

Az elmaradott területek és a nem-normatív támogatások

KISS ÉVA

Bevezetés

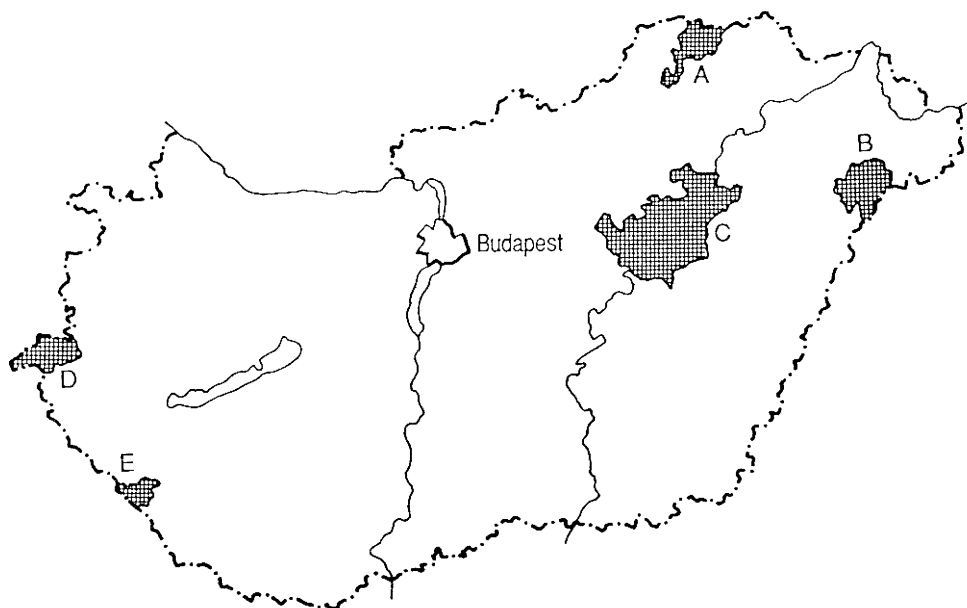
A rendszerváltozás nyomán a helyi hatalom szintjén is gyökeres átalakulás ment végbe. A tanácsrendszer helyébe az 1990. szeptember 30-ai választások alapján az önkormányzati rendszer lépett, amely nem csak szervezetében és működésében különbözik az előbbtől, hanem gazdálkodásában is. Amíg a tanácsok többszámú, leosztásos és esetleg „kijárásos” úton jutottak bevételekhez, s tulajdonképpen azt éltek fel, költötték el (csekély vállalkozási lehetőségre legfeljebb az 1980-as évek második felétől nyílt alkalmuk), addig az önkormányzatok saját bevételekkel és tulajdonnal rendelkeznek (amelyek révén elvileg szélesebb körű vállalkozásra is lehetőségük van, de valójában erre alig van példa, s a vállalkozói önkormányzat modellje is igen vitatott), miközben a felelősségük is fokozódott a kötelező feladatok ellátásában. Költségvetésükben jelentős helyet foglalnak el a különféle támogatások (pl. címzett és céltámogatások, az önhibáján kívül hátrányos helyzetű önkormányzatoknak nyújtott támogatások) és az átengedett adók (pl. személyi jövedelemadó kedvezmény), amelyek „nem-normatív úton” jutnak el hozzájuk. Felhasználásuk és részben a megszerzésük a helyi vezetéstől és a lokális társadalom struktúrájától, továbbá attól is függ, hogy az önkormányzatok hogyan tudnak élni a megnövekedett önállósággal. Különösen fontos a polgármesterek személyisége, hiszen a döntő rész hárul rájuk a pályázatok összeállításában, elkészítésében, ill. a fejlesztési irányvonalak meghatározásában. Mindezek pedig kihatnak a települések fejlődésére, fejlesztésére is.

A vizsgálat alapvető célkitűzése hazánk néhány sajátos adottságú térségének példáján keresztül az elmaradottság, településfejlettség és a nem-normatív támogatásból való részesedés, valamint az emberi tényező minősége közötti összefüggések feltárása és értékelése.

Az elmaradott területeket reprezentáló öt kistérség kiválasztásának a fő tényezőit a földrajzi fekvés és a hasonló településszerkezet, alapját pedig az 1986. évi besorolás képezte, amikor az Országos Tervhivatal munkatársai több tényező figyelembe vételével 23 kistérség 573 települését minősítették elmaradottnak. Közülük a Cserchéát É-i részének 26, a DK-Nyírségnek 16, Csurgó térségének 11 és a Rábavölgy-Vendvidék 23 települése került be többé-kevésbé tetszőlegesen az elemzettek körébe, csak a közel azonos településszámmra és az összefüggő területi egység kialakítására való törekvés jelentett némi rendező elvet. Részben ennek a következménye, hogy a vizsgált területek városai nem maradtak a határvonalakon kívül, amit a leginkább az indokolt, hogy ezek a városok maguk is kisebb-nagyobb mértékben elmaradottak, továbbá a környező falvakhoz sokszálú, szoros kapcsolat fűzi őket, azaz kölcsönösen hatnak egymás fejlődésére.

A Közép-Tiszavidék 39 településének az elemzettek körébe való bevonását azontúl, hogy gazdag kutatási anyag állt rendelkezésre róluk (KISS É. 1991) alapvetően az országban egyedülálló, sajátos helyzetük ösztönözte. Nevezetesen az, hogy négy megye (Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Heves és Jász-Nagykun-Szolnok) határán, perifériáján helyezkednek el. Ezzel szemben a másik négy terület jobbára az országhatár közelében, az országhatár mentén foglal helyet az ország ÉK-i és D–DNY-i részében.

A kutatás egyébként arra is választ keresett, hogy a földrajzi fekvés különbözősége befolyásolja-e (és milyen módon) a közel azonos okokból eredően sok szempontból rokon vonású területek tulajdonságait, vagyis hozzájárul-e földrajzi elhelyezkedésből adódó helyi sajátosságok kialakulásához (1. ábra).



1. ábra. A vizsgált elmaradott térségek elhelyezkedése az országban. – A = cseréháti települések; B = Délkelet-Nyírség; C = Közép-Tiszavidék; D = Rábavölgy–Vendvidék; E = Csurgó térsége

Backward areas investigated and their location in the country. – A = Settlements in Cseréhát Region; B = Southeast-Nyírség Region; C = Middle-Tisza Region; D = Rába Valley and Vend Region; E = Csurgó and surroundings

A mintaterületek együttesen 115 települést foglaltak magukba, amelyekből az 52/1994. (IV. 8) sz. Kormányrendelet szerint csak 85 minősült elmaradottnak 1994-ben, míg 1986-ban 67. A differenciált megítélés ellenére – amely különböző tényezőkre (pl. eltérő mutatók, módszerek alkalmazása, területi szintek sokfélesége, kutatói szubjektivitás) vezethető vissza – ezeknek a településeknek mindegyike rendelkezik több-kevesebb mértékben az elmaradottság azon „klasszikus ismérveivel”, amelyek hangsúlyozottan indokolták a reprezentatív mintában való részvételüket.

Az időbeli folyamatok elemzéséhez 1991 bizonyult a legalkalmasabb kiindulási évnak, mert tényleges változásokra csak ekkortól került sor az önkormányzatok gazdálkodásában, és mert egyes támogatási formák (pl. címzett és céltámogatások) csak ekkortól léteznek. Az elsődleges adatforrásokat a statisztikai kiadványok és a Magyar Közlöny jelentették. Az egyszerű matematikai műveletekkel nyert eredményeket részben táblázatokba rendezve, részben kartografikus formában mutatom be, mert ezáltal szemléletesebbé válnak az egyes jelenségek, valamint a térségek közötti, ill. az azokon belüli, települések közötti hasonlóságok és különbségek.

Az elmaradott területek fontosabb jellemzői, különös tekintettel a mintaterületekre

Az elmúlt évtizedekben az elmaradott területekről szinte könyvtárnyi irodalom született, ezért sajátosságaik, problémáik jól ismertek. Kedvező változást az utóbbi évek társadalmi-gazdasági átalakulásai sem hoztak, sőt úgy tűnik, hogy az elmaradásuk erősödik. Az elmaradottság kifejlődését és mélyülését előidéző tényezők egyfelől helyi eredetűek, másfelől az adott területre, településre kívülről érkező hatások, de feloszthatók objektív és szubjektív tényezőkre is. Az előbbiekhöz a történelmi múlt terhes öröksége, a kedvezőtlen természeti adottságok, a fejlett központok hiánya, a hátrányos (közlekedés) földrajzi fekvés, az elaprózott településszerkezet, a gazdaság, az infrastruktúra fejletlensége stb. tartozhat. Az utóbbiakhoz az adottságok helytelen ki-, ill. felhasználására hozott határozatok, az elhibázott településfejlesztési célkitűzések, a helyi vezetők minősége stb. sorolhatók. Fontossági sorrendjük és szerepük területenként más és más, s időről-időre változik.

A Dunántúlon inkább a településszerkezeti sajátosságokból fakadt az elmaradottság, az ÉK-i országrészben ehhez még a kedvezőtlen társadalmi struktúra és a fejlett központok hiánya járult. Ugyanakkor a Közép-Tiszavidéken a gazdasági erővonalaktól való távoli fekvés a szintén tradicionálisan hátrányos társadalmi szerkezettel párosulva idézte elő elsősorban a fejlődésbeli elmaradást. Általában a kezdeti hátrányokhoz újabbak adódnak, az egykori következmények maguk is okká válnak és egy olyan bonyolult ok-okozati kört alakítanak ki, amelyből szinte lehetetlen kitérni.

Az elmaradott területek egyik leggyakoribb ismérve az elaprózott településszerkezet, ugyanis a legnagyobb hányadukat a törpe-, apró- és kistalvas területek alkotják. Bár országosan 1965 és 1992 között nem változott lényegesen a 2000 főnél kisebb települések aránya (73%, ill. 76%), mégis jelentős átrendeződés ment végbe körükben az 500 fő alattiak „javára”, mert részesedésük 29%-ról 45%-ra ugrott fel. Ugyanakkor a mintaterületeken 66%-ról 83%-ra nőtt a 2000 főnél kisebb települések aránya és 25%-ról 44%-ra az 500 fő alattiaké, ami azt jelenti, hogy még elaprózottabb, még kedvezőtlenebb lett az elmaradott területek településszerkezete (1. táblázat).

1. táblázat. A mintaterületek településszerkezetének változása (1960–1990)

| Megnevezés | Év | Településnagyság-kategóriák, fő | | | | | | Összes település |
|-----------------------|------|---------------------------------|---------|-----------|-----------|-----------|--------------|------------------|
| | | 500 alatt | 500–999 | 1000–1999 | 2000–4999 | 5000–9999 | 10000 felett | |
| Csereháti települések | 1960 | 18 | 5 | 2 | - | 1 | - | 26 |
| | 1990 | 24 | 1 | - | - | - | 1 | 26 |
| Közép-Tiszavidék | 1960 | - | 4 | 10 | 17 | 5 | 3 | 39 |
| | 1990 | 5 | 8 | 11 | 9 | 4 | 2 | 39 |
| Csurgó térsége | 1960 | 4 | 3 | 1 | 2 | 1 | - | 11 |
| | 1990 | 6 | 2 | 2 | - | 1 | - | 11 |
| DK-Nyírség | 1960 | - | - | 7 | 8 | - | 1 | 16 |
| | 1990 | 2 | 3 | 8 | 2 | - | 1 | 16 |
| Rábavölgy-Vendvidék | 1960 | 7 | 9 | 6 | - | 1 | - | 23 |
| | 1990 | 14 | 7 | 1 | - | 1 | - | 23 |
| Összesen: | 1960 | 29 | 21 | 26 | 27 | 8 | 4 | 115 |
| | 1990 | 51 | 21 | 22 | 11 | 6 | 4 | 115 |

Forrás: Az 1960. és 1990. évi népszámlálási évkönyvek.

A fejlettebb központok, a városok hiánya szintén hosszú időn keresztül akadályozta az elmaradott területek fejlődését, mert nélkülözték azokat a centrumokat, amelyek dinamizmusuk, kisugárzásuk révén ösztönzőleg hatottak volna a fejlődésre. Az utóbbi évtized nagyarányú várossá nyilvánítási akciója csak látszólag enyhítette ezt a hiányságot, mert jó néhány új városi rangú település nem felel meg minden tekintetben a városokkal szemben támasztott elvárásoknak, követelményeknek, és ezáltal a „friss” városok nem is rendelkeznek tényleges térszervező erővel. A vizsgált térség városai is főleg az elmúlt tíz évben kaptak városi címet. (Nyírbátort 1973-ban, Szentgotthárdot 1983-ban, Hevest és Tiszafüredet 1984-ben, Edelényt 1986-ban, Kunhegyest és Csurgót 1989-ben, Mezőcsátot pedig 1991-ben nyilvánították várossá.) Zömük több-kevesebb ideig járási székhelyként is működött, azonban a járások 1984. évi megszűnésével egyidejűleg a járási székhelyek pozíciója is megrendült, hiszen intézményeket, funkciókat veszítettek. Ez egyfelől a fejlődésükben megtorpanást idézett elő, másfelől nagyon hátrányosan hatott az egykori központ tekintélyére, presztízsére, valamint a környező településekkel való kapcsolatára is (KISS É. 1989).

A közlekedéscsoporthelyi peremhelyzet, az ország- és/vagy megyehatármenti fekvés szinte kirekesztette az elmaradott településeket a megye, ill. az ország „vérkeringéséből”, sőt, az országhatárok „átjárhatatlansága” miatt (különösen a szocializmus időszakában) még a szomszédos országok határmenti településeivel sem érintkezhetek. A megyehatármenti fekvés azért is kedvezőtlennek bizonyult, mert az ottani települések esetében fennállt annak a veszélye, hogy a másik megyéhez csatolják őket, s ez sokszor tudattalanul is arra készítette a megyei vezetőket, hogy ezeket a településeket mellőzzék a fejlesztési források elosztásakor vagy csak keveset juttassanak nekik (KISS É. 1989).

Az 1960-as évektől kibontakozó intézményi centralizáció – a racionalításra hivatkozva – ugyancsak visszavetette a települések fejlődését, hozzájárulva leépülésükhöz, mivel a községi közös tanácsoknak a kialakítása gyakran együtt járt, vagy maga után vonta más intézményeknek a megszűnését, a településekből való „kivonulását” is. Mindezek pedig olyan társadalmi-gazdasági degradációs folyamatokat gerjesztettek, amelyeknek súlyos következményei lettek.

A településkoncentráció eredményeként erősebb szervezeti apparátussal, nagyobb fejlesztési potenciállal rendelkező tanácsok jöttek létre, amelyekkel szemben a társközségek – ill. a későbbiekben a társközségek tanácstagjaiból kialakított előljáróságok – szinte tehetetlennek bizonyultak és csaknem teljesen ki voltak szolgáltatva a székhelyközségeknek, mert „... a többszörösen hátrányos helyzetben levő, sokszorosan hátrányos helyzetű állampolgárokat képviselő halmozottan hátrányos előljáróságok sok esetben csak vegetálnak, helyüket nem találják, a számukra biztosított hatáskörökkel gyakorlatilag alig tudnak élni, s mindezekből fakadóan az előljáróságok alig vannak jelen a település életében” (CSEFKÓ F. 1989).

1984-ben az ország 2957 községét 1381 községi tanács fogta át, amelyekből 700 (51%) községi közös tanácsként működött, és illetékességük 2276 községre terjedt ki. Ezzel egyidejűleg a reprezentatív területeken ennél magasabb volt azoknak a településeknek az aránya (72%), amelyek (31) közös községi (vagy esetleg városi) tanácsi igazgatás alá tartoztak.

A közelmúltban a társközségek történelmi igazságtételben részesültek azáltal, hogy visszakapták önállóságukat és ismét saját kezükbe vehették sorsuk irányítását. Az intézményi háttér megerősítéséhez egyszeri támogatást is kaptak. Az önkormányzati rendszer új intézménye a körjegyzőség nemcsak azért előnyös, mert a kistelepülések számára is biztosítja az önálló önkormányzás lehetőségét és annak szervezeti feltételeit,

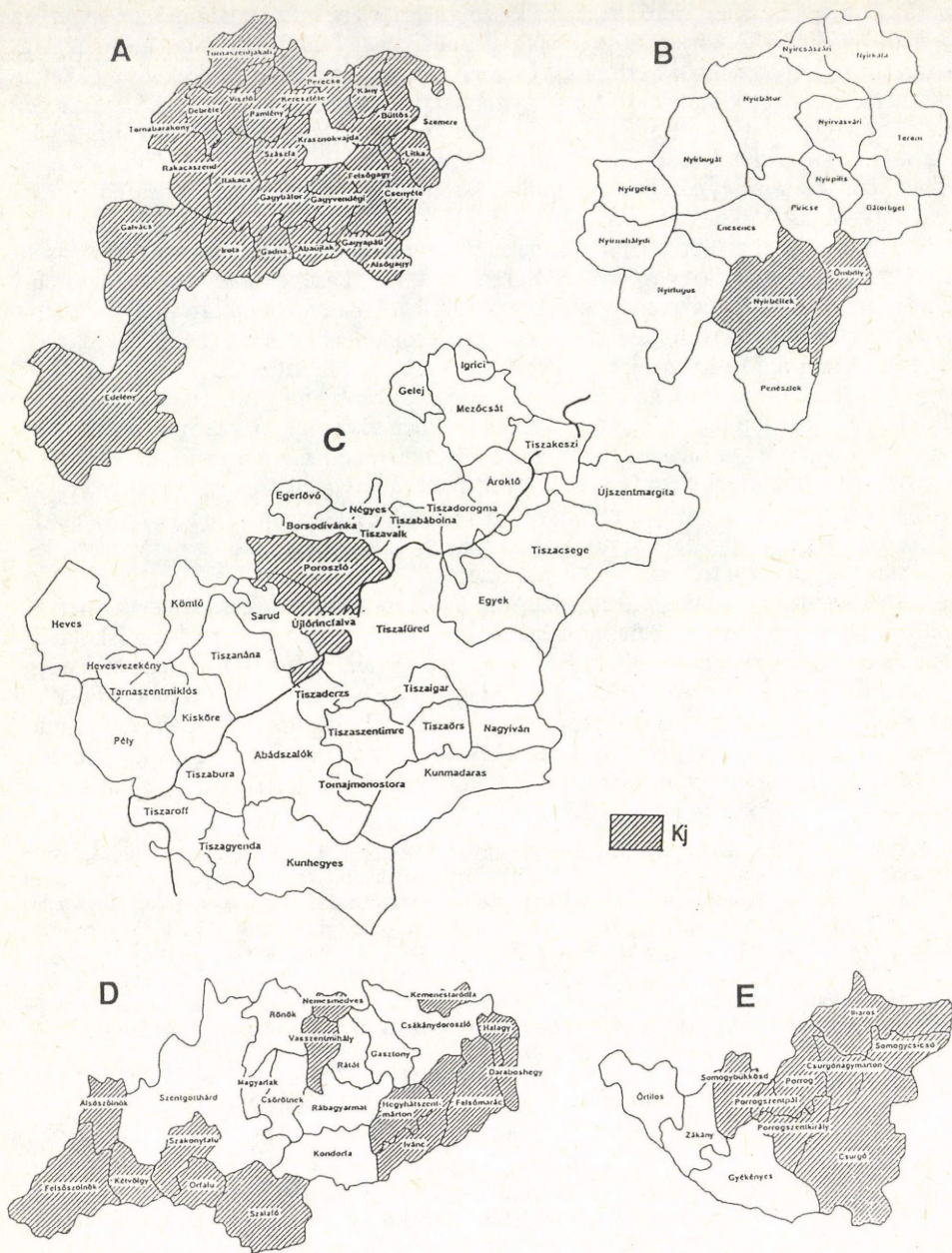
hanem azért is, mert a testületek szakmai kiszolgálását és az igazgatási munkát ésszerűen szervezhetővé teszi. A körjegyzőségek tagjai általában a korábbi közös tanácsi igazgatás alá tartozott településekből kerülnek ki, amelyek vagy a székhelytelepülés kötelékén belül maradtak, vagy kiváltak abból és egymással társulva hozták létre a körjegyzőséget. Az előbbi nagyobb gyakorisága miatt sűrűbben megesik, hogy kapcsolatukat beármýkolja a korábbi székhelytelepülés-társközségi létből fennmaradt kedvezőtlen viszony. Napjainkban 22 körjegyzőség 46 települést lát el főleg az aprófalvas Csereháton és a Rábavölgy–Vendvidéken (2. ábra).

Rendszerint a kisebb településeknek jóval torzabb a társadalma, mint a népesebbekének, ami arra utal, hogy a demográfiai mutatók milyensége és a település nagysága között szoros összefüggés van. Az elmaradott területek kedvezőtlen társadalmi struktúrájának az elsődleges kiváltója a tartós népességcsökkenés és annak negatív kihatásai. Kezdetben a migráció – azaz sok falusi ember számára az elköltözés, a periférikus térség elhagyása – mutatkozott a legcélszerűbb, „legegyszerűbb” megoldásnak, a társadalmi felemelkedés egyetlen lehetőségének, a későbbiekben viszont már a természetes fogyás idézte elő a népesség apadását. E folyamat következtében ma már a Csereháton és a Rábavölgyben több olyan község is előfordul, amelyiknek a lakosság száma nem éri el a 100 főt. A legkevesebben Nemesmedvesen (18 fő) és Gagypátiban (19 fő) laktak 1990-ben. E nagyon apró falvak jövőjeként inkább valószínűsíthető az elnéptelenedés, mint a stagnálás vagy a felzárkózás (2. táblázat).

Az elvándorlás mintegy „kilúgozta” az elmaradott területek népességét, mert az elköltözőket főleg a fiatalok, a munkaképes- és részben szülőképeskorúak, az iskolázottabbak és a szakképzettebbek adták. Ezzel szemben azok, akik helyben maradtak vagy ezért nem mentek el, mert nem tudtak, vagy mert nem is akartak. Döntő hányadukat az időskorúak, a rosszabb egészségi állapotúak, a csekély iskolázottsági, műveltségi szinttel rendelkezők, a szerényebb jövedelműek, a kevésbé képzett fizikai dolgozók, a döntés- és vállalkozásképtelen, a változásra, az új feltételekhez alkalmazkodni, a saját sorsuk irányítására kevésbé képesek teszik ki.

A migráció lefékeződésébe az is belejátszott, hogy jelentősen lecsökkent – részben a szülőképeskorú nők elköltözése miatt – a születések száma, és ezáltal a fiatalabb, mobilabb népesség aránya, ugyanakkor megnőtt az idősebb korúak száma. Az elöregedés mértékét a legszembetűnőbben az elöregedési index fejezi ki. A legrosszabb mutatók a borsodi és a vas megyei településeket jellemzik (Csenyété 1050, Galvács 1014, Tornabarakony 1033, Hegyhátszentmárton 700), amelyek a 60-X évesek igen magas aránya miatt „nyugdíjas” falvakká tekinthetők. Ellenben a kedvezőbb településszerkezetű somogyi térségben 71 (Csurgó) és 355 (Csurgónagymarton), a szabolcsi térségben 43 (Nyírbátor) és 142 (Penészlek), a Közép-Tiszavidéken 68 (Újszentmargita) és 477 (Négyes) között váltakozott a 100 gyermekkorúra jutó időskorúak száma.

Az elmúlt évtizedekbeli pozitív változások ellenére az elmaradott térségekben még mindig alacsonyabb az ott élők iskolázottsági szintje az adott megyei vagy az országos községi átlagnál. Ennek legfőbb oka az írástudatlanok magasabb és a felsőfokú végzettségűek kisebb előfordulási aránya. Az előbbi az időskorúak és a cigányság nagyobb létszámával indokolható, akiknek körében köztudottan több az ími-olvasni nem tudó. Míg az utóbbiakhoz az egykori körzetesítés, intézményi összevonás is hozzájárult, amelyek révén ezek a települések azokat a lakosaikat veszítették el, akik a legtevékenyebben vettek részt a lakosság tudati formálásában és a helyi problémák, ügyek megoldásában. A helyi értelmiség nélkül maradt települések belső fejlődése megtört, társadalmuk destabilizálódott.



2. ábra. A vizsgált területek települései. – Kj = körajegyzőséghez tartozó település; A–E = a jelmagyarázatot 1. az 1. ábránál

Settlements of the researched areas. – Kj = settlements belonging to office of district notary; A–E = for explanation see Fig 1.

2. táblázat. A lakónépesség számának változása néhány elmaradott térség településeiben (1960–1990)

| Megnevezés | Népesség száma, fő | | Változás mértéke, % |
|--|--------------------|---------------|---------------------|
| | 1960 | 1990 | |
| Alsógagy | 388 | 146 | -62 |
| Debréte | 191 | 43 | -73 |
| Gadna | 371 | 244 | -34 |
| Gagyapáti | 96 | 19 | -80 |
| Perecse | 303 | 61 | -80 |
| Tornabarakony | 226 | 54 | -77 |
| <i>Csereháti települések összesen:</i> | <i>21604</i> | <i>17558</i> | <i>-19</i> |
| Csurgó | 6438 | 6246 | -3 |
| Csurgónagymarton | 417 | 204 | -51 |
| Iharos | 943 | 598 | -37 |
| Porrog | 539 | 289 | -46 |
| Somogybükkösd | 480 | 228 | -52 |
| Somogycsicsó | 440 | 144 | -68 |
| <i>Csurgó és térsége összesen:</i> | <i>15610</i> | <i>12116</i> | <i>-22</i> |
| Bátorliget | 1903 | 825 | -57 |
| Nyírbétek | 3898 | 2915 | -25 |
| Nyírgelse | 1837 | 1157 | -37 |
| Nyírmihálydi | 1991 | 1774 | -11 |
| Ömböly | 1159 | 468 | -60 |
| Penészlek | 2700 | 1158 | -57 |
| <i>DK-Nyírség összesen:</i> | <i>48070</i> | <i>38431</i> | <i>-20</i> |
| Tiszadorogma | 1225 | 524 | -57 |
| Újszentmargita | 2393 | 1689 | -29 |
| Hevesvezekény | 943 | 778 | -18 |
| Poroszló | 5036 | 3216 | -36 |
| Nagyiván | 2341 | 1242 | -47 |
| Tiszaszentimre | 3838 | 2462 | -36 |
| <i>Közép-Tiszavidék összesen:</i> | <i>142241</i> | <i>103980</i> | <i>-27</i> |
| Csákánydoroszló | 1890 | 1771 | -10 |
| Felsőmarác | 875 | 358 | -59 |
| Kemenestaródfa | 456 | 253 | -45 |
| Magyarlak | 860 | 808 | -6 |
| Nemesmedves | 66 | 18 | -73 |
| Szakonyfalu | 525 | 386 | -26 |
| <i>Rábavölgy–Vendvidék összesen:</i> | <i>24654</i> | <i>19615</i> | <i>-21</i> |
| <i>Vizsgált térségek együttesen:</i> | <i>252179</i> | <i>191700</i> | <i>-24</i> |

Forrás: Az 1960. és 1990. évi népszámlálási évkönyvek.

Éppen ezért nagyon nehéz, néhol lehetetlen, hogy megteremtődjenek bennük az önfejlődés, az önszerveződés feltételei, lokális mozgatórugói, melyek hiányában a kiépülő piaccgazdaság körülményei között tovább nő az elmaradásuk.

Valószínűleg nemcsak a történelmi múltban keresendők a gyökerei annak, hogy az ország K-i felében valamelyest gyengébb az ott lakók iskolázottsági szintje a dunántúli térségekenél, hanem a cigánylakosság jelenlétének mértékében is. A borsodi, a szabolcsi

területeken és a Közép-Tiszavidéken, amelyek a cigányság fontos, történelmileg kialakult településterületei, a cigányság átlagosan a lakosság 20–30%-át teszi ki. Csurgó térségében arányuk nem éri el a 10%-ot, míg a Rábavölgy–Vendvidékről szinte teljesen hiányoznak. Főleg a 10–X évesek számához viszonyított 0 osztályt végzetek hányadában tapasztalható számottevő különbség a térségek között, s ebből a szempontból a legrosszabb helyzetben a DK-Nyírség van (3., 4. ábra).

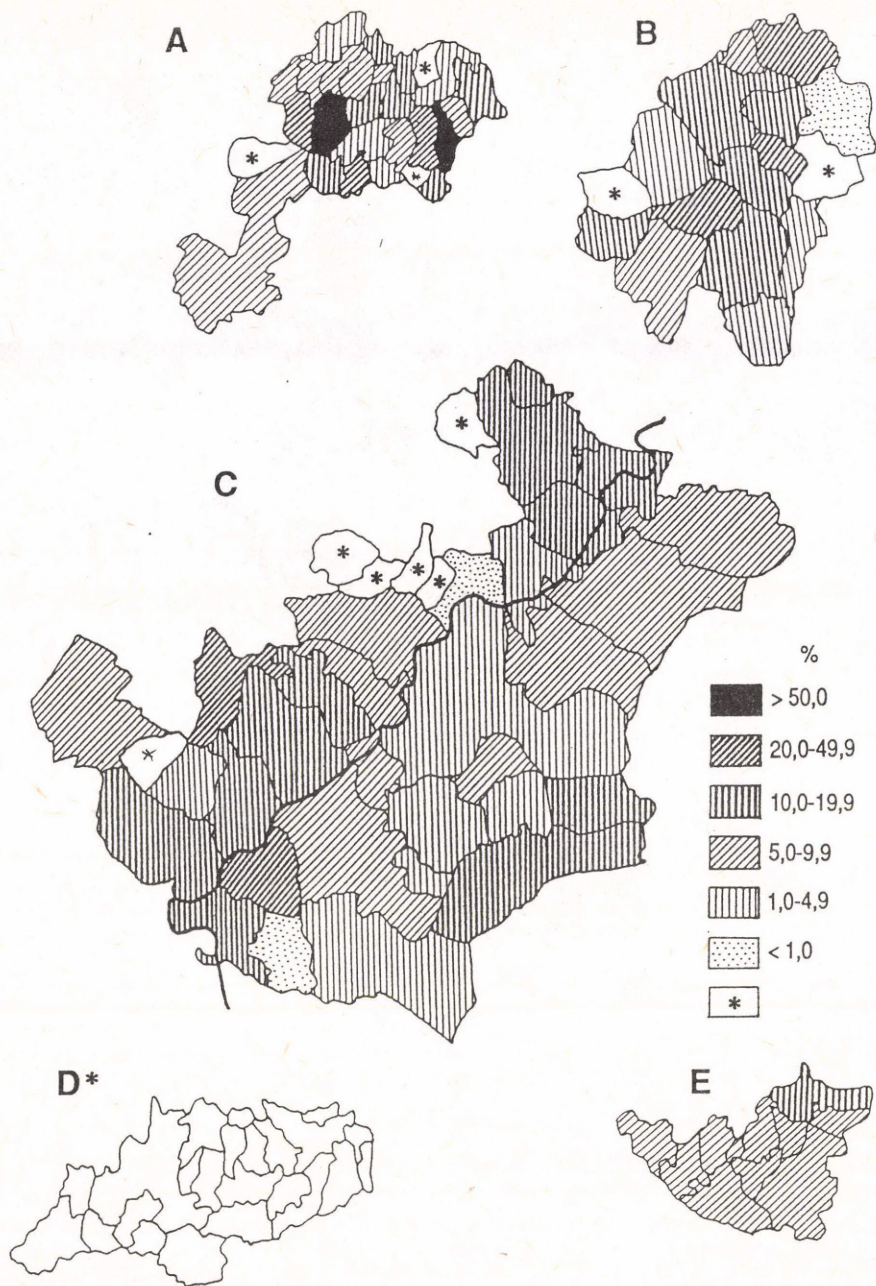
A cigányság gyors gyarapodása, jóval átlag alatti iskolázottsági, műveltségi szintje, a magyar lakosságtól eltérő magatartása, életvitele lényeges motiválója a többi – nem cigány származású – lakos elköltözésének, ami egyes falvak elcigányosodásához vezethet. Így a helyben maradó népesség összetételében bizonyos fokú homogenizálódás, és azzal párhuzamosan egyfajta periferizálódás is végbemegy. Felsőgagyon és Rakacán 50% fölött, Tiszaburán 47%, Kömlőn 37% és Tarnaszentmiklóson 24% volt a részese-désük az 1984–87-es adatok szerint.

A helyi vezetők hiánya, ill. kedvezőtlen minőségi jegyei szintén okai lehetnek az elmaradottságnak, ugyanis egy település sorsa, fejlődési irányvonalának definiálása elsődlegesen az ottani igazgatási, társadalmi és egyéb intézmények, valamint gazdasági létesítmények vezetőitől függ. Azoktól, akik a leginkább befolyásolhatják pozíciójuk, tekintélyük révén a helyi társadalmi–gazdasági életet. Különösen fontos közöttük a helyi hatalom képviselőjének, a polgármesternek a jelleme, karaktere, képességei. A helyi vezetők ugyanis nemcsak „kifelé” determinálhatják a település kapcsolatát, megítélését, hanem „befelé” is. Hiszen összefogják, irányítják a lakosság mindennapi tevékenységét, összehangolják, egyeztetik a különféle érdekeket és közvetítenek közöttük. A társadalmi lét, ill. az intézményi centralizáció azért is érintette nagyon hátrányosan a kistelepüléseket, mert a helyi vezetők elvesztésével még elesettebbekké, magukra hagyatottabbakká váltak. Jóval kisebb lett ezáltal az esélyük arra, hogy szándékaikat, törekvéseiket megvalósíthassák, keresztülvihessék a székhelytelepülés jobbra képzetebb, felkészültebb vezetői sível szemben.

A rendszerváltozás után még inkább megnőtt a jelentősége az emberi erőforrásoknak, így még nagyobb szerepe van a helyi vezetők (ill. a helyi társadalom) milyenségének a település fejlődésében. Valószínűleg ez a felismerés is belejárt az abba, hogy az új önkormányzati vezetőknek már jobb az iskolázottsági, szakképzettségi mutatói, mint az egykori tanácselnököknek (KISS É. 1991) (3. táblázat).

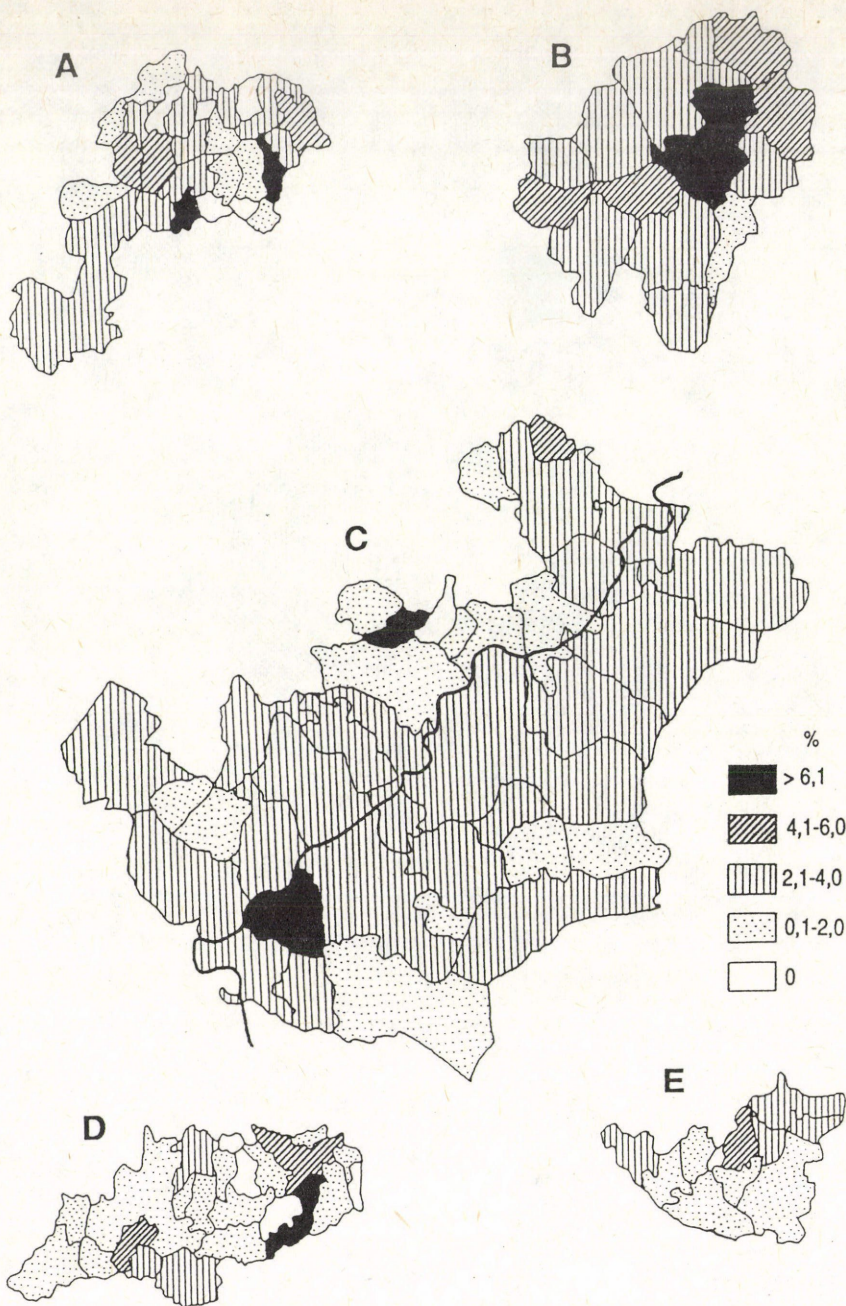
Az 1990-es választásokon a polgármesterek több mint egyharmada a korábbi tanácselnökökből került ki, ám ha a társadalmi elöljáróiból lettek is hozzájuk számítjuk, akkor még magasabb ez az érték. Államigazgatási gyakorlatuk ellenére nem volt zökkenőmentes a polgármesteri feladatkörhöz való illeszkedésük, mert ez a tisztviselés nem hordoz testület helyettesítő, esetenként azt megkerülő jellemzőket, amiből eleinte sok konfliktus fakadt.

Ennél is nehezebb lehetett talán a polgármesterek másik csoportjának – túlnyomóan a borsodi és Vas megyei kisebb falvak vezetőinek – a helyzete, mivel egészen más munkakörből – pl. egyéni gazdálkodó (Büttös), tsz-ágazatvezető (Felsőgagy), kereskedő (Edelény, Terem), gépkocsivezető (Irota, Tiszavalk, Viszló), iparos (Iharos, Nyírmihálydi, Magyarlak), lelkész (Piricse), külterületi kézbesítő (Somogyicsicsó), tanító (Csenyété), népművelő (Kétyvölgy), műszerész (Hegyhátszentmárton), állatgondozó (Daraboshegy), állatorvos (Újszentmargita), villanyszerelő (Csúrgónagymarton) – mindenféle igazgatási, irányítási ismeretek nélkül kerültek a polgármesteri hivatal élére. Több településen (Gagybátor, Gasztony, Debréte, Irota, Bátorliget, Szemere, Újlőrincfalva) csak főfoglalkozásuk mellett, tiszteletdíjasként látják el feladataikat.



3. ábra. A cigány lakosság aránya az összes lakossághoz viszonyítva, %. - * = cigány lakosság nélküli település; A-E = a jelmagyarázatot l. az 1. ábránál

Rate of the gypsy population to the total population, in per cent. - * = settlement without gypsy population; A-E = for explanation see Fig 1.



4. ábra. A 10 éves és idősebb népességből a 0 osztályt végzetek %-os aránya, 1990. – A–E = a jelmagyarázatot l. az 1. ábránál

Rate of the population aged 10 years old and more with no finished school year, 1990. – A–E = for explanation see Fig 1.

3. táblázat. A polgármesterek* néhány jellemzője a vizsgált elmaradott térségekben (1991)

| Megnevezés | Kora, év | | | Neme | | Iskolai végzettsége | | | |
|-----------------------|----------|-------|------|-------|----|---------------------|---------------------------------|----------|---------|
| | -39 | 40-59 | 60-x | Férfi | Nő | Szaktun- képző | Közép- iskola (érettségi) | Főiskola | Egyetem |
| Csereháti települések | 4 | 7 | 4 | 10 | 2 | 4 | 2 | 4 | 1 |
| Csurgó térsége | 1 | 5 | 1 | 5 | - | 3 | - | 1 | - |
| Közép-Tiszavidék | 2 | 28 | 2 | 22 | 6 | - | 10 | 10 | 6 |
| DK-Nyírség | 1 | 6 | - | 6 | - | 1 | 1 | 2 | - |
| Rábavölgy-Vendvidék | 4 | 7 | 2 | 10 | 1 | 5 | 5 | - | 1 |
| Összesen: | 12 | 53 | 9 | 53 | 9 | 13 | 18 | 17 | 8 |

* Nem válaszolt 19 fő, míg a többiek esetében hiányos volt az információ-szolgáltatás.

Forrás: Polgármesteri almanach 1991.

Az elmaradott térségekben a népesség gazdasági aktivitása igen alacsony, főképp a kisebb településeken, mivel lakosságuk jelentékeny hányadát (pl. Tornabarakonyban 61%-át, Galvácson 53%-át, Perecsén 46%-át, Hegyhátszentmártonon és Csurgónagy-martonon 45%-át, Porrogon 42%-át, Felsőmarácon 38%-át) az inaktívak tömegét képező nyugdíjasok alkotják. Ugyanakkor a DK-Nyírségben a relatíve gyakoribb születésekből adódóan az eltartottak aránya a tetemesebb (4. táblázat).

A hátrányos helyzetű régiókban még napjainkban is a mezőgazdaság jelenti a legfontosabb megélhetési forrást. Az 1990. évi adatok szerint a mintaterületeken az aktív keresők 29%-ának (a városok nélkül 39%-ának), de az aprófalvas térségekben még ennél is nagyobb hányadának adott munkát a primer szektor (5. ábra).

Az elmaradott térségek gazdasági életében az ipar mindig alárendelt szerepet játszott. 1991-ben – a városokat nem számítva – a vizsgált településeknek durván az egytizede rendelkezett csak valamilyen ipari üzemmel, amelyeket zömmel a szocialista iparosítás időszakában hoztak létre. Ezek az ipartelepek azonban, amelyek elsődlegesen az olcsó női munkaerőt kötötték le, nem igazán járultak hozzá egy bizonyos mértéken túl a települések fejlődéséhez. Sőt, az utóbbi évek változásainak ezek a kevésbé korszerű gépekkel felszerelt, többnyire veszteségesen, nagy ráfordítással működtetett nagyvállalati telephelyek estek elsőként „áldozatul”, vagyis ezeket számolták fel, szüntették meg legelőször. Súlyosbítja a helyzetet, hogy nemcsak ezen térségekben zártak be ipari üzemeket, hanem a közeli központok üzemeiből is többet, amelyek a környék ingázó dolgozóinak is kenyeret adtak. Így a helyi és a közeli munkalehetőségek beszűkülése folytán az elmaradott területek többsége az országosnál jóval magasabb munkanélküliséggel küszködik. 1994-ben az elemzett települések közül 97 szerepelt a területfejlesztés kedvezményezett településeinek sorában, amelyeknek közel 75%-ában az országos átlagot másfélszeresen meghaladó a munkanélküliségi ráta.

4. táblázat. A foglalkoztatottság néhány jellemzője a vizsgált elmaradott térségekben (1990)

| Megnevezés | A népességből | | | | Az aktív keresőkből | | |
|-----------------------|------------------|-----------|--------------------|-----------|---------------------|-------------------|----------------------|
| | az aktív keresők | | az inaktív keresők | | az iparban | a mezőgazdaságban | a tercier szektorban |
| | száma | aránya, % | száma | aránya, % | dolgozók aránya, % | | |
| Csereháti települések | 6441 | 37 | 4312 | 25 | 37 | 27 | 36 |
| V. n. * | 1596 | 29 | 1656 | 31 | 23 | 63 | 14 |
| Csurgó térsége | 4885 | 40 | 3283 | 27 | 20 | 28 | 52 |
| V. n. * | 2298 | 39 | 1904 | 32 | 17 | 28 | 55 |
| DK-Nyírség | 13579 | 35 | 8603 | 22 | 36 | 29 | 35 |
| V. n. * | 8299 | 34 | 5808 | 24 | 30 | 40 | 30 |
| Közép-Tiszavidék | 40794 | 39 | 27204 | 26 | 31 | 32 | 37 |
| V. n. * | 23332 | 37 | 17604 | 28 | 40 | 27 | 33 |
| Rábavölgy-Vendvidék | 8405 | 43 | 5615 | 27 | 41 | 22 | 37 |
| V. n. * | 4501 | 41 | 3286 | 30 | 35 | 32 | 33 |

* Az adott elmaradott térségben levő városok adatai nélkül.

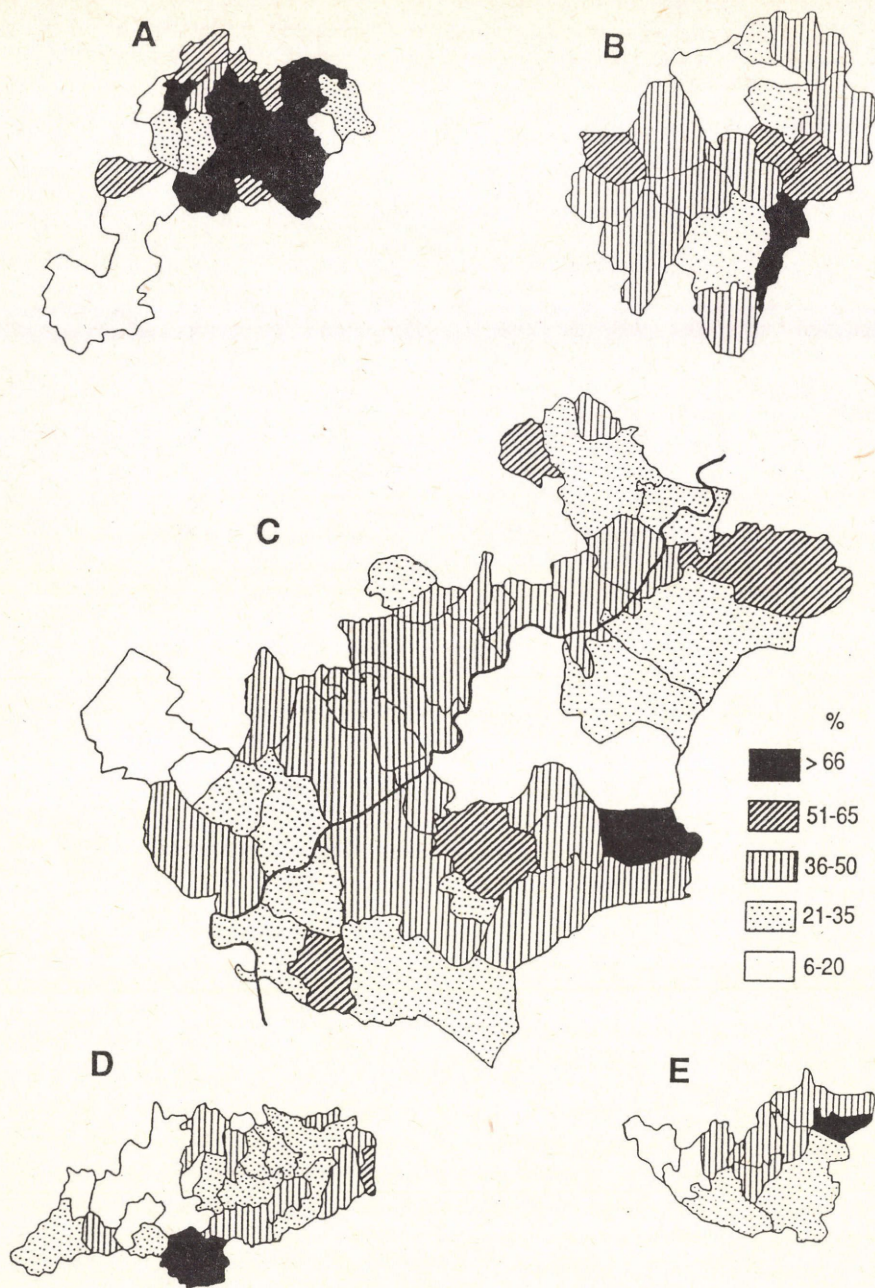
Forrás: 1990. évi népszámlálási évkönyvek.

A periferikus területek lakosságának foglalkoztatásában az ingázásnak mindig fontos szerepe volt, azonban ennek az elmúlt esztendők eseményei folytán erőteljesen mérséklődött a súlya (bár az 1990. évi adatok még kevésbé tükrözték ezt).

Csurgó térségében a falusi aktív keresők 58%-a, a Csereháton 62%-a, a DK-Nyírségben 41%-a, a Rábavölgy-Vendvidéken 62%-a és a Közép-Tiszavidéken 31%-a ingázott naponta, nem csak az ipar és a tercier szféra munkahelyeire, hanem a kisebb településekről – a termelőszövetkezetek korábbi összevonása, egyesítése miatt – a mezőgazdaságiakra is.

A lakásépítési kedv, a lakásépítés üteme sok mindent elárul egy település jövőjéről, életképességeiről, az ott élők szándékairól. Úgy tűnik, a legcsekélyebb a perspektívája azoknak a településeknek (Csenyéte, Debréte, Gadna, Gagypáti, Gagybátor, Gagyvendégi, Irota, Keresztéte, Pamlény, Percesse, Somogyicsicsó, Nemesmedves, Orfalu, Hegyhátszentmárton), amelyekben az elmúlt tíz évben egyáltalán nem létesült új lakás. Velük szemben sokkal kedvezőbb jövőkép rajzolható a DK-nyírségi településekről, mert azokban a legmagasabb (16%) az 1980–89 között épült lakások aránya, ami feltehetően a magas születési számra visszavezethető előnyösebb korstruktúrájának és a jobbára középfalvas településszerkezetnek köszönhető.

A lakások kora és felszereltsége között egyedül a Csereháton mutatható ki korreláció, vagyis a legrégebbi lakások körében fordul elő a legtöbb (80%) komfort nélküli. Ugyanakkor a Vas megyei aprófalvas térségben, ahol a lakásoknak szintén nagy hányada (62%) épült régebben, mindössze 37%-uk nélkülszerűtlen mindenféle komfortot. Amíg 1990-ben a Rábavölgyben a lakások 44%-a volt felszerelve vízöblítéssel WC-vel



5. ábra. A mezőgazdaságban dolgozók aránya az összes aktív keresőn belül, %. – A–E = a jelmagyarázatot l. az 1. ábránál

Rate of workers employed in agriculture to the total active earners in per cent – A–E = for explanation see Fig 1.

és 20%-a központi fűtéssel, addig a Csereháton ez az arány 11%, ill. 2% volt. Az összkomfortos lakások arányában pedig 24-szeres volt a különbség közöttük az előbbi javára, aminek okai szintén az eltérő történelmi fejlődésben keresendők (5. táblázat).

5. táblázat. A lakások néhány jellemzője a vizsgált elmaradott térségekben* (1990)

| Megnevezés | | Összes lakás szám | Ebből | | | | | | | |
|-----------------------|----|-------------------|------------|-----------|-----------|--------------------|--------------------|-------------------|---------------|-----------------|
| | | | 1960 előtt | 1960–1979 | 1980–1989 | vízöblítésű WC-vel | házi vízvezetékkel | központi fűtéssel | összkomfortos | komfort nélküli |
| | | | épületek | | | ellátottak | | | | |
| Csereháti települések | db | 2114 | 1389 | 645 | 80 | 226 | 359 | 71 | 42 | 1701 |
| | % | 100 | 66 | 30 | 4 | 11 | 17 | 3 | 2 | 80 |
| Csurgó térsége | db | 2373 | 1440 | 690 | 243 | 890 | 139 | 201 | 182 | 806 |
| | % | 100 | 61 | 29 | 10 | 37 | 6 | 8 | 8 | 34 |
| DK-Nyírség | db | 8069 | 2930 | 3819 | 1320 | 4337 | 796 | 1078 | 995 | 3640 |
| | % | 100 | 36 | 48 | 16 | 54 | 10 | 13 | 12 | 45 |
| Rábavölgy-Vendvidék | db | 3900 | 2327 | 1245 | 328 | 1653 | 531 | 754 | 1860 | 1417 |
| | % | 100 | 60 | 32 | 8 | 42 | 14 | 19 | 48 | 36 |
| Közép-Tiszavidék | db | 25782 | 14795 | 7019 | 3968 | 10612 | 452 | 4012 | 3658 | 12568 |
| | % | 100 | 57 | 27 | 15 | 41 | 17 | 16 | 14 | 49 |

* A városok adatai nélkül.

Forrás: Az 1990. évi népszámlálási évkönyvek.

A vezetékes infrastruktúra elemei közül a legtöbb településen a közüemi vízvezeték-hálózat fordul elő több-kevesebb km hosszúságban. A legszerényebb a kiépítettségük a Csereháti falvakban, ahol sokból hiányzik is. Ugyanez mondható el a városok és néhány közép-tiszavidéki település (Kunmadaras 43 km, Kisköre 13 km, Tiszacsege 4 km, Tiszakeszi 0,6 km) kivételével a közcsatornahálózatról is. Gázvezetékek egyetlen vizsgált faluban sem létesült 1991-ig.

A települések „külvilággal” való kapcsolatát egyrészt a helyben létesített távolsági autóbuszmegállóhelyek jelzik, másrészt a postahivatalok vagy fiókpostáik teszik lehetővé, amelyek még az aprófalvas területeken is sűrűbben fellelhetők. Közúton valamenyi település megközelíthető, ám vasúttal már csak néhány (6. táblázat).

Az alapfokú kereskedelmi ellátást a szinte mindenhol megtalálható kiskereskedelmi boltok biztosítják (egyedül Nemesmedves és Tornabarakony lakosainak kell máshonnan beszerezni a szükséges élelmiszert). A másik legelterjedtebb kereskedelmi egység a helyi kocsmá. A többi alapfokú oktatási, kulturális és egészségügyi létesítményekkel vagy gazdasági egységekkel való ellátottságban már sokkal számottevőbbek a különbségek és erősen függenek a települések méretétől. A 25 csereháti és a 10 Csurgó környéki faluban mindössze 3–3, a 22 rábavölgyiben pedig 5 körzeti orvos tevékenykedett. Ugyanakkor a közép-tiszavidéki és a szabolcsi települések majd mindegyikének volt „saját” körzeti orvosa. Szintén ezekben a legegyszerűsebb az óvodák és az általános iskolák előfordulása. Jóval ritkább számban fordulnak elő az elmaradott térségekben a fogorvosi rendelő, a gyógyszertárak, az idősek klubjai és a filmszínházak (6. táblázat).

6. táblázat. Néhány elmaradott térség* fontosabb adatai (1991)

| Megnevezés | Összes település száma | Vasút-állomás | Távo- sági autó- busz- meg- álló | Posta- hiva- tal (fiók- posta) | Nyilvános távbeszélő- állomás | Ipar- telep | Mezőgaz- dasági nagyüzem | ÁFÉSZ körzet | Ben- zin- kút | Tüze- lő és építő- anyag eláru- sító- hely | Piac | Cam- ping | Közüze- mi | | Köz- ponti kör- zeti orvo- si ügye- let szék- helye | Fogá- sza- ti szak- rende- lés | Gyógy- szertár | Men- tő- állom- ás | Idő- sek klub- ja | Ál- ta- lá- nos is- ko- la | Mo- zi (film- szfn- ház) |
|--|------------------------|---------------|---|--|-------------------------------------|----------------|--------------------------------|-----------------------|---------------------|--|------|--------------|---------------|---|--|---|-------------------|-----------------------------|----------------------------|--|--------------------------------------|
| | | | | | | | központ | víz- csa- torna | | | | | ellátás | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Csurgó térsége | 11 | 4 | 11 | 7 | 11 | 3 | 2 | 2 | 1 | 7 | - | - | 10 | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 3 | 2 |
| DK- Nyírség | 16 | 5 | 16 | 16 | 16 | 5 | 8 | 2 | 2 | 11 | 1 | 1 | 16 | 1 | 1 | 5 | 5 | 1 | 8 | 16 | 6 |
| Közép- Tiszavidék néhány települése | 16 | 7 | 16 | 16 | 10 | 9 | 8 | 4 | 8 | 16 | 9 | 3 | 16 | 3 | 3 | 8 | 10 | 3 | 12 | 16 | 12 |
| Rábavölgy- Vendvidék | 23 | 3 | 22 | 15 | 22 | 4 | 3 | 1 | 1 | 2 | - | - | 13 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 3 | 7 | 6 |

* BAZ megye és Heves megye statisztikai évkönyvei nem tartalmazták ezen adatokat.

Forrás: Az 1991. évi megyei statisztikai évkönyvek.

A nem-normatív támogatások szerepe az elmaradott térségek fejlődésében

A helyi önkormányzatok pénzügyi szabályozórendszerének meghatározó eleme a bevételi érdekeltségre épülő forrásszabályozás, azaz az önkormányzatok bevételi forrásaik mértékéig, azokkal összhangban tervezik kiadásait. A helyi önkormányzatok finanszírozásában és gazdálkodásában 1990. január 1-jétől a normatív szabályozás érvényesül, ami azt jelenti, hogy az állami támogatások döntő hányada alanyi jogon, normatív módon illeti meg az önkormányzatokat, mintegy esélyegyenlőséget biztosítva a számukra. A normatív támogatás alapvető célja az önkormányzatok által ellátandó feladatokhoz való központi hozzájárulás, amelynek mértéke az egyes feladatok kiadásainak országos átlagára épül, és amit felhasználási köztartozás nélkül kapnak meg az önkormányzatok.

Mivel a normatív támogatási rendszer nem képes arra – és nem is lehet ennek olyan szándéka – hogy kizárólagos eszközként biztosítsa az intézményhálózat működőképességének és az esetleges fejlesztéseknek a költségeit, ezért szükség van nem-normatív forrásokra (saját bevételek, átengedett központi adók, más gazdálkodó szervezetektől átvett bevételek, támogatások) is, amelyek a normatív hozzájárulásokkal együtt alkotják az önkormányzatok bevételi forrásait. A nem-normatív támogatások közül csak néhány fontosabbat mutatok be. Ezek közül a címzett és a céltámogatások inkább a fejlesztéseket és a rekonstrukciókat segítik, az önhibáján kívül hátrányos helyzetű önkormányzatoknak nyújtott kiegészítő támogatások és az SZJA kedvezmények viszont jobbra az intézmények működőképességét szolgálják.

Címzett támogatások

A címzett támogatást önkormányzatonként és feladatonként a költségvetési törvényben az Országgyűlés állapítja meg. E támogatási fajta kezdetben csak egy adott feladat elvégzéséhez nyújtott fedezetet, később azonban az önkormányzatok saját forrásait is kiegészíthette. A címzett támogatások 1991-től négy fő területen (vízgazdálkodás, egészségügy, oktatási és kulturális szolgáltatás, kötvények tőke- és kamatterhe) vehetők igénybe, amelyeknek az igénylői köre igen változatosan alakult az elmúlt időszakban, mivel egyes területek előtérbe kerültek, mások háttérbe szorultak.

1991-ben 75-en (40%-ban adósságszolgálatra), 1992-ben 53-an (64%-ban egészségügyi ellátásra), 1993-ban a régebbi igénylők közül 33-an (75%-ban a korábban megkezdett egészségügyi beruházás folytatására) kaptak címzett támogatást, és ezen kívül még 23 új pályázat is (52%-ban oktatási és kulturális szolgáltatásra). 1994-ben a korábbi ügyfelek mellett 25 új igénylő jelentkezett, közel azonos arányban (40–44%) kérve támogatást egészségügyi és oktatási, kulturális ellátásra. 1991-ben 11814,5 mFt, 1992-ben 10071,3 mFt, 1993-ban az újonnan címzett támogatásokhoz 766 415 eFt, és az 1994. évekhez 933 000 eFt állt rendelkezésre.

A 115 település közül egyedül Tiszacsege részesült 1991 és 1992 között címzett támogatásban a dél-alföldi ivóvízjavító program keretében. A teljes költség 24 mFt volt, amelyből 1991-ig 11 mFt-ot használt fel, majd a rákövetkező évben a fennmaradó részt. Ez a támogatás lényegében csak töredékét jelentette az ezen évek teljes keretösszegének.

1993-ban 343, 1994-ben 112 igény bizonyult sikertelennek, amelyekből hetet, ill. nyolcat a vizsgált települések közül nyújtottak be. Az előbbi esztendőben Gelej iskola, tornaterem, kultúrház felújításra, Nyírmihálydi cigányóvoda létesítésére, Porrog orvosi rendelőre, kultúrteremre, Rábagyarmat egészségügyi gépekre, műszerekre, Szentgott-

hárd 9 tanterem építésére, Tiszaderzs útépítésre, – korszerűsítésre, Viszló pedig orvosi rendelőre kért támogatást. Az utóbbi évben Abádszalók, Nagyiván, Tiszaderzs és Tiszaszentimre térségi földgázhálózatra adott be pályázatot, míg Tiszaigaz egyszerre kettőt belső gázhálózatra. Tiszaderzs mindezekon kívül még egészségügyi műszer- és gépvásárlás céljából is pályázott.

Egyébként ez a település volt a legaktívabb, bár sikertelen pályázó, amiben valószínűleg nagy szerepe lehetett a község igen agilis polgármesterének is, akinek hatalmas fejlesztési, beruházási elképzelései már korábbi kutatások során is nyilvánvalóvá váltak (KISS É. 1991).

Az elmaradott települések közül feltehetően azért is fordultak kevesen címzett támogatásért, mert ez a támogatási forma főleg a nagy költségigényű fejlesztési és rekonstrukciós feladatokhoz kapcsolódik, s azért is utasították el őket, mert nem ilyennek minősültek az igényeik. A jövőben sem valószínű, hogy szerencsésebbek lesznek, mert a Kormány elsődlegesen a kórházrekonstrukciókat és a szociális otthon építéseket preferálja (6. ábra).

Céltámogatások

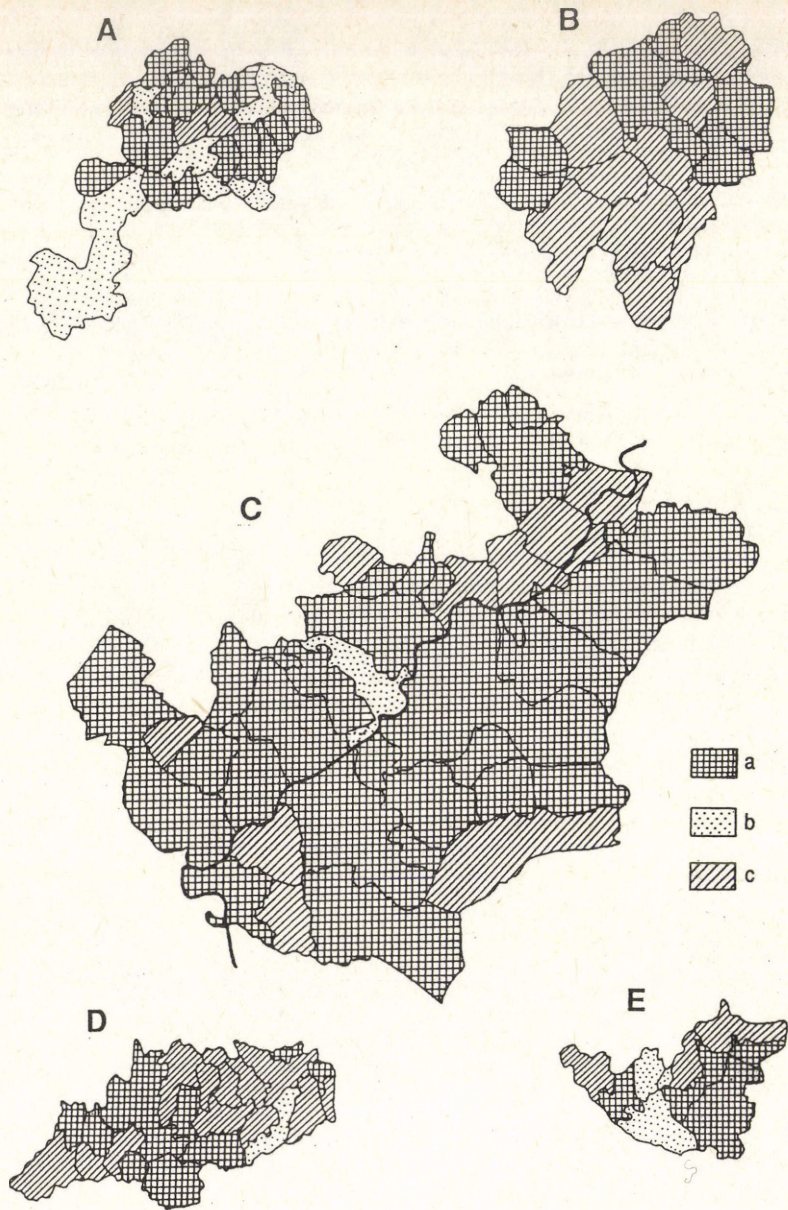
A helyi önkormányzatok kiemelt fontosságú feladataik ellátásához 1991-től céltámogatást (is) igényelhetnek a törvényekben felsorolt feltételek mellett és mértékben. Ez az állami támogatások másik fajtája, ami szintén csak az Országgyűlés által meghatározott célokra használható fel. A kijelölt célokhoz kapcsolódó folyamatban levő és újonnan induló beruházásokhoz, rekonstrukciókhoz egyaránt igényelhető támogatás, aminek maximális nagysága célonként különböző. A céltámogatáshoz eltérő arányú saját erő is szükséges. Amennyiben ennek előteremtése is gondot okoz, úgy az érintett önkormányzatok a Céltámogatási Kiegészítő Keretből pályázat útján szerezhetik meg azt.

1991-ben a folyamatban levő beruházások és rekonstrukciók keretében támogatott célok között a vízgazdálkodás (víziközmű társulatok 30%-ban, a városi vízbázis fejlesztése 25%-ban, városi szennyvíztisztító létesítmény építése 30%-ban), az egészségügy (városi kórház beruházás 40%-ban, szociális otthoni férőhelybővítés 50%-ban), az oktatás (alapfokú oktatás 40%-ban, középfokú 50%-ban) és a szilárdhulladék-lerakóépítés, bővítés maximum 50%-os támogatottságban szerepelt. Az új induló beruházások támogatott céljai között a vízgazdálkodás (vízbázisfejlesztés 50%-os, szennyvíztisztító telepítése, bővítése 60%-os, víziközműtársulatok 30–40%-os, egyedi ivóvízellátás feltételeinek megteremtése 90%-os), az alapfokú oktatás 40%-os és az egészségügyi, szociális ellátás 40–50%-os támogatottsága kapott helyet. A céltámogatások döntő része az önkormányzati törvény elvei szerint a folyamatban levő beruházásokra fordítható és csak kis részben vehető igénybe kezdődő beruházások támogatására.

A helyi önkormányzatok mintegy 2800 céltámogatási igénybejelentése 15,8 md Ft központi támogatási igényt tartalmazott 1991-ben. Ebből 8,5 md Ft-ot ítélt meg a jogos igények kielégítésére, ami 2,3 md-dal volt több az előírányzott 6,2 md-nál. A hiányt a költségvetés módosításával biztosították.

Az 1986-ban elhatárolt gazdaságilag elmaradott térségekből több mint 150 pályázat érkezett az 1991. évi céltámogatásra, ami az összesnek kb. 6%-a, 680 mFt (8%) értékben. Ezeknek közel kétharmada felelt meg a követelményeknek, amelyekre 480 mFt támogatást ítélt meg az Országgyűlés (KÁCSOR J.–MADARAS A. 1992).

A 115 településből 1991-ben 73 pályázatot adtak be céltámogatásokra, amelyekből 53 (73%) volt sikeres. Együttesen 197 931 eFt-ot nyertek el, ami azt jelenti, hogy a mintaterületek egy lakosára átlagosan 1004 Ft jutott volna, de mivel ténylegesen csak



6. ábra. Címzett és céltámogatásokban részesülő települések a vizsgált térségekben, 1991–1995 között. – a = támogatásban részesült; b = támogatást igénylő, de elutasított; c = támogatást nem igénylő települések; A–E = a jelmagyarázatot l. az 1. ábránál

Settlements in the researched areas which received addressed and aimed supports between 1991 and 1995. – a = settlements which received; b = required but not received; c = do not required support; – A–E = for explanation see Fig 1.

155 449 eFt állt rendelkezésre, ezért az egy főre jutó összege nem érte el a 800 Ft-ot sem, sőt jóval alatta maradt az összes elmaradott terület egy lakosára jutó értékénél (1700 Ft), és az ország egy lakására vetített támogatás mértékénél (1200 Ft) is.

A vizsgált településekből a legtöbb igénylést két fő célra (vízgazdálkodás és oktatás) nyújtották be. Ezek egyúttal az elmaradott területek legsürgetőbb gondjait is jelzik, amelyekkel az elbírálók is egyetértettek (hiszen pl. az egészséges ivóvíz létszükséglet). Az összes sikeres pályázat 41%-a az újonnan induló vízgazdálkodási, 23%-a pedig az oktatási fejlesztéseket célozta. Az előbbire a legtöbb kérelem a borsodi, egészségre ártalmas vízű kistelepülésektől érkezett, amelyek együttesen közel 40 mFt támogatásban részesültek. Ugyanakkor a folyamatban levő oktatási beruházásokra 12 igényt fogadtak el, majdnem 71 mFt-ot biztosítva számukra, de ennek csak kisebb hányadát használhatták fel a falusi települések alapfokú oktatási létesítményeik fejlesztésére (7. táblázat).

A mintaterületek közül a legtöbb jóváhagyott (45%) és elutasított (75%) kérelmet is a Közép-Tiszavidék települései mondhatták magukénak. A csereháti és a Csurgó környéki falvak az elfogadott igények 17–17%-ával rendelkeztek, majd a Rábavölgy–Vendvidék települései (13%), végül a nyírségi községek (8%) következtek. A Közép-Tiszavidéken a hangsúlyt a vízgazdálkodásra (erre irányult az el nem fogadottak 50%-a) és az egészségügyi ellátásra, a Csereháton és a Rábavölgyben a vízgazdálkodásra, Csurgó térségében az oktatásra helyezték. A céltámogatási feltételeknek nem megfelelő igénybejelentések között szerepelt még Csenyete vizellátásra, Nyírcsászári hulladékelhelyezésre, Csurgó vastalanító berendezésre, Zákány szennyvízre és Gyékényes sportöltöző létesítésére benyújtott pályázata is.

Az Országgyűlés 1/1991. (XII. 31.) OGY irányelve alapján 1992-ben – az 1991. évi feltételekkel – támogatásra jogosultak azok az önkormányzatok, amelyeknek 1991-ben támogatott és 1992-ben még folyamatban levő fejlesztéseik voltak. Ezen kívül az önkormányzatok 1992-ben is csak bizonyos feltételekkel és az 1991. évihez hasonló célokra kérhettek hozzájárulást, aminek maximális mértéke az abban az évben újonnan indított beruházásoknál 25% és 90% között változott.

1992-ben az önkormányzati igényekkel azonos összegű céltámogatásból (14,2 md Ft) a vizsgált térségek ismét csak szerény hányadot (237 316 eFt) tudtak megszerezni (bár ez felülmúlta az 1991. évit), holott az elmaradott területek majdnem egytizedét képviselik. Az egy főre jutó támogatási összeg 1204 Ft -ot tett ki.

A 115 település 1992-ben 94 db kérelmet adott be, ami a beérkezett összes kérelem 3%-a, és amelyekből – csakúgy mint korábban – 53-at fogadtak el. Közülük 9 már folyamatban levő, főleg oktatási beruházásokhoz kapcsolódott, míg a többi újonnan induló, jobbára vízgazdálkodási fejlesztésekre vonatkozott. Az előbbieket az elnyert fejlesztési összegek 24%-át, az utóbbiakat 55%-át kötötték le (8. táblázat).

1992-ben is a legtöbben (58%) a Közép-Tiszavidékről pályáztak, elsődlegesen közműves ivóvízellátásra, majd a borsodi aprófalvak és a nyírségi települések (13–13%) következtek, amelyek egyedi ivóvízellátásukat, ill. oktatási intézményeiket akarták fejleszteni. A kérések egyharmada a városokból érkezett, amelyek mellel a legaktívabb pályázóknak is tekinthetők. Tiszafüred 5, Csurgó 4, Kunhegyes 3, Szentgotthárd 2 igénylését fogadták el és a városok az összes támogatás 56%-át szerezték meg. A falvak köréből Abádszalóknak 3, Teremnek, Tiszánánának és Tiszaigarnak egyaránt 2–2 pályázatát ítélték sikeresnek.

7. táblázat. A céltámogatások jellemzői* a vizsgált térségekben (1991)

| Megnevezés | Folyamatban lévő fejlesztések | | Új, induló fejlesztések | | | Folyamatban lévő fejlesztések | | | Új, induló fejlesztések | | | |
|-----------------------------------|-------------------------------|---|--------------------------|-----------------------------|--------------|---|---|------------------------------|-------------------------|------------------------|--|---|
| | Vízgazdálkodás | | | | | Oktatás | | | Alapfokú oktatás | Egészségügyi ellátás | | Szilárd hulladék lerakóhely biztosítása |
| | Víziközmű társulat | Egészségre ártalmatlan vízi települések | | | Vízellátás | Alapfokú (tanterem, tornaterem, ki- szolgáló létesítmények) | Középfokú (kollégiumi beruházás, rekonstrukció) | Szilárd hulladék lerakótelep | | Gép- és műszer-ellátás | Szociális otthoni férőhely biztosítása | |
| | | egyedi vízellátása | közműves ivóvíz-ellátása | vízmű-társulati beruházások | | | | | | | | |
| Cserháti települések | - | 9 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | - | 39888 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Csurgó térsége | - | - | - | 1 | 1 | 2 | 4 | - | - | 1 | - | - |
| | - | - | - | 1380 | 1450 | 4525 | 21000 | - | - | 29 | - | - |
| DK-Nyírség | - | - | - | - | 1 | 1 | - | - | 1 | 1 | - | - |
| | - | - | - | - | 1630 | 1664 | - | - | 2860 | 100 | - | - |
| Közép-Tiszavidék | 2 | - | 1 | 1 | 5 | 3 | 1 | 2 | - | 7 | 1 | 1 |
| | 5334 | - | 1200 | 1500 | 10993 | 17382 | 5600 | 2238 | - | 5005 | 10800 | 11900 |
| Rábavölgy-Vendvidék | 2 | - | 2 | - | 1 | - | 1 | - | - | 1 | - | - |
| | 5463 | - | 6150 | - | 18000 | - | 20490 | - | - | 1350 | - | - |
| <i>Összesen:</i> | <i>4</i> | <i>9</i> | <i>3</i> | <i>2</i> | <i>8</i> | <i>6</i> | <i>6</i> | <i>2</i> | <i>1</i> | <i>10</i> | <i>1</i> | <i>1</i> |
| | <i>10797</i> | <i>39888</i> | <i>7350</i> | <i>2880</i> | <i>32073</i> | <i>23571</i> | <i>47090</i> | <i>2238</i> | <i>2860</i> | <i>6484</i> | <i>10800</i> | <i>11900</i> |
| A támogatás maximális nagysága, % | 30 | 90 | 50 | 30 | 50 | 40 | 50 | 50 | 40 | 40 | 50 | 50 |

* A felső sorban a támogatott igények száma, az alsóban pedig a támogatás összege (eFt) szerepel.

Forrás: Magyar Közlöny 1991/69. sz.

8. táblázat. A céltámogatások jellemzői* a vizsgált térségekben (1992)

| Megnevezés | Folyamatban lévő fejlesztések | | | | Új, induló fejlesztések | | | | | | | |
|-----------------------------------|---------------------------------|--|-------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|--|--|--|------------------|---------------|--------------------------------------|---|
| | | | | | Vízgazdálkodás | | | | Alapfokú oktatás | | Egészségügyi gép- és műszerbeszerzés | |
| | Víz- közmű- társu- lás | Szoci- ális otthon férő- hely bővítés | Alap- fokú okta- tás | Közép- fokú okta- tás | Egyedi ivóvíz- ellá- tás | Köz- műves ivóvíz- ellá- tás | Víz- köz- mű- társu- lás, csa- torna | Szenny- víz elvezet- és, tisztít- tás | Torna- terem | Tan- terem | | |
| Csereháti települések | - | - | - | - | 6 | - | - | - | - | - | 1 | - |
| | - | - | - | - | 32738 | - | - | - | - | - | 400 | - |
| Csurgó térsége | - | - | - | 2 | - | 2 | - | - | - | - | - | - |
| | - | - | - | 15554 | - | 5890 | - | - | - | - | - | - |
| DK-Nyírség | - | - | - | - | - | 2 | - | - | 4 | 1 | - | - |
| | - | - | - | - | - | 3330 | - | - | 20670 | 271 | - | - |
| Közép-Tiszavidék | 1 | 1 | 2 | 1 | - | 6 | 3 | 1 | 3 | - | 11 | - |
| | 1208 | 12437 | 9668 | 4500 | - | 18025 | 26607 | 2784 | 16900 | - | 9575 | - |
| Rábavölgy-Vendvidék | 1 | - | - | 1 | - | 1 | - | 1 | - | - | - | 2 |
| | 454 | - | - | 13750 | - | 2000 | - | 40305 | - | - | 250 | - |
| Összesen: | 2 | 1 | 2 | 4 | 6 | 11 | 3 | 2 | 7 | 2 | 13 | - |
| | 1662 | 12437 | 9668 | 33804 | 32738 | 29245 | 26607 | 43089 | 37570 | 671 | 9825 | - |
| A támogatás maximális nagysága, % | 30 | 50 | 40 | 50 | 90 | 50 | 40 | 60 | 40 | 40 | 40 | - |

* A felső sorban a támogatott igények száma, az alsóban pedig a támogatás összege (eFt) szerepel.

Forrás: Magyar Közlöny 1992/49. és 74.

A céltámogatási feltételeknek nem megfelelő igények 40%-át a csereháti falvak (Abaújlak, Alsógagy, Büttös, Debréte, Felsőgagy, Gadna, Gagypáti, Gagyvendégi, Gagybátor, Irota, Litka, Rakacaszend, Szemere, Tornaszentjakab, Viszló) adták be egyedi ivóvízellátásra, 24%-át a közép-tiszavidéki települések (Borsodivánka, Gelej, Poroszló, Heves, Tiszafüred, Tiszánána), főleg közműves ivóvízellátásra és víziközmű-társulásra, 22%-át – döntően az előzővel azonos célra – a somogyi települések (Csurgó, Csurgónagymarton, Somogybükkösd, Somogyicsicsó, Porrogszentpál) nyújtották be. További három település (Csörötnek, Alsószőlők és Kunhegyes) négy olyan kérelmet nyújtott be, amelyeket 1992-ben a nem támogatottak közé soroltak.

Az elutasítottak közül a későbbiekben, (1992. július) 11-et elfogadtak, mert pótolták a hiányzó dokumentumokat. Három (Viszló egyedi ivóvízellátásra, Csurgónagymarton és Somogyicsicsó közműves ivóvízellátásra benyújtott kérelmét) úgy, hogy már 1992-ben folyósítottak számukra pénzt (összesen 17600 eFt-ot), ami azt jelenti, hogy a vizsgált térségek együttesen 254 556 eFt támogatásban részesültek 1992-ben. Ellenben a többiekét (Poroszló és Gelej közműves ivóvízellátási, Csurgó víziközmű-társulási, Egyek és Tiszafüred szennyvízelvezetési, -tisztítási, Nyírfavári, Poroszló és Tiszánána egészségügyi műszerbeszerzési kérelmét) úgy, hogy azok csak 1993-tól részesedhetnek a közel 39,8 mFt „előlegezett” támogatásból.

Az 1992. évi XXXIV. törvény értelmében a helyi önkormányzatok egy része kiegészítő céltámogatásban részesülhetett. A kutatott területekről Szentgotthárd közép-fokú oktatási intézmény tornatermére, Edelény középiskolai kollégiumra, Heves általános és középiskolai kollégiumra, Kunhegyes diákothontra fordíthatja az átutalt, összesen mintegy 27,4 mFt-ot. Nem teljesítették Edelény szennyvízcsatornára és általános iskolai tornateremre, valamint Tiszaderzs tornaterem építésre és ivóvízvezeték kiépítésre beadott kérelmét, mert a törvény hatálya alá nem tartozó igénybejelentéseknek bizonyultak.

Az 1992. évi LXXXIX. törvény alapján az 1993 és 1995 közötti időszakban 2–4 éves időtartamú támogatás igényelhető a vízgazdálkodás, az oktatás, az egészségügyi és szociális ellátás fejlesztéséhez, a céltól függően 30–90% közötti mértékben.

1993-tól 719 önkormányzat részesült támogatásban, ami az előző esztendőkhöz összehasonlítva jóval kevesebb számú igénykielégítést jelent. Ez valószínűleg a rendelkezésre álló pénzforrások beszűkülésének és az igények korábbi kiegyenlítésének a következménye. A vizsgált térségből is mindössze 16-an kaptak támogatást, amelynek összege (73 789 eFt) még az egyharmadát sem érte el az 1992. évinek. Hasonló a helyzet az egy főre jutó támogatás (385 Ft) esetében.

1993-ban is a legtöbb támogatást az összes (az 59%-át) a közép-tiszavidéki települések kapták, mivel az igények kétharmada is tőlük származott. Túlnyomóan a vízgazdálkodással összefüggő tevékenységre használják fel az elnyert pénzt. Sorrendben a második helyen három nyírségi település (Bátorliget, Nyírgelse, Terem) áll, amelyek együttesen 11 350 eFt-ot költhetnek alapfokú oktatási létesítmények, tornaterem fejlesztésére.

A támogatások futamideje az esetek többségében már 1994-ben lezárul, csak Poroszló közműves ivóvízellátásának megvalósításának és Nyírgelse tornatermének építése húzódik el 1995-ig, ill. Kunhegyes víziközmű társulása, és csatornaépítése 1996-ig. Amíg 1994-ben 37 952 eFt-ot folyósítottak a vizsgált elmaradott térségeknek, addig egy évvel később már csak 2800 eFt-ot.

Az 1991 és 1995 közötti időszakban a 115 település közül 50 (43%) egyáltalán nem részesült támogatásban. 76%-uk azért, mert nem is folyamodott hozzájárulásért, 24%-uk pedig azért, mert nem fogadták el a pályázatukat. Az előbbieik körében a rábavölgyi (37%), az utóbbiakéban a csereháti települések (67%) alkottak túlsúlyt, ami elsődlegesen aprófalvas jellegükre vezethető vissza, hiszen kistelepülések lévén csak bizonyos infrastrukturális elemek fejleszthetők és működtethetők gazdaságosan bennük. Megjegyzendő, hogy az infrastrukturális ellátásban meglévő egyenlőtlenségeket jelölték meg az önkormányzati vezetők a települési különbségek legfőbb okának, s csak azután említették a települések földrajzi elhelyezkedésének és az előző vezetés milyenségének a szerepét (HORVÁTH M.T.–PÉTERI G. 1993.).

Ugyancsak figyelmet érdemlő tény, hogy még a kistelepülések táborában sem volt népszerű az elmúlt években a közösen végrehajtandó fejlesztés. Az új önkormányzatok létrejötte, a tanácsi körzetek felbomlása, több körjegyzőségre tagolódása mind-mind a települések elszigetelődéséhez, atomizálódásához vezetett a korábbi közösködésekből eredő rossz tapasztalatok miatt. Ezzel magyarázható egyfelől az, hogy a vizsgált települések közül csak néhányan próbálkoztak együttműködni. 1991-ben Szalafő-Pityerszerrel együtt kívánta megvalósítani közműves ivóvízellátását. Ugyanezen célból szövetkezett egy évvel később Tiszaigaz és Tiszaörs, valamint Somogybükkösd és Porrogszentpál, ám az utóbbiak kérelmét elutasították. Másfelől azonban az is a települési (térségi) összefogás ellen hatott, hogy pl. az ivóvíz hálózat kiépítéséhez, ha önálló vízellátás kiépítésére nyújtott be egy önkormányzat pályázatot 90%-ban, ha körzeti vízellátás kiépítéséhez kért

támogatást 70%-ban nyerhetett fedezetet, ami nyilvánvalóan az előbbi választására inspirálta a szűkös anyagi lehetőségekkel bíró a második – esetleg gazdaságossági szempontból is kedvezőbb – megoldáshoz a szükséges önrészt előteremteni nem tudó önkormányzatokat (G. FEKETE É. 1993).

1996-tól néhány célnak (pl. ivóvízbázis fejlesztése) a támogatása megszűnik, mert már nincs rá tömeges igény, ugyanakkor előtérbe kerül a környezetvédelem kiemelt fontosságú feladatként való kezelése miatt a szilárdhulladék-lerakók és az iskolai tornatermek építésének a támogatása.

Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben levő önkormányzatok kiegészítő támogatása

Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben levő önkormányzatok alatt azok értendők, amelyek az új szabályozórendszer lényegéből adódóan a megörökölt feladat- és intézménystruktúrát nem tudják pénzügyi források hiányában fenntartani, azaz a bevételeik nem elegendőek a lakossági igények és a törvények által előírt funkciók ellátására. A különbözet kiegyenlítése központi forrásokból lehetséges.

Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben levő helyi önkormányzatok működőképességének megőrzése érdekében az 1990. évi CIV. törvény alapján 5 md Ft kiegészítő támogatást állapítottak meg, aminek háromnegyedét az önkormányzatok között osztották fel, míg egynegyedét az év során előálló pénzügyi feszültségek enyhítésére tartalékolták. Az előbbiből egyfelől azok a települések részesülhettek egyszeri támogatás formájában, amelyekben korábban tanács nem működött, hogy meg tudják teremteni önkormányzataik dologi feltételeit. Az 1000 fő alatti állandó lakosú települések önkormányzatai 150 eFt-ot kaptak, az 1000 fő felettieké 200 eFt-ot. Így összesen 230 mFt-ot utaltak ki számukra 1991-ig. Másfelől az 1991. évi XIX. törvény alapján 2,653 md Ft-ot osztottak szét a pénzzűkében levő önkormányzatok között. Ebből az összegből mindössze 176 389 eFt jutott együttesen a vizsgált települések közül tíznek (Tiszabábolna 1035 eFt, Borsodivánka 500 eFt, Heves 70 248 eFt, Újlőrincfalva 829 eFt, Tiszaörs 173 eFt, Tiszaszentimre 1849 eFt, Csurgó 85234 eFt, Nyírbétek 9901 eFt, Csörötnek 1000 eFt, Szentgotthárd 4062 eFt), ami átlagosan 17 mFt-ot jelentett volna, ha Csurgó városa egymaga nem az összeg 48%-ára lett volna jogosult (9. táblázat).

Az 5 md Ft fennmaradt részének (2,12 md Ft) a felhasználását az 1991. évi LIV. törvény szabta meg. Ez az összeg 903 településnek a működési hiányait és/vagy a felújításait fedezte. A 115 település közel 30%-a részesedett belőle, de csak három (Tiszavalk, Nagyiván, Porrogszentkirály) akadt közöttük, amelyek egyaránt kaptak támogatást működési hiányra és felújításra is. A többség (76%) csak az utóbbit mondhatta el, s ez tükröződött a támogatás megoszlásában is, mivel az összeg 67%-át lehetett felújításra és 33%-át zökkenőmentes működésre fordítani.

Az 1991. évi XCI. törvényben már csak 2750 mFt-ot állapítottak meg az 1992-es évre, aminek felhasználási elveiről az 1992. évi XXIX. törvény, a tényleges szétosztásáról pedig az 1992. évi XXI. törvény és az 1042/1992. (VIII.7.) sz. Korm. határozat döntött. Ekkor összesen 59 településnek adományoztak ilyen támogatást, közülük 8 település (Tiszabábolna, Tiszavalk, Heves, Nagyiván, Csurgó, Gyékényes, Csenyété) tartozott a mintaterületekhez. A körükben előforduló két város az összes kiegészítés 91%-át (88 990 eFt) költötte el a lakosságot ellátó intézményeire, a településüzemeltetés alapvető

9. táblázat. Az önhibáján kívül hátrányos helyzetű önkormányzatoknak nyújtott támogatás egy lakosra jutó összegének változása (1991–1993)

| Megnevezés | A támogatás egy lakosra jutó összege, Ft | | | Megnevezés | A támogatás egy lakosra jutó összege, Ft | | | Megnevezés | A támogatás egy lakosra jutó összege, Ft | | |
|-------------------------------|--|-------|------|------------------------|--|------|------|---------------------------|--|------|------|
| | 1991 | 1992 | 1993 | | 1991 | 1992 | 1993 | | 1991 | 1992 | 1993 |
| <i>Csereháti települések:</i> | | | | <i>Csurgó térsége:</i> | | | | <i>Közép- Tiszavidék:</i> | | | |
| Abaújlak | 4895 | 2846 | - | Csurgó | 13646 | 5938 | 4889 | Ároktó | - | - | - |
| Alsógagy | - | 2747 | 8246 | Csurgónagymarton | - | - | - | Borsodivánka | 527 | - | - |
| Büttös | 14952 | 13458 | - | Gyékényes | - | 2693 | - | Egerlővd | - | - | - |
| Csenyéte | - | 8437 | 8410 | Iharos | 1171 | 3125 | - | Gelej | 6319 | - | - |
| Debréte | - | 3162 | - | Órtilos | - | 3188 | 6207 | Igrici | 3344 | - | - |
| Edelény | - | - | - | Porrog | 865 | 3003 | - | Mezőcsát | - | - | - |
| Felsőagy | 15412 | 3165 | 7533 | Porrogszentkirány | 4497 | 3172 | - | Négyes | - | 3143 | - |
| Gadna | 9426 | 3201 | - | Porrogszentpál | 4237 | 2966 | - | Tiszabábolna | 1893 | 2743 | 3630 |
| Gagyapáti | - | 3158 | - | Somogybükkösd | 5702 | 2061 | - | Tiszadorogma | - | - | - |
| Gagybátor | 4068 | 3078 | - | Somogyecsicsó | - | 4792 | - | Tiszakeszi | - | - | - |
| Gagyvendégi | 8591 | 3162 | - | Zákány | - | - | - | Tiszavalk | 4118 | 3729 | 7393 |
| Galvács | - | 3480 | - | <i>DK-Nyírség:</i> | | | | Egyek | - | - | - |
| Irota | 16759 | 3067 | - | Bátorliget | - | 3219 | 4627 | Tiszacsege | - | - | - |
| Kány | - | 3171 | - | Encsencs | - | - | - | Újszentmargita | 467 | - | - |
| Keresztéte | - | 3021 | - | Nyírbátor | - | - | - | Heves | 6160 | 3886 | 2673 |
| Krasznokvajda | 2251 | - | 8338 | Nyírbéltek | 3397 | - | - | Hevesvezekény | - | - | - |
| Litka | - | - | - | Nyírbogát | - | - | - | Kisköre | - | - | - |
| Pamlény | - | 3368 | - | Nyírcsászári | 3299 | - | 4983 | Kömlőd | - | - | - |
| Percse | - | 3262 | - | Nyírgelse | 2070 | - | - | Pély | - | - | - |
| Rakaca | - | - | - | Nyírkáta | 1978 | - | - | Poroszló | - | - | - |
| Rakacaszend | - | 3200 | - | Nyírlugos | - | - | - | Sarud | - | - | - |
| Szászfa | - | 3054 | - | Nyírmihálydi | - | - | - | Tarnaszentmiklós | - | - | - |
| Szemere | - | - | - | Nyírpilis | - | 3309 | - | Tiszanána | - | - | - |
| Tomabarakony | - | 2962 | - | Nyírvasvári | - | - | - | Újlőrincfalva | 5774 | 3137 | - |
| Tomaszentjakab | 2941 | 2970 | - | Önböly | 8547 | 3389 | 4058 | Abádszalók | - | - | - |
| Viszló | - | 2922 | - | Penészlek | - | - | - | | | | |
| | | | | Piricse | - | - | - | | | | |
| | | | | Terem | 3365 | 3149 | - | | | | |

feladatainak az elvégzésére, a másik hat kis község viszont az összeg mindössze 9%-ához jutott. Nem teljesítették az ilyen jellegű igényét Gelejnnek, Nyírbélteknek és Krasznokvajdának sem, 91 más településsel együtt.

Mivel az 1992. évi keretösszeget teljes mértékben felhasználták, ezért nem nyílt lehetőség arra, hogy az 1992. évi XXIX. törvény szerint a kiegészítő támogatás keretösszegéből megmaradt részt az 1000 fő alatti állandó lakosú volt társközségek önkormányzatai között a népesség arányában elosszák az alapellátást nyújtó intézmények felújítására.

Ez a törvény egyúttal olyan szigorító intézkedéseket is tartalmazott, amelyek eredményeként nem igényelhettek kiegészítő támogatást azok az önkormányzatok, amelyek céltámogatást kaptak, amelyek hat hónagra vagy annál hosszabb időre lekött, tartós bankbetétel rendelkeztek és/vagy amelyekben az intézmények kihasználtsága nem éri el az 50%-ot, kivéve ha intézménytípusonként csak egy-egy intézmény üzemel. Ugyanezen kritériumokat kellett szem előtt tartani az 1993-as évre vonatkozó pályázásnál is. Főleg az elmaradott településeket érintette nagyon kedvezőtlenül ez a rendelkezés, mert jelentősen szűkítette a pályázásra jogosultak táborát.

1992-ben is külön felújítási támogatásban részesülhettek még az 1990. szeptemberi választások után önállóvá vált önkormányzatok (volt társközségek), amire 1,64 md Ft állt rendelkezésre. Ennek azonban csak egy kis részét (44 957 eFt) kapták a reprezentatív elmaradott települések, aminek egy lakosra jutó összege 3132 Ft mégis felülmúlta az országos értéket (3015 Ft).

A 122/1993. (IX. 6.) sz. Kormányrendelet alapján 1993-ra tovább csökkent (900 mFt-ra) az alapvető lakossági ellátást nyújtó intézmények működtetésére önhibájukon kívül képtelen önkormányzatoknak nyújtható támogatás összege. Ekkor összesen 247 település adott be kérelmet, amelyeknek 67%-át (165) elfogadták, ám 33%-át (82) elutasították. Ez utóbbiak töredékét azért, mert a törvényi kiírásnak nem feleltek meg.

A vizsgált településekből e támogatás fajtára 21 igénylés (az összes 8,5%-a) érkezett, amelyekből 17-et találtak jogosnak és részükre 118,7 mFt-ot utaltak át. Ugyanakkor Abádszalók, Ároktő, Kömlő és Nagyiván pályázatát nem fogadták el. A megítélt összeg 51%-a két várost, Hevest és Csurgót illette, miáltal a többi településre kb. 1–3 mFt-nyi támogatás jutott csak, ami az ország egy településére vetített kiegészítésnél (5,4 mFt) is jóval kisebb érték (9. táblázat).

Mivel az önhibájukon kívül hátrányos helyzetű települések térbeli elhelyezkedése és problémái szoros összefonódást mutatnak az elmaradott területekével, ezért „e felismerés eredményeként” 1993-tól az elmaradott településeket 2300 Ft/fő „normatív” támogatás illeti meg. (Valójában nem normatív a támogatás, hiszen területhez kötött a felhasználás). Ez a döntés az elmaradott települések szempontjából mindenképpen kedvező, mert az önhibáján kívül hátrányos helyzetű településeknek nyújtott támogatás egy főre jutó nagysága durván felére (1237 Ft-ról 619 Ft-ra) csökkent 1991 és 1993 között.

A személyi jövedelemadó nagysága és kiegészítése

A magyar adórendszer jellegzetes központi adói (személyi jövedelemadó, általános forgalmi adó, vállalkozási nyereségadó, mezőgazdasági nagyüzemek földadója) közül az utóbbi három kevésbé alkalmas arra, hogy az önkormányzatok bevétele legyen. Egyfelől azért, mert nehezen mutatható ki kapcsolat a helyben fizetett ÁFA, VÁNYA, földadó összege és az önkormányzatok feladatai között, másfelől technikailag sem lehet megoldani a településenkénti adó számbavételét (pl. a több telephellyel is rendelkező vállalatok miatt).

A személyi jövedelemadó és a helyi feladatok közötti kapcsolat viszont már sokkal egyértelműbb, és a bevallott adó településenként értelmezhető, ezért alkalmas arra, hogy az önkormányzatok bevétele legyen. Az átengedés mértékét az ország gazdasági, pénzügyi helyzete, a feladatok központi és önkormányzati megosztása, a minimálisan szükséges állami hozzájárulás összege (körzeti feladatok, működési biztonság, arányos elosztás, stb.) és az SZJA települések közötti szóródása, differenciálódása (jövedelmkülönbség, kedvezmények stb.) határozzák meg.

1990-ben az SZJA 100%-át visszautalták a településeknek, azonban ez nem váltotta be a hozzáfűzött reményeket, sőt fokozta a területi különbségeket. Ezért az 1991. évi XLVII. törvény alapján 1991-re a települési önkormányzatokat az állandó lakosság által 1989-re bevallott SZJA 50%-a illette csak meg. Az így átengedett bevétel differenciálódását mérsékelte, hogy ahol az SZJA 50%-a egy lakosra vetítve nem érte el a 3200 Ft-ot, ott a központi költségvetés ezt addig a szintig automatikusan kiegészítette. A városoknál ezen felül – maximum egyenként 25 mFt összegben – 5000 Ft/fő összegig további kiegészítés járt. Ez elsősorban az alacsony SZJA bevétellel rendelkező kisvárosok – mutatószámmal nem mérhető – térségi, körzeti feladatainak ellátását (pl. közlekedés, kereskedelem) célozta.

1991-ben a vizsgált térségekben átlagosan 2155 Ft volt az SZJA 50%-ának az egy főre jutó összege, ami jóval kevesebb (1686 Ft), ha a térség városait nem számítjuk. Ennél is alacsonyabb érték regisztrálható a Cserháton (1300 Ft/fő) és a DK-Nyírségben (1306 Ft/fő), aminek az előbbi esetében az előregedett lakosság csekély gazdasági aktivitása az oka, míg az utóbbiék a cigányság magas aránya, akik között szintén kevés a kereső, annál több viszont az eltartott. A másik három térség közel azonos (1598–1881 Ft/fő) összegű SZJA-t mondhatott magáénak, de ezek nagysága még mindig jóval elmaradt a 3200 Ft-tól. Így a 115 településnek összesen 398 487,3 eFt kiegészítést kellett juttatni, amelyből az egyes területek, települések differenciáltan részesedtek (10. táblázat).

Az 1991. évi XCI. törvény alapján a települési önkormányzatot 1992-ben is az állandó lakosok által 1990-re bevallott SZJA 50%-a illette meg. Ahol ennek – az 1990. január 1-jei állandó népességet számítva – az egy főre jutó összege nem érte el a 4300 Ft-ot, ott a bevételt e szintig a költségvetés kiegészítette. Ezen túlmenően a városi önkormányzatnál a központi költségvetés az átengedett SZJA-t 25 mFt-tal, de legfeljebb 6000 Ft/fő összegig kiegészítette.

1992-ben a kutatott területen az SZJA 50%-ának az egy lakosra jutó összege (3034 Ft) már 70%-át tette ki a törvényben előírtak, a városok nélkül (2339 Ft) azonban csak 54%-a volt, ezért összesen 581 661,5 eFt-tal kellett a költségvetésnek hozzájárulnia. Ebben az esztendőben a térségek és települések közötti különbségek az előző évihez hasonlóan alakultak. Gyagyapáti azért nem kaphatta vissza az SZJA-nak az 50%-át, mert egyetlen lakosa sem fizetett személyi jövedelemadót. Nemesmedves viszont azért nem kapott kiegészítést, mert az SZJA 50%-ának az egy főre eső része (6222 Ft) jóval túl is lépte a törvényben rögzítettet.

Az SZJA nagysága szintén sokmindent elárul (gazdasági aktivitás, jövedelmi viszonyok stb.) az adott településről, térségről. Kétségtől eltekintve a legrosszabb helyzetben a kisebb települések, főleg a borsodi falvak vannak, ahol az SZJA 50%-ának az összege 1992-ben 17 eFt (Tornabarakony) és 1397,5 eFt (Rakaca) között változott, míg 1991-ben a két szélső érték 12,5 eFt (Percse) és 1195,5 eFt (Rakaca) volt. A Rábavölgyben – a hasonlóan kedvezőtlen településszerkezet ellenére – előnyösebbek a szélsőértékek mind a két időpontban: 112 eFt (.Nemesmedves) és 5817 eFt (Csákánydoroszló), ill. 43,5 eFt (Nemesmedves) és 3860,5 eFt (Csákánydoroszló). A többi terület legmagasabb és legalacsonyabb értékei szintén a különbségek növekedését jelzik, ami a jövedelmi differenciák erősödéséből fakad (10. táblázat).

10. táblázat. A személyi jövedelemadó (SZJA) átengedett része, egy lakosra jutó összege és kiegészítése (1991–1993)

| Megnevezés | 1991 | | 1992 | | 1993 | |
|-----------------------|---------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|
| | Az SZJA átengedett hányada, eFt | Az SZJA kiegészítés nagysága, eFt | Az SZJA átengedett hányada, eFt | Az SZJA kiegészítés nagysága, eFt | Az SZJA átengedett hányada, eFt | Az SZJA kiegészítés nagysága, eFt |
| Csereháti települések | 41519,5 | 43143,8 | 57310,5 | 47031 | 44314,3 | 33395 |
| Csurgó térsége | 24075,5 | 26134,5 | 35058 | 27568 | 26818,8 | 21859 |
| DK-Nyírség | 73992 | 82780,8 | 106459,5 | 94224 | 79515,1 | 76449 |
| Közép-Tiszavidék | 231130,6 | 206810 | 319195 | 237247 | 229137,6 | 206860 |
| Rábavölgy-Vendvidék | 42431,8 | 39618,2 | 63638,5 | 39863 | 47615,6 | 32889 |

A térségek városai nélküli adatok (eFt)

| | | | | | | |
|-----------------------|----------|----------|----------|--------|----------|--------|
| Csereháti települések | 7042,5 | 12345,8 | 7962,0 | 17798 | 5005,6 | 14918 |
| Csurgó térsége | 9381,0 | 11004,0 | 14492,5 | 12607 | 11373,5 | 9697 |
| DK-Nyírség | 32114,5 | 53603,9 | 44578,0 | 69681 | 30782,2 | 58487 |
| Közép-Tiszavidék | 117830,6 | 103277,6 | 160682,5 | 134214 | 115380,3 | 117082 |
| Rábavölgy-Vendvidék | 18190,3 | 18649,7 | 28278,5 | 21067 | 21001,1 | 17440 |

Az SZJA átengedett részének egy lakosra jutó összege (Ft)

| | | | | | | |
|-----------------------|------|---|------|---|------|---|
| Csereháti települések | 2364 | - | 3264 | - | 2524 | - |
| V. n. * | 1300 | - | 1469 | - | 924 | - |
| Csurgó térsége | 1987 | - | 2894 | - | 2214 | - |
| V. n. * | 1598 | - | 2469 | - | 1938 | - |
| DK-Nyírség | 1925 | - | 2770 | - | 2452 | - |
| V. n. * | 1306 | - | 1813 | - | 1252 | - |
| Közép-Tiszavidék | 2223 | - | 3070 | - | 2203 | - |
| V. n. * | 1881 | - | 2566 | - | 1842 | - |
| Rábavölgy-Vendvidék | 2163 | - | 3244 | - | 2428 | - |
| V. n. * | 1661 | - | 2582 | - | 1918 | - |

* A városok adatai nélkül

Forrás: A Magyar Közlönyök 1991-1993. évi mellékletei.

Az ország gazdasági, pénzügyi nehézségei következtében érvényesülő korlátozó intézkedések miatt 1993-ra csökkent az átengedett SZJA nagysága, és visszacsúszott a városoknak nyújtott kiegészítés mértéke is. Az 1992. évi LXXX. törvény szerint 1993-ban a helyi önkormányzatokat az állandó lakosok által 1991-re bevallott – az APEH által településenként kimutatott – SZJA-nak már csak a 30%-a illette meg. Annak az önkormányzatnak, amelynél az SZJA-bevétel egy főre eső összege nem érte el a 3400 Ft-ot, a bevétel e szintig a központi költségvetés kiegészítését igényel. Ezen felül az 1992. július 1-jei állapot szerinti városok esetében a központi költségvetés az átengedett SZJA-t 4650 Ft/fő összegig, de legfeljebb 20 mFt-tal egészítette ki.

1993-ban a 115 település által fizetett SZJA 30%-ából 2452 Ft jutott egy lakosra, míg egy falusi lakosra 2066 Ft, ám Borsodban (924 Ft/fő) és a Nyírségben (1252 Ft/fő) még ennél is sokkal kevesebb. A településenkénti átlagok viszont még szembetűnőbben fejezik ki a települések és a térségek közötti különbségeket. 1993-ban az egy főre jutó SZJA érték a falvak közül Gyagyapátiban volt a legalacsonyabb (95 Ft) és Rátóton a legmagasabb (3074 Ft), míg a városokból Nyírbátorban a legnagyobb (3519 Ft) és Kunhegyesen a legkisebb (2166 Ft) (7. ábra).

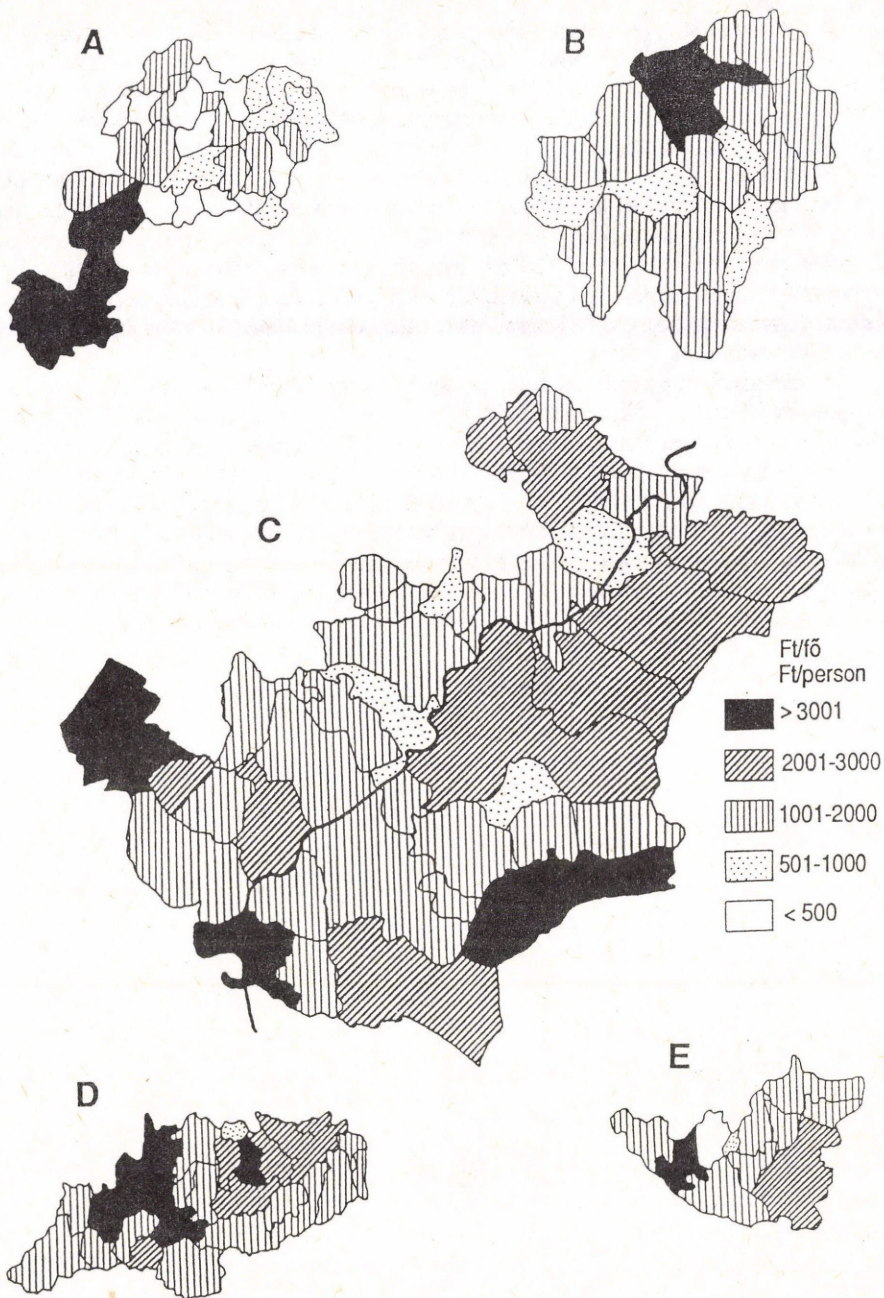
Az 1993. évi CXI. törvény alapján 1994-ben a települési önkormányzatokat az állandó lakosok által 1992-re bevallott SZJA 30%-a illette meg, éppúgy mint 1993-ban, ám az adó egy főre jutó összegének a kiegészítési határa (3936 Ft) már több lett annál. A városi önkormányzatoknál ezen felül az átengedett SZJA részt 5400 Ft/fő összegig, de legfeljebb 24 mFt-ig kellett kiegészíteni. Részletes adatok hiányában feltételezhető, hogy mivel lényeges módosulás a támogatás mértékében nem következett be a korábban kialakult települési differenciák továbbra is fennmaradtak.

Összegzés

A rendszerváltozás a helyi hatalom szintjén is megvalósult. Ma már valamennyi településnek van önkormányzata, amelynek nemcsak az önállósága, de a felelőssége is jelentősen megnövekedett. Az is nyilvánvalóvá vált, hogy a megváltozott társadalmi-gazdasági viszonyok között egyre fontosabb szerepet játszanak a helyi erőforrások (azon belül is elsődlegesen az emberi tényező milyensége), a földrajzi fekvés és az infrastrukturális ellátottság. Kétségtelen, hogy e szempont alapján a legrosszabb helyzetben az elmaradott területek, különösen a törpe-, apró- és kistalvok vannak.

A periférikus térségekben élő népesség kedvezőtlen összetétele, a torzult társadalmi struktúra, a helyi vezetők felkészületlensége, alacsonyabb kvalifikáltsága nemcsak következményei, de okai is a fejlődésben való elmaradásuknak, hiszen kevésbé tudnak lépést tartani az új kihívásokkal, ill. megfelelni azoknak. Egyelőre kevés fiatal rendelkező közösségben, vagy ott, ahol magas a társadalom perifériáján élők (pl. cigányok) aránya, sokkal inkább háttérbe szorúlnak az infrastrukturális fejlesztések, mert az igények szerényebbek és/vagy, ha vannak is, azokat anyagilag nem tudnák finanszírozni. Márpedig a helyi beruházásokhoz egyre nagyobb mértékben szükséges a lokális társadalom hozzájárulása is.

A kibontakozó piacgazdasági körülmények között felértékelődik a „hely” jelentősége is. Egyáltalán nem mindegy, hogy hol helyezkedik el az adott település az ország K-i vagy Ny-i felében, egy dinamikusan fejlődő város közelében, vagy attól távol, a periférián. A földrajzi fekvés különbözősége is belejátszott valószínűleg abba, hogy a dunántúli térségekben kedvezőbb a lakások felszereltsége, jobb az ott élők iskolázottsági, szakképzettségi szintje, vagy hogy magasabb a személyi jövedelemadó összege, mint az ország K-i felében, főleg a borsodi aprófalvakhoz viszonyítva.



7. ábra. A személyi jövedelemadó 30%-ának egy lakosra jutó összege, 1993. – A–E = a jelmagyarázatot l. az 1. ábránál

The amount per capita of 30 per cent of the individual income tax allowance, 1993. – A–E = for explanation see Fig 1.

Az elmaradott települések többségében még az alapfokú infrastrukturális ellátás megoldása is sok gondot okoz. Az utóbbi években a nem-normatív támogatások révén valamelyest javult az ilyen települések helyzete, de lényeges változás nem következett be. Egyrészt azért, mert a megszerzett támogatások tetemes hányadát – elsősorban a volt társasközségek, a kis települések – az intézményeik működtetésére fordították. Másrészt az elmaradott települések közül több nem is részesült – különböző okok miatt (pl. nem pályázott, nem fogadták el a pályázatát) – a támogatásokból. Hozzájárulhatott ehhez az is, hogy a piacgazdaságra való áttéréssel a hatékonyságra, racionalításra való törekvés kerül előtérbe, ami viszont a területi különbségek kiegyenlítése ellen hat, hiszen a beruházások, fejlesztések nagyobb településekre való koncentrálására ösztönöz. Ez pedig azt eredményezheti, hogy az elmaradott területek – különösen a kisebb települések – lemaradása tovább fokozódik.

Összességében véve tehát ezek a „cseppenként, kis dózisokban” juttatott támogatások nem segítették hatékonyan az elmaradott területek felzárkózását. Tényleges megoldást a lokális társadalom és gazdaság megújítása, vagyis a népesség iskolázottsági, szakképzettségi szintjének az emelése és a helyi sajátosságokhoz, adottságokhoz jobban igazodó gazdaság kialakítása, ill. ezeknek az előfeltételeként az infrastruktúra fejlesztése jelentene. Mindezekhez azonban elengedhetetlen a nemzeti összefogás és az aktív kormányzati beavatkozás különböző eszközök formájában, mert azok nélkül az elmaradott térségek aligha lesznek képesek a felemelkedésre, s a jövőben a hazai területi politika számára csak akut problémákkal küszködő térségekként jöhetnek majd számításba.

IRODALOM

- BELUSZKY P. 1977. A lakosság életkörülményeinek járásonkénti színvonala és szerkezete. – Földr. Ért. 28. 3–4. pp. 339–368.
- BELUSZKY P. 1993. „Tradicionális” területi hátrányok és terápiajuk Magyarországon (1948–1992). – In: KOVÁCS K. (szerk.): Település, gazdaság, igazgatás a térben. MTA RKK, Pécs, pp. 49–65.
- CSEFKÓ F. 1989. Az előjáróságok társadalmi presztízséről. – In: Ideológiai, politikai tanulmányok. – MTA RKK, MSZMP Baranya Megyei Bizottság Oktatási Igazgatósága. Pécs, pp. 229–233.
- ENYEDI Gy. 1975. Elmaradott területek kutatása Magyarországon. – Földr. Ért. 24. 3. pp. 241–242.
- ENYEDI Gy. 1994. Területfejlesztés, regionális átalakulás a posztiszocialista Magyarországon. – Társadalmi Szemle, 49. 8–9. pp. 130–140.
- G. FEKETE É. 1993. A települési és területi funkciók működése a rendszerváltozás időszakában. Borsod-Abaúj-Zemplén megyei tapasztalatok. – In: KOVÁCS K. (szerk.): Település, gazdaság, igazgatás a térben. MTA RKK, Pécs, pp. 131–159.
- G.-NÉ HORVÁTH V. 1983. A kedvezőtlen mezőgazdasági adottságú körzetek hasznosításának komplex feladatai. Konceptcionális tanulmány. – VÁTI I. Tudományos Iroda, Budapest, 45 p.
- HORVÁTH M. T.–PÉTERI G. 1993. Új változatosság. Politikai keretek és gazdálkodási stratégiák az önkormányzatokban. – Budapest, 246 p.
- ILLÉS I. 1994. Új falupolitika vagy valami más? – Társadalmi Szemle, 49. 1. pp. 26–35.
- KÁCSOR J.–MADARAS A. 1992. A nem-normatív költségvetési támogatások és adókedvezmények szerepe az elmaradott térségek fejlesztésében. – Kézirat, Budapest, 86 p.
- KISS É. 1989. A Közép-Tiszavidék megyehatár menti településeinek gazdasági fejlődése és közigazgatási területbeosztása. – Alföldi Tanulmányok, XIII. Békéscsaba, pp. 185–203.

- KISS É. 1991. A Közép-Tiszavidék elmaradott térségének népesség- és társadalomföldrajza. – Kandidátusi értekezés, Budapest, 154 p.
- LACKÓ L. 1975. Az életkörülmények szerint elmaradott területek kutatásáról. – Földr. Közl. 23. 3–4. pp. 277–283.
- SZIGETI E. 1992. Célok és támogatások. A helyi önkormányzatok 1991. évi céltámogatása területi megoszlásának jellemzői. – Kézirat, MKI, Budapest, 21 p.
- TOMCSÁNYI M. 1986. A gazdaságilag elmaradott térségek néhány sajátos területrendezési és területfejlesztési kérdése. – Településfejlesztés. 4. pp. 15–19.

UNDERDEVELOPED REGIONS AND THE NON-NORMATIVE SUPPORTS

by *É. Kiss*

S u m m a r y

The change of political system has also been realized on the local level, because local self-governments have replaced local councils. The former ones differ from the latter ones not only in their structure and function, but also in their administration too. Local self-governments obtain their incomes in part through a normative way (certain amount per capita) directly from the central budget and in part through non-normative ways (through different kind of tenders and competitions) in order to cover the necessary deficits. This enables institutional network to function and for possible future developments.

The basic purpose of this study is to reveal and evaluate the role of non-normative supports (like addressed and aimed supports, support for the local self-governments being in a disadvantageous situation through no fault of their own, individual income tax-allowance) in the development of underdeveloped regions on the case of some underdeveloped areas. It is also very important to present the social structure and demographic features of these regions, because the quality of local society and local leaders determine the amount of non-normative supports that they can get and the way they can spend them. As the representative areas can be found in different parts of the country, mainly along the country border and one of them includes four country border areas can be investigated the differences among each regions.

In the past few years the infrastructural supply of underdeveloped regions has developed somewhat by non-normative supports, however, relevant changes have not taken place. One of the main reasons for this is that the largest proportion of the obtained supports have been spent on institutional operation, especially in the case of small settlements. The other reason lies in many of the underdeveloped settlements have not got any support because of different causes (e.g. they have not applied for them or they have unsuccessfully). The unfavourable demographic structure of the population living in the underdeveloped areas, the deformed social structure and the lower qualification and unpreparedness of local leaders have also contributed to this situation.

As in a market economy the intention for effectiveness and rationality becomes conspicuous which urge the concentration of development in large settlements. This may increase backwardness mainly in small settlements. The renewal of local society and economy should be adjusted to local resources with active governmental means much better than now. This could be the real solution, because without these, underdeveloped regions are unable to develop and they will be the regions with acute problems of national regional policy.

Translated by the author