

makroléptékű vizsgálati módszereket alkalmaz a szerző. Megállapítása szerint az emberi települések – különösen a nagyvárosok okozta környezetváltozás hatása mindhárom szférában jelentős. Rámutat arra, hogy a közlekedési pályák építése viszonylag kis területsávon, de annál számottevőbb anyagkicserélődéssel járt. Kiemeli, hogy a mezőgazdaság különböző ágai (a szőlőművelés, birkalegeltetés és a földművelés, stb.) különböző kitettségi helyeken, más-más módon, de mégis komplexen hatnak a lejtők lepusztulására és a korrelatív üledékek felhalmozódására. Feltétlenül figyelemre méltó a terület határvonalait képező Duna és Dráva hosszának felére csökkenése és az, hogy az utóbbi évtizedekben már ezen a területen találjuk a hazai halastavak és víztározók közel egyharmadát.

A negyedik fejezet – a szintézis – az antropogén hatások főbb jellegzetességeinek a leírásával kezdődik. *Fontos megállapítás, hogy mindenféle antropogén beavatkozás a „társadalmi gazdasági alakulat igényeinek megfelelően*

*alakul*”. Területenként rendszerezi az antropogén folyamatokat és azok következményeit. Kár, hogy a szintézisben tényszerűen közölt, feltehetően becslés alapján történt megállapításokat nem fejti ki bővebben, így ezek megértése nehézséget okoz.

Végül a PÉCSI M.–SOMOGYI S.–JAKUCS P. által 1972-ben közölt tájtipológiai rendszer bontásával az antropogén hatások komplex területi típusait ökológiai alapokra épülő rendszerbe foglalja.

A könyvet hét oldalnyi forrásmunka és közel 30 oldalas függelék zárja, amely tartalmazza az egyes ábrákhoz tartozó jelkulcsokat is.

E gazdagon illusztrált, nagy adatbázisra épülő, az ismereteket jól rendszerező, korszerű mondanivalójú átfogó munkát a környezeti problémák iránt érdeklődő olvasók, kutatók, területi tervezők és földrajztanárok egyaránt haszonnal forgathatják.

CSORDÁS LÁSZLÓ

## GEMEINDEN IN DER WIRTSCHAFTSPOLITIK

(Krista West szerk.)

(A kommunális pénzügy- és gazdaságpolitika lehetőségei és korlátai lassuló gazdasági növekedés mellett. Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum. Wien, 1985. 98 p.)

A bécsi Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum (KDZ) kiadványainak sorát gazdagítja a fenti címet viselő könyvecske. Az Intézet fennállásának 15 éves évfordulója adott alkalmat a konferencia megrendezésére, majd az ott elhangzott előadások egy kötetben történő megjelentetésére. Ausztria és a Német Szövetségi Köztársaság szövetségi, illetve községi vezetői, valamint a téma elméleti szakemberei gyűltek össze. A tanácskozás témája a községnek<sup>1</sup> a helyi és az állami gazdaságpolitikában betöltött szerepe volt. A téma időszerűségét – úgy vélem – nem szükséges külön indokolni. Éppen ezért helyénvalónak érzem a magyar viszonyokkal való öszvesztést és némi kitekintést.

Az előadások elméleti kiindulópontja a köz-

ségek, mint helyi önkormányzatok pénzügyi és egyúttal gazdaságpolitikai mozgásterének a hetvenes évektől kezdődő, majd a nyolcvanas években fokozódó beszűkülése.

Az előadók többsége a krízishelyzet kialakulását az olajárrobbanások időpontjához kötötte. Napjainkra pedig Keleten és Nyugaton is jellemzővé vált a helyi bevételi források apadása, anélkül, hogy a helyi feladatok csökkentek volna.

A szerzők a községek pénzügyi mozgásteré visszaszerzésének lehetőségeit kutatják; érzékelik mind szövetségi, mind regionális viszonylatban a területi különbségek elmélyülését; vizsgálják – megváltozott feltételek között – a községi szolgáltatások és a gazdasági támogatási rendszer helyzetét; taglalják a foglal-

koztatáspolitikai gondokat, illetve a munkaerőpiac kérdéseit; s keresik a megoldást, miként állítható a területi tervezés, mint eszköz a takarékoság szolgálatába. A KDZ kiadványa komplex szemléletével a községet nem szakítja ki a nemzetgazdaság egészéből, sőt az azzal való kölcsönhatásra koncentrálna. A tőkés központi gazdaságpolitika hármas feladatkörének megvalósításában – a növekedési – és struktúrapolitikában, a foglalkoztatást stabilizáló politikában, valamint az elosztási politikában – lényegi szerepet jelöl ki a községek számára.

A német, illetve osztrák község esetében adottnak kell vennünk az önkormányzatiságot, amelyet hazai megfelelője a tanács, hosszú ideje csak töredékesen tudott megvalósítani. Ott ez többet is, mást is takar. A község, város vagy éppen községközösség mint vállalkozó, mint munkaadó és mint szubvencionáló saját jogok gyakorlója. Átfogó kommunális pénzügyi autonómia alanyként ellátási feladatait és infrastrukturális beruházásait decentralizáltan maga tervezi, finanszírozza és hajtja végre. Paradox módon a gazdaságilag magasan fejlett államokban éppen a községek növekvő gazdasági és társadalmi kiterjeszkedése cáfolja meg a teljesen autonóm községi pénzügyi politika lehetőségét. *Weisbrod*<sup>2</sup> szerint az említett autonómia korlátját jelenti, hogy a decentralizált döntés az ellátás hiányosságaihoz vezet. Ez annak feltételezéséből ered, hogy a községek a maximális jólétre törekedve infrastruktúra-politikájukat úgy alakítják, hogy az intézmények maximális kihasználtsága a beruházások határköltségének feleljen meg. Azáltal, hogy nemcsak a község saját lakosai veszik igénybe a szolgáltatásokat, a használat a községen túlra terjed. Mivel e használati exporttal nem áll szemben import, ezért a beruházások hatékonysága, a teljeskörű ellátottság szemszögéből az optimum alá csökken.

A német önkormányzatiság fogalmát még annyiban szükséges kiegészíteni, hogy a Német Szövetségi Köztársaság alkotmánya – intézményes garanciák biztosításával – a helyi községek minden ügyét a községek saját döntési jogkörébe utalja. Az NSZK azon kevés államok közé tartozik, mely a helyi szint felett egy további önkormányzati szintet ismer, ez a járás. Így állhat elő az a sajátos helyzet, hogy a járás bizonyos, a községek által megvalósíthatatlan helyi feladatokat teljesítsen. Ezzel

elkerülhető egyes feladatok teljes elhanyagolása, illetve az is, hogy azokat kizárólag az állam lássa el a jövőben.<sup>3</sup>

A következőkben az általam legfontosabbnak ítélt gondolatok felvillantására szorítkozom, nem is vállalkozva arra, hogy részleteiben visszaadjam a kötet tartalmát.

*Ewald Nowotny* (a bécsi Wirtschaftsuniversität professzora) cikke a községi szolgáltatások átstrukturálódásával foglalkozik, elsősorban a nagy és közepes méretű községeket érintve. A kommunális beruházások terén kísérleties a hasonlóság a magyar viszonyokkal. Az e szférába eső beruházások döntő hányada Magyarországon a tanácsokat terhelte és terheli, csakúgy, mint az NSZK-ban, ahol 53 %-os a községek részesedése. Az utóbbiak investíciós kvótája 1982-ben reálértékben egyharmaddal alatta maradt az 1975-ös évinek. Hazánkban pedig 1978 elejétől – a beruházási feszültségek enyhítésére – bevezettük a beruházási színvonal-szabályozást, majd az új tervidőszak kezdetétől, még mindig azonos céllal, a forrásszabályozásra tértünk vissza.

Az előadó állásfoglalása szerint a községi kiadások csökkenése a szűk pénzügyi keretszettel magyarázható, sőt a községek sok esetben elérték eladósodási határukat. A tanulmányban ismertetett megoldások közül figyelemre méltó – amit többen érintettek a tanácskozáson –, az erősen instabil, a konjunktúraalakulástól függő ipari adó felváltása egy jövedelemtől független, biztonságosabb költségvetési bevételt nyújtó adóval. Egy még kidolgozás alatt álló, új adóformáról esett szó, a termelési érték adóról, mely vagy az eredetelv szerinti forgalmi adó, vagy a jövedelemadó analógiájára lesz megfogalmazható.

Érdekes a forrás-oldal mellett a kiadásokra is egy pillanatot vetnünk. Német–osztrák viszonylatban a gazdasági támogatás ellenkező előjellel vetődik fel, mint tanácsainknál. „Ott” e kifejezés a községek aktív gazdaságpolitikáját szolgáló sokirányú eszköztárat takarja. A gazdasági támogatás klasszikus célja, hogy a község az újonnan telepítendő üzemeket kedvező támogatásajánlattal telephelyük megválasztásában befolyásolja, azaz saját közigazgatási területére vonzza. Így tudja a helyi üzemi és gazdasági struktúrát alakítani és a foglalkoztatást biztosítani, továbbá, elsődlegesen az üzemi adókból táplálkozó gazdasági erejét fokozni. A KDZ tudományos munkatársának,

*Tilman Brandl*nak a megállapítása, hogy e célok egyre hiányosabban valósulnak meg. A megváltozott keretfeltételek az új üzemalapítási, illetve -telepítési potenciált csökkentették, kihatásaként kiéleződött a telephelykonkurrencia. (Az utóbbin az értendő, hogy az új telephelyekért a községek közel azonos feltételek, infrastrukturális adottságok mellett versengnek, azaz e téren még nem jött létre a specializáció.) A gazdasági támogatáspolitikára nézve ennek biztos következményei adódnak. Valamennyi község célja egy modern és versenyképes gazdasági struktúra kialakítása, és az ún. csúcstechnológia bevezetése. E fejlődés pedig új szakmai követelményeket támaszt a községek gazdasági politikájával szemben. Brandl a községi szinten fennálló berendezkedés részbeni újraorientálását javasolja. Eszerint a községek feladatai a vállalkozások irányában a következők lennének:

pl.

- technológiai - és piacvonatkozású információk beszerzése és közvetítése;
- lehetőleg átfogó támogatási-, szerviz-, és karbantartási ajánlat;
- a meglévő igazgatási-szervezeti megoldások megreformálása.

Mind ez erőteljesebb kooperációt igényel mind regionális, mind nemzeti szinten az állami vagy magán szolgáltató intézményekkel, fejlesztési társaságokkal, szövetségi hatóságokkal stb.

Mint ismeretes, a magyar helyi tanácsok alig rendelkeznek támogatási célú pénzeszközökkel, sőt maguk vannak a támogatásra rászoruló helyzetében, különösen a községekben. A településekre visszajuttatott adón felüli, az ugyancsak a gazdálkodó szervektől származó eszközök a „koordinációs bevételek” elnevezést viselik, noha a tanácsok hatása a támogatók nyereségességére teljesen névleges, nemhogy a telepítést és/vagy általa adott település gazdasági struktúráját érdemben befolyásolják. „A legnagyobb probléma, hogy e bevételi forrásért folytatott kijárási teret enged a „szocialista virilizmusnak”.<sup>4</sup>

A Tanácstörvény 1985-ös módosítása némi változást sejtet. A tanácsok elvi lehetőséget kaptak vállalatok és intézmények létrehozásán túl gazdasági társulásban való részvételre, továbbá a gazdálkodásuk egésze módosult. Mindenesetre elgondolkoztató, hogy miért csodálkozunk addig azon, hogy a koordináció kevés érdemi tartalommal bír, amíg azt egyol-

dalú képletben (a tanács kiszolgáltatottságát prezentálva) képzeljük el, amíg az együttműködés szinte kizárólag pénzben manifesztálódva jelent értéket számunkra.

Citálásra érdemes az osztrák *Norbert Hary-Thomas Jeinze* szerzőpáros előadásának számos eszmefuttatása. A területi tervezést állítják egy költségcsökkentő program szolgálatába, mondván, a hagyományos eszközök (bevételek növelése, kiadások csökkentése stb.) nem érik el a kívánt hatást. Lényegében egy takarékosabb szemléletű területfejlesztési, illetve rendezési politikát javasolnak. Emögött az az egyszerű tény húzódik, hogy Ausztria legtöbb községe ma hosszabb távon stagnáló bevételekből kényszerül gazdálkodni. Hary és Heinze tételes megállapításai egyrészt, hogy közvetlen összefüggés van a településfejlődés minősége és a község költségvetési mozgásteret között, másrészt minél magasabb a település fejlettségi szintje, annál alacsonyabb a magánháztartások és az üzemek infrastrukturális költségterhelése. A településfejlesztés minőségén a használati konfliktusok és a környezetterhelés minimalizálását kell érteni bizonyos kommunális feladatok ellátásában. A szerzők állításait egy általuk 5-P-nek elkeresztelt programmal igazolják. Alapja a községi gazdálkodás hétköznapi példája: A községi területrendezési tervbe<sup>5</sup> felvett beépíthető földterületek egyszeri és további infrastrukturális költségeinek minimalizálása a parcellák ésszerű, utat, csatornahálózatot stb.-t lerövidítő kijelölésével.

Az 5-P program célja ennek eredményeként a községi „játékter” kitágítása és a magánháztartások, valamint az üzemek terhelésének csökkentése. A program öt analitikus tervezési és döntési lépcsőt állít fel:

1. Portfolió-analízis (mint a településfejlesztés minősége és a községi mozgásteret optimális eredőjének meghatározása).
2. Tervkorrekció (alapja a községek már meglévő és felülvizsgálatra szoruló területfelhasználási terve).
3. Programköltségvetés
4. Publikus reláció (mint a községi polgárok informálása).
5. Magánkezdemenyvezések (a családoknak és üzemeknek a gyakorlatban való hozzájárulása a takarékosági programhoz).

(A számok nem jelölnék sorrendiséget.)

Mindenesetre elgondolkoztató, hogy a nálunknál gazdagabb országok a legapróbb réseket

is megkérik és megtalálják a takarékosabb gazdálkodásra, addig mi legfeljebb a kényszer hatása alatt tudjuk a racionalitás stratégiáját választani.

A helyi-települési feladatok között újdonságként fog megjelenni a jövőben a foglalkoztatáspolitikai Magyarországon. A gazdaság működésének hatékonyságát célzó szerkezetátalakítás elkerülhetlenné teszi a strukturális munkanélküliséget. Az ellensúlyozó kezdeti lépések már megtörténtek („közhasznú munkavégzés”, Központi Foglalkoztatáspolitikai Alap, elhelyezkedési támogatás). A munkanélküliség azonban (magyar és osztrák tapasztalatok egyaránt bizonyítják) területileg differenciáltan jelentkezik. Hazánkban főleg a hagyományos nehézipari megyékben létrejött ún. depressziós térségek, Ausztriában a kevés és kedvezőtlen munkahelykínálatú üzemmel, valamint magas agrárkötővel rendelkező periférikus zónák mutatják, hogy a kérdés kizárólag központi szinten nem oldható meg. A hasonlóságok mellett a különbség abban áll, hogy míg Ausztriában már a községeknek is van foglalkoztatáspolitikai stratégiája, addig Magyarországon a küszöbön álló lépés, hogy a területi szintet a foglalkoztatási érdekek megjelenési fórumává tegyük.

*Dieter Keil* előadása a tartós munkanélküliség ossztársadalomra gyakorolt negatív hatásainak vizsgálatát vállalja fel. Értékelését azonban községi szintre is kivetíti. Számot vet, többek között, a demográfiai következményekkel. Az utóbbi elvándorlás és csökkenő születési arányszám útján minőségi népességvesztéshez, illetve a községek jövedelemrészesezésének csökkenéséhez vezet. Az eredmény gazdasági krízis.

Nyilvánvaló a kontraszt, ami a munkaerőpiac, a gazdaságpolitikai fejlődés községi szintet terhelő tényezői és a községek korlátozott cselekvési lehetősége között fennáll. Öngerjesztő spirál jön létre. Ahogy nő a munkanélküliek tömege, úgy csökken a helyi önkormányzat adóbevétele és mozgásteret, foglalkoztatási színvonalat emelő eszközrendszere. Keil

az ellentmondás feloldására a községi gazdaságpolitika, valamint a munkaerőpiaci régiók lehatárolása mellett teszi le voksát.

A tanácskozáson több előadás foglalkozott a munkanélküliséggel. E tény magától érteendő, ha figyelembe vesszük, hogy a nyugati társadalmak egyik neurálgikus pontjáról van szó.

*Ernst Knoth* (a KDZ tudományos munkatársa) a foglalkoztatás kiszélesítésének alternatíváját vázolja fel. Mindenekelőtt érzékeli, hogy az egyszer majd általánossá váló munkaidőcsökkentés bevezetésének időpontja bizonytalan. A harmincöt órás munkahetet nemcsak községi, de nemzetgazdasági szinten is kockázatosnak véli, még egy vezető ipari átlamban is.

A járható út a munkaidő-politika és annak foglalkoztatáspolitikai hasznosítása – állapítja meg –, nem pedig az extenzív foglalkoztatás. Munkaidő-politikán a meglévő munkalehetőség költségkímélő újrafelosztását érti. Ennek három variánsát boncolgatja. Rövidtávon első sorban a túlórák helyett a pótlólagos foglalkoztatást javasolja. A részmunkaidőben való foglalkoztatás a másik lehetőség, amely azonban a létszükségletet fedező jövedelemmel kell, hogy együtt járjon. A munkaátrendezés harmadik lehetősége a szolgálat alóli átmeneti mentesítés (Sabbatjahre).

Az előadássorozat önmagáért beszél, a kiemelések legfeljebb megszakíthatók, de be nem fejezhetők. Szembeötlő, hogy Ausztriában és az NSZK-ban a felvetett problémák megoldását nem vagy nem első sorban központi szinten keresik, és nem az adminisztratív eszközök dominanciájával. A kiindulópont a helyi adottságokhoz történő alkalmazkodás, az alulról építkezés a helyi stratégia kialakítása céljából. Másrészt a foglalkoztatáspolitikai súlya arra figyelmeztet bennünket, mintha „ott” szociálisan még mindig érzékenyebbek lennének.

PFEIL EDIT

1. A községfogalmat nem mint közigazgatási településkategóriát, hanem mint a helyi önkormányzat összefoglaló nevét (városra, községre és községközvettségre egyaránt vonatkoztatva) fogom használni.
2. Idézte Wahl, Hermann: Finanzzuweisungen an die Kommunen als Instrument der staatlichen Konjunkturpolitik, Berlin 1980. 104.S.
3. Schnur, Roman: Abgrenzung der Gemeindlichen Aufgaben von den Aufgaben der Kreise gemäß Art. 28 Abs.2 GG. Die Verwaltung, 1986/1.sz.
4. Verebéli Imre, Tanácsi gazdálkodás és helyi önállóság: kerekasztal beszélgetés. Társadalmi Szemle, 1083/7.sz.
5. A területrendezési terv(ezés)ként lefordítható „örtliche Raumplanung” Ausztriában összetett fogalom. Felöleli a területfelhasználási tervet, a beépítési tervet, valamint a helyi fejlesztési koncepciót.