltatásokra rákényszeríteni. Ezt a kényszert viszont, a települési önkormányzatok a saját bevételekből, vagy fejlesztési forrásokból való finanszírozással védik ki. Végeredmény a települések szintjén egyértelmű: gazdaságtalan és drága közszolgáltatások + fejlesztések

**Magyarországon
a Dél-Európára
jellemző,
kistelepülésekből álló
településszerkezet
Észak-Európára
jellemző, széles
feladatellátással
párosul**

**a hazai vegyes modell
a legdrágább
és a legkevésbé
hatékony megoldás**

**a településrendszer
hazai finanszírozási
modellje
a szegények luxusa**

elmaradása + tovább romló közszolgáltatások. Magyarán: a drága és mégis folyamatosan romló közszolgáltatások ördögi köre, azaz a szegények luxusa.

4.3 Területi decentralizáció

Sem Észak – sem Dél

A települési rendszer finanszírozásának politika trilemmáját, valamint az európai közigazgatási-önkormányzati reformok tapasztalatait alapul véve Magyarországon olyan megoldás tűnik célszerűnek, amely:

- úgy biztosítja a közszolgáltatások gazdaságos előállítását, hogy
- közben nem csorbítja az önkormányzatiságot, a helyi demokráciát, és a települések önállóságát.

Erre sem az észak-európai modell nem alkalmas, - mert ugyan megőrzi a települések önállóságát, de a települések összevonásával egyben meg is szünteti a települések nagy részét, - sem a dél-európai modell nem megfelelő, - mert ez ugyan megőrzi a települések önállóságát, de a körzetesítéssel egyben kiüríti, és funkció-nélküliségre ítéli a településeket.

⇒ Ezért a megoldásként egy olyan alternatíva kínálkozik, amelyben *radikálisan csökken az állam újraelosztó szerepe, ugyanakkor radikálisan megerősödik a területi önkormányzati szint, és a települések a jogi önállóság és függetlenség mellé a pénzügyi függetlenséget is megszerzik* (vagy visszakapják). Egy ilyen modell egyszerre biztosíthatja a helyi demokráciát, és (részben) a közszolgáltatások hatékonyságának javítását. Mindennek az ára a központi újraelosztás csökkenése, ami nemcsak a települési rendszer egésze, hanem makrogazdasági szempontból is kívánatos

⇒ A politikai irányzatok szintjén mindez azt jelenti, hogy a terület- és településfejlesztési politika feladja a központi újraelosztásra épülő területi kiegyenlítés szocialista-szociáldemokrata törekvését, és helyette a *polgári (liberális) konzervatív politikai irányzatnak* megfelelően a területi decentralizációt, a karcsú és esélyteremtő államot, valamint a helyi és regionális erőforrások mobilizálását helyezi az előtérbe.

prioritások:

hatékony

közszolgáltatások

és helyi demokrácia

Magyarországon

sem az észak-európai

település-összevonás,

sem a dél-európai

körzetesítés

nem járható út

megoldás a polgári

(liberális) konzervatív

politikai irányzat

alapján álló területi

decentralizáció

A településeken keletkezett (saját) adóbevételek növelése

Magyarországon a gyenge állami újraelosztás, az erős területi önkormányzatok, valamint a pénzügyileg is független és erős települési önkormányzatok hármására támaszkodó települési finanszírozási alternatíva megvalósításának legfontosabb lépése a *településeken keletkezett (saját) adóbevételek növelése*. Mivel ez a modell, döntően az önkormányzatiságból, és annak feltételeként a települési önkormányzatok saját bevételeinek jelentős növeléséből indul ki, ezért:

- ⇒ elengedhetetlen az önkormányzatoknak jelenleg "átengedett (központi) adók" településen maradó hányadának nagymértékű emelése. Ez vonatkozik mindenk előtt a személyi jövedelemadóra, amelynek legalább a felét, vagy ennél is magasabb arányát a településen kell hagyni, valamint a gépjárműadóra, amit jogilag is a helyi adónemmé kell változtatni
- ⇒ Továbbra is fenn kell tartani, és az uniós szabályokkal összhangba kell hozni, - azaz forgalmi típus helyett, jövedelemtípusú adóvá kell tenni, - a települések saját bevételeinek zömét kitevő helyi iparűzési adót.
- ⇒ Lépcsőzetesen be kell vezetni az értékalapú ingatlanadót.
- ⇒ A saját adóbevételek körét növelheti a környezetvédelmi és energiaadók önkormányzati bevételé váló átalakítása.
- ⇒ A kontraproduktív adóerő-képesség számbavételének gyakorlatát azonnal meg kell szüntetni.

nagyobb települési adóbevételek a személyi jövedelemadóval, iparűzési adóval, értékalapú ingatlanadóval, környezetvédelmi és energiaadókkal

Ezek a mai állapotokhoz képest természetesen az állami bevételek csökkenését jelenti, aminek fedezetét a központi államigazgatás karcsúsítása, jelentős egyszerűsítése, és felduzzasztott személyi állományának jelentős leépítése teremtheti meg.

A területi önkormányzatok saját forrásainak növelése

Amint a jelenleg működő hazai rendszer mutatja, a települési önkormányzatok saját bevételeinek a növekedése önmagában nem garancia a helyi közszolgáltatások színvonalának, és még inkább hatékonyságának javítására, mivel az alacsony hatékonyságból származó költségeket, a megnövekvő saját bevételekkel, vagy a fejlesztésekre szánt forrásokkal fedezhetik. Ezért a szolgáltatások hatékonyságának növekedése érdekében szükséges, hogy a területi önkormányzatok is jelentős feladatkörökkel, és bevételekkel rendelkezzenek. Jogilag mindez

területi önkormányzati saját bevételek a településektől és a kormánytól átengedett adóbevételekkel

az alulról legitimált, demokratikusan választott testületekkel rendelkező, önkormányzati régiók megteremtését jelenti. Pénzügyileg pedig, azt, hogy:

- ⇒ egyfelől a települési önkormányzatok saját bevételeik egy részét, - például az iparüzési adóból, - átengedik a területi önkormányzatoknak,⁴ és
- ⇒ másfelől a régiók saját bevételre tesznek szert a jelenleg központi adónak minősülő általános forgalmi adó, és a társasági adó meghatározott hányadának a területi önkormányzatoknak való átengedésével.

Normatív feladatfinanszírozás szerződéses rendszerben

A közszolgáltatások mai, államilag vezérelt normatív feladatfinanszírozását, a területi önkormányzatok kezébe kell adni, amelyek a településekkel ezek ellátására szerződéses rendszert alakítanak ki.

- ⇒ Olyan szerződéses viszonyt, - tekintve, hogy a települési önkormányzat saját bevételeinek egy része a településektől származik, - ahol egyenrangú, és egymástól a demokratikus legitimitásban és a finanszírozásban, kölcsönösen függő partnerek állnak egymással szemben.
- ⇒ Mivel ebben az esetben mindkét fél, a területi önkormányzatok és a települések, egyaránt saját forrásaikkal fedezik a közszolgáltatásokat, ezért együttesen érdekeltek azok gazdaságos előállításában, idővel a méretgazdaságosság szempontjait követő átalakításában. (A megoldás előnye az állam számára, hogy a közszolgáltatások és a hozzákapcsolódó intézményrendszer racionalizálásának politikailag érzékeny feladatát, a régiókhoz és a településekhez helyezi.)

Lépcsőzetesen végrehajtott területi önkormányzati reform

Valószínűleg szerencsésebb, és politikailag jobban kezelhető megoldás, ha a középszintű területi önkormányzatok fokozatosan, időben is elnyújtva veszik át a településektől a közszolgáltatásokat, és nem egy azonnali reformmal, központi parancsra teszik ezt. Noha egy azonnali reform mellett szól, hogy a gyors változtatás nem engedné felpuhulni a regionális reformot, a fokozatosság, és az önkéntesség vélhetően mégis tartósabb életképességet adna az alulról szerveződő régiókat.

a normatív feladatfinanszírozást az államtól a területi önkormányzatok veszik át

a területi önkormányzatok a normatív feladatfinanszírozásra szerződést kötnek a településekkel

a területi önkormányzatok forrásainak lépcsőzetes bővítése

Európában erre is van jó példa. Így a köztudottan erősen centralizált Franciaországban a decentralizációs törvény életbe lépése után a közszolgáltatások hatékonyságának javítására tömegével jöttek létre a települések önkéntes társulásai.⁵ Az európai példák szerint az állam, a középszintű területi önkormányzatoknak a kialakulásában vélhetően ismét eredményesebben tudna eljárni akkor, ha a (pénzügyi) "jutalmazás" eszközével segítené ebben a mai települési önkormányzatokat, mintsem az elvonások, vagy a kényszerszertársulások eszközeivel.

az első lépcső az önkéntes társulások állami ösztönzése

4.4 Területi szintek a magyar településrendszerben

A gyenge állami újraelosztásra, erős területi önkormányzatokra, valamint a pénzügyileg is független és erős települési önkormányzatokra épülő modell megvalósításának természetesen nélkülözhetetlen alapfeltétele a területi önkormányzati reform végrehajtása. Ám egy ilyen reform azért is elkerülhetetlen, mert a jelenlegi rendszer költséges párhuzamosságok egész sorát, és rendezetlen hatáskörök valódi káosztát tartja fenn.

Ennek háttérben nyilvánvalóan politikai okok húzódnak meg, közelebbről: a területi önkormányzatokkal való hatalommegosztás félelme. Ezért Magyarországon eddig mindenfajta területi önkormányzati reformpróbálkozás elbukott, vagy a megyék ellenállása, vagy a települési önkormányzatok tiltakozása, vagy a központi kormányzatok felemás, egymásnak ellentmondó törekvései miatt. A hazai településrendszer egyre nyilvánvalóbb válságai miatt azonban, tovább már aligha halogatható a területi önkormányzatok reformja.

az eddigi területi önkormányzati reformok politikai okokból sorra elbuktak

A jelenlegi rendszerben három, jogi helyzetét, demokratikus legitimitációját, pénzügyi eszközeit, és feladatköreit nézve egymástól sokban eltérő, és mégis egymást gyakran átfedő területi szint található:

- ⇒ a kistérség,
- ⇒ a megye, és
- ⇒ a régió.

Ma ezeknek a területi szinteknek mindegyikén jelen van olyan intézmény, testület, vagy szervezet, amelyik:

- ⇒ területfejlesztési,
- ⇒ igazgatási, vagy
- ⇒ közszolgáltatási

feladatokat lát el. A jelenlegi rendszer problémáját éppen az okozza, hogy ezek a feladatok, - és természetesen finanszírozásaik is, - a különböző területi szinteken, rendezetlenül, sok-sok átfedéssel, keverednek egymással (ld. 5. ábra).⁶

Kistérségi szint

Kistérségi területi szinten alulról építkező, önkéntesen szerveződő, a települési önkormányzatok érdekeire támaszkodó, és a települési önkormányzatok által finanszírozott *társulások* működnek. Noha a települési önkormányzatok társulásai jogilag nem részei a magyar államigazgatásnak, és csak kis részben játszanak szerepet a hazai területfejlesztésben, ezek a társulások mégis, többnyire a kistérségeknek megfelelő területi szinten működnek, és ott jelentős feladatokat vállalnak fel.⁷

- ⇒ A *területfejlesztésben* a települések *fejlesztési társulásokat* hozhatnak létre, általában valamilyen közös infrastrukturális fejlesztésre. Napjainkban már több mint ezeröttszáz ilyen (kistérségi) fejlesztési társulás működik az országban, közülük kétszázötven kifejezetten területfejlesztési céllal jött létre.⁸
- ⇒ Az *igazgatási* feladatok ellátására a települési önkormányzatok kistérségi, vagy annál is kisebb területi szinten *körjegyzőségeket* működtethetnek. Számuk ma már meghaladja a hatszázat, a társult településeké pedig, az ezeregyszázat. Ez a társulási forma a tapasztalatok szerint jelentősen csökkenti a kistérségek, - az önkormányzati törvény ezt a formát alapvetően az ezer főnél kisebb lélekszámú településeknek ajánlja, - adminisztrációs költségeit.⁹
- ⇒ A *közszolgáltatások* ellátására a települési önkormányzatok, - különösen az aprófalvak, - *céltársulásokat* hozhatnak létre, amelyek főként az óvodai, és az iskolai ellátás terén sikeresek.

ma a különböző területi szinteken kaotikusan keverednek és halmozódnak a területfejlesztési, az igazgatási, és a közszolgáltatási feladatok

ma a kistérségi társulások hatékony eszközei a területfejlesztési és a közszolgáltatási feladatok térségi ellátásának

Megyei szint

A megyei szintet az 1990-es önkormányzati törvény szinte teljesen kiürítette, és a politika azóta sem tud igazán mit kezdeni a megyékkel. Ennek ellenére:

- ⇒ a *területfejlesztésben* a megyei szint nagyon fontos feladatokat lát el, mivel a területi kiegyenlítést szolgáló állami támogatások, valamint a céltámogatások felhasználásánál a Megyei Területfejlesztési Tanácsok jelentős előkészítő és forráselosztó szerepet játszanak. A Megyei Területfejlesztési Tanácsok azonban nem önkormányzati szervek, a tanács tagjait kisebb részben alulról választják, nagyobb részben felülről delegálják. Így feladata az állami területfejlesztési politika megyei szintű érvényesítése.
- ⇒ Az *igazgatásban* is fontos szerep jut megyének, a Megyei Önkormányzatoknak, amelyek – a többi területi szinttel szemben – közjogilag valódi önkormányzatok, közvetlenül és alulról választott testülettel, a közgyűléssel. Ma megyei szinten zajlik azoknak a közigazgatási feladatoknak az ellátása, amelyekre az 1990-es önkormányzati törvény szerint sem az állam, sem a települési önkormányzatok nem tartottak igényt, továbbá a központi kormányzat is szép számmal telepített a megyei szintre dekoncentrált államigazgatási szervezeteket.
- ⇒ A *közszolgáltatásokban* a megye feladata szintén a maradvány-elv szerint alakult, vagyis – megyei önkormányzati fenntartású intézményekként és vagyonként, - a megyéhez kerültek azok közintézmények (pl. megyei kórházak, megyei könyvtár), amelyekre sem az állam, sem a települési önkormányzatok nem tartottak igényt. A megye feladata, amolyan "házmesterként", a megyei intézmények fenntartása, a vagyon kezelése, és – az állami normatívákkal finanszírozva – az intézmények működtetése.

A megyei szint tehát, önmagában is nagyon ellentmondásos. Egyfelől ma a megyék egyetlen, közjogilag is legitim (azaz a lakosság által választott) szervei, a Megyei Önkormányzatok, amelyek azonban nem rendelkeznek a megyék lakossága számára is fontos feladatokkal. Másfelől viszont, a demokratikusan nem legitimált, felülről delegált tagokkal működő testületek, mint a Megyei Fejlesztési Tanácsok, és a megyei szintű állami dekoncentrált szervezetek jelentős forráselosztó szerephez jutottak.

***ma
a kiüresedett megye
forráselosztó szerepet
játszik***

***ma még mindig
a megye az egyetlen
közjogilag is legitim
területi
önkormányzati szint***

Regionális szint

Ma a legellentmondásosabb területi szint azonban, kétség kívül a régió. Az ellentmondás oka pedig, hogy a régiók kialakítását, közjogi rendszerünkbe való beépítését, feladatainak meghatározását minden kormányzat valamiféle uniós modernizációs kényszernek fogta fel. Ennek következtében a vonatkozó törvényi szabályozások is csak félszívvel álltak a régiók mellé. Jellemző, hogy a törvényi szabályozás egyszerre beszél tervezési-statisztikai régiókról, fejlesztési régiókról, továbbá kiemelt térségekről, természetesen egymástól eltérő, és sok ponton egymást mégis átfedő jogi tartalommal és feladatkörrel. Így napjainkban a régió:

- ⇒ a *területfejlesztésben* tervezési, és programozási feladatokat lát el a Regionális Fejlesztési Tanácson, illetve munkaszervezetén a Regionális Fejlesztési Ügynökségen keresztül. A Regionális Fejlesztési Tanácsok tagjait azonban szintén nem választják, hanem a megyék, és – a többséget biztosítva – a különböző tárcák delegálják. Ráadásul, fejlesztési terveik megvalósításához nem rendelkeznek semmilyen saját forrással (egyedül az uniós forrásokkal megvalósuló projektek végrehajtásához kapnak állami forrást).
- ⇒ Az *igazgatásban* semmilyen szerepet nem vállal a régió, és
- ⇒ a *közszolgáltatások* terén sem rendelkezik semmilyen feladattal.

***ma a régió
semmilyen lényeges
területfejlesztési,
igazgatási, és
közszolgáltatási
funkcióval
nem rendelkezik***

Kormányzati szint

Végül a jelenlegi rendszerben a központi kormányzatnál a területfejlesztés, az igazgatás, és a közszolgáltatás funkciói még a területi szinteknél is zavarosabban összekeverednek. A területfejlesztés általában több tárca között oszlik meg, az igazgatás eleve tárcák szerint aprózódik fel, a közszolgáltatások finanszírozásában is valamennyi tárca szerepet vállal. Így áll elő az a helyzet, hogy a települési önkormányzatokért a Belügyminisztérium a felelős, de a települési önkormányzatok forrásait már Pénzügyminisztérium határozza meg és osztja el. Ezzel párhuzamosan, valamennyi minisztérium területi fejlesztési terveket fogalmaz és valósít meg, területi szinten is igazgat és forrásokat oszt el, néhány tárca pedig, nevesítve vagy kevésbé nevesítve, kimondottan területfejlesztéssel foglalkozik. Így napjainkban:

***ma kormányzati
szinten
kaotikusan
keverednek és
halmozódnak
a területfejlesztési,
az igazgatási, és
a közszolgáltatási
feladatok***

- ⇒ a *területfejlesztés* legfőbb koordinátora az Országos Területfejlesztési Tanács, amely delegált tagokkal rendelkező testület, és a régiók képviselői mellett, a minisztériumi képviselők adják a többséget. A tényleges koordinációt azonban a kormány alá rendelt Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal végzi, amelynek bizonytalan feladatkörét jól jelzi, hogy ennek a hivatalnak változik a leggyakrabban a miniszteri felügyeleti rendje.
- ⇒ Az *igazgatásban* minisztériumok serege működtet területileg dekoncentrált államigazgatási szervezeteket. Napjainkban összesen 42 szerv lát el területi szinten közigazgatási feladatokat, közülük 26 a költségvetés hatálya alá tartozó dekoncentrált államigazgatási szervezet. Ezek a szervek, - mondhatni szinte természetesen – eltérő területi szinteken működnek: 17 szervezet régiós, 24 megyei, és egy szervezet a megyénél is kisebb területi szinten működteti területileg dekoncentrált egységeit.
- ⇒ A *közszolgáltatásokban* szintén majdnem valamennyi tárca részt vesz, különösen a közszolgáltatások fejlesztési programjaiban, de közszolgáltatások működtetését döntően meghatározó normatív feladatfinanszírozás a Pénzügyminisztérium kezében van.

***a területfejlesztésben
túl sok
a funkció nélküli
intézmény***

***az igazgatásban
túl sok
a dekoncentrált
állami szervezet***

Napjainkra tehát, a központi kormányzat és a települések között húzódo területi szinteken, egy rendkívül kaotikus, sok átfedést tartalmazó, és mindezek következtében nagyon költséges és pazarló rendszert sikerült összehozni. Ráadásul, ez a rendszer mára a működésképtelenség határára érkezett. Működésképtelenségét pedig, látványosan felgyorsítja az a tény, hogy egy hatékony területi közép szintre az országnak mind a közszolgáltatások gazdaságosságának növelése, mind a települések és az ország gazdasági versenyképesség javítása, mind pedig, az uniós források felszívása érdekében égetően szüksége lenne.

4.5 Területi önkormányzati reform

Politikai okokból elodázott reformok

Amennyire nyilvánvaló a mai rendszer tarthatatlansága, szinte olyan nehéz a területi szintek átalakítása. Valódi átalakítás törvényi változtatások egész sorát kívánja, - mindenképp előtte az önkormányzati törvényét, - amihez kétharmados parlamenti többség szükséges. Ez pedig, a hazai politikai életben belátható időn belül aligha biztosítható.

Ám mindez nem jelenti azt, hogy a területi önkormányzati reform, vagy legalább annak lényege, ne lenne megvalósítható egyszerű parlamenti többség mellett. Megvalósítható, csak lassabban, és nem az egyszeri törvényalkotás, hanem a pénzügyi "jutalmazás", és a konzekvens szabályozás eszközeivel. A települési önkormányzatokat, és a területi szinteket ugyanis, az állami költségvetés az utóbbi években olyannyira kiéheztette, és pénzügyileg olyannyira függő helyzetbe hozta, hogy a reformok legfontosabb lépéseit a településrendszer szereplői – megfelelő pénzügyi ösztönzés mellett, - saját jól felfogott érdekeiktől vezetettve is végrehajthatják.

A legitimitás problémája

A törvényi szabályozásnál első sorban azért fontos kérdés a kétharmados többség, mert a központi kormányzat és a települések között elhelyezkedő területi szintek legnagyobb problémája, - és valójában ez minden további probléma gyökere, - hogy egyikük sem rendelkezik igazi demokratikus legitimitációval. A területi szinteken lévő testületek és szervezetek, a legtöbb esetben delegált tagokból állnak. Ezekbe a szervezetekbe, vagy alulról, a települések és a megyék, vagy felülről, - és általában ők vannak többségben, - a kormány és a tárcák delegálják a tagokat.

Szervezetelméleti alapigazság azonban, hogy delegált tagokból álló testületekre sohasem szabad forráselosztó szerepet bízni, mert ezek a delegáltak nem tulajdonosai a forrásoknak, így a döntéseknél mind az érdekeltségük, mind a felelősségük hiányzik. Valójában az ilyen testületek nem tartoznak senkinek sem felelősséggel (még önmaguk szakmai elvárásainak sem, mert delegált tagságukat nem főállásban végzik). Így ezekben a testületekben az állami forrásokkal való felelősségteljes gazdálkodás nem biztosítható, mert a területi szintektől az állam, - az általa delegált tagok ellenére is, - már túl messze van. Ugyanakkor az ilyen testületek nem tartoznak felelősséggel a területi szinthez tartozó lakosságnak sem, mert nem tőlük kapják a mandátumot, nem választott tagjai a testületeknek. Mindebből egyenesen következik, hogy:

⇒ szükség van a hazai területi szintek között *egy*, - de nem több, - olyan szintre, amely demokratikusan legitimált, alulról választott testülettel rendelkezik, amely tehát (pénzügyi értelemben is) felelősséggel tartozik a területi szinthez tartozó lakosságnak,

***a területi
önkormányzati reform
törvényi szabályozása
kétharmados
többséget igényel,
de lényege egyszerű
parlamenti többség
mellett is
megvalósítható***

***forráselosztó szerepet
csak demokratikusan
legitimált,
alulról választott, és
a választóknak felelős
testületek kaphatnak***

- ⇒ ehhez a szinthez célszerű telepíteni minden olyan területfejlesztési, igazgatási és közszolgáltatási feladatkört, ahol források elosztása zajlik,
- ⇒ biztosítani kell, hogy ez a területi szint saját forrásokkal, a területi szinthez tartozó vállalkozásoktól és a lakosságtól származó bevételekkel rendelkezzen.

A három területi szint közül, - kistérség, megye, régió, - erre a feladatra, és ilyen jellegű átalakításra, leginkább a régió alkalmas. A kistérség, - mint neve is mutatja, - területileg és lélekszám szerint is, túl kicsi. A megye ugyan alkalmassá tehető lenne erre a feladatra, de a gazdasági-politikai rendszerváltoztatás idején kialakult konszenzus, - az elmúlt negyven esztendő megyei "kiskirályságainak" tapasztalatiból kiindulva, - a megye szerepének radikális csökkentése mellett foglalt állást. Így nem marad más lehetőség, - és természetesen a korábban írt érvek is e mellett szólnak, - mint az önkormányzati régiók megteremtése.

a területfejlesztési feladatok zömét, valamint az igazgatási, és a közszolgáltatási feladatok nagy részét az önkormányzati régiókhöz kell decentralizálni

Regionális szint

A modell kulcsa tehát, az erős régió. Eszerint (ld. 6. ábra):

- ⇒ a területfejlesztésben az önkormányzati régiók feladata lenne a területfejlesztési források koordinálása és elosztása a régióon belül, pályázati rendszer működtetésével, és/vagy normatív elosztással. Az ehhez szükséges forrásokat a régiók részben az állami költségvetéstől kaphatnák (pl. területi kiegyenlítést szolgáló támogatások), részben pedig, a régiók saját bevételei fedezhetnék. További, és egyre növekvő forrást jelenthetnek az uniós támogatások is.
- ⇒ Az igazgatásban a régiók szerepe első sorban a jelenleg – különböző szintekre – dekoncentrált államigazgatási szervezetek működtetését jelentené. Ezen kívül a régiók feladata, - az állam karcsúsításának jegyében – további igazgatási funkciókkal is bővíthet.
- ⇒ A közszolgáltatásoknál a régiók szintén forráselosztó szerepet tölthetnének be. Továbbra is fennmaradna a közfeladatok állami normatívákkal való finanszírozása, de ezeket a kormány nem egyenként osztaná el a települések között, hanem erről a kormány csak a régiókkal tárgyalna, és velük kötne szerződést évente a forráselosztásról. Ebben a szerződésben az állam, mint a

az önkormányzati régió fő feladata a területfejlesztés koordinálása és finanszírozása

az önkormányzati régióhoz kell telepíteni a mai dekoncentrált szervezeteket

közszolgáltatások megrendelője, a régió pedig, mint a közszolgáltatások szervezője jelenne meg. A szerződésben rögzített normatívákat azután a régió osztaná tovább a települési önkormányzatok felé. Ezzel, - tekintve, hogy az önkormányzati régiók jelentős politikai súllyal is rendelkeznének, minden esetre nagyobb, mint egyenként a háromezer település, - elkerülhető lenne, hogy az állam a normatívákkal folyamatosan alulfinanszírozza a települések által ellátott közfeladatokat. A kormányzat oldaláról pedig, a régiókkal kötött szerződések előnye az lenne, hogy a normatív feladatfinanszírozás és elosztás (politikai) felelőssége átkerülne a régiókhoz, továbbá az, hogy a régió – saját bevételei terhére, - saját forrásokkal is kiegészítené normatívákat. (Akárcsak most, amikor ezt a települések teszik. De kevés partnerrel, a hét régióval kötött szerződéssel a normatív feladatfinanszírozásnál az állami hozzájárulások, és a helyi saját források sokkal tisztábban láthatók, és jobban koordinálhatók lennének.)

***az önkormányzati
régió szerződést köt
az állammal
a normatív
finanszírozású
közfeladatok
ellátására, és
a forrásokat szerződés
keretében osztja
tovább a
településeknek***

Megyei szint

A modellben a már amúgy is kiüresedett megyére viszonylag kevés feladat hárul:

- ⇒ a *területfejlesztésben* megszűnne a megye, - egyébként csak az utóbbi félévtizedben visszacsempészett – forráselosztó szerepe (vele együtt a felettebb kérdéses legitimitású Megyei Területfejlesztési Tanács is).
- ⇒ az *igazgatásban* a megye továbbra is megőrizné a megyei önkormányzati fenntartású intézményekhez kapcsolódó feladatait, és
- ⇒ a *közszolgáltatásokban* továbbra is ellátná a megyei önkormányzati fenntartású intézmények működtetését.

***a megye feladata a
megyei önkormányzati
tulajdonú
intézmények
fenntartása***

Kistérségi szint

Hasonlóképpen változatlan maradna a kistérségi szint is, azzal a különbséggel, hogy a társulások finanszírozásában a települési önkormányzatok mellett, a régiók is részt vennének. Így:

- ⇒ a *területfejlesztésben* a kistérségi fejlesztési társulások továbbra is fontos szerepet töltenének be, sőt, a régiós társfinanszírozás és támogatás következtében forrásaik is bővülnének,
- ⇒ az *igazgatásban* a körjegyzőségek rendszere változatlan maradna, és
- ⇒ a *közszolgáltatásoknál* a kistérségi céltársulások finanszírozásában, - saját forrásaival, - szintén támogatóként jelenhetne meg a régió.

Kormányzati szint

Mivel a modell kulcsa a regionális szint megerősítése, ezért ez a változás értelemszerűen a kormányzati szint szerepének csökkenését vonja maga után. (Ami a mai túlduzzasztott központi kormányzatra és államapparátusra nagyon is ráférne). A központi kormányzat területfejlesztési, igazgatási, és közszolgáltatási feladatainak jelentős részét tehát, a régióknak adná át, és az átadott feladatoknál csak, mint finanszírozó és szabályozó venne részt. A feladatok régiókhoz való decentralizálásával pedig, a központi államapparátus, és mindenek előtt a tárcák, végre azzal foglalkozhatnak, ami egy modern államban a legfontosabb feladatuk: stratégiaalkotással, kiemelt fejlesztési programokkal, és szabályozással. (Mindez természetesen a mainál karcsúbb állam kialakulásához vezet.)

- ⇒ A *területfejlesztésben* megmaradna az Országos Területfejlesztési Tanács, mint az önkormányzati régiók és a kormányzat egyeztető testülete, amely a területfejlesztési forrásokról, és a területi kiegyenlítő támogatásokról dönt. Megszűnne viszont, szinte az egész központi területfejlesztési intézményrendszer, - például a Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal, - hiszen funkcióit a régiók veszik át. A központi kormányzattól elszakadnának a területfejlesztésben ma valóságos dzsungelt alkotó háttérszervek és háttérintézmények is, amelyeknek ezután nem a puha állami pénzekért kellene lobbizniuk, hanem a saját (kemény) forrásait költő, és a lakosságnak felelősséggel tartozó régiók piacán kellene versenyezniük.

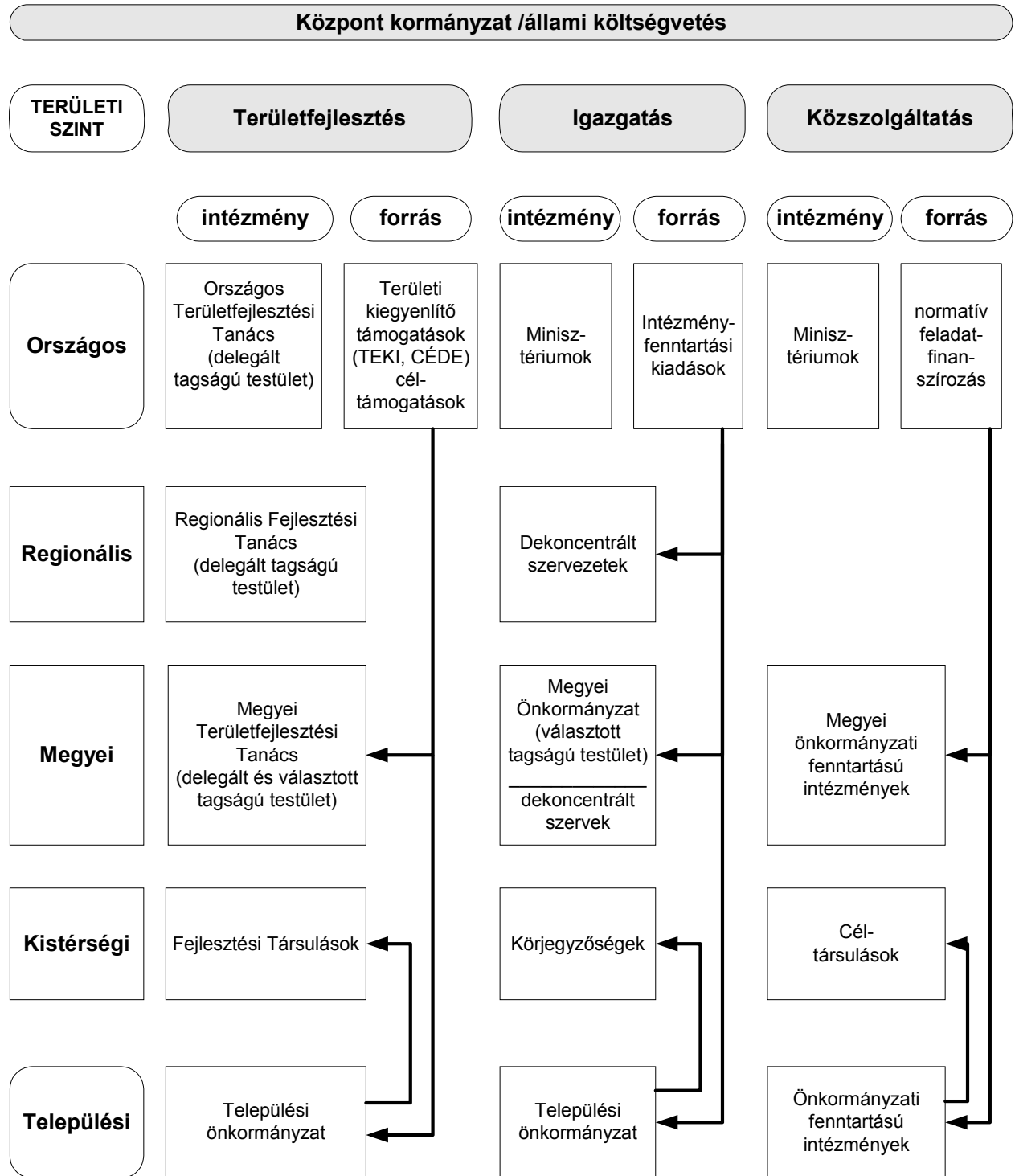
a kistérségi társulások legfontosabb szerepe a közszolgáltatások hatékony szervezése

a kormányzat feladatokat és forrásokat ad át az önkormányzati régióknak

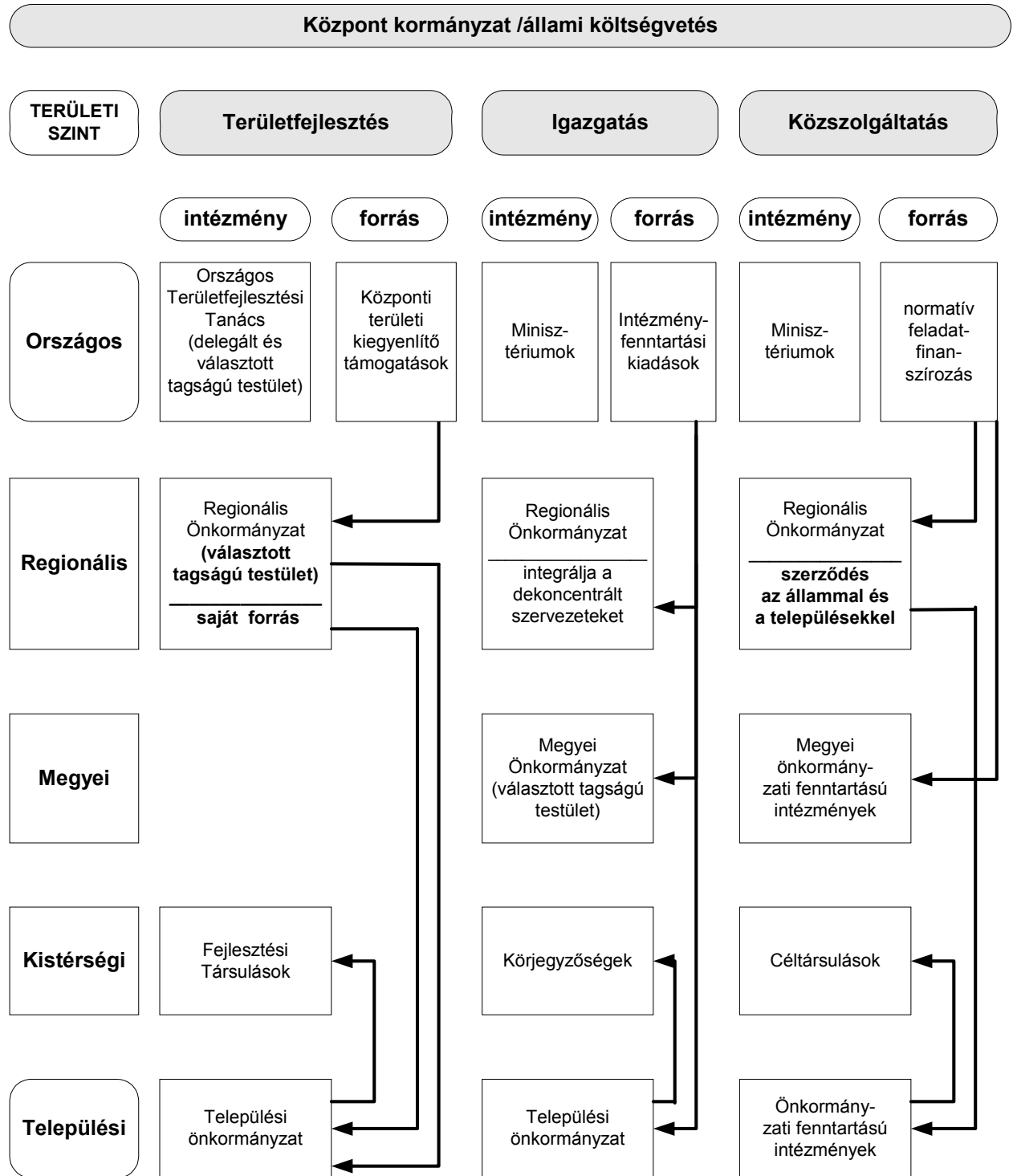
a területfejlesztés központi irányítását a kormányzat és a régiók partneri kapcsolatára kell építeni, és mai bürokratikus intézményrendszerét meg kell szüntetni

- ⇒ *Az igazgatásban* a jelenlegi állami dekoncentrált szervezetek a régiókhoz kerülnének, az állam számára csupán a szabályozás feladata maradna.
- ⇒ *A közszolgáltatásoknál* továbbra is fennmaradna a normatív feladatfinanszírozás, amiről a kormányzat, illetve az érintett tárcák a régiókkal évente szerződéseket kötnek.

5. ábra: A területi szintek és feladataik jelenlegi rendszere



6. ábra: A területi szintek és feladataik a regionális reform után



-
- ¹ Olyan korszakokban, amikor egy korábban tartósan stabil rendszer lassacskán egy új rendszernek adja át a helyét, és a régi rendszernek valamint az új rendszernek egyes elemei ármenetileg együtt élnek, a döntéshozók többnyire sajátos választási lehetőség előtt állnak: három rendszeralkotó elemből csak kettőt választhatnak, a harmadikról le kell mondaniuk, mert a három elem együttesen már nem összeegyeztethető. Ilyen trilemma jellemzi Maurcie *Obstfeld* és Alan *Taylor* szerint a monetáris politikát a globalizáció korában, nevezetesen: a három rendszeralkotó elem, - rögzített valutaárfolyam, szabad tőkemozgás, és a monetáris önállóság, - egymással egyszerre összeegyeztethetetlen, valamelyikről a monetáris politikai irányítóinak le kell mondaniuk. Hasonlóképpen politikai trilemmát lát a globalizáció korában Dani *Rodrik* is, aki szerint a globálisan integrált gazdaság, a nemzetállam, és a demokrácia egyidejűleg kölcsönösen összeférhetetlenek egymással, közülük egyszerre csak két elem építhető be egy életképes rendszerbe, a harmadikról le kell mondanunk. A trilemmákhoz bővebben lásd:
- OBSTFELD, Maurice, - TAYLOR, Alan (1998) *The Great Depression as a Watershed: International Capital Mobility in the Long Run*. In: BORDO, M. – GOLDIN, C. – WHITE, E. (eds.): *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*. University of Chicago Press, Chicago.
 - RODRIK, Dani (2002) *Feasible Globalization*. NEBR Working Paper Series, Working Paper 9129, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass., pp. 1-27.
- ² *Svédországban* az ötvenes évektől a hetvenes évek közepéig tartó közigazgatási-önkormányzati reformhullám keretében a települési önkormányzatok számát, - több lépcsőben ugyan, de - radikálisan, 2498-ról majdnem tizedére, 286-ra csökkentették. A nagyszámú falusi és kisvárosi önkormányzat fokozatos összevonásával, - "kommun" néven, - egy új önkormányzati egységet hoztak létre. Napjainkban ezeknek az önkormányzatoknak a lélekszáma szinte kivétel nélkül meghaladja az ötezer főt, amelyek azonban, rendkívül széleskörű, magas színvonalú és gazdaságos közszolgáltatásokat nyújtanak.
- ³ *Portugáliában* az 1976-ban elfogadott új alkotmány ugyan megőrizte a több mint négyezer község autonómiáját, de a közszolgáltatási és közigazgatási funkciókat erősen korlátozta, azok döntő hányadát a regionális közép szintre, a 275 *município* kezébe helyezte. A községi önkormányzatok funkciói és forrásai olyannyira korlátozottak, hogy a município pénzügyi és technikai támogatása nélkül, gyakorlatilag semmilyen feladatot nem tudnának ellátni.
- ⁴ A helyi iparüzési adó egy részének a területi önkormányzatok számára való átengedését indokolja többek között az is, hogy noha ezt az adót a vállalat telephelye szerint fizetik, de a vállalat foglalkoztatottjainak jelentős része a székhely településen kívül, annak vonzáskörzetében lakik.
- ⁵ Európában erre is van jó példa, így a köztudottan erősen centralizált *Franciaországban*, az 1982-ben elfogadott decentralizációs törvények a korábnál sokkal rugalmasabb rendszert teremtettek. Noha az állami akarat érvényesítésére megmaradt a 96 *département*, de a megyék szerepe jelentős önkormányzati funkciókkal egészült ki, és ezen kívül a megyék felett létrejött 22 felsőbb szintű regionális önkormányzat is. A közel 36 ezer alapszintű települési önkormányzat számára pedig, lehetővé tették, hogy társulásokot hozzanak létre. Ezeknek a társulásoknak a száma ma már meghaladja a 19 ezret, nagyban elősegítve mind a közszolgáltatások hatékonyságának, mind pedig, a közigazgatási rendszer rugalmasságának javítását.

-
- ⁶ A különböző területi szintekkel kapcsolatos legfontosabb jogszabályok:
- 1996. évi XXI. a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló Törvény III. fejezet 10. § (1) ; 11. § (1), illetve 16. § (1) pontjai: területfejlesztést és területrendezést ellátó területi szervek és feladataik
 - a 1996. évi XXI. Törvény IV. Fejezete: a területfejlesztés és a területrendezés eszközei
 - valamint a 35/1998. (III. 20.) OGY határozat 5. fejezete: (Az eszközenszer fejlesztésével kapcsolatos feladatok)
- ⁷ Az 1997-es társulási törvény, illetve az önkormányzati törvény módosításai mindössze a települési társulások lehetőségét fogalmazzák meg, de közjogi és közigazgatási funkciókat nem rendelnek a társulásokhoz.
- ⁸ A (kistérségi) fejlesztési társulások elsősorban az aprófalvas településszerkezetű megyékben elterjedtek, így ma Baranya és Somogy megyében több mint 250, Borsod-Abaúj-Zemplén megyében pedig, már közel 350 ilyen társulás működik.
- ⁹ Az Állami Számvevőszék vizsgálata szerint, amíg az ezredfordulón az egy lakosra jutó önkormányzati igazgatás országos átlagban 10 ezer 500 forint, addig a körjegyzőségekben 6 ezer 500 forint volt.

5. A települési önkormányzatok gazdálkodási helyzete

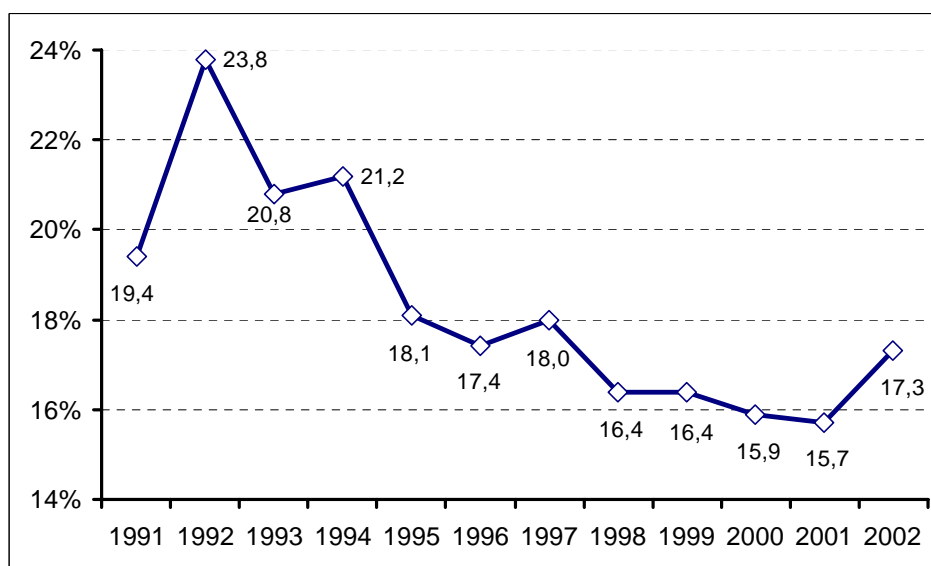
5.1 A települési önkormányzati szektor bevételei

Folyamatosan csökkenő részesedés a bruttó hazai termékből

A települési önkormányzati szektor bevételeinek aránya a bruttó hazai termékhez viszonyítva a kilencvenes évek eleje óta folyamatosan csökkent, és az évtized közepe óta tartósan húsz százalék alatt maradt (ld. 7. ábra). Ez a csökkenő trend az ezredfordulón érte el mélypontját, és noha az utóbbi években valamelyest emelkedett a települések bevételeinek GDP-hez viszonyítva aránya, ez sem a bevételek számottevő növekedésének, hanem a 2002-ben bekövetkezett közalkalmazotti béremelésnek, és következményeként a normatív finanszírozás nominális bővülésének az eredménye.

a települési szektor bevétele a GDP-hez viszonyítva napjainkra húsz százalék alá csökkent

7. ábra: A települési önkormányzatok bevételei a GDP arányában 1991-2002 (százalékban)



Forrás: VÁTI

Szakértői becslések szerint ahhoz, hogy a hazai települések képesek legyenek ellátni a törvénnyel rájuk bízott közszolgáltatási feladatokat, valamint képesek legyenek arra is, hogy önálló és aktív telephelyi politikát folytassanak, ennek az aránynak optimálisan a harminc

százalékos érték körül kellene lennie. Ezzel szemben 2002-ben, - vagyis abban az évben, amelyben a települési önkormányzatok gazdálkodásának adatai még teljes körűen elérhetők, - alig haladta meg a 17%-ot. 2002-ben az önkormányzati szektor összesített bevétele 2181 milliárd forint volt, ebből a települési önkormányzatok 1881 milliárd forinttal, a megyei önkormányzatok 300 milliárd forinttal részesedtek.

A nagy lélekszámú települések előnye a bevételekben

Mivel az önkormányzati bevételek közel harmada államilag delegált és finanszírozott közszolgáltatásokhoz kapcsolódik, ezért a bevételek legnagyobb részével azok a települések rendelkeznek, amelyek központi ellátó szerepkört töltenek be (ld. 5. táblázat):

- ⇒ Az önkormányzati szektor összes bevételeinek háromnegyedével a városok gazdálkodnak, ugyanakkor a községek lélekszámukhoz viszonyított arányuknál jóval alacsonyabban részesednek az önkormányzati bevételekből.
- ⇒ A községekben az egy főre jutó önkormányzati bevétel csupán az országos átlag, - 185 ezer forint - háromnegyede. Ezzel szemben Budapesten több mint negyven százalékkal haladja meg az egy főre jutó önkormányzati bevétel az országos átlagot.

5. táblázat: A települési önkormányzatok bevételei 2002-ben.

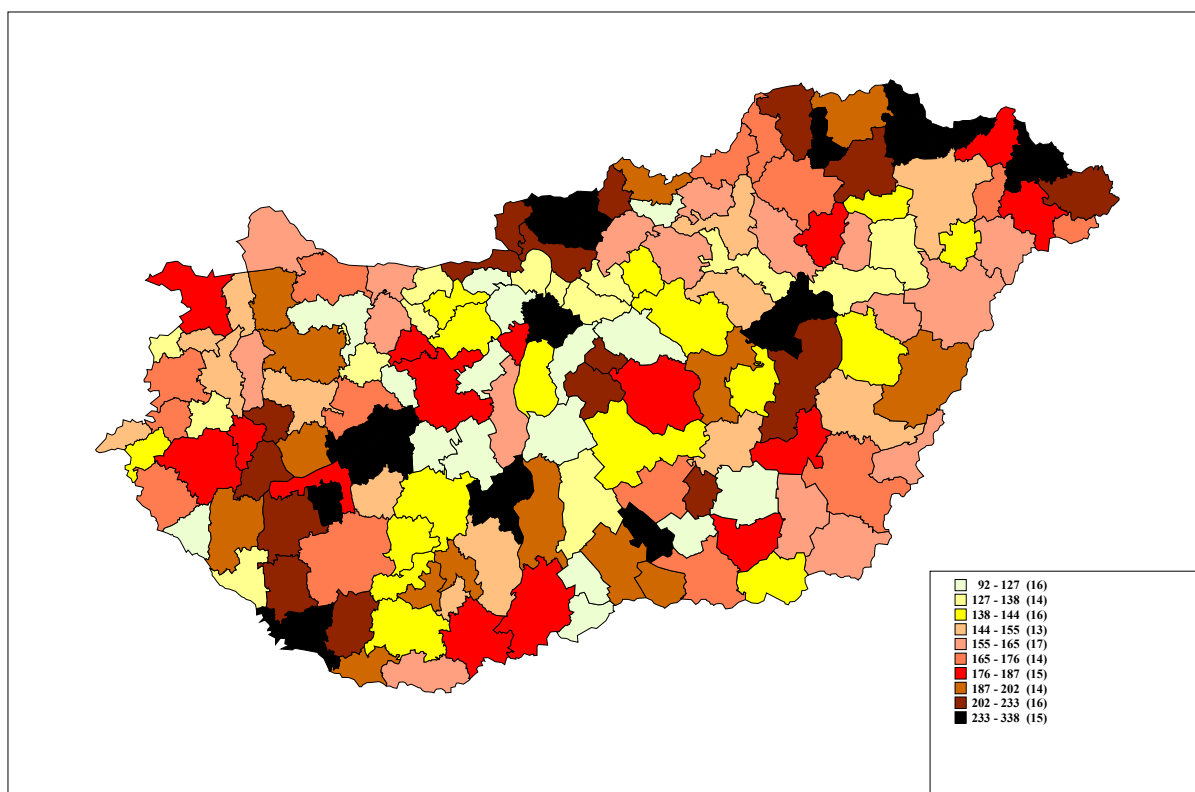
	Bevételek		Népesség		Bevétel/fő ezer forint
	milliárd forint	%	fő	%	
Budapest	458	24	1 739 659	17	263
Megyeszékhelyek	371	20	2 009 610	20	185
Egyéb városok	566	30	2 877 039	28	197
Községek	486	26	3 548 635	35	137
Összesen/átlag	1881	100	10 174 853	100	185

Forrás: KSH, TSTAR

***az egy főre jutó
önkormányzati bevétel
a település
lélekszámával
egyenes arányúan
növekszik***

Magyarországon a települések lélekszáma, valamint az általuk ellátott közszolgáltatások mennyisége és minősége között rendkívül szoros, egyenes vonalú kapcsolat található. Ebből eredően, - tekintve, hogy a bevételek jelentős része a közszolgáltatások központi finanszírozásából adódik, - a települések lélekszáma és az egy főre jutó önkormányzati bevételek között is közvetlen összefüggés figyelhető meg: minél nagyobb egy település lélekszáma, annál nagyobb az egy főre jutó önkormányzati bevétel (ld. 8. ábra).¹

1. térkép: Egy főre jutó önkormányzati bevétel kistérségek szerint 2002 (ezer forint/fő).



Forrás: KSH, TSTAR

Nagyvárosok saját bevétellel - községek állami támogatással

A helyi önkormányzatok bevételi szerkezetének két legnagyobb tétele - egyaránt egyharmad-egyharmad részesedéssel, - az önkormányzatok saját folyó bevételei, valamint az állami támogatások, ezen belül az intézményhálózat működését finanszírozó normatív támogatások (ld. 6. táblázat).

- ⇒ A települési önkormányzati szektor összes saját bevételének több mint egyharmadával - 216 milliárd forint - Budapest rendelkezik, míg a községek együttes saját bevételeinek nagysága nem éri el a százmilliárd forintot, és így az összes saját bevételnek csupán hatodát adják.
- ⇒ Ezzel párhuzamosan a másik oldalon, 2002-ben az állami hozzájárulások egyharmada a községeknek (187 milliárd forint), további másik egyharmada - a megyeszékhelyek kivételével, - a városoknak jutott (183 milliárd forint).

a saját bevételek egyharmadával Budapest gazdálkodik

az állami támogatások és hozzájárulások egyharmada a községeknek jut

Ezek az arányok egyszerre jelzik mind a saját bevételek alapját képező gazdasági erő terén mutatkozó különbségeket, mind pedig, a területi kiegyenlítést célzó újraelosztási politika törekvéseit.

6. táblázat: A települési önkormányzatok bevételei bevételi típus szerint, 2002 (milliárd forint)

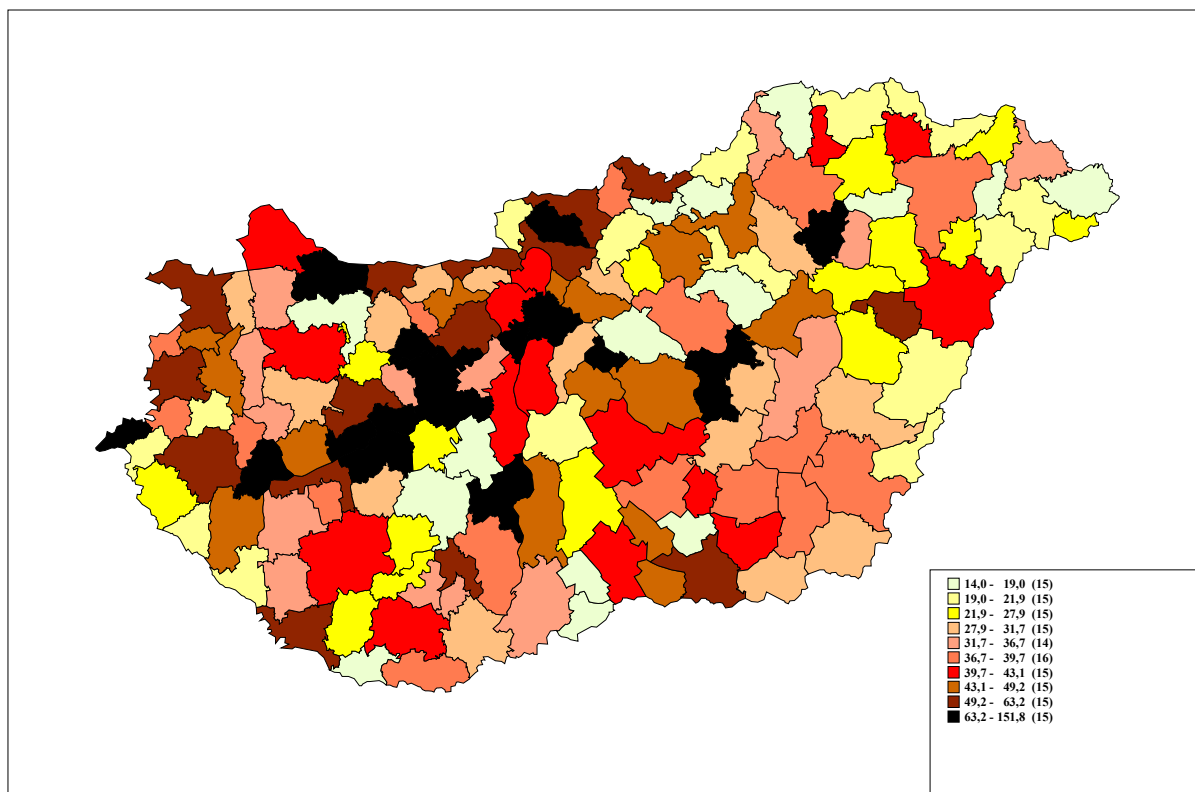
<i>A helyi önkormányzatok...</i>	Budapest	megye- szék- helyek	egyéb városok	községek	Össze- sen
saját bevételei	215,6	124,4	138,2	93,9	572,0
átengedett bevételei	41,9	53,0	90,9	119,7	305,5
felhalmozási és tőke jellegű bevételei	50,6	34,6	58,0	55,8	199,0
tárgyi eszköz, föld és immateriális javakból származó bevételei	33,8	13,8	16,9	16,5	81,0
részére nyújtott állami hozzájárulások és támogatások	75,8	118,9	182,9	186,9	564,5
egyéb bevételei	40,3	26,3	79,5	12,8	158,9
összesen	458,0	371,0	566,3	485,6	1880,9

Forrás: KSH, T-STAR

csak a települési szektor szűk szelete rendelkezik önálló telephelyi politikára is alkalmas nagyságú saját bevétellel

A jelenlegi bevételi szerkezet ma az önálló telephelyi politika akadálya
Ma Magyarországon csak Budapest, a megyeszékhelyek és a városok

2. térkép: Egy főre jutó önkormányzati saját bevétel kistérségek szerint 2002 (ezer forint/fő).



Forrás: VÁTI

- ¹ A Pearson-féle korreláció értéke 0,79, ami erősen pozitív kapcsolatot jelez.
- ² 2002-ben az egy főre jutó települési önkormányzati bevétel szerint a legmagasabb értékeket Rétság (337 ezer forint), Balassagyarmat (331), Barcs (299), Sáropatak (278), és Szikszó (277), a legalacsonyabb értékeket pedig, Pannonhalma (93), Nagykáta (95), Jánoshalma (104), Gyál (106) és Dorog (108) kistérsége mutatta.
- ³ 2002-ben az egy főre jutó települési önkormányzati *saját bevétel* a legmagasabb Paks-Dunaföldvár (151,8 ezer forint), Budapest (124,6), Érd-Százhalombatta (102,5), Balatonalmádi (91,8), Balatonfüred (87,8), Székesfehérvár-Polgárdi (85,6), a legalacsonyabb pedig, Kistelek (14,3), Pannonhalma (14,7), Sellye (15,7), Nagykáta (15,8), Heves (15,8), és Bácsalmás (15,9) kistérségében volt.

5.2 A települési önkormányzatok helyi adó bevételei

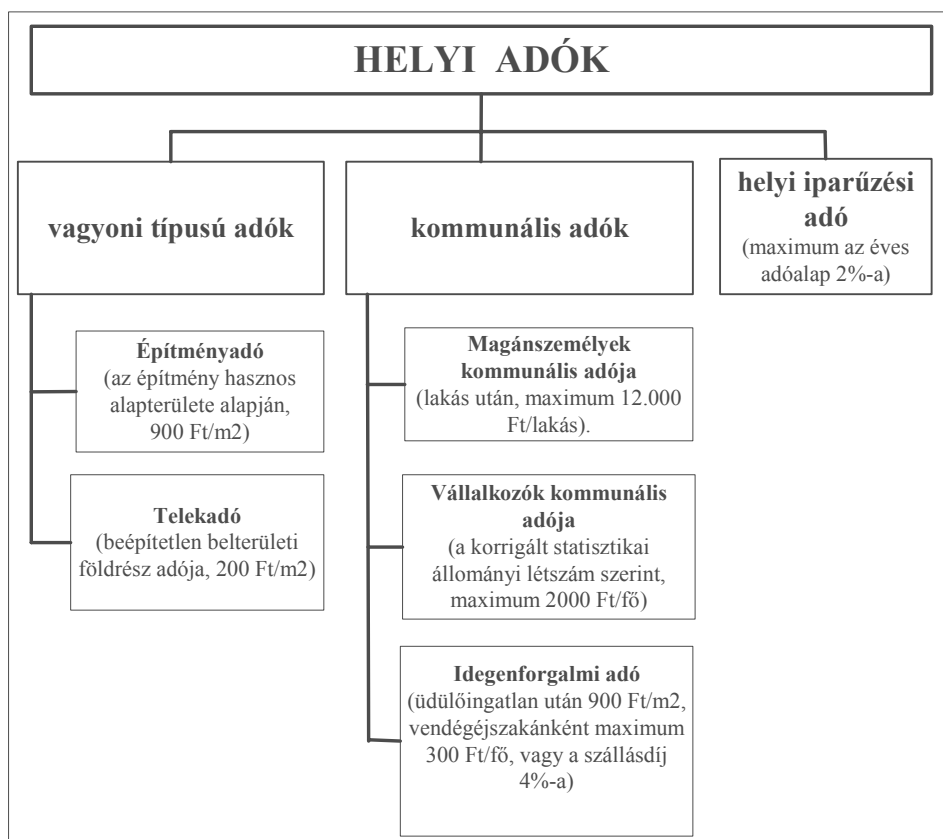
Általános helyi adókiivetés - alacsony bevételekkel

A saját bevételek legfontosabb tételét, - az összes bevétel mintegy felét - a helyi adók alkotják, a helyi iparüzési adó, az idegenforgalmi adó, a vállalkozások és magánszemélyek kommunális adója, valamint a telek- és építményadó (ld. 13. ábra).

2002-ben szinte majdnem minden települési önkormányzat, - 3135 önkormányzattól összesen 3016 önkormányzat, - élt a helyi adók kiivetésének lehetőségével. A helyi adóbevételek országosan egy főre vetítve 29 ezer 200 forint bevételt hoztak a települési önkormányzatok számára. Ez a legtöbb esetben a helyi iparüzési adót jelentette, hiszen 2002-ben a települési önkormányzatok 79%-a vetett ki iparüzési adót, és ebben az évben az önkormányzati szektor összes helyi adóbevételeinek 85%-a ebből az adónemből fakadt. (A helyi iparüzési adó, maximális kétszázalékos mértéket az önkormányzatok 36 százaléka alkalmazta.).

**szinte minden
település vet ki
helyi adót**

13. ábra: A települési önkormányzatok által kivethető helyi adók rendszere



Az általánosnak mondható adókiivetés ellenére, a helyi adóbevételek nagysága szoros kapcsolatban áll a település lélekszámával és gazdasági erejével. Ezért valóban számottevő helyi adóbevétel csak a magyar településrendszer szűk szeletében keletkezik (ld. 7. táblázat).

7. táblázat: A települések megoszlása a helyi adóbevételek nagysága szerint, 2002.

	helyi adóbevétel nagysága				
	> 10 millió forint	10 millió forint >	1 millió forint >	100 000 forint >	0 forint
települések száma	916	1206	729	165	119

Forrás: KSH, TSTAR adatbázis

a helyi adóbevételek nagysága a települések kétharmadában kevesebb, mint tízmillió forint

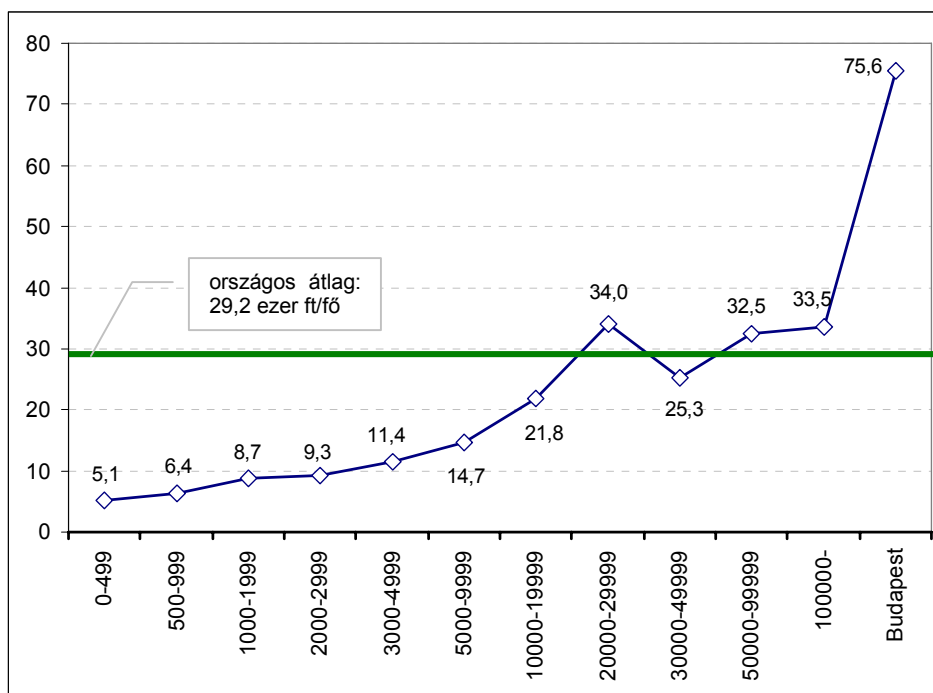
Számottevő helyi adóbevétel csak Budapesten és a megyeszékhelyeken

Az egy főre jutó helyi adóbevételek nagysága rendkívül szoros kapcsolatban áll a település lélekszám szerinti nagyságával (ld. 14. ábra).

- ⇒ Magyarországon az egy főre jutó helyi adóbevételek csupán Budapesten, az ötvenezer főnél népesebb, valamint a húsz és harminc ezres lélekszámmal rendelkező településeken, - összesen mindössze 45 településen - haladja meg az évi 29 ezer 200 forintos átlagot.
- ⇒ Ezzel szemben az egy főre jutó helyi adóbevételek nagysága az összes többi településkategóriában, - ide tartozik a hazai települések túlnyomó többsége, összesen 3090 település, - messze elmarad az országos átlagtól.
- ⇒ Az ötszáz lelkesnél kisebb településeken, - ők adják a magyar települések egyharmadát, - az egy főre jutó helyi adóbevétel csupán hatoda az országos átlagnak, de még a tízezresnél alacsonyabb lélekszámú településeken is csak az országos átlag felét éri az egy főre jutó helyi adóbevétel. Ugyanakkor Budapesten több mint két és félszerese az országos átlagnak.

az egy főre jutó helyi adóbevétel csak 45 településen haladja meg az országos átlagot

14. ábra: Egy lakosra jutó önkormányzati helyi adóbevétel településnagyság szerint, 2002 (ezer forint/fő)



Forrás: KSH TSTAR adatbázis

az egy főre jutó helyi adóbevétel a települések egyharmadában csak hatoda az országos átlagnak

Magas helyi adóbevételek a globális hálózatokba integrált kistérségekben

Mivel a helyi adóbevételek legnagyobb hányada a helyi iparüzési adóból származik, ezért ezek a bevételek elsősorban azokban a kistérségekben számottevőek, amelyek képesek voltak az elmúlt tizenöt esztendőben a multinacionális vállalatok letelepítésére. Így az egy főre jutó helyi adóbevételek kistérségi képe gyakorlatilag szinte teljesen megegyezik a külföldi működő tőkebefektetések területi szerkezetével, annak egyenes következménye. Ezért ma az országnak csak azok a kistérségei rendelkeznek számottevő helyi adóbevétellel, amelyek sikeresen integrálódtak a globális termelési hálózatokba. Ez alól részben kivételek azok a kistérségek, amelyek - mint a Balaton esetében, - számottevő idegenforgalmi adóbevétellel is keletkeznek. Az erős területi koncentrációra jellemző, hogy a 150 kistérségből, mindössze húsz kistérségben, vagyis a kistérségek alig több mint tizedében haladta meg az egy főre jutó helyi adóbevétel az országos átlagot (ld. 3. térkép).

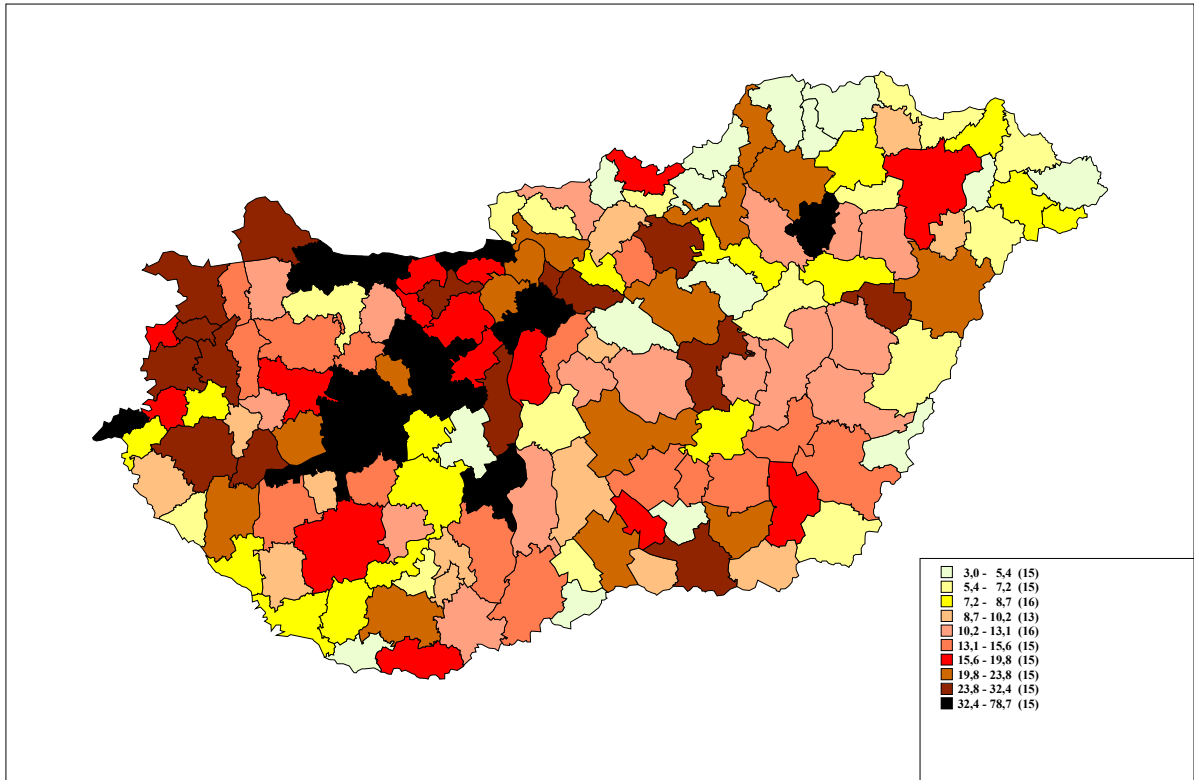
az egy főre jutó helyi adóbevétel csak a globális hálózatokba integrált kistérségekben haladja meg az országos átlagot

⇒ A legmagasabb, az országos átlagot meghaladó az egy főre jutó helyi adóbevétel a Budapest-Balaton vonaltól északnyugatra fekvő térségben, amely az elmúlt tizenöt esztendőben a külföldi működő tőkebefektetés kiemelt célterülete volt. Hasonlóképpen az országos átlag feletti az egy főre jutó helyi adóbevétel a frekventált idegenforgalmi övezetekben.¹

⇒ Alacsony, az országos átlagtól elmaradó az egy főre jutó helyi

ahova nem

3. térkép: Egy főre jutó önkormányzati helyi adóbevétel, 2002 (ezer forint/fő).



forrás: KSH-T-STAR

A globális integráció szerepét mutatja a helyi adóbevételekben, hogy települési szinten a legmagasabb egy főre jutó helyi adóbevétellel rendelkező települések között szinte kivétel nélkül olyan településeket találunk, amelyek lélekszáma viszonylag alacsony, és amelyekben nagy multinacionális cégek telepedtek le, vagy hagyományosan nagy ipari bázissal, vagy kiemelkedő idegenforgalmi kapacitással rendelkeznek.

- ⇒ 2002-ben a legmagasabb egy főre jutó helyi adóbevételt mutató települések ranglistáját Kékkút vezette fejenként egymilliós forintos adóbevétellel (ld. a Nestlé ásványvízüzeme), a második helyen állt a borsodi Berente háromszázezer forinttal, a harmadikon a pest megyei Budaörs 191 ezer forinttal (ld. bevásárlóközpontok).
- ⇒ Százezer forintot meghaladó az egy főre jutó helyi adóbevételt érték el 2002-ben olyan nagy ipari bázissal rendelkező településeken, mint Százhalombatta, Paks, Tiszaújváros, Visonta, és Algyő, valamint olyan kiemelt turisztikai településeken, mint Szántód, Balatonmárfürdő, Hévíz, és Tihany.

kis települések nagy szerencséje: egy külföldi nagyvállalat letelepítése

5.3 A települési önkormányzatok számára átengedett bevételek

A helyben keletkezett személyi jövedelemadónak csak tizede marad a településen

Noha, a hivatalos költségvetési megfogalmazás "települési önkormányzatoknak átengedett személyi jövedelemadót" említ, a rendszerváltozásig visszatekintve talán helyesebb lenne fordítva fogalmazni, és a helyben keletkezett személyi jövedelemadó központi költségvetésnek való átengedéséről, vagy elvonásáról beszélni.

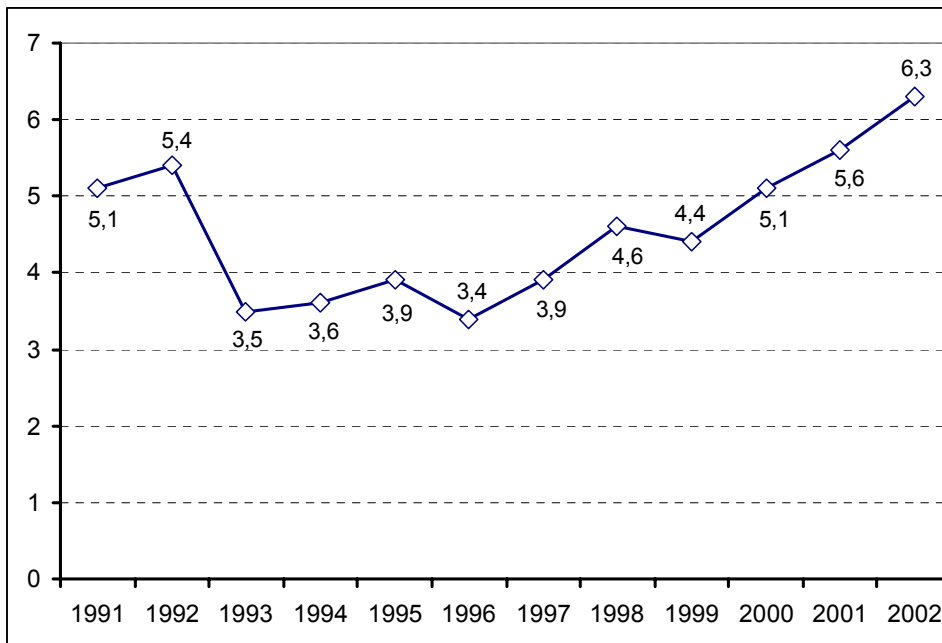
- ⇒ Amíg ugyanis közvetlenül a rendszerváltozást követő években a személyi jövedelemadó teljes egészében a keletkezés helyén, vagyis a települési önkormányzatoknál maradt, addig, napjainkig ez a részarány - mindenkori költségvetési helyzet függvényében - folyamatosan csökkent.
- ⇒ A legnagyobb érvágást most is a Bokros-csomag jelentette, mivel 1995-ben a megszorító és költségvetési kiadáscsökkentő intézkedések következtében a személyi jövedelemadó helyben maradó része drasztikusan, 20%-os szintre zuhant.
- ⇒ További csökkenéseket követően 1998 óta a személyi jövedelemadó helyben maradó és szabadon felhasználható aránya már csak 10%.

a településen keletkezett személyi jövedelemadó 90%-át elvonja az állam

A településen keletkezett, helyben és szabadon felhasználható személyi jövedelemadó hányadának állandó csökkenése következtében az egy főre jutó átengedett személyi jövedelemadó bevételek - reálértéken - napjainkban is alig haladják meg a kilencvenes évek elejének viszonyait (ld. 15. ábra). Ráadásul, az utóbbi évek enyhe emelkedésének hátterében sem a szabályozás pozitív irányú változása, hanem a reálbérek növekedése áll. A szabályozás visszáságait, - mint oly sokszor a települések finanszírozási rendszerében, - most is a gazdaság növekedése korigálta.

a növekvő mértékű elvonás miatt az egy főre jutó személyi jövedelemadó bevétel az elmúlt másfél évtizedben reálértéken stagnált

15. ábra: Az önkormányzatok egy főre jutó átengedett személyi jövedelemadó bevételei 1991-2002 (ezer forint/fő, 1991-es árszínvonalon)



Forrás: VÁTI

A személyi jövedelemadó elvonása a települési fejlesztéspolitika egyik legnagyobb akadály

A településeket jelenleg - bevételi oldalról - semmi sem motiválja és "jutalmazza" abban, hogy elősegítsék a magasabb jövedelmű társadalmi rétegek letelepítését, hiszen abból többletbevétel nem, csak többletfeladat fakad a település számára. Például az elmúlt években települések egész sora tárt fel költséges közművesítéssel jelentős területeket lakóparkok építésére. Javarást abban a reményben, hogy ez a befektetés nemcsak a telkek közvetlen értékesítésével hoz majd bevételt a település számára, hanem a lakóparkokba betelepülők által befizetett személyi jövedelemadó bevételeken keresztül is. Ez a fejlesztési politika azonban a legtöbb esetben negatív mérleget mutat. Noha a telkek értékesítéséből egyszeri bevételre tettek szert, ám a betelepült új lakosok által keletkező személyi jövedelemadó bevételek messze nem fedezik a megépült lakóparkok következtében megnövekvő közműterhelés, valamint a nagyobb lélekszámból eredően megnövekedő közszolgáltatások költségeit.

Hasonlóképpen a településen helyben maradó és szabadon felhasználható személyi jövedelemadó alacsony mértéke a településeket nem teszi érdekeltté abban, hogy olyan telephelyi politikát folytassanak, amivel - a helyi foglalkoztatás bővítésén keresztül - magasabb személyi jövedelmet biztosító vállalatok letelepítését segíthetnék elő. Ilyen jellegű tevékenységeiket, - például a vállalat letelepítéséhez szükséges infrastruktúra kiépítését - a jelenlegi önkormányzati finanszírozási

a személyi jövedelemadó elvonása gátolja a helyi fejlesztéspolitikát, és bünteti a sikeres településeket

a személyi

rendszer nem "jutalmazza" a helyben maradó személyi jövedelemadón keresztül a helyi bevételek növekedésével.

A településen keletkezett személyi jövedelemadó helyben maradó és szabadon felhasználható részének drasztikus csökkenése azonban, - fokozva ezzel is az önkormányzati finanszírozási rendszer zavarait, - nem jelenti automatikusan azt, hogy napjainkban az önkormányzatok a helyben keletkezett személyi jövedelemadó csupán tíz százaléka felett diszponálhatnak. A költségvetési törvény ugyanis úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzatokat az illetékességi területükön képződött személyi jövedelemadó 40 százaléka illeti meg, ám ebből harminc százalék a kötelező és önként vállalt feladatok normatíváinak finanszírozására kell fordítaniuk. Magyarán: az állam a helyben keletkezett személyi jövedelemadó bevételeket normatív módon osztja vissza, azaz "megpántlikázza" a forrás felhasználását. Így a végeredmény egy olyan vegyes finanszírozási rendszer, amelyben az adóbevételek és a normatív finanszírozások diszfunkcionálisan összekeverednek egymással. Diszfunkcionálisan keverednek, mert így az adóbevételek nem tölthetik be piaci szankcionáló, - "jutalmazó-büntető" - szerepüket, és a normatív feladatfinanszírozásban is elveszik az állam és az önkormányzatok közötti szerződéses viszony.

2002-ben a helyi önkormányzatoknak átengedett személyi jövedelemadó bevételek nagysága 288 milliárd forint volt, a települési önkormányzati szektor összes bevételeinek egy hatoda.

- ⇒ Ennek az összegnek több mint kétharmadával községek (114 milliárd forinttal), valamint - a megyeszékhelyek nélkül - a városok (86 milliárd forinttal) gazdálkodtak.
- ⇒ Ugyanakkor a nagy gazdasági erővel, és így nagy személyi jövedelemadó potenciállal rendelkező Budapestnek (39 milliárd forint) és megyeszékhelyeknek (49 milliárd forint) az államilag visszaosztott személyi jövedelemadó bevételeknek csak kevesebb, mint az egyharmada jutott.

Önmagukban már ezek az arányok is jelzik, hogy az állam a településeken keletkezett személyi jövedelemadó bevételek visszaosztásánál nemcsak a normatív finanszírozás elemeit, hanem a

***jövedelemadó
központi elvonása
megszakítja a
település bevételei
és lakosságának
jövedelmi viszonyai
közötti kapcsolatot,
ami korlátozza
a piac ösztönző
szerepét***

***a személyi
jövedelemadó
bevételek központi
visszaosztása
a gazdaságilag
gyengébb
településeket
preferálja***

területi egyenlőtlenségek tompításának a szempontjait is érvényesíti. A települési önkormányzati szektoron belüli forrásátcsoportosítás eszköze az 1998-ban bevezetett úgynevezett adóerő-képesség kiszámítása. Eszerint:

- ⇒ Ha egy településen az adóerő-képesség egy főre jutó összege nagyobb a törvényben meghatározott összegnél, akkor a központi költségvetésből az önkormányzatot megillető támogatást, - a helyben keletkezett személyi jövedelemadó normatív feladatfinanszírozásra átengedett részét, valamint a normatív támogatásokat, - egy előre meghatározott kulcs szerint csökkenteni kell.
- ⇒ Ha pedig, az adóerő-képesség egy főre számított összege kisebb a törvényben meghatározott összegnél, akkor az adott településen, - ezek jellemzően hátrányos helyzetben lévő települések, - kiegészítő támogatásokkal növelni kell a személyi jövedelemadó normatív feladatfinanszírozásra átengedett részét, és az állami normatívákat.

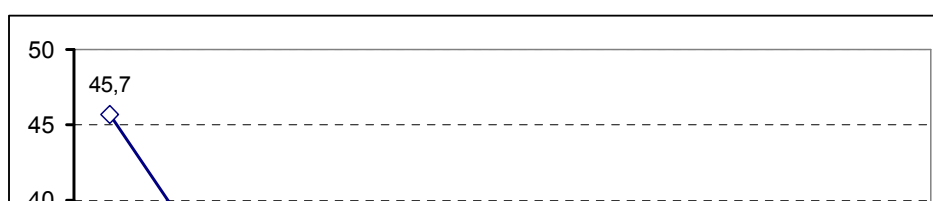
A korrekciós újraelosztási mechanizmus következtében - a saját bevételekkel ellentétben - az egy főre jutó személyi jövedelemadó bevétel a legkisebb lélekszámú településeken a legmagasabb, míg a nagyvárosokban a legalacsonyabb (ld. 16. ábra):

- ⇒ az állam által visszajuttatott egy főre jutó személyi jövedelemadó bevétel az országos átlag (28 ezer 400 forint) feletti a három ezernél kisebb lélekszámú településeken,
- ⇒ az országos átlag körüli értéket mutat a háromezernél népesebb, de ötvenezerénél kisebb lélekszámú településeken, és
- ⇒ az országos átlag alatti az ötvenezer főnél népesebb nagyvárosokban, valamint Budapesten.

a területi preferencia eszköze az adóerő-képesség számítása

az adóerő-képesség számítás eredménye ellentmondásos, mert a gazdaságilag erősebb településeket bünteti

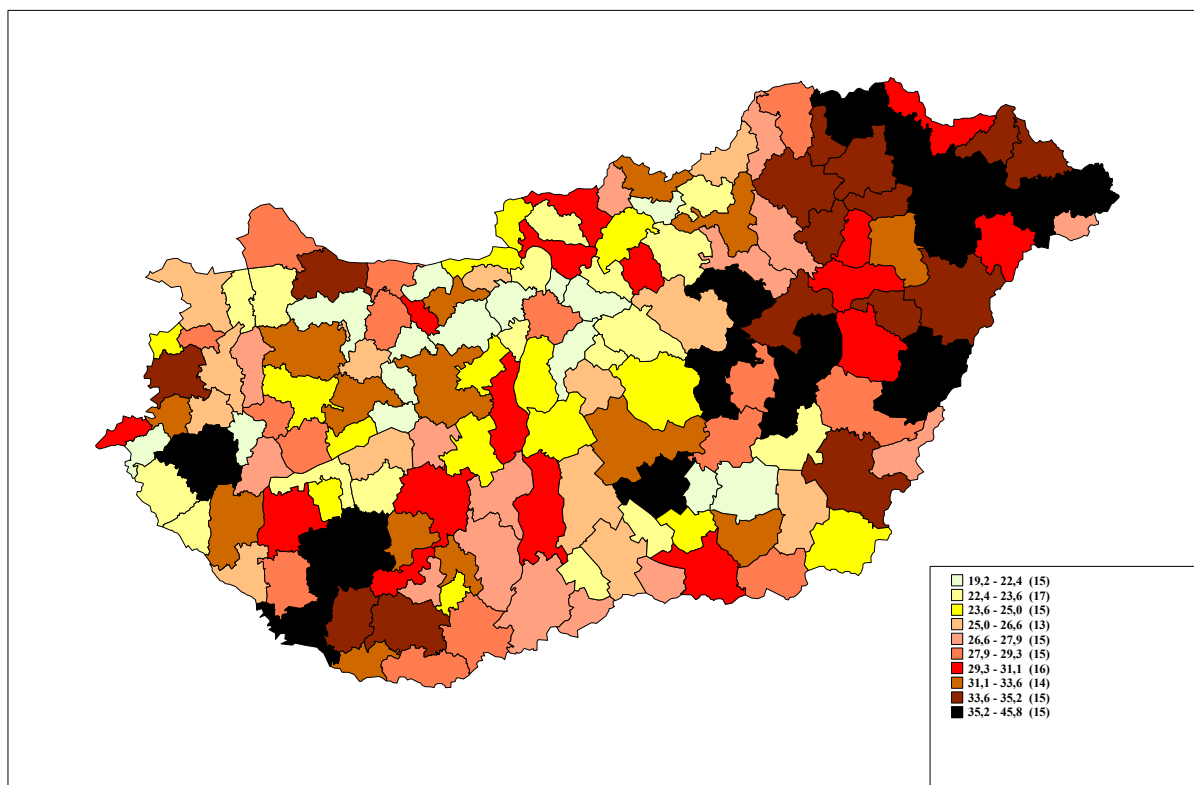
16. ábra: Az önkormányzatok egy főre jutó átengedett személyi jövedelemadó bevételei 2002 (ezer forint/fő)



az adóerő-képesség számítás az önkormányzati szektorban keletkezett forrásokat

-
- ¹ 2002-ben az egy főre jutó települési önkormányzati *helyi adóbevétel* a legmagasabb Érd-Százhalombatta (78,6 ezer forint), Budapest (75,6), Paks-Dunaföldvár (57,1), Szentgotthárd (50,0), Székesfehérvár-Polgárdi (47,8), Tiszaújváros-Mezőcsát (46,9), és Balatonfüred (44,9), a legalacsonyabb pedig, Edelény-Szendrő (3,0), Encs (3,1), Baktalórántháza (3,2), Sellye (3,3), Pétervására (3,3), Bácslamás (3,7), Szikszó (3,7), Fehérgyarmat (3,8) kistérségében volt.
- ² Az egy főre jutó *normatív támogatás* a legmagasabb Baktalórántháza (45,8 ezer forint/fő), Mátészalka-Nagyecséd (39,0), és Fehérgyarmat (38,7) kistérségében, ugyanakkor a tíz legkisebb egy főre jutó normatív támogatásban részesülő kistérségek között három kistérség is szerepel a budapesti agglomerációból: Gyál (20,6), Dunakeszi (20,9), valamint Gödöllő-Pécel (21,5) kistérsége.

4. térkép: Egy főre jutó önkormányzati normatív támogatás, kistérségek szerint, 2002 (ezer forint/fő).



Forrás: KSH-T-STAR

ÖNHIKI - a normatív feladatfinanszírozás önkorrekcója

Noha a normatív feladatfinanszírozás mai rendszere a területi egyenlőtlenségek tompítására tesz kísérletet, a rendszer legnagyobb gondja mégis az a tény, hogy az állami normatívák nem, vagy nem elégséges mértékben fedezik a közszolgáltatások költségeit. Ezért a települések egyre jelentősebb körében - a saját források hiánya miatt, - még a területi preferencia okán megemelt normatívák sem elegendők a közfeladatok ellátásához.¹ Így az állam, - immár sokadik korrekcióként - külön támogatásban részesíti az *önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő* (ÖNHIKI), azaz forráshiányos települési önkormányzatokat.

A normatív feladatfinanszírozás feszültségeiről, a feladatokhoz nem elégséges mértékű állami normatívákról önmagában sokat mond az a tény, hogy 2002-ben az állam összesen 16,5 milliárd forinttal támogatta a forráshiányos települési önkormányzatokat. Ez a támogatás 1277 települést, vagyis a hazai települések több mint egyharmadát érintette, és a támogatás mintegy hatvan százaléka az ezer főnél kisebb lélekszámú

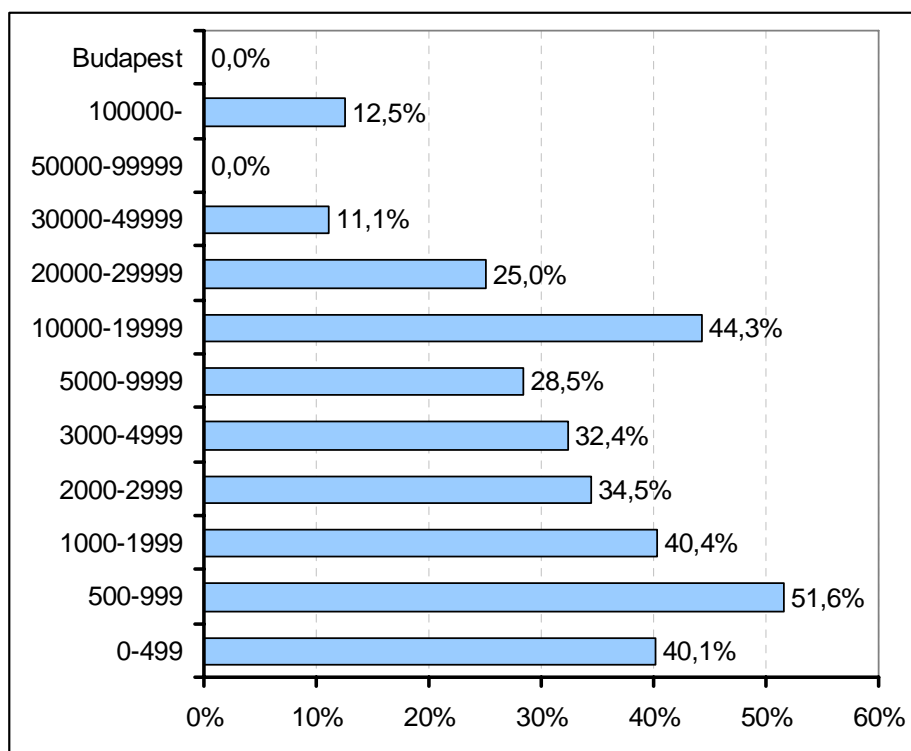
***a települések
egyharmada
forráshiányos***

településeknek jutott. Esetükben tehát, a saját források és a normatív támogatások együttesen sem elegendőek a közfeladatok ellátásának fedezésére.

A krónikus forráshiány problémája első sorban a kis lélekszámú településeket érinti nagyon súlyosan, de napjainkban már a nagyobb lélekszámú, és jelentősebb központi funkciókat betöltő települések körében is növekszik a forráshiányos önkormányzatok száma (ld. 19. ábra). 2002-ben forráshiányos volt:

- ⇒ az ezer főnél kisebb lélekszámú települési önkormányzatok fele-kétötöde, valamint
- ⇒ a tízezer és húszezer közötti lélekszámú települések több mint kétötöde.

19. ábra: Az önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő (forráshiányos) települési önkormányzatok aránya, településnagyság kategóriák szerint, 2002 (százalékban)



forráshiányos az ötszáz főnél kisebb lélekszámú települések több mint fele

Forrás: KSH, T-STAR

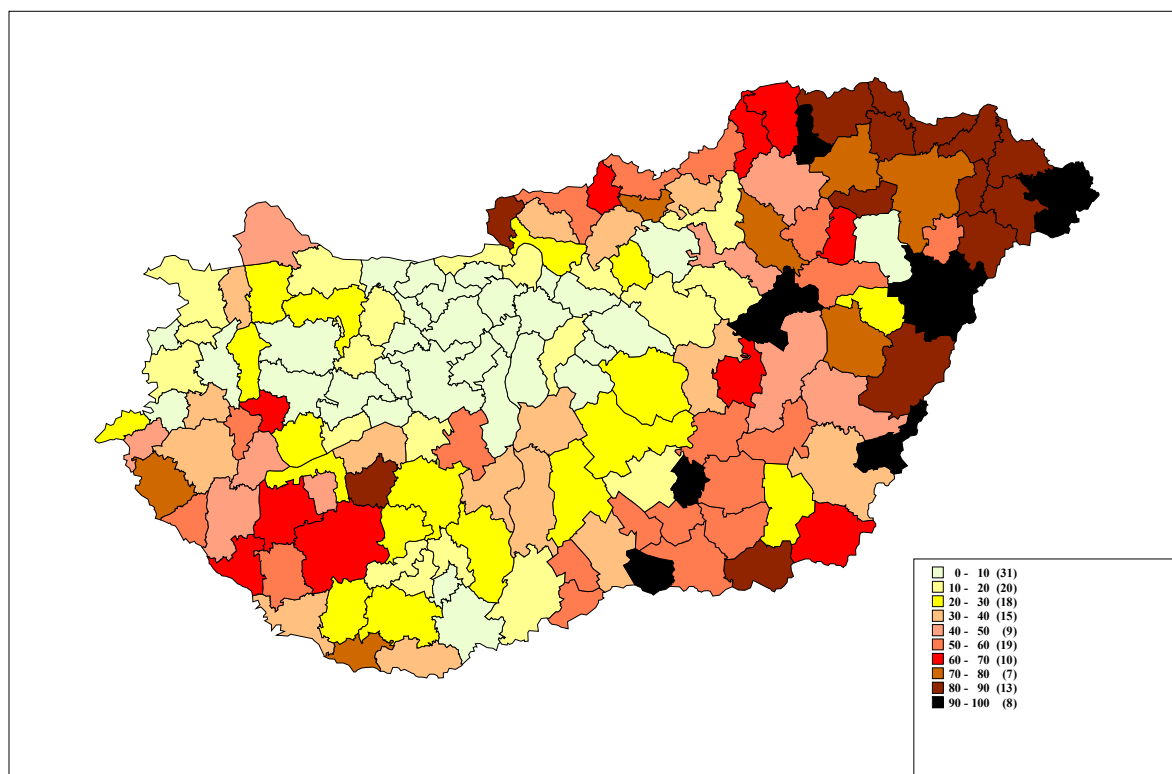
Ma Magyarországon már egész összefüggő térségekben küszködnek a települések a forráshiány problémájával (ld. 5. térkép):

- ⇒ Az ország északkeleti részén fekvő kistérségekben a településeknek már kétharmada-háromnegyede forráshiányos, de
- ⇒ Dél-Alföldön, valamint Dunántúl délnyugati részén is a kistérségek településeinek több mint a fele forráshiány problémáival néz szembe.

Sőt, napjainkban már olyan kistérség is akad az országban, - Csenger, és Tiszafüred, - ahol kivétel nélkül minden települési önkormányzat részesül az önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő településeknek nyújtott támogatásból, magyarul: a kistérség egyetlen települése sem képes önmaga eltartására, vállalt feladatainak finanszírozására.

*a forráshiányos
települések az ország
északkeleti
harmadában
koncentrálódnak*

5. térkép: Az önhibáján kívül hátrányos helyzetben lévő (forráshiányos) települési önkormányzatok aránya kistérségenként, 2002 (a kistérség településeinek százalékában)



Forrás: KSH, T-STAR

A forráshiányos települések magas aránya, valamint a forráshiányos települések földrajzi elhelyezkedése a hazai településrendszer két alapvető problémájára hívja fel a figyelmet:

⇒ Egyfelől, a forráshiányos települések döntően az országnak azokban a régióiban helyezkednek el, amelyek kimaradtak mind a globális, mind pedig, a hazai gazdasági hálózatokból. Ugyanakkor szinte elhanyagolható a forráshiányos települések száma a globális gazdasági hálózatokba erősen integrált régiókban, a főváros tágabb vonzókörzetében, valamint Dunántúl észak-nyugati kistérségeiben. Ezekben a régiókban a külföldi működő tőke befektetések (a helyi iparüzési adón keresztül) olyan nagyságú helyi saját bevételeket teremtenek, amelyekkel - még a központi elvonások ellenére is, - biztosít(hat)ják a településeken a közfeladatok ellátását. Magyarán: a települések a globális gazdasági integrációval kivédhetik a hazai normatív feladatfinanszírozás anomáliáit, az elégtelen normatívák által okozott forráshiányt, míg azok a települések, amelyek sem a globális, sem a hazai gazdasági hálózatokba nem tudnak integrálódni, kiszolgáltatottá válnak, már pusztán létük is csak külső, állami támogatási forrásokból tartható fenn.

a forráshiányos települések a globális és hazai gazdasági hálózatokból kimaradó térségekbe koncentrálnak

⇒ Másfelől, a forráshiányos települések alacsony lélekszáma, - 2002-ben a forráshiányos támogatás közel kétharmada az ezer főnél kisebb lélekszámú településeknek jutott, - jól jelzi, hogy közszolgáltatások gazdaságos és hatékony ellátásának komoly méretgazdaságossági korlátai vannak. A hazai települések egyharmada ugyanis, javarészt a települések alacsony lélekszáma miatt, - és természetesen az állami normatív finanszírozás hiányosságai miatt is, - külső támogatás nélkül egyszerűen képtelen fenntartani önmagát, és képtelen ellátni közfeladatait.

kis lélekszámuk miatt a forráshiányos településeken nem gazdaságos a közszolgáltatások működtetésére

Mind a két kihívás, - a globális és hazai gazdasági hálózatokba való integráció, valamint az alacsony lélekszámú települések közszolgáltatásainak gyenge hatékonysága, - ismét a területi önkormányzatok, máig megoldatlan kérdését veti fel:

⇒ A jelenleg forráshiányos települések egyedül, sohasem lesznek képesek arra, hogy aktív telephelyi politikával külső - globális vagy hazai - befektetőket telepítsenek le. A megoldás számukra csakis az lehet, hogy egy nagyobb területi önkormányzathoz kapcsolódjanak, és a területi önkormányzat aktív telephelyi politikájával, idővel

javulhat saját gazdasági helyzetük, forrástermelő képességük is.

- ⇒ Hasonlóképpen, ezeken a településeken a helyi források, - még a korrekciót célzó állami normatív ellenére is, - sohasem érik el azt a nagyságrendet, amivel a kevés fogyasztó számára kínált közszolgáltatások magas költsége fedezhető lenne. Ezért számukra is szerencsésebb megoldás, ha a közfeladataik egy részét alulról választott, demokratikusan legitimált területi önkormányzatokhoz helyezik, ahol a nagyobb fogyasztói kör már gazdaságosabbá teheti a közszolgáltatásokat.

Természetesen a regionális reform elodázható olyan módszerekkel, mint a normatív feladatfinanszírozás kiegészítése területi kiegyenlítő mechanizmusokkal, vagy a forráshiányos települések kiegészítő támogatása. Az ilyen megoldások azonban, többnyire csak újabb problémákat és feszültségeket szülnek, és tovább rombolják a településrendszer egészét.

Politikailag motivált címzett és céltámogatások

A települések saját forrásainak hiánya miatt, az állam a településeknek nyújtott pótlólagos támogatásokkal igyekszik fenntartani és fejleszteni a közfeladatok ellátáshoz szükséges intézményrendszert.

- ⇒ A címzett támogatások nagy költségigényű, kiemelt fontosságú önkormányzati feladatok ellátását szolgáló beruházások megvalósítására igényelhetők (pl. vízgazdálkodási, egészségügyi, és oktatásügyi beruházások, rekonstrukciók), amelyekről a parlament egyedi mérlegelés alapján dönt, és a támogatás akár a beruházási költség száz százalékát is elérheti.
- ⇒ A céltámogatások a társadalmi szempontból kiemelt fontosságú fejlesztési célokra, - pl. szennyvízkezelés, hulladékgazdálkodás, kórházak és szakrendelők műszerbeszerzései, - alanyi jogon járnak a helyi önkormányzatoknak, de a település csak akkor juthat támogatáshoz, ha a fejlesztések költségeit mintegy felerészben saját forrásokból fedezi.

a forráshiányos települések problémáit nem állami korrekcióval, hanem a külső befektetők letelepítésével, és a közfeladatok regionalizálásával lehet megoldani

a címzett és céltámogatások a gyakorlatban (párt)politikai alapon nyújtott fejlesztési támogatásokká váltak

Mindkét fejlesztési támogatás közös jellemzője, hogy:

- ⇒ évente viszonylag kevés települést érint, a forrásokat koncentráltan használják fel,
- ⇒ a támogatásokat területileg meglehetősen egyenletesen osztják el, a támogatások nem tartalmaznak közvetlen területi preferenciákat,
- ⇒ a támogatások - különösen a címzett támogatások - tág teret adnak a (párt)politikai és lobbyérdekek érvényesítésének.

2002-ben összesen 40 milliárd forintnyi értékben - négyszáz támogatási igény közül, - mindössze 44 új beruházás jutott címzett támogatáshoz, 67 településen. A céltámogatások összege ebben az évben 14 milliárd forint volt, ebből 283 település fejlesztési projektje részesedett. Noha néhány megye meglehetősen magas arányban jutott címzett és céltámogatási forrásokhoz, - például egyedül a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei települések a támogatások hatodát kapták, - a források elosztásánál mégsem a területi kiegyenlítés, vagy a felzárkóztatás, hanem sokkal inkább a (párt)politika szempontjai az elsődlegesek.² Mivel pedig, a támogatási döntéseket befolyásoló (párt)politika erők és lobbyk nem köthetők szigorúan valamely régióhoz, ezért a támogatott fejlesztések is területileg viszonylag egyenletesen szóródnak az országban.

A címzett és céltámogatások legnagyobb problémája éppen a döntési eljárás (párt)politikai befolyásolása, illetve annak lehetősége. Ez ugyanis:

- ⇒ a (párt)politikai kijárási mechanizmusok felé tereli a települési önkormányzatokat, (a helyi gazdálkodás átalakítása helyett),
- ⇒ magában hordozza a nem gazdaságos, és nem szükségszerű, - gyakran csak presztízs-jellegű, és ezért a szűkös források mellett nagyon pazarló - fejlesztések kockázatát, és
- ⇒ azt a veszélyt, hogy a címzett és céltámogatások rendszer egyszerűen a települések (párt)politikai jutalmazásának vagy büntetésének eszközévé válik.

A (párt)politikai befolyásolás lehetősége és negatív következményei miatt a településrendszer finanszírozását érintő mindenfajta reform első lépéseként a címzett és céltámogatások rendszerét kell a legelső között megszüntetni.

a címzett és céltámogatások területileg egyenletesen oszlanak el, viszonylag kevés állami forrást kötnek le, de erősítik az antidemokratikus nagypolitikai kijárási mechanizmusokat

a címzett és céltámogatások rendszerét, mint a (párt)politikai jutalmazás-büntetés eszközét azonnal meg kell szüntetni

Területi kiegyenlítést szolgáló decentralizált fejlesztési támogatások

Amíg a címzett és céltámogatások a nagypolitikában való kijárási utak felé, addig a ma működő területileg decentralizált fejlesztési támogatások a területi szintű (párt)politikai kijárási módszerek felé térítik el a települési önkormányzatokat. Jelenleg két ilyen támogatási forma vezető igénybe:

- ⇒ a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatás (TEKI), amely a települések termelő infrastrukturális feltételeiben, - azaz a telephelyi feltételeiben, - meglévő különbségek tompítását célozza (pl. ipari területek előkészítésének, ipari infrastruktúra fejlesztésének, vagy az alapellátáshoz szükséges intézményrendszer fejlesztésének támogatásával), valamint
- ⇒ a helyi önkormányzatoknak nyújtott céljellegű decentralizált támogatás (CÉDE), amely a települési önkormányzati feladatok ellátásához kapcsolódó infrastrukturális fejlesztésekhez és felújításokhoz biztosít pótlólagos forrást.

Mindkét támogatás közös jellemzője, hogy:

- ⇒ a települések gazdálkodásában viszonylag kicsi a jelentősége, a TEKI forrása 2002-ben 12 milliárd forint, a CÉDE forrása pedig, 10 milliárd forint volt,
- ⇒ a források elosztása rendkívül elaprózódott, 2002-ben a TEKI forrásaiból 1322 település, átlagosan 3,9 millió forintnyi támogatásban, a CÉDE forrásaiból 1538 település, átlagosan 3,4 millió forintnyi támogatásban részesült,
- ⇒ a központilag a megyék szintjére leosztott forrásokat pedig, a Megyei Területfejlesztési Tanácsok osztják szét.

***a területi kiegyenlítést
szolgáló decentralizált
fejlesztési
támogatások megyei
szinten nyújtott
(párt)politikai
támogatásokká váltak***

Hasonlóan tehát, a címzett és céltámogatásokhoz, ezek a támogatási formák ismét a (párt)politikai jutalmazás-büntetés eszközei, csak ezúttal nem országos, hanem csak megyei politikai szinten. Ennek megfelelően, az osztogatás nagyságrendje is kisebb, hiszen a megyei politikai elit abban érdekelt, hogy minél több településen érvényesítse befolyását, még akkor, ha ezt csupán alacsony összegekkel teszi.

Attól azonban, hogy ezek a támogatási formák viszonylag kevés forrást emésztenek fel, még ugyanolyan károsak, mint a nagyobb összegekre

kiterjedő címzett és céltámogatások. Ezek a támogatások ugyanis - területi decentralizációnak álcázva, - a forráselosztás legrosszabb fajtái: úgy osztják el mások, - ebben az esetben a központi kormányzat forrásait, - hogy ezért valójában szinte senkinek nem tartoznak felelősséggel. Amikor az állam a források elosztását alsóbb területi szintekre delegálja, ráadásul olyan testületekbe, amelyeknek tagjait részben az állam nevezi ki, részben közvetetten választanak alulról, akkor ezek a testületek sem a központi kormánynak, sem a hozzájuk tartozó településeknek, és lakosságának nem tartoznak igazán felelősséggel. A megoldás itt is a valódi decentralizáció, vagyis alulról választott, demokratikusan legitimált, saját bevételekkel, és ennek megfelelően a saját források elosztásának felelőségével rendelkező területi önkormányzatok létrehozása lehetne.

a központi források valódi felelőség nélküli megyei osztogatása nem azonos a területi decentralizációval

5.5 Eltartottként élve...

Piaci erők és állami hatások a települések finanszírozásában

A hazai települési önkormányzati szektor forrásainak harminc százalékát a saját bevételek, közel húsz százalékát az átengedett bevételek, és ismét harminc százalékát az állami hozzájárulások és támogatások teszik ki. Ezek a bevételi források azonban jelentősen különböznek egymástól abban, hogy az állam mennyire engedi érvényesülni a piaci hatásokat, illetve mennyiben érvényesíti a területi kiegyenlítés szempontjait:

a települések bevételeiben a saját bevételektől az állami hozzájárulásokig fokozatosan csökken a piaci erők, és nő az állami hatások szerepe

⇒ *A saját bevételek nagysága* - főként a helyi adókon keresztül - a települések gazdasági erejével áll közvetlen kapcsolatban, és mint piaci módon keletkező bevétel természetesen jelentős egyenlőtlenségeket teremt a települések között. Ez tehát az a kiinduló alap, ahol az állam, - legalább is eddig, - nem korlátozza a piaci erőket, elvonásokkal és visszaosztásokkal nem érvényesít más, piacidegen szempontokat.

⇒ *Az átengedett bevételek* - döntően a visszaosztott személyi jövedelemadó bevételek, - nagysága már csak részben áll kapcsolatban a település gazdasági erejével. Az állam a településekre visszaosztott személyi jövedelemadó bevételek háromnegyedét a közfeladatok normatív finanszírozásához köti, és ebben már területi kiegyenlítő szempontokat érvényesít: a szegényebb településeknél magasabb fejkvótákkal, a gazdagabb településeken alacsonyabb fejkvótákkal számol.

⇒ *Az állami hozzájárulások és támogatások* terén pedig, az állam már egyértelműen a területi kiegyenlítés szempontjait helyezi az előtérbe. A saját bevételek terén mutatkozó egyenlőtlenségeket úgy korrigálja, hogy a magas saját bevétellel rendelkező települések ugyanazoknak a közfeladatoknak az ellátásért alacsonyabb normatívákat, az alacsony saját bevétellel rendelkező települések pedig, nagyobb normatívákat kapnak. A korrekciós elosztást azonban tovább bonyolítja az a tény, hogy a gazdaságilag erősebb települések egyúttal több közfeladatot is ellátnak, és nagyobb intézményrendszert tartanak fenn, mint a gazdaságilag gyengébb települések. A területi korrekció mellett tehát, a normatív finanszírozás megpróbálja érvényesíteni a feladatokkal arányos finanszírozást is.

***az állami
újraelosztási politika
a piaci erők által
okozott, és
a saját bevételekben
megjelenő
egyenlőtlenségeket
az állami normatív
feladatfinanszírozás
eszközeivel korrigálja***

Az állam beavatkozása miatt ennek a három alapvető bevételi forrásnak az aránya és szerepe a települések gazdálkodásában, a települések lélekszámával arányosan eltérő trendeket mutat (ld. 20. ábra):

***a saját bevételek
nagysága
a település
lélekszámával
egyenesen arányosan
növekszik***

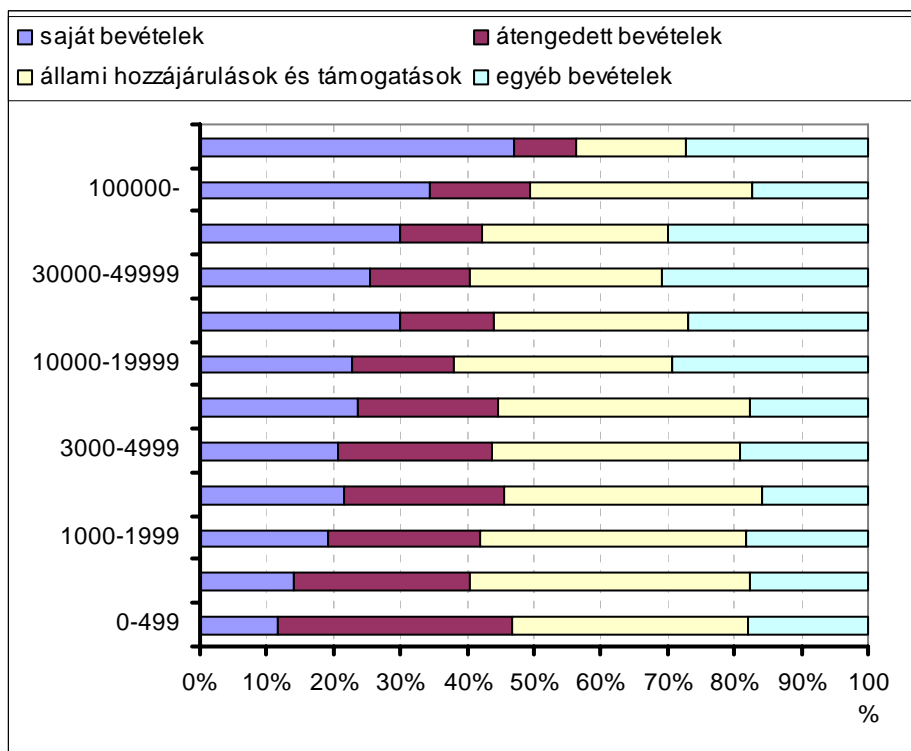
⇒ *a saját bevételek nagysága* és szerepe az egyes települések gazdálkodásában, - tekintve, hogy a település lélekszáma és gazdasági ereje között nagyon szoros kapcsolat áll fenn, - a település nagyságával arányosan növekszik: minél nagyobb egy település lélekszáma, gazdálkodásában annál nagyobb a saját bevételek aránya, és szerepe.

⇒ *az átengedett bevételek nagysága* és a szerepe az egyes települések gazdálkodásában - az állami visszaosztásban részben már érvényesülő területi kiegyenlítés miatt, - ezzel ellentétes tendenciát mutat: minél nagyobb egy település lélekszáma, gazdálkodásában annál kisebb az átengedett bevételek aránya, és szerepe. A település nagysága szerint ötezer főnél húzódik az a határ, amely alatt egy település bevételeiben az átengedett bevételek még meghaladják a saját bevételeket, illetve e felett, az átengedett bevételek aránya már a saját bevételek aránya alatt marad.

⇒ *az állami hozzájárulások és támogatások* arányát és szerepét az egyes települések gazdálkodásában pedig, már egyértelműen a területi korrekciós célok határozzák meg: minél nagyobb egy település lélekszáma, gazdálkodásában annál kisebb az állami hozzájárulások nagysága és szerepe. Az állami hozzájárulásoknál és támogatásoknál azonban, - tekintve, hogy az állam a területi

korrekció mellett, a feladatarányos finanszírozást is szem előtt tartja, a határ ezúttal húszezer főnél húzódik: a húszezernél alacsonyabb népességű településeken az állami hozzájárulások aránya meghaladja a saját bevételek arányát, illetve e felett, az állami hozzájárulások aránya a saját bevételek alatt marad a települések gazdálkodásában.

20. ábra: A települési önkormányzatok bevételi szerkezete, településméret szerint, 2002 (bevételi típusok aránya az összes bevétel százalékban)



Forrás: KSH, T-STAR

az átengedett bevételek és az állami hozzájárulások nagysága a település lélekszámának növekedésével folyamatosan csökken

Eltartott, államtól függő települések

A nagyarányú állami forráselvonás, és a korrekciós szempontokat tartalmazó újraelosztás miatt, ma a hazai településrendszer döntő hányada pénzügyileg a központi kormányzattól függ. Ma a települések túlnyomó többségének a bevételi szerkezetében a saját bevételek messze elmaradnak az állami hozzájárulásoktól (ld. 21. ábra):

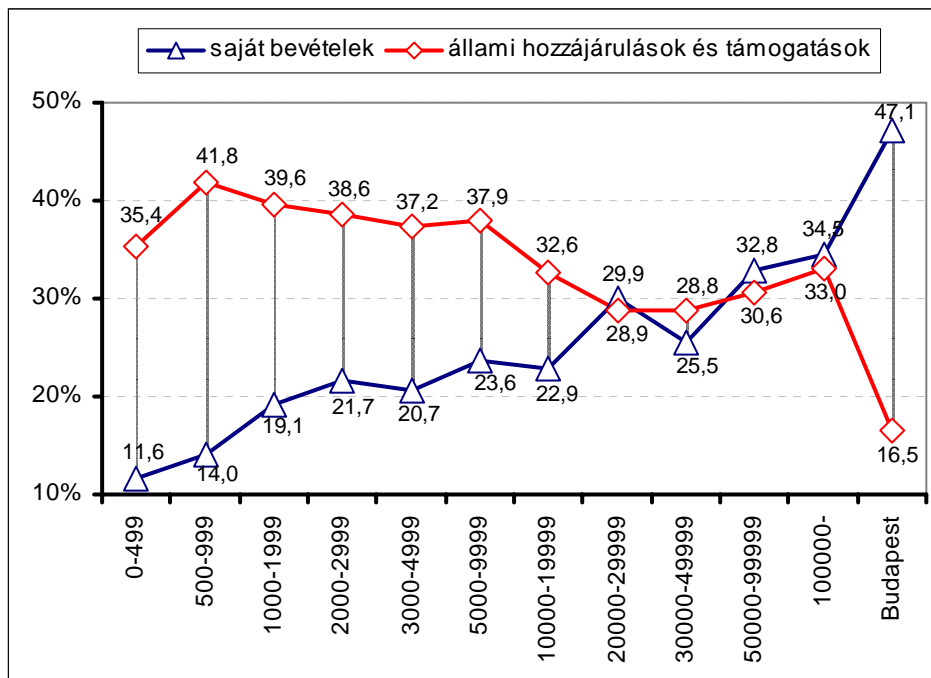
a települések 98%-ában az állami hozzájárulás meghaladja a saját bevételeket

⇒ A húszezer főnél kisebb lélekszámú településeken, - és ide tartozik a hazai települések 98 százaléka, összesen 3072 település, - az állami hozzájárulások aránya a települések bevételeiben jelentősen

meghaladja a saját bevételek arányát. Magyarán: ezek a települések nem önmagukat tartják el, hanem az állam által visszaosztott forrásokból tartják fenn magukat.

- ⇒ A leginkább kiszolgáltatott helyzetben a kétezernél kisebb lélekszámú települések vannak, ahol a bevételekben az állami hozzájárulások aránya (átlagosan mintegy 40%), kétszeresen meghaladja a saját bevételek (átlagosan 15-20%-os) arányát.
- ⇒ A húszezerenél népesebb településeken, - a harmincezertől ötvenezerig tartó csoportot kivéve, - a bevételi szerkezetben az állami hozzájárulások és a saját bevételek közel azonos, az országos átlagot elérő nagyságú. Ebbe a csoportba azonban, mindössze 44 település tartozik.
- ⇒ A saját bevételek aránya egyedül Budapest gazdálkodásában haladja meg jelentősen az állami hozzájárulásokat, ami egyszerre vezethető vissza a főváros gazdasági erejére, valamint az újraelosztási és -elvonási rendszer területi preferenciáira.

21. ábra: A saját bevételek, valamint az állami hozzájárulások és támogatások aránya a települések bevételi szerkezetében, településméret szerint, 2002 (százalékban)



a saját bevételek csak a húszezer főnél népesebb településeken, összesen negyvennégy településen haladják meg az állami hozzájárulásokat

Forrás: KSH, T-STAR

Eltartott, államtól függő régiók

Az állami forráselvonás és korrekciós újraelosztás miatt ma Magyarországon nemcsak a települések nagyobb hányada, hanem már összefüggő kistérségek, régiók is államtól függő, eltartotti sorban élnek. Ezekben a térségekben a települési önkormányzatok bevételeinek nagyobb hányada már nem saját forrásokból, hanem az állami hozzájárulásokból és támogatásokból származik. Ezt a helyzetet napjainkban csak azok a térségek tudják kivédeni, - noha az állami elvonás-visszaosztás rendszere őket sújtja a legjobban, - amelyek az elmúlt másfél évtizedben sikeresen integrálódtak a globális gazdasági hálózatokhoz, amelyek a külföldi működő tőke befektetések célpontjaivá váltak, és amelyek így nagyarányú saját bevételre tehetnek szert. Ezzel szemben, azok a kistérségek és régiók, amelyek kimaradtak mind a globális, mind a hazai gazdasági hálózatokból, már pusztán létük fenntartásában, alapvető feladataik ellátásában is az államra szorulnak.

A globális, és hazai gazdasági hálózatokban integrálódó, illetve azoktól elmaradó kistérségeket ma Magyarországon jól jelzi, hogy a kistérségek településeinek gazdálkodásában milyen súllyal szerepelnek az állami hozzájárulások és támogatások (ld. 6. térkép):

- ⇒ A külföldi működő tőke betelepítésével a globális gazdasági hálózatokba integrálódott térségekben, az állami hozzájárulások aránya a települések bevételeiben elmarad a saját bevételektől, és a harminc százalékos országos átlag körül, vagy akár attól jóval elmaradva az alatt van. Területileg Budapest és tágabb vonzáskörzete, a Budapest-Balaton tengely kistérségei, valamint nyugati határszél tartozik ide.³ Ezekben a kistérségekben a saját bevételek olyan magasak, hogy - az őket sújtó-büntető állami elvonások ellenére - képesek jelentősebb állami támogatás nélkül ellátni közfeladataikat.
- ⇒ A hazai gazdasági hálózatokba integrált kistérségeknél a települések bevételeiben az állami hozzájárulások, és támogatások nagysága már meghaladja a saját bevételeket, és arányuk az országos átlag felett, harminc és negyven százalék között mozog. Területileg a Dunántúl déli részén, valamint az Alföld déli és középső részein találhatók. Ezekben a kistérségekben helyi gazdasági szereplők és hálózatok ugyan még jelentős mértékben hozzájárulnak a települések finanszírozásához, de a települések közfeladataikat már csak jelentős állami támogatással képesek ellátni.

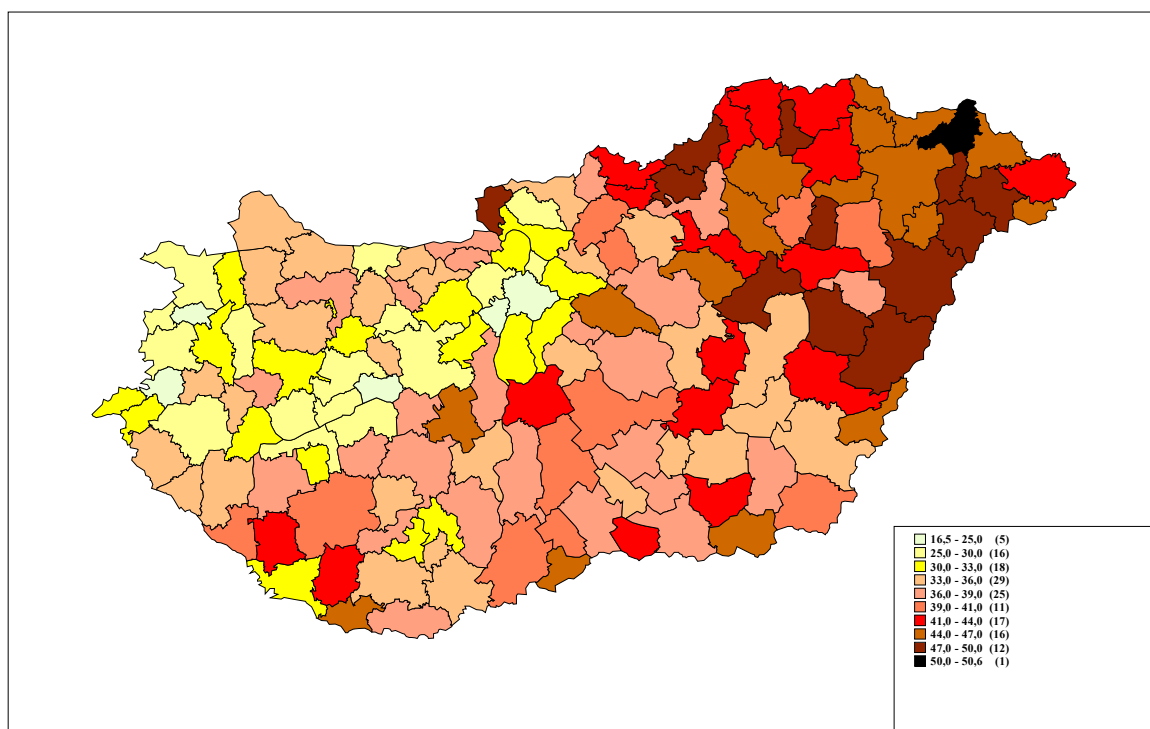
ma csak azok a kistérségek nem függnének erősen az államtól, amelyek sikeresen integrálódtak a globális gazdasági hálózatokba

a globális gazdaságba integrált régiók (Budapest, Nyugat-Dunántúl) települései jelentősebb állami támogatás nélkül is képesek ellátni közfeladataikat

⇒ Azoknál a kistérségeknél, amelyek mind a globális, mind a hazai gazdasági hálózatokból kimaradtak, a települések bevételeiben az állami hozzájárulások és támogatások - több mint negyven százalékos aránnyal, - messze meghaladják mind a saját bevételeket, mind pedig, az állami hozzájárulások országos átlagát. Területileg az ország északkeleti, a Pétervására-Tiszafüred-Berettyóújfalú vonaltól keletre fekvő kistérségeket foglalja magába.⁴ Ezeknek a kistérségeknek a települései - a nagyvárosok kivételével, - napjainkra szinte teljesen eltartott, államtól erősen függő településekké váltak, amelyek az alapvető közfeladatokat is csak állami pénzügyi segítséggel képesek ellátni.

az ország északkeleti régióinak települései eltartott településekké váltak, mert kimaradtak a globális gazdasági hálózatokból.

6. térkép: Az állami hozzájárulások és támogatások aránya az összes önkormányzati bevételekben, kistérségek szerint, 2000 (az összes bevétel százalékában)



Forrás: KSH, T-STAR

Újraelosztási politika helyett decentralizált fejlesztés erős területi önkormányzatokkal

A források központi elvonására és újraelosztására épülő politika, - különösen, ha a települési szektoron belüli forrásokat csoportosítja át, és többletforrásokat nem juttat a szektornak, - önmagában csak arra elegendő, hogy globális és hazai gazdasági hálózatokból kiszorult települések számára a pusztta létfenntartást biztosítsa. Ezzel pedig, Magyarországon olyan térségek jelennek meg, amelyek léte tartósan a mindenkori központi újraelosztás függvényévé válik, amelyekben mindennemű előre lépés csakis központi forrásokkal valósítható meg. Ilyen kiszolgáltatott térségekben idővel tipikus támogatási hozamváró magatartás alakul(hat) ki. Mint ahogyan ez már meg is jelent ezekben a térségekben, ahol minden fejlesztési elképzelés azzal a mondattal kezdődik, hogy "ha kapunk rá állami támogatást".

Az igazi és tartós megoldás azonban ezekben a térségekben nem a központi újraelosztási rendszer fenntartása, esetleges finomítása, vagy a kiegyenlítő támogatások további növelése. Tartós megoldás csakis:

- ⇒ a saját bevételek növelése, és ennek feltételeként
- ⇒ olyan regionális gazdaságfejlesztési politika megvalósítása, amely elősegíti a ma eltartott és kiszolgáltatott települések bekapcsolódását, integrációját a globális és a hazai gazdasági hálózatokba.

Magyarországon csakis így születhetnek önálló és pénzügyileg is független önkormányzatok, csakis így gyarapodhat azoknak a településeknek a száma, amelyek saját lábukon képesek megélni, és az államra csak annyiban szorulnak, amennyiben az állam rájuk feladatokat ró. Természetesen a jelenleg függő, eltartott helyzetben lévő települések a globális és hazai gazdasági hálózatokba való integrálásuk során nem nélkülözhetik a településrendszer finanszírozási rendszerét. A jelenlegi finanszírozási rendszert azonban gyökeresen át kell alakítani, és alkalmassá kell tenni arra, hogy:

- ⇒ ösztönözze és jutalmazza a saját bevételek növelését, valamint a saját bevételek növeléséért tett telephely- és településfejlesztési törekvéseket, vagyis állítsa vissza a település bevételei és a település fejlesztése közötti közvetlen piaci jellegű kapcsolatot (aminek első lépése a személyi jövedelemadó településen maradó részének a növelése),
- ⇒ az állami hozzájárulások és támogatások körét, - amelyek ma döntően a normatív feladatfinanszírozást szolgálják, - ki kell egészíteni a telephelyi feltételek javítása érdekében végzett fejlesztések részleges finanszírozásával, (ezt ma részben a megyei

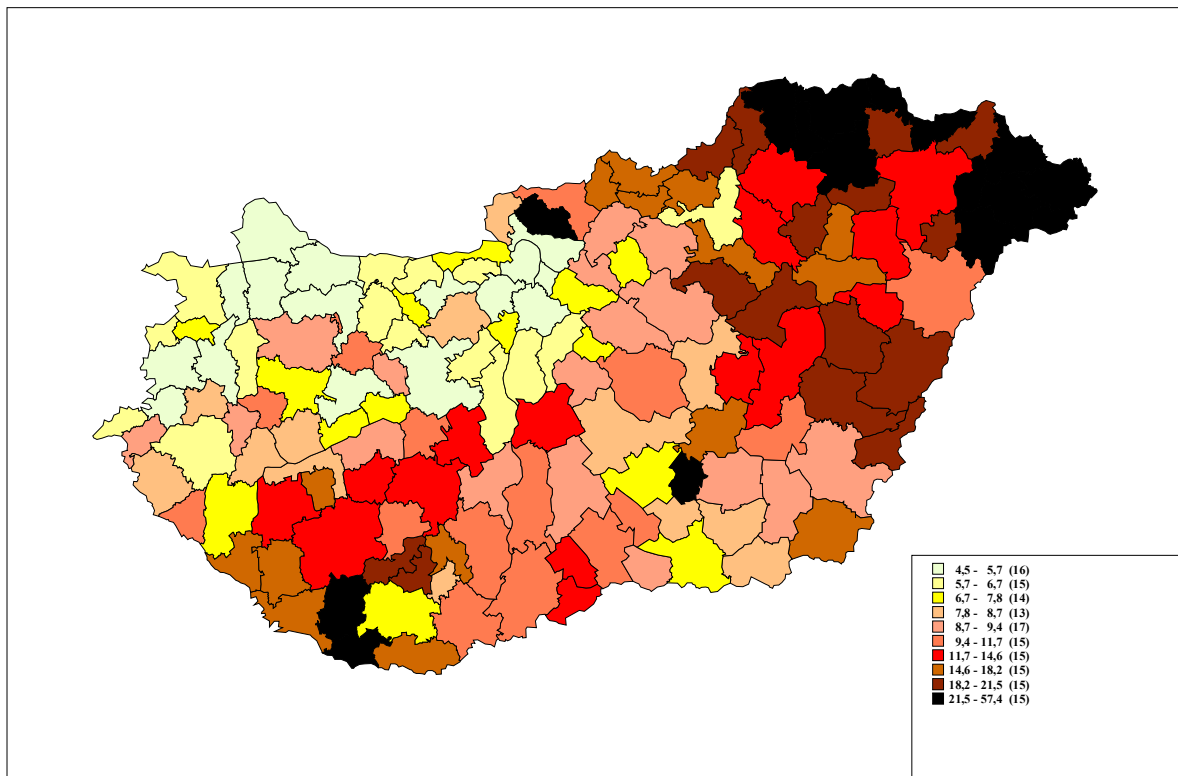
az újraelosztási politika tartós vegetálásra kényszeríti az államtól függő településeket.

a hosszú távon is tartós megoldás a települések globális gazdasági integrációjának elősegítése

az államnak piaci eszközökkel kell ösztönöznie a településeket a saját bevételek növelésére

az állami támogatások terén növelni kell a 09 települések telephelyi

7. térkép: A települési önkormányzatok által nyújtott, egy lakosra vetített társadalom- és szociálpolitikai juttatások nagysága, kistérségek szerint, 2002 (ezer forint/lakos)



Eltartott térségek – eltartott társadalmi rétegek

Magyarországon azoknak a kistérségeknek a földrajzi elhelyezkedése, amelyekben a települések által nyújtott társadalom-és szociálpolitikai juttatások egy lakosra vetítve a legmagasabb értékeket mutatják, szinte teljesen egybe esik azokkal a kistérségekkel, amelyek bevételeiben az állami hozzájárulások és támogatások jelentősen meghaladják az országos átlagot. Így Magyarországon többről van szó annál, minthogy azoknak a kistérségeknek a települései, amelyek kimaradtak a globális, és a hazai gazdasági hálózatokból, mára a központi költségvetés által eltartott településekké váltak. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy nemcsak a települések, hanem az ott élő lakosság is - a magas szociálpolitikai juttatásokon keresztül, - eltartottá vált.

a globális és hazai gazdasági hálózatokból kimaradó térségekben nemcsak az eltartott települések, hanem a piacgazdasági átalakulás vesztesei is koncentrálnak

-
- ¹ Különösen akkor, ha központi kormányzat, - mint tette 2002-ben - kötelező jelleggel és jelentősen emeli közalkalmazottak bérét, majd annak költségeit a települési önkormányzatokra terheli rá.
- ² 2002-ben az 54 milliárd forintnyi címzett és céltámogatásból 9 milliárd forint jutott Borsod-Abaúj-Zemplén megye, 8,5 milliárd Pest megye, 5-5 milliárd Jásznagykun-Szolnok és Veszprém megye településeinek, miközben a Heves megyei települések az összes támogatásból kevesebb, mint 400 millió forinttal részesedtek.
- ³ Az állami hozzájárulás a kistérségek településeinek bevételeiben a legalacsonyabb Budapesten (16,5%), az Érd-Százhalombatta-Budaörsi (22,3), a Körmendi (23,0), a Csepreg-Büki (23,9), a Balatonalmádi (24,1), a Balatonlelle (25,2), a Fonyód-Balatonboglári (25,3), a Kőszegi (25,5), a Veszprémi (25,7), és a Dunakeszi (26,0) kistérségekben.
- ⁴ A legmagasabb, a települések bevételeiben 48%-os arányt is meghaladó állami hozzájárulással rendelkező kistérségek, - a Szobi kistérség kivételével - valamennyien ebben az északkeleti régióban találhatók: Kisvárda-Záhony (50,6%), Berettyóújfalu (49,2), Létavértes (49,2), Baktalórántháza (48,9), Nyírbátor-Máriapócs (48,9), Ózd-Putnok (48,5), Mátészalka-Nagyecséd (48,2), Pétervárasza (48,1).
- ⁵ Így napjainkban a települési önkormányzatok, és különösen a kisfalvak - különböző jogcímenek - széles körű társadalom- és szociálpolitikai támogatásokat, segélyeket, pénzügyi és nem pénzügyi ellátásokat nyújtanak: például a munkanélküliek számára jövedelempótló támogatást, az időskorúak számára járadékot, lakásfenntartási támogatást, továbbá a rászorulóknak rendszeres gyermekvédelmi támogatást, adósságcsökkentési támogatást, részben pedig, finanszírozzák a közgyógyoszer-ellátásokat, a köztemetést, továbbá egyéb természetbeni ellátásokat is nyújthatnak.

-
- ⁶ Egy lakosra vetítve a társadalom- és szociálpolitikai juttatás összege a legmagasabb a Vársárosnaményi (57,4 ezer forint/lakos), a Rétsági (45,1), az Encsi (35,4), a Sellyei (32,6), a Csengeri (30,6), az Edelényi (30,2), a Szikszói (29,4), a Fehérgyarmati (26,9), a Csongrádi (26,9), és a Nyírbátori (25,9) kistérségben.
- ⁷ Egy lakosra vetítve a társadalom- és szociálpolitikai juttatás összege a legalacsonyabb a A Kapuvári (4,6 ezer forint/ lakos), a Veszprémi (4,6), a Csornai (4,6), a Pilisvörösvári (4,9), a Szombathelyi (5,0), a Székesfehérvári (5,0), a Sárvári (5,1), a Dunakeszi (5,2), a Váci (5,3), és a Mosonmagyaróvári (5,3) kistérségekben.

6. A magyar kistérségek versenyképessége

6.1 A kistérségek általános fejlettségi rangsora 1994-2002

Időben tartós egyenlőtlenségek

Az állami újraelosztó politika nemcsak akadályozza a települések saját erőforrásokra támaszkodó fejlődését, de hosszabb időtávra visszatekintve rendkívül alacsony hatékonyságúnak mutatkozik a területi egyenlőtlenségek, a különböző kistérségek közötti fejlődésbeli különbségek tompításában is. Amennyiben ugyanis, a hazai kistérségek pozícióit nézzük az általános fejlettséget megragadó mutatók mentén kirajzolódó rangsorokban, úgy 1994 és 2002 között viszonylag szerény változást láthatunk. Magyarán:

- ⇒ a fejlett térségek tartósan őrzik kedvező helyzetüket,
- ⇒ a fejletlen kistérségek viszont egyre inkább beragadnak a fejletlenség csapdájába.

a fejlett és a fejletlen térségek tartósan őrzik pozícióikat

A kistérségek általános fejlettségének mutatói

A kistérségek általános fejlettségének vizsgálatához öt területről:¹

- ⇒ demográfiai helyzet,
- ⇒ vállalkozások,
- ⇒ jövedelmi viszonyok,
- ⇒ munkanélküliség, és
- ⇒ infrastruktúra,

összesen 16 mutatót vetettünk vizsgálat alá. A 16 mutató alapján a 150 kistérség rangsorban elfoglalt pozícióját, illetve annak változását elemeztük. Az elemzés során a 16 mutatónál egyenként elfoglalt pozíciók átlagával, minden kistérségre egy komplex fejlettségi pozíciót számoltunk ki. Tekintve, hogy a 150 kistérség közül nem találtunk olyan kistérséget, amelyik minden mutató szerint a legalacsonyabb, vagy legmagasabb értéket mutatta volna, ezért a komplex fejlettségi pozíciók 15 és 125 között szóródtak.

A kistérségek fejlettségi rangsora 1994

1994-ben a komplex fejlettségi pozíció alapján az ország (ld. 8. térkép):

- ⇒ legfejlettebb, a mutatók szerinti rangsorokban legelöl álló kistérségei a fővárosi agglomerációban, az ország nyugati határszélén, valamint a Budapest-Balaton tengely mentén koncentráálódtak, míg

- ⇒ a legfejletlenebb kistérségei a Dél-Dunántúlon, valamint - a nagyvárosok kivételével, - a Berettyóújfalú-Tiszafüred- Pétervására vonaltól északkeletre fekvő régióban helyezkedtek el.
- ⇒ A fejlettségi mutatók szerinti rangsorok középső pozícióit foglalták el a Dél-Alföld kistérségei, valamint a nyugat-dunántúli belső periféria kistérségei.

A kistérségek fejlettségi rangsora 1998

1998-ra a komplex fejlettségi pozíció szerint elfoglalt rangsorokban (ld. 9. térkép):

- ⇒ tovább javították helyzetüket a fővárosi agglomeráció kistérségei, ugyanakkor
- ⇒ a Balaton környéki kistérségek már visszaestek a rangsorokban, és
- ⇒ Dél-Dunántúl és Dél-Alföld sok kistérsége is hátrább sorolódott a fejlettségi rangsorokban a korábbi, viszonylag kedvezőtlen pozícióiból.

a kilencvenes évek közepétől a főváros vonzáskörzetének kistérségei folyamatosan javították pozícióikat

A kistérségek fejlettségi rangsora 2002

2002-re a komplex fejlettségi pozíció szerint a kistérségek között kialakult rangsorokban (ld. 10. térkép):

- ⇒ a tágabb értelemben vett fővárosi agglomeráció tovább javította kedvező helyzetét,
- ⇒ a Dunántúl képe a korábbihoz képest töredezettségesebb lett, csupán Budapest-Mosonmagyaróvár tengely, és a nyugati határszél őrizte meg nagyon kedvező helyzetét, ugyanakkor
- ⇒ Dél-Dunántúlon és a Dél-Alföldön stabilizálódott a korábban lecsúszott kistérségek hátrányos pozíciója, és
- ⇒ az ország északkeleti harmadában, - a nagyvárosok kivételével, - szinte egyetlen kistérség sem tudta javítani helyzetét.

Dél-Dunántúl és Dél-Alföld kistérségei fokozatosan visszaestek a kistérségek fejlettségi rangsorában

A kistérségek fejlettségi rangsora 1994-2002

Összességében, az 1994 és 2002 közötti időszakra visszatekintve általános érvénnyel fogalmazható meg, hogy (ld. 11. térkép):

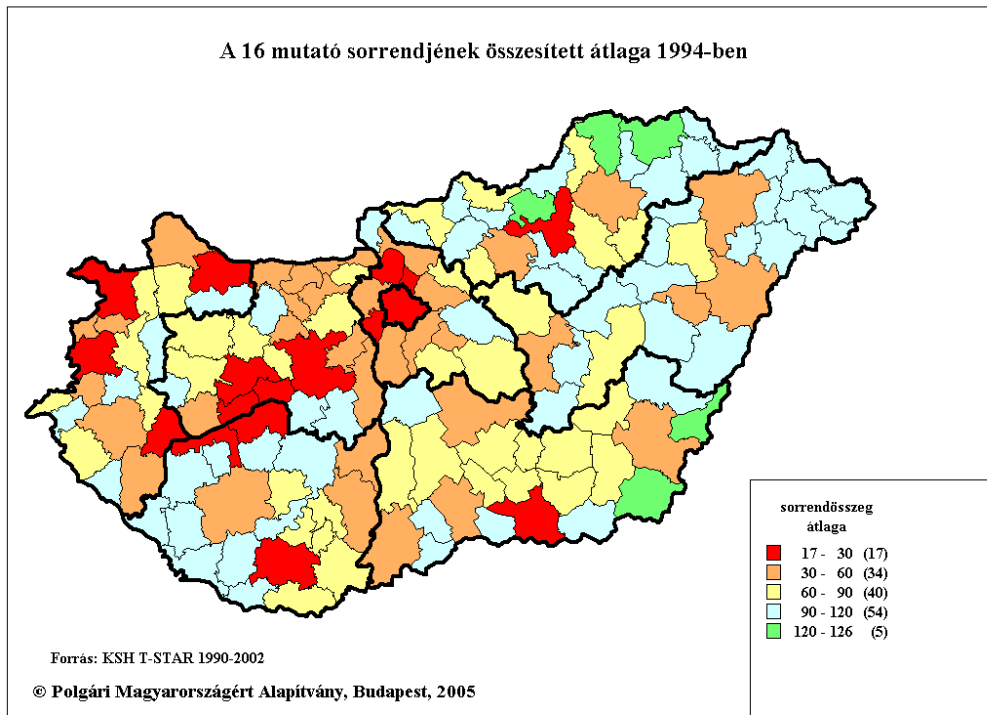
- Nyugat-Dunántúl fejlett kistérségei megőrizték kedvező pozícióikat. Ugyanakkor, ebben a régióban is erős differenciálódás indult el, a Fejér, Győr-Moson-Sopron és Veszprém megye határán fekvő kistérségek kedvezőtlen helyzete stabilizálódott. Úgy tűnik, hogy Nyugat-Dunántúlon, amely a külföldi tőke befektetések első számú célpontjává vált a kilencvenes években, a külföldi befektetők által preferált kistérségekben tovább erősödött a helyi gazdaság, de ennek

húzóhatása már nem terjedt át Nyugat-Dunántúl kevésbé fejlett térségeibe.

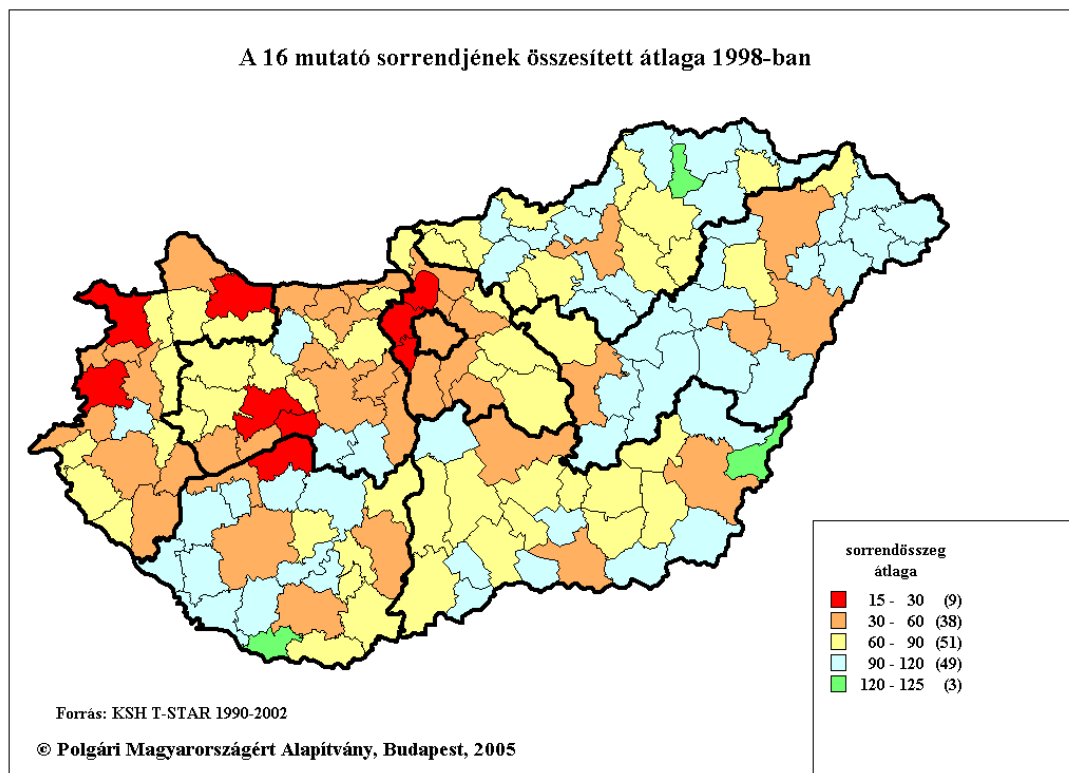
- ⇒ Az elmúlt időszak egyértelmű nyertese a főváros tágabb vonzáskörzete, mind a Duna jobb, mind annak bal partján, vagyis az Alföld irányában. Ez a térség jól kihasználta mind a fővárosból kitelepülő vállalatok adta lehetőségeket, mind pedig, azt, hogy a főváros zsúfoltsága miatt az újonnan betelepülő vállalatok is szívesebben telepedtek le az agglomerációban, mint a fővárosban.
- ⇒ A fejletlen térségek helyzete szintén a stabilizálódás tendenciáját mutatja, az ország északkeleti harmadában fekvő kistérségek a fejlettségi mutatók szerint folyamatosan a rangsorok végén álltak. Tekintve, hogy ez a térség a területfejlesztési politika állandóan kiemelt térsége, ezt a változatlanúságot aligha tarthatjuk fejlesztési politikai sikernek.
- ⇒ Az elmúlt időszak egyértelmű veszteseivé váltak viszont a Dél-Alföld, valamint Dél-Dunántúl kistérségei. Korábban sem nagyon kedvező pozícióikat a különböző mutatók mentén nem tudták megőrizni, egyedül a nagyvárosok, - Pécs és Szeged, - helyzete maradt változatlanul viszonylag kedvező. Félő, hogy a folyamatok folytatódásával az ország északkeleti fejletlen harmada mellé, az ország déli részén egy újabb fejletlen kistérségeket magába foglaló, összefüggő fejletlen zóna alakul ki.

a hagyományos nyugat-keleti fejlődésbeli lejtő mellett egyre erősebben jelenik meg egy észak-déli fejlődésbeli törésvonal

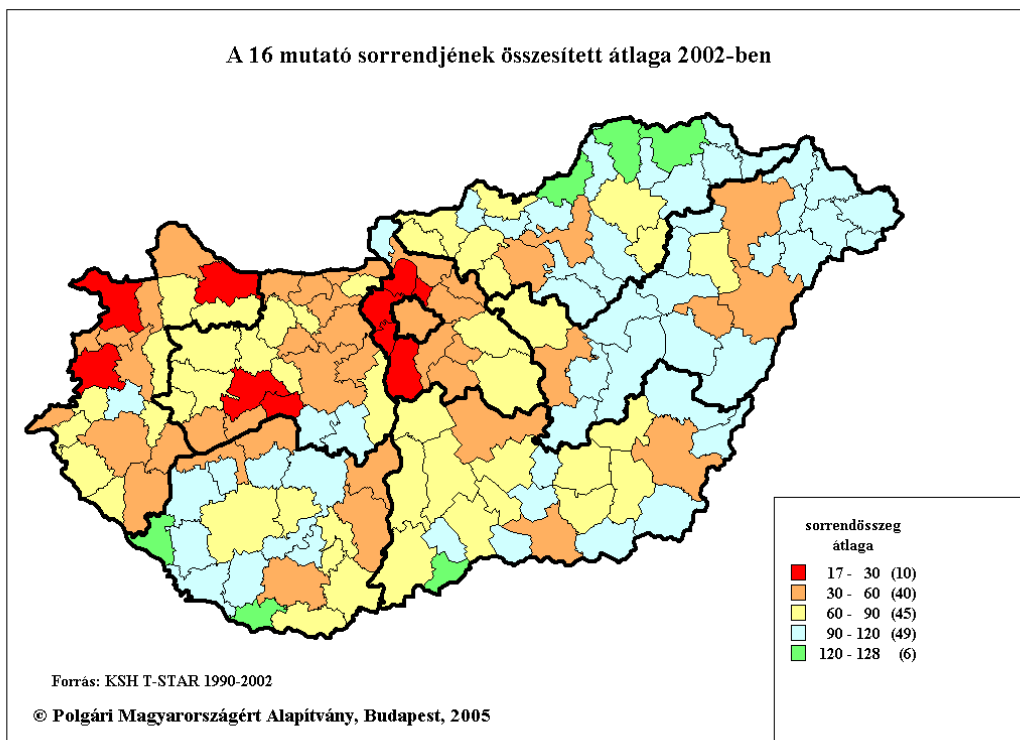
8. térkép: A kistérségek fejlettségi rangsora az általános fejlettségi mutatók alapján, 1994-ben (16 fejlettségi mutató terén elért sorrend átlaga)



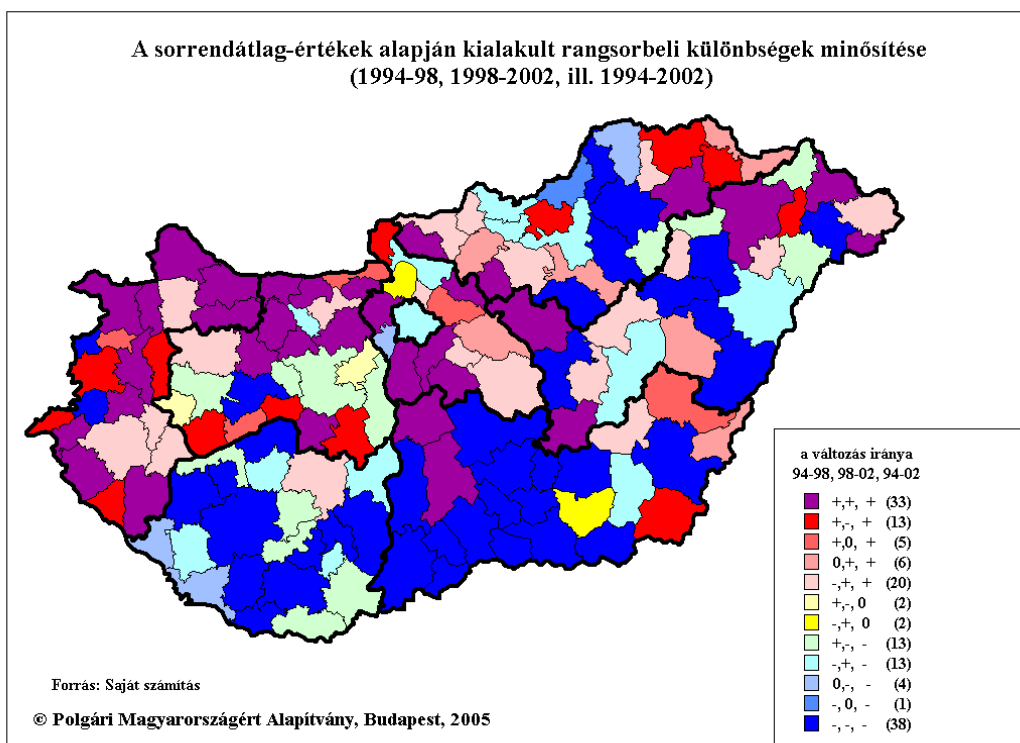
9. térkép: A kistérségek fejlettségi rangsora az általános fejlettségi mutatók alapján, 1998-ban (16 fejlettségi mutató terén elért sorrend átlaga)



10. térkép: A kistérségek fejlettségi rangsora az általános fejlettségi mutatók alapján, 2002-ben (16 fejlettségi mutató terén elért sorrend átlaga)



11. térkép: A kistérségek pozícióinak változása az általános fejlettségi rangsorok szerint 1994-2002 között (16 fejlettségi mutató terén elért sorrend átlaga)



6.2. Kistérségek versenyképessége és a globális hálózatok

A hálózatok szerepe a globalizáció korában

A globalizáció korának gazdasága hálózatokba szerveződik. Amíg a megelőző időszakokban a gazdaság alapegységei a nemzetgazdaságok és a vállalatok voltak, addig ma már ezt a szerepet egyre inkább a termelés globális szintű szerveződési módjai veszik át. Napjaink globális gazdaságában már nem országok és vállalatok, hanem sok országra és a vállalatok sokaságára kiterjedő, egy-egy termék köré rendeződő, *globális léptékben szervezett termelési láncok és hálózatok versenyeznek egymással.*

***a globalizáció
korában a gazdaság
globális léptékű
termelési hálózatokba
szerveződik***

Nagyon leegyszerűsítve a globális termelési lánc:²

- ⇒ egymással munkamegosztásban álló vállalatok és vállalati egységek olyan hálózata, amely
- ⇒ egy-egy termék, vagy termékcsoporthoz előállítására szakosodik,
- ⇒ a termék előállításának teljes folyamatát átfogja (a tervezéstől, a nyersanyagok beszerzésén, az ipari feldolgozáson, a marketingen, az elosztáson és az értékesítésen át, egészen szervizig), és
- ⇒ a láncolat minden egyes eleménél a termékbe anyagi, technológiai vagy szervezési inputok épülnek be, ezek mindegyike *új érték hozzáadásával* növeli a termék értékét.

Ez a láncolat, - és éppen ezért láncolat, - tehát, nemcsak a konkrét gyártási és termelési folyamatokra terjed ki, hanem az áruhoz vezető első lépéstől, azaz a tervezéstől, egészen az utolsó lépésig, azaz az értékesítésig, a termék előállításának valamennyi fontos mozzanatát magába foglalja. Sőt, nemcsak magába foglalja, hanem, - és ez a másik ok, amiért a láncolatról beszélhetünk, - ezeket az elemeket egyúttal egy sajátos hálózattá is szervezi. A termelési lánc egyes elemei nem függetlenek egymástól, közöttük bonyolult kapcsolatok, hatalmi viszonyok alakulnak ki, amelyek szabályozzák az erőforrások hálózaton belüli áramlását.

A láncolat szervezése, vagyis a termék előállítására egymással munkamegosztásban álló vállalatok és vállalati egységek hálózatának a koordinálása, a gyakorlatban rendkívül sokféle kombináció keretében valósulhat meg. Az egyik szélső lehetőség, amikor a termelési lánc teljes

egészét egyetlen vállalat fogja át, a láncolatot egyetlen vállalat szervezeti keretein belül, annak vállalati egységei közötti munkamegosztás formájában építik fel (*vertikális integráció*). Ezzel szemben, a termelési lánc koordinációjának másik szélső lehetősége, amikor a láncolat minden egyes eleménél a szükséges termelési folyamatokat önálló és független, elvileg egymással azonos szinten álló vállalatok végzik el (*horizontális integráció*). A globalizáció korának legnagyobb újdonsága, hogy a termelési láncok egyre inkább az utóbbi módon, a vállalatok közötti munkamegosztás keretében szerveződnek, és a vállalatok közötti munkamegosztás a nemzetgazdasági határokat átlépve globálissá válik.

Magyarország térbeli tagoltsága a globális hálózatok szerint

Egy olyan kicsi és nyitott gazdaságú országban, mint Magyarország, a települések és a kistérségek versenyképessége alapvetően annak függvénye, hogy miként képesek kapcsolódni a globális termelési hálózatokhoz a településen, illetve kistérségben található vállalkozások. Annak alapján pedig, hogy ez a kapcsolódás mennyire sikeres, - ugyancsak nagyon leegyszerűsítve, - Magyarországon három alapvető térségi típust különböztethetünk meg:³

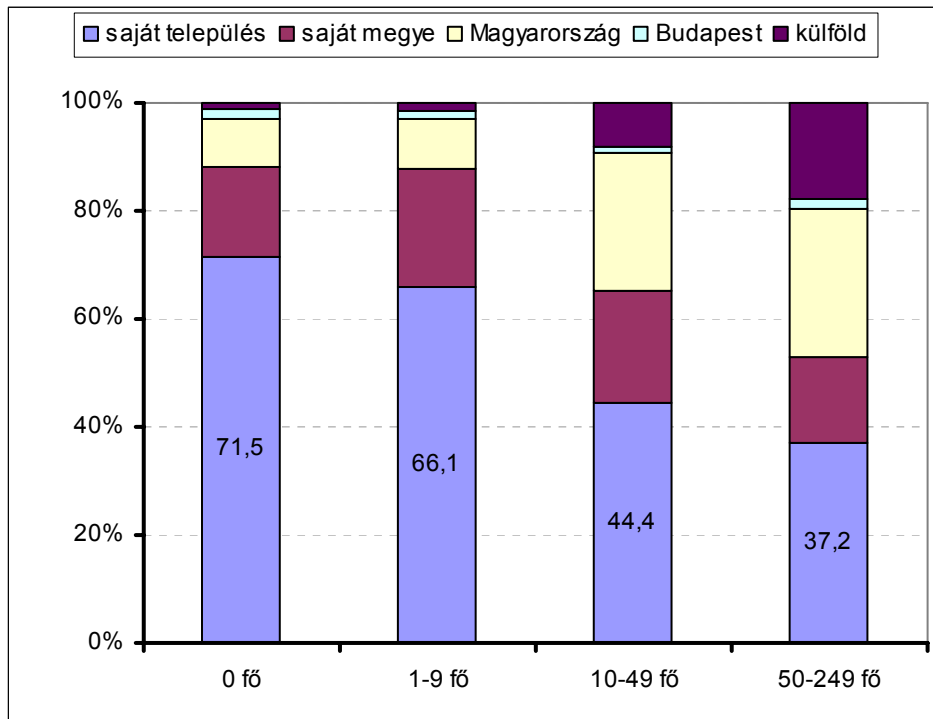
- ⇒ *globális gazdasági hálózatokba integrálódott kistérségek,*
- ⇒ *hazai gazdasági hálózatokba integrálódott kistérségek, valamint*
- ⇒ *a globális és a hazai gazdasági hálózatokból kimaradó kistérségek.*

A kistérségek globális és hazai integrációjának pontos mérését több probléma is nehezíti, mindenképp előtte a statisztikai adatok szűkössége. Kistérségi szinten ugyanis nem olyan fontos adatok, mint a bruttó hazai termékre, vagy a külföldi működő tőke, nem érhetők el. Ezért az alábbiakban a kistérségek globális kötődését alapvetően a kistérségekben található vállalkozások méret nagyság szerinti szerkezetére építjük. A magyarországi vállalkozások körében ugyanis, általános törvényszerűségnek tekinthető, hogy (ld. 24. ábra):

- ⇒ minél nagyobb egy vállalat, annál erősebben kapcsolódik a globális hálózatokhoz, és megfordítva,
- ⇒ minél kisebb egy vállalat annál kisebb a piaci hatóköre, annál gyengébb a globális hálózatokhoz való kötődése.

Magyarország fejlődése szempontjából kulcskérdés, hogy települései és régiói mennyiben képesek hozzákapcsolódni a globális termelési hálózatokhoz

25. ábra: A vállalkozások piaci hatókörének megoszlása a vállalkozások nagysága szerint (megoszlás százalékban)



Forrás: Magyar Gazdaságelemző Intézet

*a kisvállalatok
globális kötődése
gyenge,
a közepes és
nagyvállalatok
globális kötődése
erős*

Az önfoglalkoztató vállalkozások, és a tíz főnél kevesebbet foglalkoztató mikrovállalkozások számára már Budapest is szinte elérhetetlen piacnak tűnik, értékesítésükben csupán kevesebb, mint két százalékkal részesedik a főváros, ezzel szemben termékeik több mint kétharmadát a saját településen, vagyis a vállalat telephelyén értékesítik. A kisvállalkozások már a tágabb hazai piacra termelnek, - termékeik 45%-át már a saját településen kívül, vagyis a megyében, vagy Magyarország más térségeiben értékesítik, - és így erősen integrálódnak a hazai termelési hálózatokba. A közepes, - ötvennél több, de 250 kevesebb foglalkoztatotti létszámmal dolgozó - vállalatoknál pedig, a saját településen való értékesítés aránya már egyharmadra csökken, ezzel szemben termékeik 18%-át külföldön értékesítik. A középvállalati méretnél tehát, elindul a globális hálózatokhoz való integráció folyamata, ami a nagyvállalatoknál értelemszerűen tovább mélyül.

Ebből az általános szabályszerűségből kiindulva a kistérségek globális kötődésének vizsgálatát öt olyan mutatóra építettük, amelyek az adott

térségen belül jelzik, hogy a vállalati szerkezetet mennyiben dominálják a globális hálózatokhoz kapcsolódó nagyvállalatok, illetve a hazai hálózatokhoz kapcsolódó kisvállalatok.⁴

A hazai kistérségek globális kötődése

Magyarország kistérségei a globális kötődés alapján élesen tagolódnak (ld. 12. térkép):

- ⇒ a *szigetszerű modernizációt* jól jelzi, hogy a *globális* gazdasági hálózatokba bekapcsolódott kistérségek viszonylag mozaikszerűen helyezkednek el az országban. Így az általános fejlettségi pozíció szerint fejletlen vagy leszakadó térségekben is találunk néhány globális hálózatba kapcsolt szigetet, mindenek előtt a nagyvárosokat (Pécs, Szeged, Szolnok, Kecskemét, Debrecen, Miskolc). A növekedési pólusok megerősítését szorgalmazó, javarészt szocialista-szociáldemokrata alapvetésű újraelosztási területfejlesztési politika kudarcát mutatja azonban, hogy ezeket a modernizációs szigeteket közvetlenül többnyire a globális és a hazai hálózatokból kimaradó kistérségek veszik körül.
- ⇒ a szigetszerű modernizáció ellenére, viszonylag élesen kirajzolódik két globálisan integrált folyosó, a *Budapest-Mosonmagyaróvár-tengely*, és a *Budapest-Balaton-tengely*. Sőt ma már, Budapest tágabb vonzáskörzetében a két tengely összeolvadása figyelhető meg.
- ⇒ a *hazai* gazdasági hálózatokba bekapcsolódott kistérségek között szintén kirajzolódnak összefüggő *zónák*, részben a Budapest-Mosonmagyaróvár, és a Budapest-Balaton-tengely között, részben a főváros Alföld felé nyúló vonzáskörzetében, valamint a Duna vonalán. Ezek a kistérségek komoly eséllyel rendelkeznek arra, hogy idővel a globális hálózatok részévé váljanak.
- ⇒ ugyancsak összefüggő övezetet képeznek a hazai hálózatokhoz kötődő kistérségek az Alföldön, a Dél-Alföldön Békés megyében, valamint Debrecen-Nyíregyháza tengelyen. Ezek a zónák azonban, ma még meglehetősen elszigeteltek a globális hálózatokba bevont térségektől, így jövőbeni fejlődési irányuk még nagyon kérdéses.
- ⇒ a globális és a hazai gazdasági hálózatokból *kimaradó térségek*, mint egy kigyóvonalat követve szövi át az ország keleti részét, és Dél-Dunántúlt. Koncentrációjuk étség kívül az ország fejletlen északkeleti térségében a legerősebb, de a Dunántúl déli határvidékei

globálisan integrált szigetek az ország keleti részén

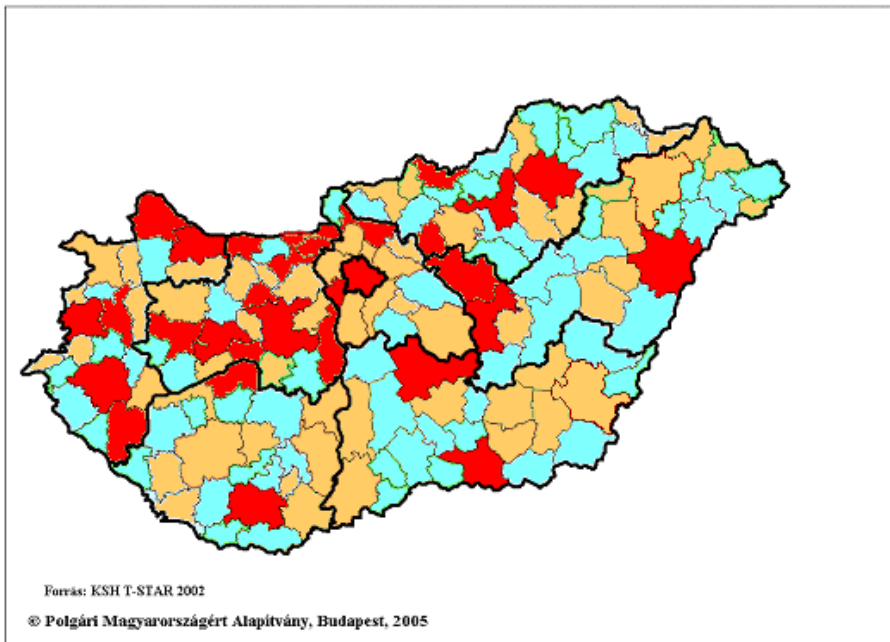
globálisan integrált tengelyek az ország nyugati felében

a hálózatokból kimaradt térségek legnagyobb problémája a

is, - a határ közelsége ellenére, - nem képesek bekapcsolódni a globális, vagy a hazai gazdasági hálózatokba. Globális és hazai integrációjukat első sorban a *közlekedési elérhetőségük* nehezíti, ezek a kistérségek többnyire 150-200 kilométernyi távolságra találhatók Budapeستől, ahova ma még nem vezet gyorsforgalmi autópút. Ezért a globális és hazai gazdasági hálózatokból kimaradó kistérségek fejlesztésének vélhetően a legjobb útja, nem a források újraelosztása, hanem közlekedési elérhetőség, - ld. autópályák, - javítása.

*közlekedési
elérhetőség*

12. térkép: Magyarország regionális tagoltsága a kistérségek globális kötődése szerint (2002)



*a globális integráció
területi képét a
szigetszerű integráció
és a közlekedési
elérhetőség alakítja*

Jelmagyarázat:

- globális hálózatba** bekapcsolódott térségek
- hazai hálózatba** bekapcsolódott térségek
- hálózatokból kimaradt** térségek

Kistérségek fejlettsége és globális integrálódása

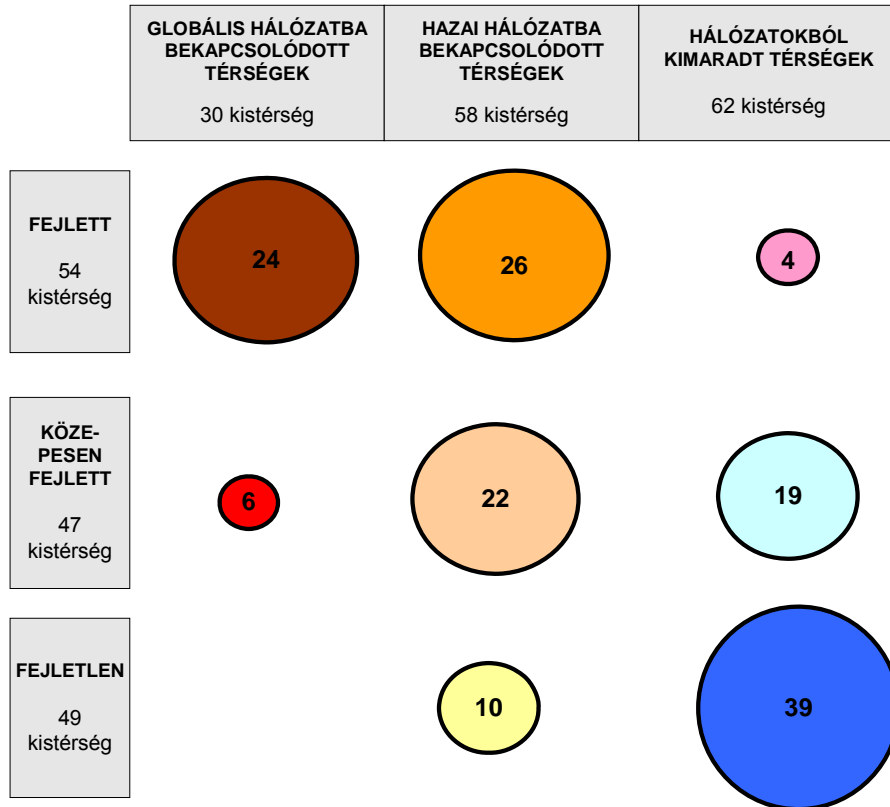
A kistérségek globális kötődése részben fedi, részben pedig, metszi a kistérségek általános fejlettsége szerinti földrajzi tagolódást (ld. 25. ábra):

- ⇒ A *fejlett térségek* között szinte fele-fele arányban találunk globális, vagy hazai gazdasági hálózatokba bekapcsolódott térségeket.
- ⇒ A *közepesen fejlett térségeknél* azonban már fordított a helyzet, ebben a csoportban szinte ismét fele-fele arányban, hazai hálózatokhoz kapcsolódó kistérségek, vagy azokból kimaradó kistérségek találhatóak. A mai közepesen fejlett kistérségek csoportja tehát, meglehetősen bizonytalan helyzetben van, - az összesen 47 közepesen fejlett kistérségből mindössze hat rendelkezik globális kötődéssel, - és nagyon is kérdéses, hogy azok a kistérségek, amelyek ma a hazai hálózatokhoz kapcsolódnak képesek a jövőben a globális hálózatokhoz hozzákapcsolódni, illetve a kimaradók a hazai hálózatokhoz integrálódni.
- ⇒ A *fejletlen kistérségek* több mint háromnegyede olyan kistérség, amely kimaradt a globális és a helyi hálózatokból. Fejletlenségüknek pedig, egyaránt oka és következménye ez a helyzet. Ezért fejlesztésük alapvető iránya a hazai hálózatokba való mielőbbi integrálás lehet.
- ⇒ A *fejlesztési potenciál* szerint két kritikus csoport mutatkozik: az egyik a fejlett, de csak a hazai hálózatokba integrálódott kistérségek csoportja (26 kistérség), a másik a közepesen fejlett, de a hálózatokból kimaradt kistérségek csoportja (19 kistérség). Ezeknél a kistérségeknél ugyanis az általános fejlettség a mainál nagyobb globális, illetve hazai kötődést tenne lehetővé. Valószínű, hogy egy célzott központi fejlesztéspolitika éppen ezeknél a térségeknél érhetne el viszonylag gyorsan látványos eredményt, billenthetné át a kistérségeket egy fejlettebb gazdasági hálózatba, és ezáltal idővel egy magasabb fejlettségi kategóriába.

fejlett térségek erős globális kötődéssel

fejletlen térségek gyenge globális kötődéssel

26. ábra: A kistérségek tagoltsága az általános fejlettség, valamint a globális és hazai gazdasági hálózatokhoz való kötődés szerint (csoportok a kistérségek számával)



egy célzott fejlesztéspolitika a fejlett, de csak a hazai hálózatokba integrálódott, valamint a közepesen fejlett, de a hálózatokból kimaradt térségekben érhet el rövid idő alatt jelentős eredményeket

Területileg a hazai kistérségek az általános fejlettség és a globális kötődés szerint viszonylag jól elkülöníthető zónák formájában tagolják az országot (ld. 13. térkép):

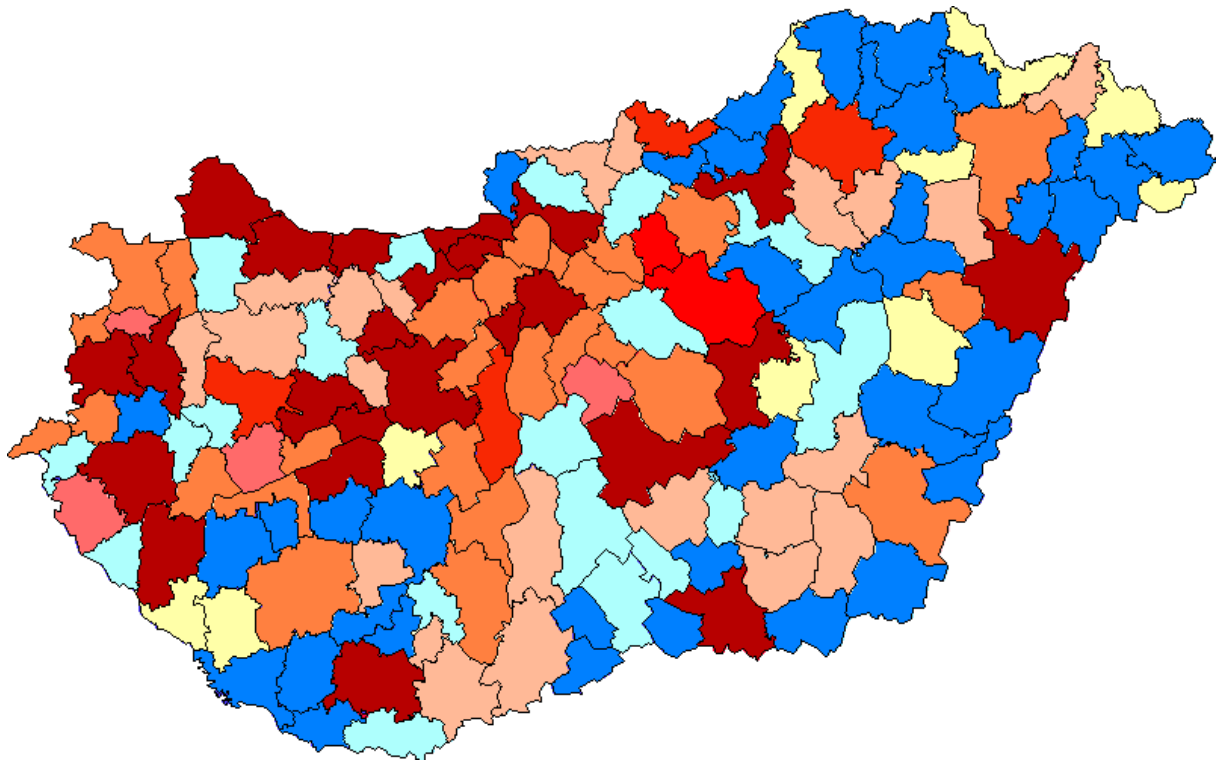
- ⇒ A *fejlett és globális hálózatokba* bekapcsolódott kistérségek földrajzi elhelyezkedése követi a szigetszerű modernizációt, ilyen térségekkel egyrészt a Dunántúlon, a Budapest-Mosonmagyaróvár, és a Budapest-Balaton-tengely mentén, valamint a Duna vonalától keletre néhány nagyvárosnál találkozhatunk,
- ⇒ A *közepesen fejlett és a hazai hálózatokhoz kapcsolódó* kistérségek térségei övezetei a Budapest-Mosonmagyaróvár, és a Budapest-Balaton-tengely között, valamint a Dél-Alföldön (Békés megyében) és a Duna déli szakaszán helyezkednek el. Noha az első zóna közvetlenül a globálisan integrált tengelyek között húzódik, eddig globális integrációja elmaradt, valószínűleg célzott fejlesztéspolitika

kell ahhoz, hogy ezeknek a térségeknek a globális integrációja felgyorsuljon (pl. a regionális klaszterek támogatása). Hasonlóképpen a másik két zónának is, - Budapesttől távoli fekvésük miatt, - ma kevés az esélyük arra, hogy a globális hálózatokhoz integrálódjanak.

- ⇒ *A fejletlen és a hálózatokból kimaradt kistérségek* több döntően a keleti országrészre, ezen belül is határvidékekre koncentrálódnak. Északon Pétervárártól, keleten Csengeren át, délen Makóig szinten összefüggő övezetet alkotnak. A másik összefüggő övezet Baranya, Tolna, és Somogy megye határain húzódik. Ezeknek a térségeknek gazdasági integrációját, - miként földrajzi elhelyezkedésük is mutatja, - csak a közlekedési elérhetőség javítása segítheti érdemben.
- ⇒ *A fejlesztési potenciál* szerint két kritikus csoport, - a fejlett, de csak a hazai hálózatokba integrálódott kistérségek csoportja, valamint a közepesen fejlett, de a hálózatokból kimaradt kistérségek csoportja, - földrajzilag szintén erősen koncentrálódnak. A fejlett, de csak a hazai hálózatokba integrálódott kistérségek csoportjához tartozó kistérségek javarészt a főváros (keleti) vonzáskörzetében található, és célzott fejlesztéspolitikával globális integrációjuk, viszonylag rövid idő alatt felgyorsítható. A közepesen fejlett, de a hálózatokból kimaradt kistérségek csoportjához tartozó kistérségek az Alföld déli és középső területén helyezkednek el, számukra valószínűleg szintén egy célzott fejlesztéspolitika segíthetné elő a gazdasági integrációt. Mindkét térség közös jellemzője tehát, hogy a fejlettség oldaláról adottak a feltételek egy magasabb színvonalú gazdasági integrációhoz, ehhez azonban, pótlólagos külső forrásokra van szükségük.

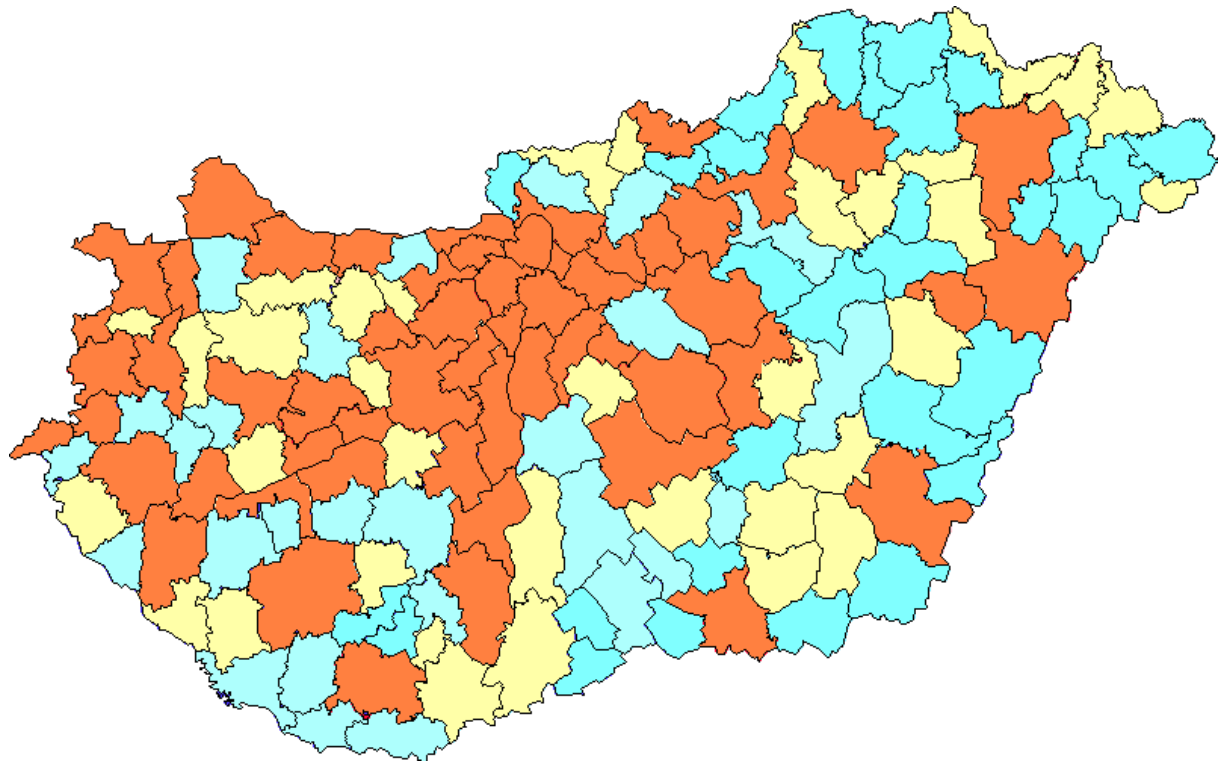
a ma fejletlen, vagy közepesen fejlett térségekben a fejlesztéspolitika a globális hálózatokhoz való kapcsolódás elősegítésével érhet el sikereket

13. térkép: Magyarország regionális tagoltsága a kistérségek általános fejlettsége és globális kötődése szerint (2002)



- globális hálózatba bekapcsolódott és fejlett** térségek (24)
- globális hálózatba bekapcsolódott és közepesen fejlett** térségek (6)
- hazai hálózatba bekapcsolódott és fejlett** térségek (26)
- hazai hálózatba bekapcsolódott és közepesen fejlett** térségek (22)
- hazai hálózatba bekapcsolódott és fejletlen** térségek (10)
- hálózatokból kimaradt és fejlett** térségek (4)
- hálózatokból kimaradt és közepesen fejlett** térségek (19)
- hálózatokból kimaradt és fejletlen** térségek(39)

14. térkép: Magyarország regionális tagoltsága a kistérségek általános fejlettsége és globális kötődése szerint (2002)



- globális és hazai hálózatba bekapcsolódott fejlett és közepesen fejlett térségek**
- hazai hálózatba bekapcsolódott közepesen fejlett és fejletlen térségek**
- hálózatokból kimaradt közepesen fejlett és fejletlen térségek**

Magyarország kistérségeinek sorrendje és a fejlettségi különbségek 1994-2002 között a NÖVEKEDÉS ÜTEME SZERINT

	Dinamikusan fejlődő és fejlett kistérségek (sorrend alapján 1-30 között 2002-ben)	Fejlett kistérségek (sorrend alapján 31-59 között 2002-ben)	Közepesen fejlett kistérségek (sorrend alapján 60-89 között 2002-ben)	Elmaradott kistérségek (sorrend alapján 90-119 között 2002-ben)	Legelmaradottabb kistérségek (sorrend alapján 120-150 között 2002-ben)
A növekedés üteme magas (18-28 helyet ugrott előre 1994-2002 között)	Ráckevei Tatai Dabasi Ráckevei Tatai	Aszódi Lenti Bicskei Dorogi Sárvári	Téti Nagykátai Kisbéri Jászberényi Pásztói Celldömölki Zalaszentgróti	Csengeri Vasvári Letenyei Vásárosnaményi Fehérgyarmati	
	Gödöllői Gyáli Pilisvörösvári Komáromi Csepregi	Monori Móri Nagykanizsai Kapunvári	Hatvani Kiskőrösi Zirci Rétáagi	Szécésényi Füzesabonyi Óriszentpéteri Nagykállói Sárospataki Kunszentmiklósi Szerencsi	Kunszentnándori Tiszafüredi Polgári Pétervásári Sátoraljaújhegyi Törökszentmiklósi Sárbogárdi Baktalórántházi
A növekedés üteme jelentős (9-18 helyet ugrott előre 1994-2002 között)	Mosonmagyaróvári Esztergomi Győri Szombathelyi Keszthelyi Balatonfüredi Soproni Balatonalmádi Dunakeszi Zalaegerszei	Nyíregyházi Pápai Tapolcai Szarvasi Tatabányai Szentgotthárdi Ceglédi Gyöngyösi	Balassagyarmati Csornai	Tamási Enyingi Szobi Püspökladányi	Sarkadi Mezőkovácsházi Encsi Szeghalmi Szikszói
	Lassú növekedés vagy stagnálás (0-9 helyet ugrott előre 1994-2002 között)				

	Dinamikusan fejlődő és fejletti kistérségek (sorrend alapján 1-30 között 2002-ben)	Fejletti kistérségek (sorrend alapján 31-59 között 2002-ben)	Közepesen fejletti kistérségek (sorrend alapján 60-89 között 2002-ben)	Elmaradott kistérségek (sorrend alapján 90-119 között 2002-ben)	Legelmaradottabb kistérségek (sorrend alapján 120-150 között 2002-ben)
Lassú csökkenés vagy stagnálás (0-8 helyet esett vissza 1994-2002 között)	Szentendre Gárdonyi Budapest Budapest Székesfehérvári Váci Veszprémi Egri	Hódmezővásárhelyi Paksi Szolnoki	Mohácsi Pécsvárad Tiszaujvárosi Várpalotai Ajakai	Súmegi Dombóvári Kisvárdai	Sásdi Nyírbátori Edelényi Hevesi Sellyei Csurgói
A visszaesés üteme jelentős (9-16 helyet esett vissza 1994-2002 között)	Fonyódi Kecskeméti Siófoki	Szekszárdi Körömend Kőszegi Debreceni	Bonyhádi Orosházi Kiskunmajsai Kalocsai Kiskunhalasi	Nagyatádi Makói Mátészalkai Tiszavasvári Mezőkövesdi Hajdúszörményi Karcagi	Jánoshalmi Berettyóújfalui Tabi Ózdi Bácsalmási
A visszaesés üteme magas (16-25) helyet esett vissza 1994-2002 között)	Pécsi	Békéscsabai Dunaujvárosi Szegedi Hajdúszoboszlói Kaposvári	Siklói Szentesi Bajai Salgótarjáni Oroszlányi Miskolci Kiskunfélegyházi	Barcsi Csongrádi Komló Kazinycbarcikai	Balmazújvárosi Bátontérenyei Lengyeltóti Marcali Szigetvári Kisteleki Mórahalmi

Magyarország regionális tagoltsága a kistérségek általános fejlettsége és globális kötődése szerint (2002)

	Globális gazdasági hálózatokba bekapcsolódott térségek	Helyi gazdasági hálózatba bekapcsolódott térségek	Hálózatokból kimaradó térségek
Fejlett térségek	<p>Balatonalmádi</p> <p>Budaörsi</p> <p>Budapest</p> <p>Debreceni</p> <p>Dorogi</p> <p>Egri</p> <p>Esztergomi</p> <p>Győri</p> <p>Kecskeméti</p> <p>Komáromi</p> <p>Móri</p> <p>Mosonmagyaróvári</p> <p>Nagykanizsai</p> <p>Pécsi</p> <p>Sárvári</p> <p>Siófoki</p> <p>Szegedi</p> <p>Székesfehérvári</p> <p>Szolnoki</p> <p>Szombathelyi</p> <p>Tatabányai</p> <p>Váci</p> <p>Veszprémi</p> <p>Zalaegerszegi</p>	<p>Aszódi</p> <p>Balatonfüredi</p> <p>Békéscsabai</p> <p>Bicskei</p> <p>Ceglédi</p> <p>Dunakeszi</p> <p>Fonyódi</p> <p>Gárdonyi</p> <p>Gödöllői</p> <p>Gyáli</p> <p>Gyöngyösi</p> <p>Hajdúszoboszlói</p> <p>Kaposvári</p> <p>Kapuvári</p> <p>Keszthelyi</p> <p>Körmendi</p> <p>Kőszegi</p> <p>Monori</p> <p>Nyíregyházi</p> <p>Paksi</p> <p>Pilisvörösvári</p> <p>Ráckevei</p> <p>Soproni</p> <p>Szekszárdi</p> <p>Szentendrei</p> <p>Szentgotthárdi</p>	<p>Csepregi</p> <p>Dabasi</p> <p>Lenti</p> <p>Tapolcai</p>

	Globális gazdasági hálózatokba bekapcsolódott térségek	Helyi gazdasági hálózatba bekapcsolódott térségek	Hálózatokból kimaradó térségek	
Közepesen fejlett térségek	<p>Ajkai Dunaújvárosi Hatvani Jászberényi Miskolci Salgótarján</p>	<p>Bajai Balassagyarmati Cellőmölki Dombóvári Hajdúböszörményi Hódmezővásárhelyi Kalooc sai Kisbéri Kiskunfélegyházi Kisvárdai Mezőkövesdi</p>	<p>Mohácsi Orosházi Oroszlányi Pápai Pécsvárad i Szarvasi Szécsényi Szentesi Téti Tiszaújvárosi Várpalotai</p>	<p>Bonyhádi Csongrádi Csornai Füzesabonyi Karcagi Kiskőrösi Kiskunhalasi Kiskunmajsai Kunszentmiklósi Letenyei</p> <p>Nagykátai Őriszentpéteri Pásztói Rétsági Siklói Sümegi Tatai Zalaszentgróti Zirci</p>

	Globális gazdasági hálózatokba bekapcsolódott térségek	Helyi gazdasági hálózatba bekapcsolódott térségek	Hálózatokból kimaradó térségek
Fejletlen térségek		<p>Barcsi Csongeri Enyingi Kazincbarcikai Nagyatádi Püspökladányi Sátoraljaújhegyi Tiszavasvári Törökszentmiklósi Vásárosnaményi</p>	<p>Bácsalmási Baktalórántházi Balmazújvárosi Bátonyterenyei Berettyóújfalvai Csurgói Edelényi Encsi Fehégyarmati Hevesi Jánoshalmi Kisteleki Komlói Kunszentmártoni Lengyeltóti Makói Marcali Mátészalkai Mezőkovácsházi Mórhalmi</p> <p>Nagykállói Nyírbátori Ózdi Pétervásári Polgári Sárbogárdi Sarkadi Sárospataki Sásdi Sellyei Szegehalmi Szerencsi Szigetvári Szikszói Szobi Tabi, Tamási Tamási Tiszafüredi Vasvári</p>

-
- ¹ A kistérségek általános fejlettségének vizsgálatába bevont mutatók:
- *demográfiai mutatók*: népsűrűség, ezer lakosra jutó vándorlási egyenleg, a 60 évesnél idősebb állandó népesség aránya az össznépeességben,
 - *vállalkozások*: ezer lakosra jutó regisztrált jogi személyiségű gazdasági szervezetek száma, ezer lakosra jutó egyéni vállalkozások száma, egy főre jutó hozzáadott érték az átlagos statisztikai létszámra vetítve, ezer lakosra jutó kereskedelmi szálláshelyeken töltött vendégéjszakák száma
 - *jövedelmi viszonyok*: egy állandó lakosra jutó adóköteles jövedelem, épített új lakások aránya a lakásállományban, ezer lakosra jutó személygépkocsik száma
 - *munkanélküliség*: regisztrált munkanélküliek aránya a 18-59 éves népességben, a tartós (180 napon túli) munkanélküliek aránya a munkanélkülieken belül,
 - *infrastruktúra*: ezer lakosra jutó telefon főállomások száma, egy kilométer vízvezeték-hálózatra jutó csatornahálózat hossza, a vezetékes gázt fogyasztó háztartások aránya a lakásállományban, ezer lakosra jutó kiskereskedelmi boltok száma.
- ² A közgazdasági szakirodalomban a globális termelési láncokra, - enyhe tartalmi eltérésekkel, - többféle elnevezés honosodott meg: *értéklánc* ('value chain, Michael Porter), *globális termelési hálózat* ('global production network', Peter Dicken), *globális áruhánc* ('global commodity chain', Gary Gereffi). A globális termelési láncokhoz és hálózatokhoz bővebben lásd:
- DICKEN, Peter (1998) *Global Shift. Transforming the World Economy. Third Edition*, Paul Chapman, London.
 - GEREFFI, Gerry - KORZENIEWICZ, Miguel (Eds.) (1994) *Commodity Chains and Global Capitalism*. Praeger, Westport, CT.
 - PORTER, Michael E. (1993) *Versenysztratégia*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- ³ A hazai térségek globális hálózatok való kapcsolódásának és versenyképességének összefüggéseiről bővebben lásd:
- ENYEDI György (2004) *Regionális folyamatok a poszt-szocialista Magyarországon*. Magyar Tudomány, szeptember.
 - LENGYEL Imre (2003) *Verseny és területi fejlődés: térségek versenyképessége Magyarországon*. JAETPress, Szeged.
- ⁴ A kistérségek globális kötődését az alábbi mutatók segítségével vizsgáltuk:
- a települési önkormányzatok adóbevételei,
 - a 250 fő feletti foglalkoztatotti létszámmal rendelkező vállalkozások száma,
 - a működő részvénytársaságok száma,
 - a száz közepes vállalkozásra (50-249 foglalkoztatott) jutó nagyvállalatok (250 és nagyobb foglalkoztatotti létszámmal) száma,
 - a száz kisvállalkozásra (10-49 foglalkoztatott) jutó nagyvállalatok (250 és nagyobb foglalkoztatotti létszámmal) száma.