
**A TELEPÜLÉSSZERKEZET ÉS A
KÖZIGAZGATÁSI RENDSZER
INKONZISZTENCIÁJA
- A SZUBURBANIZÁCIÓ PÉLDÁJÁN,
BUDAPEST TÉRSÉGÉBEN -**

PhD dolgozat

Készítette: Kovács Róbert

Konzulens: Pálné Kovács Ilona

Regionális politika és gazdaság doktori iskola

PTE

Pécs, 2003. augusztus

TARTALOMJEGYZÉK

TARTALOMJEGYZÉK	II
TÁBLÁK JEGYZÉKE	V
ÁBRÁK JEGYZÉKE	VII
I. A DISSZERTÁCIÓ TÁRGYA ÉS ESZKÖZEI	1
1. KONKURENS MEGKÖZELÍTÉSEK	1
1.1 A szuburbanizáció elmélete, folyama	2
1.2 A probléma	3
1.3 Hipotézisek	4
2. A VIZSGÁLAT ESZKÖZEI	5
3. A DOLGOZAT FELÉPÍTÉSE	8
II. TELEPÜLÉSELMÉLETEK	10
1. TÉR ÉS TÁRSADALOM	10
2. A TÖRTÉNETI MEGKÖZELÍTÉSEN ALAPULÓ ELMÉLETEK	11
3. A FUNKCIONALISTA MEGKÖZELÍTÉS	14
4. AZ ELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉS GYAKORLATI KÖVETKEZMÉNYEI	19
III. A MAGYARORSZÁGI TELEPÜLÉSI ÉS KÖZIGAZGATÁSI RENDSZER EGYES ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI KÉRDÉSEI	23
1. TELEPÜLÉSFEJLŐDÉSI TENDENCIÁK AZ ELMÚLT FÉL ÉVSZÁZADBAN	23
1.1 Településfejlődés és településszerkezet Magyarországon	23
1.2 Ingázás és szuburbanizációs fejlődés	26
1.3 A települési jelenségek várható jövőbeli alakulása	27
2. AZ ÖNKORMÁNYZATOK HELYE A KÖZIGAZGATÁS HAZAI RENDSZERÉBEN	28
2.1 Önkormányzatiság 1990 után: gyökerek, problémák és válaszok	28
2.2 Nagyvárosi igazgatási dilemmák	33
3. AZ ÖNKORMÁNYZATI FINANSZÍROZÁS	34
4. A HELYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ÉS FINANSZÍROZÁSUK	40
4.1 A helyi feladatellátás egyes kérdései	41
4.2 Helyi és központi források a közszolgáltatások finanszírozásában	44
IV. A BUDAPESTI TÉRSÉG AKTUÁLIS TELEPÜLÉSI FOLYAMATAI, KÖZIGAZGATÁSI RENDSZERE	47
1. DEMOGRÁFIAI FOLYAMATOK BUDAPESTEN ÉS KÖRNYÉKÉN	47
1.1 Budapest és az agglomeráció	48

1.2	A budapesti térség népességének összetétele	49
1.2.1	NÉPESSÉGMOZGÁS A BUDAPESTI TÉRSÉG ÉS AZ ORSZÁG MÁS RÉSEI KÖZÖTT	52
1.2.2	A FŐVÁROS ÉS KÖRNYÉKE	56
1.2.3	NÉPESSÉGMOZGÁS A FŐVÁROSON BELÜL	57
1.3	A kiköltözők összetétele és a közszolgáltatások igénybevétele.....	59
1.3.1	A vizsgált területek népességének jövedelmi helyzete 1992-99	60
1.3.2	Milyen információkkal rendelkezünk az agglomerációba kiköltözőkről?	61
2.	A BUDAPESTI TÉRSÉG KÖZIGAZGATÁSA	65
2.1	Budapest helyzetének változása	65
2.2	A Pest megyei önkormányzatok, kapcsolat a fővárossal.....	69
3.	ÖNKORMÁNYZATI PÉNZÜGYEK A BUDAPESTI TÉRSÉGBEN	71
V. A TELEPÜLÉSSZERKEZET ÉS A KÖZIGAZGATÁSI RENDSZER		
INKONZISZTENCIÁJÁNAK MODELLEZÉSE		77
1.	A PROBLÉMA OPERACIONALIZÁLÁSA	77
1.1	Adatok és módszerek	78
1.2	A szuburbanizációs hatás meghatározása.....	83
2.	FORGATÓKÖNYVEK ÉS HATÁSOK	86
2.1	A tipikus költözés forgatókönyve: a becslés kiinduló paraméterei.....	86
2.2	A szuburbanizáció mért hatása a költségvetésekre.....	89
2.2.1	Szuburbanizációs Költségvetési hatások 1995-99 a „tipikus költözés” forgatókönyve alapján.....	90
2.2.2	Érzékenységi vizsgálatok.....	96
3.	A KÖZIGAZGATÁSI REFORM EGYES KÉRDÉSEI A MODELL-SZÁMÍTÁSOK TÜKRÉBEN	107
3.1	A pénzügyi környezet hatásai és az önkormányzatok válaszai.....	107
3.2	A szuburbanizáció hatásának mechanizmusa	110
3.3	A közigazgatási reform egyes kérdései a modell-számítások tükrében	112
3.4	A reform lehetőségei egyes konkrét szolgáltatások esetében	115
3.5	A budapesti térségre vonatkozó megállapítások.....	118
3.5.1	Régió, megye, főváros, település, kerület	118
3.5.2	Helyi feladatellátás	119
3.5.3	Néhány konkrét feladat szervezésében megfigyelhető problémák.....	120
VI. A DISSZERTÁCIÓ EREDMÉNYEI ÉS A KÖZIGAZGATÁSI RENDSZER LEHETSÉGES		
VÁLASZAI.....		122
1.	AZ ELMÉLETI KERET	122
2.	A JELENSÉG: VÁNDORLÁSOK ÉS SZUBURBANIZÁCIÓ	123
3.	SZAKÉRTŐI VÉLEMÉNYEK, HIPOTÉZISEK	126
4.	TELEPÜLÉSI HATÁROK: A KÖZIGAZGATÁSI RENDSZER	128
5.	A SZIMULÁCIÓS SZÁMÍTÁSOK A VIZSGÁLT HATÁSOK MÉRÉSÉRE.....	131
6.	SZEMPONTOK A HELYI FELADATELLÁTÁS REFORMJÁHOZ	134
7.	MEGÁLLAPÍTÁSAINK ÖSSZEFOGLALÁSA	137
VII. SZAKIRODALOM.....		139

1.	CIKKEK, TANULMÁNYOK.....	139
2.	FONTOSABB STATISZTIKAI JELLEGŰ KIADVÁNYOK	146
3.	TÖRVÉNYEK ÉS EGYÉB JOGSZABÁLYOK	146
4.	RENDEZÉSI TERVEK	147
VIII.	A DOLGOZAT TÉMAKÖRÉBEN MEGJELENT PUBLIKÁCIÓK.....	147
1.	KÖTETEK.....	147
2.	SZAKFOLYÓIRATOK.....	147
3.	KONFERENCIÁK.....	148
4.	KUTATÁSI JELENTÉSEK.....	148
IX.	MELLÉKLET.....	149
1.	A HELYI ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS FORRÁSAI.....	149
1.1.1	Központi források.....	149
1.1.2	Megosztott adók	151
1.1.3	Helyi bevételek.....	153
2.	A MODELL FELÉPÍTÉSÉVEL KAPCSOLATOS TECHNIKAI KÉRDÉSEK	157
2.1	Az adatok	157
2.1.1	Költségvetési adatok.....	158
2.1.2	A költségvetési adatok CLF-szerkezete.....	168
2.1.3	Háttér adatok és becslések	169
3.	KIEGÉSZÍTŐ TÁBLÁZATOK.....	170

TÁBLÁK JEGYZÉKE

1. TÁBLA: A FEJLŐDÉS SZAKASZAI A FUNKCIONÁLIS VÁROSI TÉRSÉGEKBEN, BERG ÉS SZERZŐTÁRSAI NYOMÁN	13
2. TÁBLA: TELEPÜLÉSI FOLYAMATOK MAGYARORSZÁGON A 20. SZÁZADBAN	25
3. TÁBLA: KIHÍVÁSOK AZ ÖNKORMÁNYZATOKKAL SZEMBEN (R.J. BENNETT ALAPJÁN)	31
4. TÁBLA: A HAZAI ÖNKORMÁNYZATOK ÖSSZESÍTETT KÖLTSÉGVETÉSE	35
5. TÁBLA: AZ ÖNKORMÁNYZATI ÉS A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS KAPCSOLATA 1999 – 2001	36
6. TÁBLA: AZ ÖNKORMÁNYZATOK ADÓJELLEGŰ BEVÉTELEI FELETTI ÖNRENDELKEZÉS (OECD RENDSZER SZERINT)	38
7. TÁBLA: AZ ÖNKORMÁNYZATOK NEM ADÓ JELLEGŰ BEVÉTELEI FELETTI ÖNRENDELKEZÉS, 1999	38
8. TÁBLA: A KÖZPONTI TÁMOGATÁSOK MEGOSZLÁSA	38
9. TÁBLA: AZ ÖNKORMÁNYZATOK SAJÁT FORRÁSAI A HELYI KÖZFELADATOK MŰKÖDTETÉSÉBEN	45
10. TÁBLA: BUDAKALÁSZ NÉHÁNY KÖZINTÉZMÉNYÉNEK FINANSZÍROZÁSI MÉRLEGE	45
11. TÁBLA: A BUDAPESTI TÉRSÉG NÉHÁNY NÉPMOZGALMI ADATA	50
12. TÁBLA: A KÖZPONTI RÉGIÓ VÁNDORLÁSI FORGALMA 1990-99	53
13. TÁBLA: A KÖLTÖZÉSEK RÉSZLETES MÉRLEGE MÁS RÉGIÓKKAL, 1990-99	55
14. TÁBLA: A BUDAPESTEN BELÜLI, KERÜLETEK KÖZÖTTI VÁNDORLÁS EGYENLEGE 1990-99	58
15. TÁBLA: JÖVEDELMEK VÁLTOZÁSA BUDAPESTEN, PEST MEGYÉBEN ÉS AZ AGGLOMERÁCIÓBAN	61
16. TÁBLA: NÉHÁNY KORCSOPORT ARÁNYA AZ ORSZÁGBAN ÉS A KIEMELT TÉRSÉGEKBEN, 1997	62
17. TÁBLA: NÉHÁNY AKTIVITÁSI CSOPORT ARÁNYA AZ ORSZÁGBAN ÉS A KIEMELT TÉRSÉGEKBEN, 1997	62
18. TÁBLA: NÉHÁNY VÉGZETTSÉGI CSOPORT ARÁNYA AZ ORSZÁGBAN ÉS A KIEMELT TÉRSÉGEKBEN, 1997	63
19. TÁBLA: AZ AGGLOMERÁCIÓBA KÖLTÖZŐK JÖVEDELMI HELYZETE ÖSSZEHASONLÍTVA AZ OTT LAKÓKÉVAL	63
20. TÁBLA: A BUDAPESTI TÉRSÉG ÉS A KIKÖLTÖZŐK JÖVEDELMI-VAGYONI HELYZETE	64
21. TÁBLA: SZOLGÁLTATÁSOK IGÉNYBEVÉTELÉNEK HELYE PEST MEGYE KÉT ÖVEZETÉBEN	65
22. TÁBLA: A BUDAPESTI TÉRSÉG ÖNKORMÁNYZATAINAK BEVÉTELEI 1995, 1999	73
23. TÁBLA: AZ ÖNKORMÁNYZATOK HELYI ADÓBEVÉTELEINEK SZERKEZETE A BUDAPESTI TÉRSÉGBEN 2000-BEN	74
24. TÁBLA: A BUDAPESTI TÉRSÉG ÖNKORMÁNYZATAINAK KIADÁSAI 1995, 1999	76
25. TÁBLA: A MODELL LEGFONTOSABB KIINDULÓ PARAMÉTEREI	88
26. TÁBLA: A BUDAPESTI ÖNKORMÁNYZATOK ÖSSZESÍTETT KÖLTSÉGVETÉSE CLF SZERKEZETBEN ÉS A SZUBURBANIZÁCIÓ HATÁSA 1995-99, 2001-ES ÉRTÉKEN	91
27. TÁBLA: A PEST MEGYEI ÖNKORMÁNYZATOK ÖSSZESÍTETT KÖLTSÉGVETÉSE CLF SZERKEZETBEN ÉS A SZUBURBANIZÁCIÓ HATÁSA 1995-99, 2001-ES ÉRTÉKEN	93
28. TÁBLA: A KÖLTSÉGVETÉSI HATÁSOK ÖSSZESÍTÉSE, 1995-99 I.: TÉNYSZÁMOK ÉS VÁLTOZÁSOK	94
29. TÁBLA: KÖLTSÉGVETÉSI HATÁSOK ÖSSZESÍTÉSE, 1995-99 II.: FAJLAGOS ÉRTÉKEK, KÜLÖNBBSÉGEK AZ FVT-N BELÜL	96

30. TÁBLA: ÉRZÉKENYSÉGI VIZSGÁLAT I.: A HÁZTARTÁS ÖSSZES ÉVES BRUTTÓ JÖVEDELMÉNEK ÉS A VÁROS NÉPESSÉGSZÁM VESZTÉSÉNEK HATÁSA A KÖLTSÉGVETÉSEK EGYENLEGÉRE, 1999	97
31. TÁBLA: ÉRZÉKENYSÉGI VIZSGÁLAT II.: A HÁZTARTÁS ÖSSZES ÉVES BRUTTÓ JÖVEDELMÉNEK ÉS A HELYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK IGÉNYBEVÉTELÉNEK HATÁSA A KÖLTSÉGVETÉSEK EGYENLEGÉRE, 1999	98
32. TÁBLA: ÉRZÉKENYSÉGI VIZSGÁLAT III.: AZ EGY FŐRE JUTÓ BERUHÁZÁSOK / NÉPESSÉGVÁLTOZÁS ARÁNY ÉS A HELYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK IGÉNYBEVÉTELE HATÁSA A KÖLTSÉGVETÉSEK EGYENLEGÉRE, 1999	100
33. TÁBLA: ÉRZÉKENYSÉGI VIZSGÁLAT IV.: AZ EGY FŐRE JUTÓ BERUHÁZÁSOK / NÉPESSÉGVÁLTOZÁS ARÁNY ÉS A VÁROS NÉPESSÉGSZÁM VESZTÉSÉNEK HATÁSA A KÖLTSÉGVETÉSEK EGYENLEGÉRE, 1999	101
34. TÁBLA: ÉRZÉKENYSÉGI VIZSGÁLAT V.: A HÁZTARTÁS ÖSSZES BRUTTÓ ÉVES JÖVEDELMÉNEK ÉS A KÖLTÖZŐK KÖZÜL A MUNKAHELY-VÁLTOZTATÓK ARÁNYÁNAK HATÁSA A KÖLTSÉGVETÉSEK EGYENLEGÉRE	103
35. TÁBLA: ÉRZÉKENYSÉGI VIZSGÁLAT VI.: A HÁZTARTÁS ÖSSZES BRUTTÓ ÉVES JÖVEDELMÉNEK ÉS AZ SZJA HELYBEN MARADÓ RÉSZÉNEK VÁLTOZÁSA HATÁSA A KÖLTSÉGVETÉSEK EGYENLEGÉRE	104
36. TÁBLA: ÉRZÉKENYSÉGI VIZSGÁLAT VII.: A MUNKAHELY VÁLTOZTATÁS ÉS AZ IPARÚZÉSI ADÓ KULCSA VÁLTOZÁSÁNAK A HATÁSA A KÖLTSÉGVETÉSEK EGYENLEGÉRE	105
37. TÁBLA: ÖSSZEHASONLÍTÓ TÁBLÁZAT A KIEMELT PARAMÉTEREK POTENCIÁLIS HATÁSÁRÓL	106
38. TÁBLA: A HELYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ELLÁTÁSÁNAK ALTERNATÍV MEGOLDÁSAI ÁLTALÁBAN	114
39. TÁBLA: EGYES KONKRÉT HELYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ELLÁTÁSÁNAK ALTERNATÍV MEGOLDÁSAI	116
40. TÁBLA: AZ ÖNKORMÁNYZATOK KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI ÉS EGYÉB ÁLLAMHÁZTARTÁSI FORRÁSAI	150
41. TÁBLA: MEGOSZTOTT ADÓK AZ ÖNKORMÁNYZATOK KÖLTSÉGVETÉSÉBEN	151
42. TÁBLA: AZ ÖNKORMÁNYZATOK RÉSZESEDÉSE AZ SZJA BEVÉTELEKBŐL 1990-2000	153
43. TÁBLA: SAJÁT ÉS EGYÉB BEVÉTELEK AZ ÖNKORMÁNYZATOK KÖLTSÉGVETÉSÉBEN	154
44. TÁBLA: HELYI ADÓBEVÉTELEK	155
45. TÁBLA: AZ ADATOK FORRÁSA ÉS A BECSLÉSI ELJÁRÁS TÉTELESEN	165
46. TÁBLA: AZ ÖNKORMÁNYZATOK BUDAPESTI, PEST MEGYEI ÉS ORSZÁGOS ÖSSZESÍTETT KÖLTSÉGVETÉSE CLF SZERKEZETBEN, 2001-ES ÉRTÉKEN	169

ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ÁBRA: AZ EMBERI TÁRSADALOM TÉRBELISÉGÉNEK MEGHATÁROZÓI, N.J.G. POUNDS NYOMÁN	10
2. ÁBRA: KLASSZIKUS TELEPÜLÉSI ÖVEZETI SÉMÁK: VON TÜNEN EREDETI RAJZA ÉS A W. CRISTALLER ÁLTAL MÓDOSÍTOTT VÁLTOZAT	16
3. ÁBRA: KLASSZIKUS TELEPÜLÉSI ÖVEZETI SÉMÁK: A VÁROS SZERKEZETE E.W. BURGESS SZERINT	16
4. ÁBRA: LEHETSÉGES ÖVEZETI RENDSZER TÍPUSOK	18
5. ÁBRA: AZ ORSZÁG MAI TERÜLETE LEGNAGYOBB TELEPÜLÉSEI LOG-RANK ÁBRÁJA 1870-94.....	25
6. ÁBRA: A KONCENTRÁCIÓS FOLYAMAT TELEPÜLÉSI KÉPZŐDMÉNYEI.....	27
7. ÁBRA: AZ ÖNKORMÁNYZATI ÉS A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSEK KIADÁSAI REÁLÉRTÉKEN 1999 – 2001	37
8. ÁBRA: A HELYI GAZDASÁG MODELLJE	46
9. ÁBRA: ÁTTEKINTŐ TÉRKÉP A BUDAPESTI TÉRSÉGRŐL	47
10. ÁBRA: NÉPESSÉGSZÁM-VÁLTOZÁS BUDAPESTEN ÉS AZ AGGLOMERÁCIÓBAN, 1990-99	51
11. ÁBRA: A BUDAPESTI KÖRZETEK NÉPSŰRŰSÉGE.....	52
12. ÁBRA: A TELEPÜLÉSEK NÉPSŰRŰSÉGE PEST MEGYÉBEN	52
13. ÁBRA: A KÖZÉP-MAGYARORSZÁGI RÉGIÓ KÜLSŐ ÉS BELSŐ VÁNDORLÁSI EGYENLEGE	53
14. ÁBRA: NÉPESSÉGMOZGÁS BUDAPEST ÉS PEST MEGYE KÖZÖTT.....	57
15. ÁBRA: A FŐVÁROSON BELÜLI VÁNDORLÁSOK ÖSSZESÍTETT EGYENLEGE 1990-99.....	58
16. ÁBRA: A JÖVEDELMEK VÁLTOZÁSA 1992-99, E. FT-BAN.....	61
17. ÁBRA: PEST MEGYE TELEPÜLÉS-SZERKEZETE: NAGYVÁROS-HÁLÓZAT	70
18. ÁBRA: A KÖZMŰÖLLŐ PEST MEGYÉBEN	70
19. ÁBRA: A KÖLTÖZÉSEK HATÁSA A HELYI KÖLTSÉGVETÉSEKRE A VÁROS ÉS KÖRNYÉKE ESETÉBEN	80
20. ÁBRA: A KÖLTSÉGVETÉSI MODELL-BECSLÉS ALAPKÉPLETE	84
21. ÁBRA: A KÖLTSÉGVETÉSI MODELL-BECSLÉS MÓDOSÍTOTT ALAPKÉPLETE	84
22. ÁBRA: AZ IPARÜZÉSI ADÓBEVÉTELRE GYAKOROLT HATÁS BECSLÉSE.....	84
23. ÁBRA: BUDAPEST ÉS PEST MEGYE ÖNKORMÁNYZATAINAK KÖLTSÉGVETÉSI VESZTESÉGE ÉS NYERESÉGE AZ ELSŐDLEGES KÖLTSÉGVETÉSI HATÁS ALAPJÁN, 1995-99	94
24. ÁBRA: A KÖLTÖZŐK JÖVEDELMI HELYZETÉNEK HATÁSA A HELYI FINANSZÍROZÁS RENDSZERÉTŐL FÜGGŐEN A HELYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOKRA	111
25. ÁBRA: A BERUHÁZÁSOK VÁLTOZÁSÁNAK KÉPLETE	163

I. A DISSZERTÁCIÓ TÁRGYA ÉS ESZKÖZEI

Kimenjen-e a Dél-Buda – Rákospalota metró Budaörsre? Ez az a kérdés, amely szimbolizálja ezt a dolgot. A kérdésnek méltó helye lehetne a Hankiss Elemér által „Diagnózisok és társadalmi csapdák” címmel 1985-ben publikált tanulmánykötetben [H.E. 1985.]. E kötet visszatérő motívuma az „egyéni vagy közösségi haszon” játékelméleti dilemmája, ami meglehetősen jól jellemzi azokat a konfliktusokat, amelyek a szuburbanizáció kapcsán akár egyének, akár önkormányzatok szintjén megfogalmazhatóak.

Ha a metró áthalad a Budaörsi út alatt, akkor valószínűleg el kell jutnia a budaörsi virágpiac magasságáig, ezzel a főváros egyik nagy lakótelepe (a gazdagréti) megfelelő tömegközlekedéshez jutna. A helyben lakók jobb közlekedési feltételeinek az ára az, hogy a metró átlépje a főváros határát. Ha elhagyja a fővárost, akkor erősíti a konkurenciát, vagyis az agglomerációt. Igen ám, de a virágpiac környékén óriási parkolót lehetne építeni, hogy ne kelljen autóval az amúgy is túlterhelt városba bemenni. A DBR csillapíthatná a város forgalmát, csökkentené a környezeti terhelést. De erősítené a konkurenciát is.

Ha a metró jelentősen gyorsítaná a bejutást az agglomerációból a nagyvárosba, vagy ugyanakkora idő alatt messzebből lehetne bejutni, még többen költözhetnének ki.¹ Vizsgálataink szerint már ma is jelentős a naponta a fővárosba ingázók aránya például a 40 km-re fekvő Velencei-tó környékéről. Vagyis él és virul az amőba vagy olajfolt, ahogy Franciaországban nevezték el a jelenséget, amely a fő közlekedési vonalak mentén terjeszti csápjait a nagyvárosból annak környéke felé.

A metró kiépítése lehet, hogy nem csak a fővárosiak pénzéből épül, de vajon ki fogja azt fenntartani? A megoldást talán a Budapesti Közlekedési Szövetség megalakítása jelenthetné, amely viszont évek óta a helyi politikai sakkjátszmák áldozata².

Kinek a pénzéből épül, ki finanszírozza a működést? Tehát: **ki jár jól a szuburbanizációval?** Miként alakul az önkormányzati pénzek mérlege ebben a megbolydult méhkasban, **a főváros környékén**, amelyet a lakosok életvitelük alapján már régóta egyetlen lélettérnek tekintenek, **a közigazgatás és így a finanszírozási rendszerek** azonban **bonyolult érdekhálókra osztják?** Hogyan működnek a közszolgáltatások ebben a bonyolult helyzetben? Kell-e tenni valamit, és ha igen, mit? Ezek azok a kérdések, amelyek a szuburbanizáció kapcsán a jelen tanulmány központi kérdései lesznek.

Annak érdekében, hogy ezeket a kérdéseket megválaszoljam, **egyszerre kell földrajztudósnak, szociológusnak, jogásznak és közgazdásznak, pénzügyi elemzőnek lennem.** A dolgozat tehát egy kísérlet a fenti tudományágak ismereteinek összefoglalására, egy átfogó, regionális tudományi szemlélet érvényesítésére egy látszólag egyszerű kérdés megválaszolására.

1. KONKURENS MEGKÖZELÍTÉSEK

A szuburbanizációt egy olyan jelenségnek tartjuk, amely **egyének, családok** hasonló értelmű, **tömeges döntései** nyomán alakul ki. Ezek a döntések azonban egy lavinát indítanak el: a településszerkezet, **a köz- és piaci-szolgáltatások hálózatai és végül a közigazgatás, a**

¹ Az összes agglomerációs telekkínálási potenciál így is 50%-kal meghaladja a budapestit. Vö. Tosics, 1997., illetve a Budapesti Agglomeráció Rendezési Terve. Vizsgálat.

² Interjúkban és nyilatkozatokban a felek természetesen folyamatosan hívják fel egymás figyelmét a tárgyalások és a megoldás égető szükségességére. Ez tükröződik az érintettek különböző nyilatkozataiban, illetve az általunk megkérdezett felelős vezetők válaszaiból. A 2002-es választásokat követően kialakult politikai erőviszonyok esetlegesen változást idézhetnek elő. Az önkormányzati rendszer sajátosságaiból következően néha még az sem világos, hogy kinek kellene tárgyalnia és kivel.

közigazgatás finanszírozása is változni kényszerül. Az egyének vagy e hálózatok, rendszerek szemszögéből mind másképpen néz ki a folyamat.

1.1 A SZUBURBANIZÁCIÓ ELMÉLETE, FOLYAMA

A szuburbanizáció etimológiailag az urbanizációs „vívmányok” városkörnyéki megjelenését, egy a városi urbanizációnak alárendelt fejlődést jelent. A történelemben végig folyamatos kölcsönhatásban élt a város és vidéke. A modern társadalom, amely döntően **városi társadalomként** definiálható, XIX. század végi, XX. századi fejlődése során immáron **nemcsak befogadjává vált a vidéki népességnek, hanem meg is hódítja, át is alakítja a falut.** Első lépésként közvetlen környezetét, majd egy második szakaszban a távolabbi vidékeket is átformálja saját arcára, a vidéket is felszerelik a város kényelmi berendezéseivel, miközben a vidék igyekszik megőrizni a természeti környezet érintetlenségét vagy annak látszatát. A szuburbanizáció e városfejlődés egy meghatározott szakasza, amely a nagy városrobbanási szakaszt (szakaszokat) követi (pl. Enyedi Gy., 1983.). Lényegében a túl gyorsan növekvő vagy túlnövekedett város „gyarmatosítja” a közvetlen környezetében lévő településeket (Enyedi Gy., 1983; Champion, A.G., 1991.). A település-szerkezet fejlődésének következő, a szuburbanizációs fejlődést követő szakasza az úgynevezett „ellen-urbanizáció” (counterurbanization), amelynek során a városi típusú fejlődés és szolgáltatások eléri a távolabbi, falusias településeket is. Az „counterurbanization” vagy ellenurbanizáció egyelőre egy kellemes utópia, csak azokban a fejlettebb társadalmakban következhet be, ahol a technikai civilizáció már nem teszi szükségessé a napi munkába járást (a modern technikai eszközök {számítógép, internet, stb.} segítségével a célszemély is olcsóbban üzemelnek, hiszen kevesebb felszerelt munkahelyre van szükségük). Helyettük egyetlen, közepesen nagy teljesítményű központi számítógép van, titkárnő vagy irodaasszisztens, az irodavezető, néhány íróasztal és a tárgyaló. Az alkalmazottak is megússzák a napi, immáron több órás dugókat, kellemes-egészséges, zöld környezetben töltik napjukat, nincs gond a kisebb gyerekek elhelyezésével, szabadon osztják be munkaidejüket. Általában véve csökken a stressz. A fizetésüket is elektronikus számlán kezelik. Telefonon vagy automatikus megbízással egyenlítene ki számlákat, és plasztik lappal vásárolnak. A magyar település-szerkezet jelenleg a szuburbanizációs fejlődési szakaszban tart, de fokozatosan épül ki az a technikai háttér, amely az ezredforduló életforma-forradalmát teheti lehetővé. Ennek eszköze lehet a Közlekedési és Hírközlési Minisztérium (ma már Informatikai és Hírközlési Minisztérium) „telefalu” programja, amely 1992 óta éppen a legmodernebb kommunikációs eszközöknek a legkisebb településekre való eljuttatását célozta meg csakúgy, mint az „intelligens település”, intelligens régió” programok.

A város és környéke közötti népességáram megfordulásának (immáron a nagyvárosok veszítenek népességet a községekkel szemben) nagyon fontos kiinduló oka tehát, hogy **a város nehezen bírja a vidékről odaáramló tömegek befogadását:** a lakásépítések, az infrastrukturális fejlesztések többé-kevésbé elmaradva követik az igényeket, aminek következtében a városban az ingatlanárak az egekig szöknek. Tekintettel arra, hogy **a kiköltözők munkahelye a nagyvárosban marad,** a népesség-kiáramlás megindulásának elengedhetetlen feltétele a városkörnyéki közlekedés megfelelő szintű kiépülése. (Gyáni, 1993.; Werhwein, 1967.) A szuburbanizáció során a nagyváros környékén fekvő települések átalakulnak, a korábban falusias, többségében mezőgazdasági népességnek otthont adó településekbe - tipikus esetben - városi népesség költözik, amely igényei szerint átformálja e települések arculatát. E népesség nemcsak hogy továbbra is a nagyvárosban dolgozik, de élete nagyobbik részét is ott tölti, a várost, közszolgáltatásait használja (1950-es - 60-as évek amerikai nagyvárosai). **Egy későbbi szakaszban viszont megindul a szolgáltatások és a munkahelyek kiköltözése is** (pl. az 1980-as - 90-es évek Párizsa, La Défense)³.

³ Véleményünk szerint fontos fordulópontot írt le Bernard Robert egy 1997 márciusi konferencián, amikor a Párizs és a körülötte fekvő települések kapcsolatának jellemzéseként elmondta, hogy amikor a La Défense üzleti negyed megépült, a postacímekben

Az első jeleket az átalakuló városkörnyékekről a századforduló időszakában tapasztalták a kutatók. Nem csupán az amerikai nagyvárosok, hanem a kor egyik legdinamikusabb metropolisza, Budapest és környéke is nagy átalakuláson ment keresztül. Szemben a nyugati, amerikai példákkal, a magyar főváros esetében azonban nem a viszonylag jobb módú, középosztálybeli családok költöztek ki, hanem azok a munkáscsaládok, amelyek képtelenek voltak elviselni, megfizetni a budapesti ingatlanárakat és bérleti díjakat [Gyáni. G., 1993.]. A Budapest körüli szuburbanizáció elemzőinek, mindenekelőtt Beluszky Pálnak a nevével is fémjelzett munkákat olvasva az embernek megerősödik az az elképzelése, hogy az első szuburbanizációs szakaszt záró városegyesítés pillanatában kezdődött, sőt annak bizonyos értelemben következménye volt a második, a mai napig tartó szakasz (vö. Beluszky Pál: A budapesti agglomeráció kialakulása IN: Beluszky P.-Barta Gy. 1999, illetve Beluszky P.-Sikos T.T. 1982). Ez a második szakasz tehát az 1980-90-es években erősödött fel, a jelen dolgozat keretében ennek a hatásait elemezzük.

Sokan az amerikai példák alapján a szuburbanizáció fogalmát a (felső) középosztálynak a városból való kiköltözésével azonosítják. Miközben a XIX-XX. század fordulóján még inkább az alacsonyabb státusú rétegek költöztek az agglomerációba, addig a XX. század végén egy összetettebb folyamatnak lehetünk tanúi: a társadalom széles rétegei, eltérő okok következtében, eltérő agglomerációs térségekbe költöznek ki. Száz éve Budapest volt az egyetlen ilyen urbanizációs szakaszba lépő térsége az országnak, ma már több példa is van hasonló jelenségekre. A dolgozat azonban elsősorban a Budapest körüli folyamatok adataira koncentrál, mert ezzel kapcsolatban gyűlt össze a legtöbb információ, de a következtetései egy szélesebb települési kört érintenek.

1.2 A PROBLÉMA

A kortárs szakirodalomban a legtöbb szerző a szuburbanizációt a városfejlődésnek egy meghatározott, decentralizációs szakaszaként tárgyalja. Az agglomeráció első lépésben úgy alakul ki, hogy a városok robbanásszerű növekedése következtében hiányjelenségek lépnek fel, aminek következtében a városok lakossága a lakásár- és lakbér-robbanás elől a város környékére menekül. Lewis Mumford egy adatfelvétel során elhangzott mondat segítségével ragadja meg a jelenséget: „a nagyváros drága, ha kicsit többet utazunk minden reggel és este, és van is mivel, miért ne éljünk, viszonylagos szegénységünk ellenére, jobb körülmények között” [L.M. 1985.]. Mindennek előfeltétele a megfelelő (tömeg)közlekedési lehetőségek (utak, járművek) megléte. A jelenség a továbbiakban a magasabb jövedelmű rétegek, a középosztály bizonyos csoportjainak növekvő mértékű kiköltözésével gyorsul fel, és válik sok szempontból drámaivá. Ebben a jelenségben immáron, a fenti okokon kívül, mindinkább a jobb életfeltételek (zöld környezet stb.) és a divat is közrejátszhatnak. Probléma, hogy **az előnyök inkább az egyének, a hátrányok pedig inkább a közösség szintjén jelentkeznek**. A jobb minőségű, sikesebb lakókörnyezet például ilyen egyéni előny, míg a közösség szintjén jelentkező negatív következménye a folyamatnak, hogy nagyon jelentős beruházás-igényt támaszt az agglomerációban, holott kezdetben éppen a városi beruházások lassú, követő jellege volt az egyik elindító oka. A kiköltözések tömegessé válása komoly környezeti terhelést is jelent, ami már középtávon is negatívan hathat vissza az egyének életfeltételeire, és végül, de nem utolsósorban a szuburbanizáció a városban tapasztaltaknál sokkal súlyosabb mértékű szegregációt jelent, amely végső soron a társadalmi szolidaritás mértékét is csökkentheti. A jelenség legkönnyebben a Hankiss Elemér [Hankiss E. im.] által Garret Hardin nyomán ismertetett, a „legelők dilemmája”⁴ néven ismertté vált paradigma segítségével érthető

mindenütt felírták a Párizs megnevezést is, noha az adminisztratív határon kívül esik. Ma ezt már senki nem tartja fontosnak, ma önmagában jelent presztízszt a La Défense-ban rendelkezni irodával.

⁴ Ennek lényege, hogy a közlegelő az aktuális kihasználtságánál valamivel nagyobb terhelést bír, de nem bírja el, hogy mindenki két tehenet hajtson ki rá a mai eggyel szemben. A dilemma tehát az, hogy amikor a parasztok fele már kihajtotta a második tehenét, a

meg: egyéni stratégiákkal próbálunk a helyzetünkön javítani (olcsó, de jó minőségű környezet), miközben tömeges mértékben ez a folyamat katasztrófákhoz vezethet (összeomló közlekedés, lehetetlenné váló parkolás, jelentős környezeti terhelést okozó napi ingázás, építkezések stb.). A végeredmény az, hogy saját életkörülményeink is romlanak. A téma szakértői éppen ezekkel a jelenségekkel (valamint a kiköltözők életciklusaival) magyarázzák az utóbbi időkben tapasztalható reurbanizációs jelenségeket.

A kiköltözők jelentős része megőrzi fővárosi munkahelyét és megosztja életterét a két település között. Ennek a természetes folyamatnak, vagyis annak, hogy a lakosság szempontjából a települések adminisztratív határai a legtöbb esetben jogi fikcióként jelennek meg, ugyanakkor **jelentős hatásai lehetnek az önkormányzatokra, amelyek ezek között a határok között látják el feladataikat, gazdálkodnak.** Az 1990-es önkormányzati reform a területi közigazgatás hangsúlyos elemévé a települési önkormányzatot emelte. Elvileg a települések a helyi ügyek teljes körében kompetensek és nincs felettük más hatóság, csak a jogszabályok betartásáért felelnek a közigazgatási hivatalok. A helyi közszolgáltatásokat maguk látják el saját forrásaikból és központi támogatásokból. **A jelenleg érvényes önkormányzati finanszírozás tehát nincs tekintettel az ilyen típusú, viszonylag bonyolult társadalmi jelenségekre, nem megoldott a több települést érintő problémák kezelése,** hiszen a „települések forradalma” először 1971-ben a járások intézményét, majd 1990-ben a megyék ellenőrző hatalmát is elsöpörte. A szuburbanizáció következtében azonban az önkormányzatok „idegen polgárok”, más településen adózók oktatási, egészségügyi stb. szolgáltatásaihoz járulnak hozzá, végső soron saját lakosaik kárára. Valójában azonban **a probléma** ennél általánosabb, nem csupán a városból az agglomerációba költözőket érinti, hanem **mindenkit, aki a város környékén lakik.** A dolgozat azt a jelenséget vizsgálja, amely az atomizált (mediterrán típusú) önkormányzati rendszerben, decentralizált ellátás és finanszírozás mellett, a települési határon túlnyúló hatásokban ölt testet, ezt nevezi a szakirodalom „spill over” hatásnak.

1.3 HIPOTÉZISEK

Amennyiben a kiköltözés tömegessé válik, az emberek ráébrednek a (lakó)környezet minőségének jelentőségére, divattá is válik bizonyos településeken, illetve övezetekben lakni, a nagyváros átalakul, a belváros (városmag vagy CBD – Central Business District) hivatali központ lesz, bizonyos részei (a belső gyűrű) lerobbannak, (egyre szegényebb népesség lakja, az épületállomány is erősen öregszik), de idővel, amikor teljesen elértéktelenednek ingatlanjai, megint vonzóvá válhat a tőke számára. Ezzel párhuzamosan a nagyváros lakossága elszegényedik. Ez sokak számára az amerikai példa. Európában is ismert a jelenség, bár a folyamatok sokkal lassabbak (vö. pl. Cséfalvay Z. 1994.). Már a század közepétől különböző módokon igyekeztek ellenőrzött mederben tartani, például Nagy-Britanniában, Franciaországban [Benevolo, L. 1994.]. Sokak számára a közép-kelet-európai átmenet „vad-keleti” körülményei az amerikai városfejlődési modellt vetítik előre. Ebben az esetben **a város bevételei folyamatosan csökkennének, miközben folyamatosan növekvő szociális teher nehezedik rá.** A jelenlegi helyzetben, az önkormányzati finanszírozástól és a kiköltözők életvitelétől függően e forgatókönyv azzal járhatna, hogy **a szegényebb városi lakosság látja el a szuburbia módosabb polgárait.** Ezt a komoly szakmai hatást kiváltó hipotézist legmarkánsabban Ladányi János és Szelényi Iván fogalmazták meg [L.J.-Sz.I., 1997., 1998.]

A jelen disszertációt fel lehet úgy is fogni, mint egy kísérletet arra, hogy a fenti hipotéziseket igazoljuk vagy elvessük. Azt szeretném megmérni, hogy **mekkora a fővárosi önkormányzatok vesztesége, és mekkora a Pest megyei önkormányzatok nyeresége a lakosság vándorlási egyenlegének hatására. Ha egyáltalán igaz az, hogy a főváros vesztese és Pest megye nyertese a**

többi paraszt a relatív szegénységet és megaláztatást (összesen egy tehén kihajtása), vagy az összes (beleértve a sajátjait is) tehén pusztulását (éhenhalását) válassza.

szuburbanizációnak. A jelen dolgozat számára tett célkitűzés tehát a hatásjelenségnek csupán egy kis szelete, mégis meglehetősen nagy falat, ha azt az utat tekintjük, amely elvezet egy költségvetési mikroszimulációs modell felállításáig.

Azt gondolom, hogy az önkormányzati rendszerről és a keretei között zajló szuburbanizációs folyamatról alkotott szakértői elképzelések ellentmondásosak. Ha teljesen igaz lenne a hipotézis, miszerint a gazdagok kiköltöznek a fővárosból, és a szegények beköltöznek, illetve bent maradnak, és ezzel megfojtják Budapestet, akkor **a főváros által egy évtized alatt elszenvedett 114 ezres népességvesztésnek**, és az összesen félmilliós népességforgalomnak **már éreztetnie kellett volna a hatását.** A fenti elképzelések ellenőrzése, az ellentmondások okai mellett arra is kíváncsiak vagyunk természetesen, hogy **mi várható a települési folyamatok és a közigazgatási rendszer átalakulásának folyamánként, mely pontokon kell és hogyan beavatkozni az esetleges katasztrófák elkerülése érdekében.**

2. A VIZSGÁLAT ESZKÖZEI

Tekintettel a vizsgált probléma komplex voltára, összetett módszertani apparátus szükséges. A téma feldolgozása...

- ... 1.) alapos szakirodalmi áttekintés segítségével valósítható meg, amelynek...
 - ... a.) elméleti keretet kell biztosítani
 - ... b.) képet kell adnia a jogi-adminisztratív rendszer és a települési szerkezet történeti változásairól
 - ... c.) képet kell adnia más szakemberek empirikus vizsgálatainak eredményeiről
 - ... d.) lehetővé kell tennie, hogy a következtetéseket a dolgozat empirikus eredményeivel összevetve a jövőre vonatkozó megállapításokat lehessen tenni
- ... 2.) ki kell, hogy térjen annak a jogi-szabályozási keretnek, a normatív és finanszírozási rendszernek a felvázolására, amelyben az önkormányzatok működnek, feladataikat ellátják
- ... 3.) saját vizsgálatot igényel a legújabb folyamatok tekintetében mindenekelőtt két kérdés tisztázására:
 - a.) a kiköltözés mértéke, iránya, stb.
 - b.) a kiköltözők társadalmi összetétele
- ... 4.) interjúk készítése a két fő altérsg vezetőivel, az államigazgatás vezető szakembereivel attitűdjeik fontosabb elképzeléseik megismerésére
- ... 5.) interjúk készítése más szakértőkkel egyéb, máshol nem fellelhető információk begyűjtésére, véleményük megismerése
- ... 6.) össze kell állítani azt a mikroszimulációs modellt, amelynek segítségével mérhetővé válik a szuburbanizáció hatása Budapestre, illetve annak környékére.

A szakirodalmi áttekintésnek tehát hármas célja van: 1.) **a kutatás elméleti kereteinek** felvázolása; 2.) a vizsgálatban **érintett szakterületek vonatkozó elméleti eredményei** bemutatása, beépítése a dolgozat gondolati keretébe; valamint 3.) olyan **empirikus kutatások eredményeinek** bemutatása, amelyek részben árnyalják, részben kiegészítik saját kutatási eredményeimet, és az általam elvégzett kutatás keretei között semmiképpen sem ismételhetők meg.

A szakirodalmi összefoglaló tehát az egyéb kutatói módszerekkel együtt szerves része a dolgozatnak. Ennek fontos oka, hogy a disszertáció által felölelt széles téma önálló kutatás formájában történő feldolgozása csak részlegesen lehetséges, kiegészítése, az írott és íratlan szakmai szabályoknak megfelelő módon, más szakemberek munkáinak eredményei alapján mindenképpen szükséges.

Az elméleti keret meghatározása a város-elméletek legújabb eredményeinek felvázolását jelenti. A cél, hogy az empirikus eredmények ne önmagukban álljanak. Rendelkezésre álljon egy olyan tágabb rendszer, amelyben fogalmi apparátusán és a szélesebb perspektíva segítségével értelmezési keretbe kerülnek, értelmezhetővé válnak az empirikus eredmények.

A kutatás által vizsgált problémát (tehát a népesség egy részének élettere megosztását) előidéző két legfontosabb folyamat (a településszerkezet és a közigazgatási rendszer változásai) feldolgozása több módszerrel történik. Ezek egyike, mindkét esetben, a szakirodalmi áttekintés. A településszerkezet változásai tekintetében a legfontosabb folyamatok leírásával és ezek kiértékelésével kapcsolatos szakértői véleményeket fogom felidézni, míg a legutóbbi évek fejleményeit és a dolgozat közvetlen háttérét képező adatokat magam is összegyűjtöttem, a jelen dolgozat keretei között feldolgoztam és kiértékeltem. Saját eredményeimet természetesen ismét megütköztetem más szakértők véleményével.

A másik kiemelt folyamat, a közigazgatási rendszer változásai kapcsán szintén más kutatók munkáinak felhasználásával mutatom be a történeti háttérrel, a közigazgatási rendszert tartósan jellemző megoldásokat. A hatályban lévő rendszer esetében ugyanakkor a dolgozat keretein belül be kell mutatni a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseit, ami persze részben már a szabályozási keret elemzéséhez tartozik.

A szabályozási keret a területi közigazgatási rendszer működésének jogi feltételeit jelenti, és ezen belül pedig a közszolgáltatásokat döntően ellátó önkormányzati rendszert. Ilyen formán az elemzésben mindenekelőtt az *önkormányzati törvényt* és a *Magyar Köztársaság éves költségvetéseinek önkormányzati vonatkozásait* emelem ki. A teljes lista a „Szakirodalom” című fejezet „Törvények és egyéb jogszabályok” című részében a 146. oldalon található. A költségvetési törvények a finanszírozási források meghatározó hányadának elosztását szabályozó keretként merülnek fel.

A dolgozat új eredményei az empirikus elemzések közvetlen és közvetett eredményei: a statisztikai adatok egyszerű és összetett modell-számításokkal történő feldolgozása, az eredmények interjúk során történt tesztelése és az eredmények alapján levont következtetések. A dolgozat a legtöbb tekintetben az 1990(1) és 2001 között eltelt 10-12 évet tekint át. Ezen az időszakon belül kiemelt helye van az 1995-99-es időszaknak, amelyre a mikroszimulációs modell is vonatkozik, illetve a 2001-es esztendőnek, amely az összehasonlító áron megadott adatok számításának bázisa. Ez azt jelenti, hogy a dolgozat az 1990-2001 közötti éveket vizsgálja, és ezen belül kiemelten kezeli az 1995-1999 közötti időszakot: az általános, áttekintő adatok a hosszabb, a konkrétabb információkat rövidebb időszakra adtam meg. Az összehasonlító ár a dolgozat egésze esetében 2001 (a dolgozat hipotetikus záróéve), mert ez biztosítja az olvasó számára, hogy ténylegesen összehasonlíthatóak legyenek ezek az adott számok.

Egyszerűbb és összetett adatfeldolgozási technikák alkalmazása. A költözésekre vonatkozó általános adatok forrása a KSH. A statisztikai hivatal területi évkönyveiben települési szinten közöl demográfiai adatokat. Ezek összesítése és kiegészítése a területi adatok eredményeivel biztosíthatja a megfelelően rekonstruált statisztikai háttérrel. Azokat az összefüggéseket és a mikroszimuláció során közvetlenül felhasznált, a költözőkre vonatkozó adatokat, amelyeket a KSH nem szolgáltat, olyan empirikus vizsgálatokból kell megszerezni, amelyek közvetve vagy közvetlenül a Pest környéki vándorlásokra vonatkoznak. Ezek az adatok már nem a teljes népesség adatait tartalmazzák, csak reprezentatív minta alapján szolgáltatnak információt.

A dolgozat legfontosabb önálló empirikus eredményét a mikroszimulációs modell⁵ szolgáltatja. Ez - felhasználva az elméleti alapvetéseket és a statisztikai elemzéseket - egyetlen pénzügyi modellbe foglalja össze a lakossági költözések közvetlen és közvetett, valamint a megosztott életforma hatásait az önkormányzati költségvetésekre, összesítve azokat külön-külön fővárosi önkormányzatok összességére és a Pest megyei önkormányzatok összességére.

A modell a KSH által az 1995 és 99 közötti évekre Budapest és Pest megye önkormányzataira közölt költségvetési adatok alapján lett felépítve. Ott, ahol szükséges volt, egyéb forrásokból becsléssel kellett részletesebb bontású adatokat kialakítani. A kiegészítő források esetében vigyáztam, hogy ezek legalább olyan hitelesek legyenek, mint a statisztikai hivatal adatai. Ezért minisztériumok, kormányhivatalok adatai, és reprezentatív adatfelvételek jöhettek szóba. A becslések is ezen források adataiból építkeznek.

A mikroszimulációs modell lényege, hogy a költségvetések (külön-külön a fővárosi és a Pest megyei összesített költségvetések esetében) minden egyes sora esetében, egyedi döntés alapján kell meghatározni a költözések, illetve a megosztott életmód hatását. Ennek során figyelembe kell venni statisztikai és más empirikus adatokat (pl. a költözések egyenlege, a kiköltözők száma, társadalmi összetétele, szokásaik). Ezeket az adatokat és becsléseket a dolgozatban egységesen a tipikus költözés forgatókönyve névvel illetjük. Ez az elnevezés arra utal, hogy elképzelhetőek ettől eltérő költözési forgatókönyvek⁶ is, amelyek valamely fél számára kedvezőbbek, vagy akár olyan becslés is, amely már a lakossági költözések közvetlen és közvetett hatásai mellett a vállalkozások költözésének hatásait is tartalmazzák. A dolgozat témájában végzett korábbi számításaimmal, publikációimmal ellentétben most más forgatókönyvet nem alakítottam ki. Arra törekedtem, hogy a tipikus költözés forgatókönyve legyen minél teljesebb és pontosabb, és a prezentáció más eszközei biztosítsák az eredményeket.

A mikroszimulációs számítások eredményeit a költségevetésekben 1995-99 között beálló változások bemutatásával és az 1999-es adatokon végzett érzékenységi vizsgálatokon keresztül prezentáltam. Az érzékenységi vizsgálat azt jelenti, hogy egy fontos adat esetében megvizsgálom annak a hatását, hogyha azt más (alacsonyabb, magasabb, szélsőséges vagy közepes) értékkel helyettesítem be. Ilyen formán az érzékenységi vizsgálat hozzájárulhat a vizsgált probléma mélyebb megértéséhez, egy elméleti modell megalkotásához. Érzékenységi vizsgálatokkal ellenőriztem a jövedelmek mértékének, a közszolgáltatások igénybevételének, a beruházási kényszer növekedésének és a kiköltözők munkahely-változtatásának a hatását.

Szakértői interjúkat készítettem a Pest megyei önkormányzat egyik alelnökével, és a fővárosi önkormányzat volt alelnökével, a MEH olyan munkatársaival, akik korábban maguk is a fővárosi önkormányzatnál dolgoztak vagy maguk is a téma jelentős kutatóinak számítanak, valamint a vizsgált probléma néhány, ma is kutatóként dolgozó, kiemelkedő szakértőjével. Az interjúkhoz nem készítettem előzetes vázlatot, kérdés szerint előzetesen a dolgozat téziseinek korai változatát bocsátottam az interjúalanyok rendelkezésére. Ezekkel az interjúkkal természetesen nem helyettesíteni akartam a szakirodalmi összefoglalókat, amelyek több esetben éppen az interjúalanyok munkái alapján készültek, vagy a tényadatokat, illetve a modellszámításokat. Azért döntöttem úgy, hogy készítek ilyen interjúkat, mert nem akartam megelégedni a fellelhető nyilvános információkkal, illetve szükségesnek éreztem egyfajta kommunikációt a kiválasztott személyekkel.


⁵ Az alkalmazott módszer kiválasztása a vizsgált probléma és a rendelkezésre álló adatok és azok természete alapján történt meg. Tekintettel arra, hogy nincs olyan mutatószám, vagy változósor, amely meghatározza a szuburbanizáció, a lakossági mozgások és a költségvetések kapcsolatát, valamint hogy ez a kapcsolat nem írható le általános módon, hanem minden egyes tétel esetében egyedi döntésre van szükség, könnyen belátható, a kutatónak e téren nem volt mozgástere.

⁶ Teszteltetem más, elsősorban extrém feltételezéseken alapuló forgatókönyveket is, ám utóbb úgy tapasztaltam, hogy az ezeken keresztül nyerhető információk sokkal jobban megjeleníthetők az érzékenységi vizsgálatokon keresztül. Annak ellenére, hogy egyetlen összefogó feltételezés-rendszer maradt, amelytől való eltéréseket tehát az érzékenységi vizsgálatokon keresztül vizsgálók, megtartottam a „forgatókönyv” elnevezést, mert átfogó, szisztematikus és egy sor hipotézist is tartalmazó „környezetet” jelent a modellezés során.

A dolgozat bizonyos pontjain hivatkozok az interjúkra, mert fontos lépésnek tartom ezeket a beszélgetéseket a disszertációban foglaltak kiérlelésében, az interjúk önálló megjelenítése viszont megtörte volna az általam elképzelt logikai rendet.

3. A DOLGOZAT FELÉPÍTÉSE

A dolgozat felépítésére általában jellemző a tények, szakirodalmi összefoglalók és a szerző véleményének a lehető legélesebb elválasztása. Még azon az áron is keresztülvittem e szándékmat, hogy sok esetben hiányérzetet okozhat az olvasóban a tények között az értékelés hiánya, és az értékelés esetében a tények hiánya. A téma ismerői azonban tudhatják, hogy már a problémafelvetés és az információ csoportosítása, feldolgozása is egyedi és az „értelmező” megjegyzések is a szerző sajátos véleményét tükrözik. Ennek következtében a kiértékelő fejezetrészek sokkal messzebb mehetnek a következtetéseikben, átfogóbbakká válhatnak és egy szélesebb tudáskört aktivizálhatnak a probléma megértése céljából.

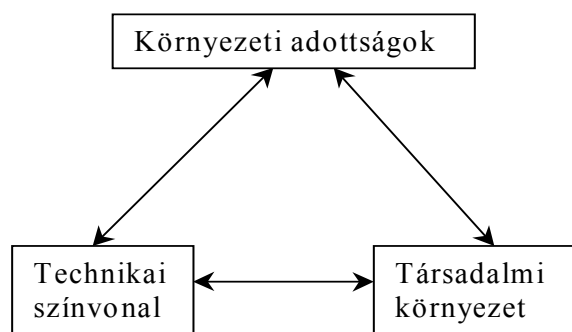
A dolgozat **öt szerkezeti egységből** épül  **Az első** a jelenlegi *bevezető*, amely *a módszertani összefoglalót* is tartalmazza. **A második** a dolgozat háttérét *megalapozó település-elméleti* összefoglaló, amely a település és a szuburbanizáció fogalmát tisztázza. E fejezetből kell kiderülnie, hogy az „emberi település” fogalma nem tartalmazza eredendően azokat a megkötéseket, korlátokat, amelyet a közigazgatási település-fogalom szükségszerűen magában hordoz. „Faluváros”, „lakóhely-munkahely” mind olyan ellentétek, amelyek csak a közigazgatási rendszerben, egy bonyolultabb államigazgatási keretben nyerik el értelmüket. Csak ez a keret, illetve mindaz, ami rátelepült, okozza azt a konfliktust, amely a dolgozat homlokterébe került. Ezen általánosabb kérdések leírását két alapvető elméleti paradigma értékmentes ismertetése, majd a fejezetben tárgyalt kérdéseknek a dolgozat sajátos szempontjainak megfelelő értékelése követi. **A harmadik rész** a magyarországi és ezen belül a budapesti térséget jellemző *fontosabb folyamatokat* elemzi. Összesen hármat: a *demográfiai*, migrációs trendeket, valamint a *közigazgatási* és a *helyi közigazgatás-finanszírozási* rendszer egy évtizedes fejlődését. Mindhárom folyamat bemutatása *az általánostól halad a konkrét irányába*: az országos folyamatokat, a budapesti, illetve Pest megyei sajátosságok követik. Elsőként az országos helyzettel kezdjük, mert a demográfiai részben ez mutatja a probléma országos, a vizsgált térségen túlmutató jelentőségét, a közigazgatás, és a finanszírozás esetében pedig a rendszer logikájából következik, hogy döntően általános, országos szabályozás van érvényben, és ehhez képest kevés helyi sajátosság figyelhető meg. Ez tehát, mind arra is utal, hogy a budapesti térségre kifejlesztett módszer könnyen átvihető más térségekre, mint ahogy ezekre a vizsgálatokra a demográfiai, migrációs adatok alapján szükség is lehet. A demográfiai fejezetrész kiegészül *a kivándorlók összetételének*, helyzetének részletes bemutatásával, a pénzügyi alfejezet pedig *a szolgáltatás-finanszírozás* szempontjából is elemzi a helyi pénzügyeket. E kiegészítések oka, hogy a felépítendő modell szempontjából szükség van az elemzésekből megismert probléma megértésére, illetve bizonyos később felhasználásra kerülő adatok nyerhetőek ki belőle. A közigazgatási rész olyan utalásokat is tartalmaz, amelyek *a település feletti szintekre* vonatkoznak. Ezek már a modellezésen túlmutatva, a felvetett problémák későbbi kezelésére vonatkozó javaslatokat készítik elő. **A negyedik rész** tartalmazza *a budapesti térségben az 1995-99 között bekövetkezett népességmozgásoknak az önkormányzatok költségvetésére gyakorolt hatásának modellezését*, illetve ennek eredményeit. A harmadik és a negyedik rész elemzéseinek lényegében úgy viszonyulnak egymáshoz, hogy *a harmadik részben* döntően *leíró*, felszíni elemzések találhatók, míg *a negyedik rész* modellszerű vizsgálata egy olyan elemzés, amely a probléma mélyére hatol, *a különböző hatásokat egyetlen összefoglaló keretben igyekszik értelmezni*. Végül az **ötödik részben** egy bizonyos értelemben szokatlan számvetést készítünk, amikor *a dolgozat tanulságait, az eredményeit összegezve*, visszatérünk a közigazgatási, finanszírozási kerethez, és *azt keressük, hogy mi várható, illetve hogyan optimalizálható a*

szuburbanizáció adta feltételek mellett a települési határokon túlnyúló helyi közszolgáltatás ellátó-, szervezeti és finanszírozási rendszere, milyen közigazgatási – közszolgáltatási – finanszírozási rendszerben lennének a legkisebbek a negatív hatások. A korábbiaknak megfelelően *e fejezet is fokozatosan jut el a konkrét reformjavaslatokig*. A dolgozat alapvetéseinek összefoglalásával indul, majd a modell eredményeinek összefoglalásával, végül az aktuális és várható általános helyzetből levezetve mutatja be a térségben megfontolásra javasolt eszközöket. Ezek az eszközök, ahogy a közigazgatási részfejezet egyes pontjaiban sem, már *nem korlátozza magát a közigazgatási értelemben vett települési szinthez*, hanem sokszor térségi, regionális megoldásokban gondolkozik. **A dolgozatot egy meglehetősen széleskörű szakirodalmi lista és egy melléklet zárja.** A szakirodalmi összefoglaló egyaránt tartalmazza a dolgozatban közvetlenül felhasznált szövegeket, és azokat, amelyekből nincsenek idézetek, de a dolgozat készítése során vagy korábban komolyan hatottak a szerzőre. A mellékletek részben a dolgozatba terjedelmi vagy szerkesztési okok miatt be nem építhető, de az abban foglaltakat közvetlenül alátámasztó, értelmezésüket segítő szövegeket, illetve fontos, a dolgozat részletes eredményeire kíváncsiak számára kiegészítő táblázatokat tartalmaznak.

II. TELEPÜLÉSELMÉLETEK

1. TÉR ÉS TÁRSADALOM

Az emberi társadalom történetének fizikai színtere a Föld felszíne, sajátos megnyilvánulása pedig a település, amelynek keretében egy többé-kevésbé szűk és zárt közösség a hétköznapjait éli. A település fogalmának nagyon sokféle, ugyanakkor általában rengeteg közös elemet hordozó meghatározása létezik. [Mateika M. 1988., Bartke I. 1989., Budai S.A. 1997.].



1. ÁBRA: Az emberi társadalom térbeliségének meghatározói, N.J.G. Pounds nyomán

N.J.G. Pounds [P. 1997.] Európa történeti földrajzáról szóló munkájának bevezetőjében az **emberi csoportok és tevékenységek térbeli elhelyezkedését három fő tényező kölcsönhatására** vezeti vissza: **a környezeti adottságoknak, a közösség technikai színvonalának, valamint a közösség érték- és társadalmi rendszerének** eredőjére. (1. ábra) Tóth József a hazai településrendszerről írt tanulmányának bevezetőjében ettől alig eltérően határozza meg **a település** fogalmát: „az adott természeti környezetben annak elemeivel **intenzív kölcsönhatásban élő gazdasági, társadalmi és műszaki struktúrák rendszere**” [Perczel Gy. 1996. p.539.].

A település tehát a társadalom elemi megjelenési formája és színpada. Végeredményben ezt állítja Lewis Mumford is, amikor könyve elején meg kellene határoznia munkája tárgyát: „A város előtt a kistelepülés, a szenthely és a falu, a falu előtt volt a tábor, a búvóhely, a barlang a sírhalom és ezek előtt volt a társadalmi lét olyan elhelyezése, amelyet az ember teljes egészében megosztott más fajokkal.” [Mumford, L. 1989. p.5. – ford. K.R.] A településelméleteket alapvetően ma is városokra és falvakra osztják. A város eredetét keresve L. Mumford visszamegy az időben és részben archeológiai nyomok (városi – erődítmény maradványok) után kutat, illetve elméleti szinten a városi funkció eredetét keresi (nekropoliszok, stb.). Konrád és Szelényi 1974-ben [Konrád Gy. 1974.] a városban a modern értelemben vett kényelmet (urbanizáltságot) látta, szemben a faluval, amelynek egyetlen pozitívuma a lakóhely és a munkahely egysége, amelynek megbomlása éppen cikkük apropója. Mások [Driedger L. 1991.] egy lineáris fejlődés eredményét látják a városban, amelyet a „preindusztriális forradalom” hozott létre. Különbséget téve így „települési központ” és „városi vagy urbánus központ” között, és így a várost a modern kor termékévé minősítik. Teszik ezt annak ellenére, hogy Gordon Childe már 1954-ben az **első Mezopotámia** esetében beszélt városok forradalmáról [Childe, G. 1959.]. Tóth József a már említett munkájában [Perczel Gy. 1996] a jogra, a történeti jogra igyekszik hárítani a megoldást.

Mi tehát a város, miben különbözik más településektől, a falutól? Andorka Rudolf a következőképpen foglalja össze a különböző meghatározásokat: „Város: A statisztikai kimutatásokban a város azokat a településeket jelenti, amelyeknek az adott időpontban városi, államigazgatási rangjuk, pozíciójuk van. A városok és községek közötti határvonalat meg lehet valamely népességszámmal, pl. 5 000 lakosnál is húzni. Árnaltabb definíció szerint **az a település nevezhető városnak, amely saját lakossága és a környező falvak számára ellát központi funkciókat, magasabb szintű iskolák, egészségügyi intézmények és művelődési intézmények találhatók benne.** Ennek alapján tehát a város meghatározása eleve magában foglalja egy szélesebb települési kör szolgáltatásokkal való ellátását. Van olyan szociológiai definíció is, amely

a városi életmódot tartja a város kritériumának.” [Andorka R. 1997.] A magyar nyelv értelmező kézi szótára a következő elemeket emeli ki: méret, beépítés, jogállás, tevékenység típusa, valamint a központi jelleg⁷. Anélkül, hogy eldönthetetlen vitákban próbálnék igazságot tenni, a jelen dolgozat szempontjából annak a hangsúlyozása a fontos, hogy nem egyszerűen definíciós különbséget takar az, hogy a település, **a város egyrészt szociológiai fogalom, élettér, másrészt pedig jogi, adminisztratív egység**. Abban az esetben, ha ugyanabban az időben ugyanarra a térbeli egységre próbáljuk vonatkoztatni a két (a szociológiai és a jogi) fogalmat, akkor is különbözhetnek, és jó eséllyel különbözni is fognak a meghatározások. Az előbbi egy tudományos, filozófiai kérdés. Amennyiben rendszerként fogjuk fel, úgy inkább egy természeti rendszer, amelyen az emberi beavatkozás hatása leginkább közvetve jelentkezik. Ezzel szemben az utóbbi mesterséges szabályrendszerek összessége, a kategóriákban gondolkozó ember által létrehozott egység, egy olyan elvi-fogalmi mesterséges környezet, amely keretbe foglalja életünket, a társadalmi gépezet egyik építőköve. A társadalomnak tehát az egyik legalapvetőbb megnyilvánulási formája a település. Ennek ellenére a „település” és a „város” fogalma nem jelenik meg a szociológiai elmélet legalapvetőbb fogalmai között (például Touraine, A. 1974, Elias, N. 1999, Saunders P. 1993, Csanádi G. – Sik E., 1998.).

A települési formációk közül ma Magyarországon **a nagyobb település-együttesek** tanulmányozása különösen aktuális, **az ország jövőbeli települési folyamataiban valószínűleg meghatározó szerepet fognak játszani**. Lényegében ezt a véleményt képviseli Tóth József is [Perczel Gy., 1996.]. Az ilyen, nagyobb településcsoportosulások **egy sajátos formája az agglomerálódó település-együttes**. A folyamatot, amelynek során az agglomerációk kialakulnak, nevezzük szuburbanizációnak. **A „szuburbanizáció” jelenségét meghatározhatjuk, mint ennek a történeti fejlődésnek egy meghatározott fázisát, de elemezhetjük a jelenséget úgy is, mint a város és környéke által alkotott funkcionális egységet**, vagyis egységes emberi élőhelyet: egyszerre tanulmányozhatjuk **„történeti” és „funkcionalista” paradigmarendszerben**. A funkcionalista elméletek számára, amelyek a jelenséget úgy magyarázzák, mint a társadalmi alrendszerek kapcsolatait területi vonatkozásainak eredője, tehát a funkcionalisták számára az agglomeráció a gyűrűs szerkezetű város adminisztratív határán kívüli, annak szerves részét képező település-együttes, amely a városhatáron kívüli térben folytatása a város eredeti szerkezetének.⁸ Ezzel szemben a történeti vízió szerint a város fejlődése hullámszerűen szívja magába, illetve taszítja ki magából a népességet, miközben a városi életforma és mindenekelőtt annak technikai alapjai egyre nagyobb területen válnak általánossá.

2. A TÖRTÉNETI MEGKÖZELÍTÉSEN ALAPULÓ ELMÉLETEK

A modern társadalom története a városi életforma, a városi civilizáció elterjedésének története. Ez mutatható ki K. Marx és M. Weber munkássága nyomán is, vagyunk bár a társadalom alapvető intézményeit vagy szerkezetét. A szuburbanizációt, mint a városfejlődés egy szakaszát megközelítő elméletek, röviden a dinamikus vagy történeti elméletek néhány tényezőre koncentrálnak (népességszám, termelési technológia, települések közötti vándorlás, stb.) próbálják leírni, szintetizálni a folyamatot, ahogy az elmúlt évszázadok, a legtöbb esetben mindössze másfél évszázad során a városnak és szűkebb-tágabb környezetének kapcsolata alakult. Ezekben az elméletekben közös vonás, hogy implicit vagy explicit módon a fejlődés általánosan, mindenütt bekövetkező fázisait írják le, mintha a társadalmi-gazdasági fejlődésnek csak egyetlen modellje lenne elképzelhető, holott ez nem szükségszerű. Fontos különbség ezen elméletek között, hogy

⁷ Ezek azok a kritériumok, amelyek alapján a Köztársasági Elnök Magyarországon a községek várossá nyilvánításáról dönt.

⁸ A fenti mondatokban igyekeztem világosan elkülöníteni a két alapvető áramlatot, és magyarázatot adni a fogalom-használatra. Tudatában vagyok ugyanakkor annak, hogy ez korántsem egyszerű, és így nem is biztos, hogy minden igényt kielégítően sikeres a kísérlet. Tény, hogy jórészt bevett fogalmakról van szó, és az ellentmondások ellenére, az alkalmazott fogalmak az adott áramlat legfontosabb jellemzőit emelik ki.

elsősorban a népesség vándorlására, és az azt lehetővé tevő közlekedési rendszer változásaira összpontosítanak, vagy éppen a termelési technológia változását helyezik a fókuszba és ennek megfelelően a népességmozgásokat is ennek a technológiának a szükségleteivel hozzák összefüggésbe, gyakran különbözik az egyes szerzők fogalomhasználata, sokszor ugyanazt a fogalmat eltérő jelenségekre használják, egyes kulcsfogalmak használata zavaróan változó.

Cséfalvay Zoltán összefoglaló munkájában [Cséfalvay Z., 1994.] a városfejlődés négy szakaszát különbözteti meg: koncentráció, bővítés, szuburbanizáció és ellenurbanizáció. A koncentráció szakaszában a város magába szívja környezete erőforrásait. A bővítés szakaszában pedig elkezdi terjeszkedni, mindenekelőtt a fő közlekedési vonalak mentén, de ekkor a fejlődés súlypontja még a városban marad. A szuburbanizációs szakaszba lépve a súlypont a peremterületekre kerül át, immáron ezek az övezetek lesznek azok, amelyek a külső (városon kívüli) és belső (városi) erőforrásokat koncentrálnak. Végezetül az ellenurbanizáció szakaszában, amelyet először Brian Berry és kollégái [Berry, B., 1980.] határoztak meg⁹, a vándorlás immáron a távolabbi falvak irányába indul meg. E fázis előfeltétele az erőforrás-koncentrációt nem igénylő, mindenekelőtt szellemi munkán alapuló iparágak térhódítása. *Leo van den Berg* negyedmagával közösen írott munkájában [Berg, L., et al., 1982.] szintén négy fejlődési fázist különböztet meg: urbanizáció, szuburbanizáció, dezurbanizáció és reurbanizáció. A szerzők fogalomhasználata megegyezik a néhány évvel később, 1984-ben *Enyedi György* által alkalmazottával [Enyedi Gy., 1994.], ugyanakkor ez utóbbi magyarázó-leíró fogalmakat is alkalmaz: városrobbanás, relatív dekoncentráció, dekoncentráció, és új koncentráció szakaszai. További különbség a két munka között, a nyilvánvaló hasonlóságok mellett, hogy míg Bergék az európai fejlődésre helyezik a hangsúlyt és kitekintenek Kelet-Európára, addig Enyedi példái nem kizárólag európaiak és a fókuszban természetesen a magyar fejlődés áll. Bár a fogalmakat Cséfalvay némileg másképp határozta meg, mint az előző példában Bergék, a fejlődési szakaszok lényegében megfeleltethetők egymásnak.

A bővítés vagy a koncentráció szakaszát tekintve gyakorlatilag nincs különbség a városi településfejlődési sémák között. Bergék értelmezésében **a városfejlődés első szakaszát az urbanizáció**, a faluból a városba áramló és ott koncentrálódó népesség, a város és a zsúfolt városi negyedek gyors fejlődése jellemzi, valamint új városok megjelenése a fejlődés szempontjából kedvező térségekben. A szerzők kiemelik, hogy ez a fejlődési szakasz az ipari forradalom után jelent meg Európa szerte, ugyanakkor Kelet-Európa bizonyos térségeiben csak az 1960-70-es években vált jellemzővé. Enyedi ehhez hozzáteszi, hogy a harmadik világ bizonyos országaiban pedig csupán napjainkban (az 1970-es - 80-as években – K.R.; vö. Granotier M. 1980, Gutkind P. 1974, vagy Santos M. 1971.) zajlik. Enyedi szerint Magyarországon a városrobbanás két szakaszban zajlott: az első az 1860-as évektől, amely csak a fővárost érintette; a második pedig az 1950-es - 60-as években következett be. Az első szakaszból kimaradtak tehát a mezővárosok, a második szakaszban pedig a városi alsó szint nem épült ki megfelelően, erősek maradtak a falvak, nem került többségbe a városi népesség, az infrastruktúra megfelelő fejlődése sem történt meg. (Ezzel kapcsolatban lásd még Konrád Gy.-Szelényi I., 1974.)

⁹ Azóta ez a fogalom a városi fejlődéssel kapcsolatos szakirodalom bevett fogalma lett és napjainkra egyik legkutatottabb témájává vált. [Például: Champion, A., 1991.]

1. TÁBLA: A fejlődés szakaszai a funkcionális városi térségekben, Berg és szerzőtársai nyomán

Fejlődési szakaszok	Besorolás típusa	A népesség változásának jellemzői			
		Mag	Gyűrű	FVT	
I. Urbanizáció	1. Abszolút centralizáció	++	-	+	} teljes növekedés
	2. Relatív centralizáció	++	+	+++	
II. Szuburbanizáció	3. Relatív decentralizáció	+	++	+++	
	4. Abszolút decentralizáció	-	++	+	
III. Deurbanizáció	5. Abszolút decentralizáció	--	+	-	} teljes hanyatlás
	6. Relatív decentralizáció	--	-	---	
IV. Reurbanizáció	7. Relatív centralizáció	-	--	---	
	8. Abszolút centralizáció	+	--	-	

Magyarázat:

Urbanizáció: amikor a mag növekedése határozza meg a gyűrű növekedését, és ennek következtében a teljes FVT növekszik.

Szuburbanizáció: amikor a gyűrű növekedése a meghatározó, szemben a maggal, de a FVT még növekszik.

Deurbanizáció: akkor következik be, amikor a mag hanyatlása a FVT hanyatlásához vezet.

Reurbanizáció: akkor következik be, amikor a mag népességének aránya növekszik a FVT-en belül (először a mag lassabb csökkenése (7. típus), majd növekedése miatt (8. típus), miközben a gyűrű népessége folyamatosan csökken).

FVT: funkcionális városi térség

Forrás: Berg, L et al., 1982.

Cséfalvay koncepciójától eltérően Bergék, ahogy Enyedi is, a **szuburbanizáció** fogalmát **a második**, vagyis a „relatív dekoncentrációs” **szakaszra** alkalmazzák. A Cséfalvay által megfogalmazott elképzelés mögött a magyar település-fejlődés bizonyos sajátosságainak ismerete húzódhat meg, amelyet ugyanakkor Enyedi valószínűleg a szuburbanizáció fogalmán belül is kezelhetőnek vélt.¹⁰ Végeredményben tehát az történt, hogy Cséfalvay ugyanannak a fejlődési vonalnak más pontjait emelte ki a szakaszolás során, és talán részben ebből adódóan, az adott fogalomkészletet is másképpen alkalmazta. Bergék számára a szuburbanizációs szakasz az az egyensúlyi állapot, amelyben a város környéke már dinamikus növekedésbe kezd. A szakasz közepétől a gyűrű (ring) gyorsabban is nő, mint a város (mag, eredetileg „core”), ugyanakkor a teljes időszak alatt a város és környéke (funkcionális városi térség - FVT, eredetileg „Functional Urban Region”) népessége együttesen még növekszik. Enyedi a szuburbanizációs szakasszal kapcsolatban azt emeli ki, hogy ebben a periódusban a falusi térségek differenciálódása következik be, amennyiben megfigyelhetünk dinamikus és hanyatló falvakat, végeredményben a falu - város ellentét helyett rurális és urbanizált térségek ellentétére kerül át a hangsúly. Számára e fejlődési szakasz a gazdaság fejlődésének intenzív szakaszára való áttéréshez köthető: a múlt század végétől az 1950-es – 60-as évekig volt jellemző. Raymond A. Mohl az USA városfejlődését elemezve első helyen a gépkocsit említi, mint a szuburbanizáció felgyorsulásának okát. Ezzel azonos szerepet tulajdonít ugyanakkor a szövetségi kormány erősödésének (az 1930-as évek közepétől), amely szint több milliárd dollárt költött az autópálya-hálózat fejlesztésére, illetve szövetségi lakás-, jelzálog- és adópolitikájára, amely jutalmazta a tulajdonosi lakásrendszert, szemben a bérletivel, és a népesség szétszóródásához vezetett [Raymond A. Mohl, 1990]. Mindemellett ki kell emelni, hogy ezt, ahogy Mohl is hangsúlyozza, a második világháborút követő jólét körülményei tették lehetővé. Magyarországon, mint azt Enyedi György idézett munkájában kiemeli, jellemzően az 1970-es

¹⁰ Az a politika, hogy a városok adminisztratív területéhez csatolják a szomszédos községeket, az önkormányzatiság problémakörén túl olyan jelenséget indukál, amelyet a fejlődési sémák segítségével nehéz értelmezni. Ezek a sémák ugyanis nem, vagy csak ritkán foglalkoznak explicit módon a város vagy község fogalmának meghatározásával vagy az adminisztratív határok kérdésével, ami lényegesen bonyolítja a nemzetközi és időbeli összehasonlításokat.

évektől beszélhetünk relatív dekoncentrációról. Kiemeli ugyanakkor, mint többen a témával foglalkozó szerzők közül (pl. Beluszky P.-Sikos T.T., 1982; Gyáni G., 1993.), hogy a Budapest körüli települési gyűrű már a századforduló környékén is gyorsabban növekedett, mint a belváros, már akkor megindult a terciér szektor térhódítása. A szuburbanizációs folyamat magyarországi fejlődésének a korban kísérőjelensége volt a peremtelepülések bekebelezése, ami nehezen átláthatóvá teszi a folyamatokat. Fontos megállapítás az is, hogy a relatív decentralizáció szakasza Magyarországon a kis- és középvárosi szint erősödését, a településháló kiteljesedését hozta.

A **következő szakaszban, a dezurbanizáció** bekövetkeztekor már a fejlődés, a népesség számának változása a FVT csökkenésébe csaphat át, a távolabbi, nem urbanizált térségek javára. Végeredményben Bergék nem egyszerűen városi és falusi településeket és kapcsolatukat vizsgálják, hanem a nagyvárosokat, az azokat közvetlenül körülvevő települési gyűrűt és a távolabbi (a központtól 50-120 km-es körön kívül elhelyezkedő) zömében kistelepüléseket, amivel a három különböző potenciális fejlődési góc dinamikájának összehasonlítását végzik el. Elképzelésük szerint ez utóbbi térség, vagyis a kistelepülések fejlődése billentheti ki a helyi környezeti-gazdasági egyensúlyt, amelyet a politika megfelelő beavatkozásával át lehet lendíteni a reurbanizációs szakaszba, ahol ismét a magváros fejlődése következik. Sok hasonló kísérlet és elképzelés mellett egy ilyen várospolitikai elemei találhatóak meg például Anderson munkájában. [Anderson, A. 1998.] A dezurbanizáció Enyedi számára a fejlett világ jelensége. Véleménye szerint 1950 körül jelent meg Nagy Britanniában és az 1970-es évektől vált általánossá Európában, illetve Észak-Amerikában. Ezt támasztja alá Mohl [R.A. Mohl, 1990] is az USA esetében. „Ahogy a XIX. században a vasút, az újkorban a számítógép vált technológiai katalizátorrá.” [R.A. Mohl, 1990. p. 19.] és idézve B.J.L. Berry-t hozzáteszi, hogy „... az új technológia teret és időt takarít meg. Míg a vonat lehetőséget adott a víztől való eltávolodásra, addig a kommunikációs technológia városi fejlődést indíthat el egykor távoli, elszigetelt térségekben.” [R.A. Mohl 1990. uo.]

Kritikaként fogalmaztam meg ezekkel az elméletekkel szemben, hogy általános érvényűsége törekszenek, holott természeti, kulturális, stb. különbségek akár eltérő fejlődési pályákat is eredményezhetnek. Amennyiben azonban függetlenítjük magunkat a terminológiai problémáktól, és csupán az explicit vagy implicit módon megfogalmazott népességdinamikai kérdésekre összpontosítunk, egy nagyon egyszerű sinusgörbét kapunk¹¹, amely azt mutatja, hogy miként koncentrálódik a népesség a városokba, majd hogyan oszlik el ismét mind egyenletesebben, akár mintegy ezer év távlatában, vagyis hogyan használ mind nagyobb teret, mind intenzívebben a fejlődés centrumaiból, a városokból kiindulva. Figyelembe véve olyan szempontokat, mint az egyén szintjén a megélhetés szükségessége, illetve az élhető környezet iránti igény, és makroszinten a technológia optimális kiszolgálása, illetve működőképes rendszerek fenntartása, mindenképpen érthető az eredményezett ciklus jellegű folyamat. Kimutatták a különböző szerzők, hogy az egyes térségek esetében a folyamat más és más időpontokban jelentkezik, ugyanakkor terminológiától függetlenül annyira elemi jelenségről van szó, hogy nem is lenne értelme megkérdőjelezni az univerzalitását. Ha figyelembe vesszük, hogy a világ lassan egyetlen globális gazdaság, amely különböző hatékonysági szempontok alapján telepíti saját ágazatait ide vagy oda, és maga a globalizálódás, illetve az ágazatok és a technológiák átcsoportosítása valamilyen rendben zajlik, akkor egy nagyon hasonló folyamat szemtanúi lehetünk, amelynek értelmezésében is segítséget nyújthat ez az elméleti irányzat.

3. A FUNKCIONALISTA MEGKÖZELÍTÉS

Sajátos hidat képez Lewis Mumford eredetileg 1961-ben megjelent munkája a „Város a történelemben” [Mumford 1989] a történeti és a funkcionalista megközelítés között. Mumford a város történelmi fejlődését elemzi, valójában azonban nem a városra, mint entitásra koncentrál,

¹¹ A koncentrációs és dekoncentrációs szakaszok fokozatos, de folyamatos váltakozása alapján.

hanem a városi funkció(k) időbeli alakulására. A dinamikus elmélettel szemben a ténylegesen konkurens elképzelés kidolgozása a chicagói iskola vagy más néven humán ökológiai irányzat képviselőinek nevéhez fűződik. A funkcionalista elmélet városfogalma közelebb van az „emberi település”, mint az „adminisztratív értelemben vett város” fogalmához, a városon belüli övezeti szerkezet egyszerre szól a város belső és adminisztratív határain túlnyúló térszerkezetéről. Bár az ökológiai iskola sem tekinti egyszer és mindenkorra kialakultnak a tér aktuális szerkezetét, számukra a változás mozgatóerői nem a városban, mint entitásban, hanem a társadalomban, mint organizmusban keresendők.

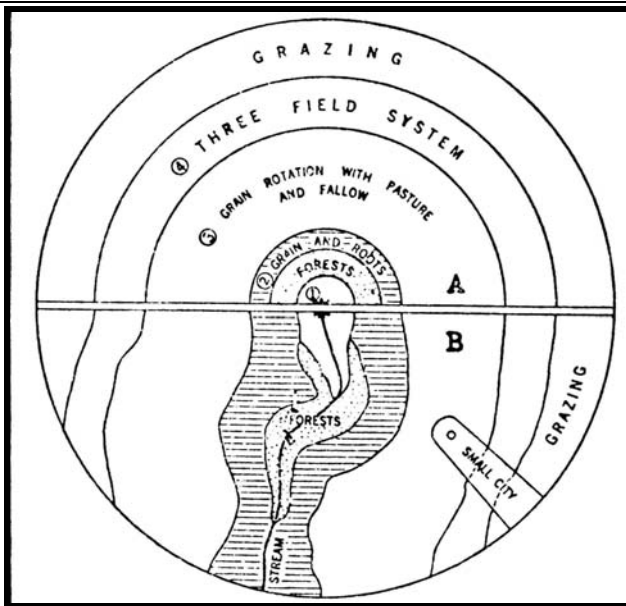
Madleine Grawitz alapvető munkájában [G., M., 1990.] Robert Park és a chicagói iskola teljesítményét, mint a funkcionalista irányzat előzményét vezeti be, amely jelentőségét is csak ez utóbbi hanyatlása után nyerte el. Ezzel szemben Peter Saunders [S., P., 1993.] részben Amos H. Hawley-t¹² idézve, nem kevesebbet állít, mint hogy a humán ökológia volt az első átfogó városszociológiai elmélet és Amerikában az intézményesített elismeréséért küzdő szociológia számára az első átfogó elméleti keretet jelentette. Harold E. Nottridge a következő idézettel foglalja össze a városi övezetek elméletének és a humán ökológia egészének szociológia-történeti jelentőségét: „... ez egy módja, hogy az adatokat és ne az adatok leképezését vegyük figyelembe.” [Nottridge, H., 1972., p.31. – ford. K.R.]¹³; kicsit lejjebb még hozzáteszi: „A szélesebb értelemben vett örökség az a szükséglet, hogy tanulmányozni kell a kapcsolatot a térszerkezet és a társadalmi szervezet között, amely összefügg vele.” [u.o. – ford. K.R.]¹⁴. Madleine Grawitz több tekintetben is különböző tendenciák szintéziseként állítja be Parkék munkásságát. A városszerkezet elméletének kidolgozása, és ezen elmélet előzményeinek felkutatása szempontjából E.W. Burgess és A.H. Hawley elméleteire koncentrálunk. Ki kell ugyanakkor emelni egy rendkívüli jelentőségű gyűjteményes munkát, amely széles körben foglalja össze a települési-területi témakörben megjelent cikkeket: Harold M. Mayer – Clyde F. Kohn: Readings in Urban Geography, The University of Chicago Press, Chicago – London, 1967.

Ahogy az ökológiai iskola tevékenységének egésze, úgy a városi övezetek modellje is megosztotta a szakértőket. H. Nottridge kiemelkedő eredményként kezelte, ezzel szemben P. Saunders, aki az iskola teljesítményének nagy csodálója, a R. Park fémjelezte első korszak utáni hallgatás és válság időszakáért részben éppen az övezeti elméletet okolja: „Visszatekintve úgy tűnik, hogy Burgess híres tanulmánya aránytalan figyelmet kapott az évek során, ami széleskörű kritikákat eredményezett a területi megoszlással kapcsolatban, és amelynek következtében háttérbe szorult a funkcionális differenciálódás problémája...” [Saunders, P. 1993., pp.66-67. – ford. K.R.] Csanádi Gábor és Ladányi János Budapest térszerkezetéről írott könyvükben még határozottabban fogalmaznak: „Burgess tehát valójában nem tett egyebet, mint hogy különböző felszínes biológia metaforák felhasználásával, tagadhatatlanul igen kitűnő megfigyelő és általánosító képessége segítségével – leíró jellegű elméleti modellbe foglalta a várostervezés által ekkor már általánosan használatos – normatív – kategóriákat.” [Csanádi G.-Ladányi J. 1992., p.11.] A városi övezetek elmélete semmiképpen nem előzmény nélküli, mindenekelőtt a XIX. századi német földrajzi szakirodalomban találtak jelentős elődökre.

¹² Amos H. Hawley: Human Ecology, International Encyclopedia of Social Science, 4., Macmillan and Free Press, 1968. [Saunders, P., 1993.]

¹³ Eredetileg: P.M. Hauser - L.F. Schnore: The Urban Scene, New York - London, 1965. [Nottridge, H., 1972.]

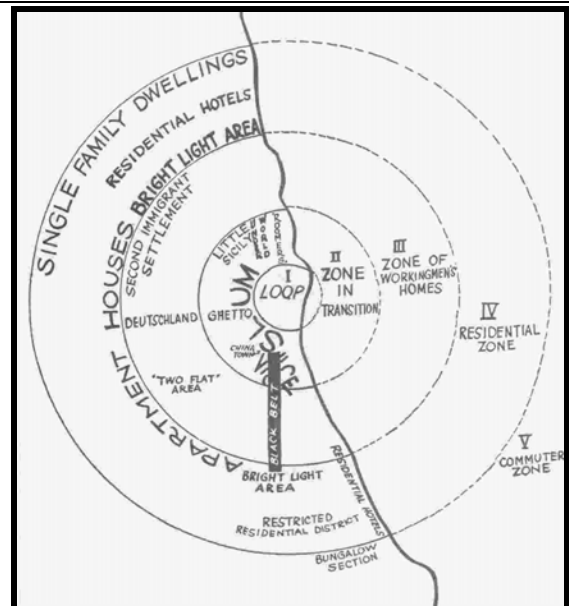
¹⁴ vö. 13. lábjegyzet.



2. ÁBRA: Klasszikus települési övezeti sémák: von Thünen eredeti rajza és a W. Cristaller által módosított változat

Magyarázat: A – Az eredeti von Thünen féle elképzelés, B - azt módosító Cristaller rajz

Forrás: Wehrhein, G. 1942., p.534., fig.1. Eredetileg: Ely-Wehrhein: Land Economics, MacMillan Co., 1940.



3. ÁBRA: Klasszikus települési övezeti sémák: a város szerkezete E.W. Burgess szerint

Forrás: Park, R. et al. 1984. p.55. chart II

Hawley, az ökológia iskola második nagy nemzedékének egyik vezető egyénisége lényegében az ősi közösségekre (preliterate community) vezeti vissza az övezetek elméletét, ahol a fallal védett faluközponton kívül helyezkedett el a megművelt terület (kert), és azon kívül pedig a vadászatra és gyűjtögetésre használt terület, majd hivatkozik Max Weberre, aki öt övezetet különített el: 1.) faluközpont, 2) kert, 3.) megművelt terület, 4) legelő és végül 5.) erdőművelés és egyéb célokra szánt terület. [Hawley, A., 1950., p.264] Edward Ullman az, aki teljességre törekedve próbál listát készíteni a nagy elődokról [Ullman, E. 1941]. Ennek megfelelően von Thünen 1826-ban megjelent „Der Isolierte Staat”¹⁵ [az elszigetelt állam – K.R.] című munkája volt az első modern megfogalmazása annak, hogy ideális feltételek mellett **hogyan fejlődik a város, és a központi város körül hogyan rajzolódik ki a koncentrikus földhasználat**. Kohl már 1841-ben a város és a természeti környezete tanulmányozásakor hangsúlyt helyezett a **közlekedési utaknak a városközpont elhelyezkedésére gyakorolt hatására**¹⁶. Majd 1894-ben C.H. Cooley a közlekedési utaknak, mindenekelőtt a vasútnak a **kereskedelmi központok kialakulására gyakorolt hatását** elemezte, ezek koncentráló hatását (channelizing influence)¹⁷. 1926-ban R.M. Haig a nagyváros kialakulása és **az ipari technológia** kapcsolatát vizsgálta¹⁸. 1927-ben Hans Bobeck arra a kérdésre keresett választ, hogy **mi határozza meg egy város méretét és alakját**¹⁹, megelőlegezve ezzel Walter Christaller hat évvel későbbi tanulmányát, aki olyan urbanizációs sémát dolgozott ki, amelyben standardizálta a különböző hierarchia-szintű városok ellátási területét, méretét, egymáshoz viszonyított távolságát stb.²⁰, amit a földrajztudományi szakirodalom máig használ.

¹⁵ IN: Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie, Hamburg – Rostock, 1863 [Hawley, A., 1950.]

¹⁶ J.G.Kohl: Der Verkehr und die Ansiedlungen der Menschen in ihrer Abhängigkeit von der Gestaltung der Erdoberfläche (2nd ed. Leipzig, 1950 [Ullman, E., 1941.]

¹⁷ C.H Cooley: The Theory of Transportation, Publications of American Economic Association, IX. (May, 1894) [Ullman, E., 1941.]

¹⁸ R.M. Haig: Toward an Understanding of the Metropolis: Some Speculations Regarding the Economic Basis of Urban Concentration, Quarterly Journal of Economics, XL (1926) [Ullman, E., 1941.]

¹⁹ Hans Bobeck: Grundfragen der Stadt Geographie, Geographische Anzeiger, XXVIII (1927) [Ullman, E., 1941.]

²⁰ Christaller, Walter: Die zentralen Orte in Süddeutschland, Gustav Fisher Jena, 1933. [Wehrwein, G., 1942.]

Christaller elméletének egyik fontos továbbgondolása volt *C.J. Galpin*²¹ és mások munkái, akik kereskedelmi központok elhelyezkedését, méretük és az általuk **kiszolgált terület** (tributary area) viszonyát vizsgálták. [Ullman E., 1941.] Egyértelműnek tűnik tehát, hogy **az övezeti rendszer** eredeti megfogalmazásakor **egy elméleti földhasználati tipológiát** takart, **amely csak ideális feltételek mellett igaz.** „A kapcsolódó tevékenységek (interrelated activities) eloszlását a közösség területén leginkább a területi súrlódás (friction) és a versengés (competition) szabályozzák, a hatásuk pedig utóbb a földbérleti díjakban fejeződik ki.” [Hawley, A., 1950., p.264.]. A szuburbanizáció kialakulásának okaként nevezi meg a szakértők egy jelentős része egyes erőforrások (ingatlanok, infrastruktúra vagy megfelelő minőségű környezet) hiányát, és ezeknek az ingatlanok árában, a bérleti díjakban megnyilvánuló hatását.

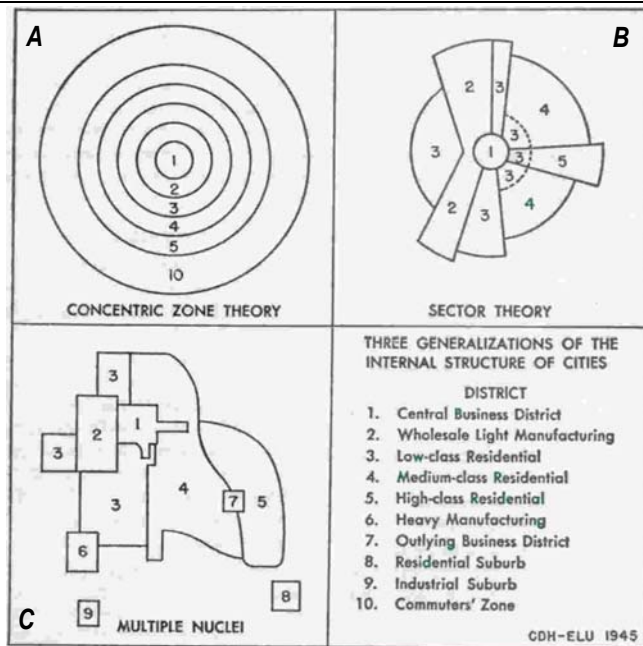
George S. Wehrwein egy eredetileg 1942-ben megjelent tanulmányában [W.,G., 1942.] a városi – falusi (rurális) övezet határát (urban-rural fringe), vagyis éppen a szuburbanizációs folyamat által érintett övezetet elemzi. Ennek kapcsán kitér az övezeti rendszer elmélet-történetére. Részletesen bemutatja a von Thünen által kidolgozott földhasználati vagy övezeti rendszert, majd azt, ahogyan ezt Walter Christaller urbanizációs sémájában módosította. Az előbbi egy olyan korai-hipotetikus állapotból indul ki, amikor a közlekedés fejletlensége folytán területeknek a városközpontba jutását egyedül a távolság határozta meg. Ennek következményei a városközpont körül kialakuló koncentrikus övezetek voltak. Wehrwein fel is hívja a figyelmet arra, hogy ilyen övezeti rendszerből indult ki Burgess és Park a várossal készített tanulmányukban [Park, R. et alt. 1984.]. Fontos mozzanat, hogy Burgess szándéka szerint a város terjeszkedésének egymást követő szakaszait írja le, tehát végeredményben az általunk jobb híján „funkcionalistának” elnevezett város-modell szintén egyfajta „történeti” megközelítésen alapszik. Ezt nevezte a Csanádi-Ladányi szerzőpáros „homályos biológiai metaforának”, tekintettel az ökológiai elmélet kategória-rendszerére, amelybe ágyazódik. A Burgess-féle²² rendszer úgy tűnik élénk, mintha az övezetek aktuális rajzolata a funkciók harcának eredménye lenne. [Park R. et alt. 1984] **E.W. Burgess** tehát a városnövekedésről írt tanulmányában, közismert módon, **öt övezetet különböztet meg:** 1.) **központi üzleti negyed** és könnyűipar (loop²³); 2.) **átmeneti övezet:** üzemek, slum; 3.) **az ipari munkásság lakásai**, 4.) **középosztály családi házzal** és luxus többlakásos épületei, apartmanok (residential zone); és végül 5.) **ingázói övezet** vagy agglomeráció. [Park, R. et alt. 1984] Hawley [Hawley, A. 1950] ezt így kommentálta: „Annak ellenére, hogy Burgess professzor nem fedte fel elképzelésének empirikus bázisát, azt széles körben elfogadták és használták, és ezzel nagyrészt meghatározta a városi tevékenységek eloszlásáról szóló vitákat. ... Ki kell hangsúlyozni, hogy a koncentrikus övezeti mintázat egy általánosított leírás, és konkrét közösségek esetében csupán közelít a tényleges mintázathoz.”. Az övezetek a városközpontból **kifelé fokozatosan csökkenő intenzitású földhasználatot** jelentenek. Hawley ennek alátámasztására részben egy ábrát mutat be, amely a városi telekértékek többé-kevésbé egyenletes csökkenését szemlélteti a városközpontból távolodva különböző városok esetében; részben pedig egy, szintén több eset alapján kidolgozott táblázatot készít, amely a városközpontból távolodva az átlagos laksűrűséget mutatja. Javasol továbbá nem-lineáris **idő-költség térképeket**, amelyek szintén igazolhatják a modell érvényességét.



²¹ C.J. Galpin: Social Anatomy of an Agricultural Community, University of Wisconsin Agricultural Experiment Station Research Bulletin, no. 34., 1915. Ezt követően tanulmányok egész sorozata született a témában. [Ullman, E., 1941.]

²² Ernests W. Burgess: The Growth of the City, IN: Park et alt., 1984.

²³ Későbbi szövegekben: central business district (CBD)



4. ÁBRA: Lehetséges övezeti rendszer típusok

Megjegyzés: „A városok belső szerkezetének általánosításai. A koncentrikus övezetek elmélete minden városra vonatkozik. A szektorok elhelyezkedése városról városra változik. A több-központú ábra egy lehetőséget mutat be a megszámlálhatatlan lehetséges mintázat közül.”

Magyarázat:

A – Koncentrikus övezet elmélet – R.Park-E.W.Burgess; B – Szektor-elmélet – H.Hoyt; C – Több központ elmélet – Ch.Harris-E.Ullman

1. Központi üzleti negyed, 2. Nagyban kereskedelem, könnyűipar, 3. Alsó osztályok lakónegyede, 4. Középosztály lakónegyede, 5. Felsőosztályok lakónegyede, 6. Nehézipar, 7. Külső üzleti negyed, 8. Agglomerációs lakónegyed, 9. Agglomerációs ipari övezet, 10. Ingázói övezet.

Forrás: Harris, C.-Ullman, E., 1945. p.281. fig.5.

A Burgess-féle koncentrikus övezeti séma vagy fejlődési modell szülte hullámokat *Homer Hoyt* szektorok bevezetésével próbálta csillapítani. Ennek lényege, hogy az elméleti alapsémát például a közlekedési útvonalak hatásainak bevezetésével módosítja. [Harris, C.-Ullman, E., 1945.] Maga Hawley is úgy gondolja, hogy bizonyos tényezők módosíthatják a Burgess-féle egyszerű modellt: földrajzi-természeti tényezők, de ő is kiemeli a közlekedés szerepét, amely ugyanakkor a koncentrikus rendszerrel szemben sugárirányú rajzolatot követ, más lesz a használata az út melletti és az utak közötti területeknek: „A telek-használat szegmentált mintázata végeredményben gyakoribb, mint a koncentrikus mintázat.” *Chauncy Harris és Edward Ullman* egy harmadik területhasználati sémát (land-use pattern) is bevezet: **a több centrumú modellt (multiple nuclei)**. Ennek kialakulásában szerintük **négy tényező** játszik szerepet: 1.) **egyes tevékenységek sajátos szükségletei**, 2.) **bizonyos tevékenységek igénye, hogy egymáshoz közel települhessenek meg**, 3.) **bizonyos tevékenységek egymást kizáró volta**, és 4.) **bizonyos tevékenység korlátozott fizetőképessége** a drága, kíváncsatos területekkel szemben. A központok száma bármekkora lehet, általában a település méretével arányos. A szerzők úgy látják, hogy a legtöbb centrum körül **megtalálhatóak a következő övezetek**: 1. **központi üzleti negyed**, 2. **nagykereskedelmi és könnyűipari negyed**, 3. **lakóövezet**, 4. **kisebb központok** és 5. **szuburbán (agglomerációs) és szatellit övezetek**.



A.Hawley szerint - az ökológiai iskola első generációjának képviselőivel szemben²⁴ - az emberi tevékenységek térbeli elrendeződését az emberek közötti kölcsönös függőség (interdependence), a tevékenységeknek és funkcióknak a terület különböző jellemzőitől való függősége és a térbeli súrlódás (friction) határozzák meg. A kölcsönös függőség ugyanakkor közelséget tesz szükségessé, amely közelséget minősíti és korlátozza a telkek különböző célú használati értéke (use value of land). Valójában a térbeli súrlódás, amelyet az emberi kapcsolatok generálnak, magyarázza az emberi közösség térbeli szerveződését. **A tér valójában olyasvalami, amit le kell küzdeni, és amire időt és energiát kell fordítani.** Így tehát rövidsége vagy hosszúsága jelenti a térbeli súrlódás, mint fizikai akadály mértékét: egysége idő és energia vagy költség, ami egyik pontról a

²⁴ Az eredeti ökológia iskola számára a (város)fejlődés kulcsfogalma a versengés (competition) és nem a kölcsönös függőség. A közösség (community) egyensúlyi, *status quo* állapotát megzavaró új elem (pl. új kommunikációs rendszer, ipar vagy a gazdasági alap használatának új formája) új adaptációs ciklust idéz elő (ez lehet növekedés és differenciálódás vagy csökkenés és újrendeződés), amelynek során a versengés a gazdasági erőforrások és a népesség új területi eloszlását eredményezi. Roderick D. McKenzie: *The Ecological Approach to the Study of the Human Community*, IN: Park, R. et al., 1984.

másikra jutáshoz szükséges. Ha bármely pontról nagy egy terület eléréséhez szükséges egy km-re eső idő és költség hányadosa, akkor ott a funkció differenciálódása és a népesség növekedése szükségszerűen korlátozott. Egyedül a terület közlekedésének és kommunikációjának javulása hozhatja a lehetőségek megvalósulását. A legalapvetőbb tényező, amely az emberi tevékenységek központosodását magyarázza, az az ember függősége másoktól (fellow). A település-központnak elszigetelt közösségek esetében csak partikuláris, az elszigetelt közösség számára ugyan jelentős, de egyedi szempontoknak kell megfelelnie, ezzel szemben a függő közösségek megjelenésével a település-központ különböző funkciók integráló pontjává válik. A település-központ növekedése a munkamegosztás komplexitásának mértéke. A helyi tevékenységek és a lakosság integrálódását elősegítheti, amennyiben a település utak kereszteződésében helyezkedik el. (Hawley C.H. Cooley²⁵ és követői munkájára hivatkozik, példaként olyan kikötővárosokat említ, mint amilyen maga Chicago is.) A közösség legegyszerűbb térbeli megnyilvánulása csak központból és külső területből áll. Az, hogy **egy közösség határa** mennyire megkülönböztethető, eltérő lehet. Meg lehet határozni **a központba érkező és onnan kiinduló napi mozgás sugarában, azon népesség területével, amely rendszeresen ott veszi igénybe a különböző szolgáltatásokat** (C.J. Galpin²⁶ általánossá vált módszere szerint a farmok népességének megkérdezése alapján rajzolható meg a központok hatósugara). Ezt lehet városi közösségnek (metropolitan community) nevezni. A távolság nagymértékben függhet a közlekedési eszköztől, és nem jelent szükségszerűen kör alakú területet, sokkal inkább csillagszerű az utak számától függően, azok mentén elnyúlva. A modern nagyváros, amely hatalmas háterszágot szolgál ki, szükségessé teszi **az elsődleges közösségi terület** (primary community area) fogalmának megkülönböztetését, amely **a napi bejárás alapján** meghatározott terület (ingázási távolság), szemben **a másodlagos közösségi területtel**, amelyet **heti vagy ritkább bejárás** és korlátozottabb szolgáltatási kör (tartós javak, nagybani kereskedelem, pénzügyi szolgáltatások) igénybevétele jellemez. Lehetséges **egy harmadik kör** megrajzolása is, azoknak a városoknak az esetében, amelyek **nemzetközi jellegű szolgáltatásokat** is ellátnak, ugyanakkor a preindusztriális korszakban kizárólagosan az elsődleges közösségi terület volt jellemző. Hawley a közösségi terület behatárolása kapcsán szintén felveti **az adminisztratív terület problémáját**, amelyet **önkéntesnek, korlátozott alkalmazásának és rugalmatlan lehatárolásának minősít és szembehelyezi a közösségi terület fogalmával, amely magában foglalja a funkcionális kölcsönös függőségek teljes skáláját**. [Hawley, A., 1950.]²⁷

4. AZ ELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉS GYAKORLATI KÖVETKEZMÉNYEI

A vita az ökológia iskola települési, város-növekedési modelljeiről végeredményben olyan alapvető tudományfilozófiai kérdésekről szól, minthogy milyen mértékig sematizálhat egy modell, hiszen a valóságot tökéletesen csak a valóság adja vissza. Ezekre a kérdésekre a disszertáció semmiképpen nem kíván választ adni. A dolgozat szempontjából leginkább az a kérdés, hogy a különböző alapon megfogalmazott elméletek milyen mértékben visznek közelebb, milyen ötleteket adnak a magyar

²⁵ vö. 17. lábjegyzet

²⁶ vö. 21. lábjegyzet

²⁷ A városökológia elméletek magyarországi hatása kapcsán mindenekelőtt Szelényi Iván nevét kell kiemelni, aki gyűjteményes kötetében 1973-ban hozzáférhetővé tette a szélesebb szakmai közvélemény számára az iskola legfontosabb munkáit és saját munkáiban feldolgozta és alkalmazta azokat. Andorka Rudolf [A.R., 1997.] kiemeli továbbá Szirmai Viktória nevét, aki a szocialista várossal kapcsolatos kutatásaiban vizsgálta a különböző népességesorok területi elhelyezkedését, valamint Csanádi Gábor és Ladányi János már idézett munkáját. Ez utóbbival kapcsolatban fontos kiemelni, hogy része annak a vitának, amely tulajdonképpen az Ekler-Hegedüs-Tosics [E.D. et al., 1980.] kutatócsoport és a Csanádi-Ladányi kutatócsoport között bontakozott ki éppen az ökológiai iskolai eredményeinek használhatósága, illetve a társadalmi csoportok területi elhelyezkedése vizsgálatának módszerei és mintázata kapcsán. Ekler Dezső és munkatársai az övezeti és szektorális elméletek érvényességét ellenőrizték a főváros esetében és különböző rajzolatokat állapítottak meg. A Csanádi-Ladányi szerzőpáros ezzel szemben a budapesti várostervezés önbeteljesítő hatásait hangsúlyozta, [Egyszerűen arról van szó, hogy amennyiben a várostervezés körutakat rajzol a várostérképére, akkor könnyebben fordulhatnak elő koncentrikus övezetek, míg szektorokban és sugárutakban gondolkozó tervezés nyomán szektor szerű mintázat alakulhat ki. – K.R.], és empirikus eredményeiket is, pl. a kiinduló kategóriák képzése folytán megkérdőjelezték. Tudomásom szerint a vita nem zárult az utókor számára hasznosítható, publikált konklúzióval.

valóság, konkrétan a budapesti agglomeráció problémáinak megértéséhez. Tanulságok a fentiek alapján:

- Történeti megközelítés:
 - A domináns termelési technológia és a társadalom technikai fejlettségének szintje befolyásolja a népsűrűség területi eloszlásának egyenletességét. Az ingatlanárak katalizáló szerepet játszhatnak ebben a folyamatban.
 - A szuburbia a város által bekebelezett szomszédos terület
- Funkcionalista megközelítés:
 - A funkciók és a népesség területi eloszlása gazdasági-szociológia paraméterek szerint sem homogén: a funkciók, a népesség térbeli megoszlásának mintázata kialakulásában jelentős szerepet játszik az ingatlanok (telkek) ára (bérleti szektor esetén a bérleti díjak). Nem lehet eltekinteni a tényről, hogy a kör az a síkidom, amelynek az esetében a kerület minden pontja azonos távolságra van a középponttól, vagyis evidens eszköz egy egyszerű elvonatkoztatás számára.
 - A szuburbia a városi közösségi terület funkcionális része
- Közös:
 - Az egyszerű (alap)rajzolatokat alapvetően befolyásolhatják természeti-környezeti (folyók, domborzat, stb.), művi környezeti (pl. utak, közlekedés) és történeti-kulturális tényezők.
 - Az állami beavatkozás (szabályozás) is lényegesen torzíthatja a természetes rajzolatokat
 - Az ingatlanárak, bérleti díjak mindkét esetben katalizálják a folyamatot
 - A szuburbia egy meghatározott értelemben a város része

Láthattuk, hogy az ökológiai vagy **funkcionalista megközelítés szerint az agglomeráció szerves része a kölcsönös függőség által elrendezett városi funkcionális egységnek**. Az agglomeráció egy övezet a többi közül, amelyben, mint a város többi övezetében, a komplex társadalom funkciói a térbeli sűrűlődség által oszlanak el. Bár az ökológiai elméletben is fontos helye van a fejlődésnek, szerepe az új belső rend kialakításában az új status quo létrejöttének van alárendelve. A történetinek nevezett **megközelítés szempontjából** nem a város belső szerkezete, a városi élettér által meghatározott közösség a fontos, hanem egy szélesebb értelemben vett népesség, egy meglehetősen tág térség települési rendszere. A történeti megközelítés szerint részben **az uralkodó termelési technológia, részben a társadalom általános technikai színvonala és többé-kevésbé kimondatlanul a népesség területi eloszlásának egyenlőtlensége idézi elő a településrendszer változásait**. A szuburbanizáció itt a fejlődés egy meghatározott fázisa, amelynek során a fejlődés fókuszja fokozatosan átkerül a nagyvárosból a környező településekre, majd fokozatosan továbbhelyeződik még távolabbra, eredendően még kevésbé urbanizáltakra. Mindkét elmélet ciklusokban gondolkodik, de az első számára a funkciók újabb területi megoszlása, rajzolata, a másik számára pedig újabb települési formációk kialakulása lesz a következő fázis.

Mi következik mindebből arra a problémára nézve, amely a dolgozat középpontjában áll? Ezek az elméletek mindenekelőtt értelmezési keretet jelenthetnek, hiszen mint nagy- vagy középelméletek magyarázatot adnak olyan kérdésekre, amelyekkel a dolgozat nem tud vagy nem akar foglalkozni. A **funkcionalista elmélet** tehát az „emberi településre”, a **város működésére** koncentrálna, míg a **történeti elmélet** a város fejlődésére, az előbbi szempontjából a **„spill over” hatás**, az utóbbiéból a **szuburbanizáció fogalma írja le az általunk vizsgált kérdéskört**. E két elméleti megközelítés kiegészíti egymást, együttesen teszik lehetővé a probléma komplex értelmezését. Amennyiben az ökológiai iskola elméleti keretében tekintenénk a szuburbanizációra, úgy a funkcionális egyensúly leírását, vagy a rend megbomlásának lehetőségeit kellene keresnünk. Elméleti szinten ez a nézet az adminisztratív határoknak és a „funkcionális egység” határainak eltéréseiből adódó gyakorlati kérdésekkel is foglalkozik. A. Hawley ezekről a határokról, mint valamilyen létező szükségtelenről tesz említést, amelyek a közösségi terület fogalmával ellentétben

önkéntesek és rugalmatlanok. Részben ez a rugalmatlanság idézi elő azt a konfliktust, amelynek hatását mérni kívántam.

A teljességre törekvés igényével, de annak tudatában, hogy ez csak részlegesen sikerülhet, öt problémát emlegettem ki, amelyek a fenti elméleti modellek gyakorlati következményei lehetnek:

1. Fontos következmény lehet, amennyiben a szakemberek és a döntéshozók nem figyelnek a jelenségre, hogy **a települések** a fő közlekedési útvonalak mentén **amőba-(olajfolt-)-szerűen elnyúló alakot öltenek** (Ezt a folyamatot írja le Benevolo (1994) pl. Nagy Britanniával és Franciaországgal kapcsolatban: "New town"-program 1946; és "Villes nouvelle"-program 1963.) Mint már fentebb említettük, a franciaországi tervezők messzebb próbáltak eljutni és két településgyűrűs ellensúly-rendszert kívántak Párizs köré építeni. Végző soron csak egy gyűrű épült meg, de ez nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. (Ez utóbbi információ már Bernard Robert-tól, a Párizsi Medence Misszió főtákarától származik).
2. Az agglomerálódás nem jöhetett volna létre a közlekedés fejlődése nélkül, ugyanakkor egy **folyamatos közlekedési kihívást is jelent**. Szintén az említett B. Robert hozta fel példaképpen, hogy tíz év alatt annyit értek el a közlekedési szakemberek, hogy nem növekedett a bejutás ideje Párizsba, miközben a lakosok napi átlagban mintegy 7 km-rel többet tesznek meg.
3. Közismertebb kísérőjelenség az elnéptelenedő és ezzel párhuzamosan **elszlömösödő belvárosok** rémképe [Ladányi J. – Szelényi I., 1997, 1998.]. Budapesten ennek a jelenségnek már megvannak az első nyomai, bár a főváros vezetői egyelőre szigetszerű jelenségként kezelik. Gondot jelenthet, hogy noha a szociális ellátás fővárosi feladat, koncentrált területek elszegényedéséről van szó, és a jelenlegi bonyolult önkormányzati rendszerben ez fokozott problémát jelenthet. Fontos itt megemlíteni, hogy Cséfalvay (1994) a (nyugat-)európai szlömösödési folyamat magyarországi akadályaként a jelentős arányú bérlakás-állományt említette, azóta azonban azt nagyrészt már privatizálták.
4. **A nagyvárosok** a jobb anyagi helyzetű rétegek elvándorlásával komoly **adóbevételektől esnek el, holott** ezek az emberek **továbbra is használják a nagyváros infrastruktúráját, szolgáltatásait**. Szintén szoktak vele foglalkozni a szakemberek, mindenekelőtt az amerikai szakirodalom ismeri ezt a problémát. E jelenség kiemelten fontos a jelen tanulmány szempontjából, hiszen éppen a lakossági élettérnek a közigazgatási értelemben vett településeken túlnyúló volta és az abból eredeztető hatások húzódnak meg mögötte. Magyarországon az önkormányzati rendszer elaprózott volta különös aktualitást ad ennek a kérdésnek. Egy másik vonatkozása egyes települések lakosságának elszegényedése, alacsony jövedelmű lakossági csoportok nagyarányú bevándorlása és fokozott támogatási igénye.
5. Részben az előzőből következően, részben más tényezők hatása következtében a szuburbanizáció **nővekvő szegregációt** jelent: a városból kiköltözők, új településeket létrehozók természetes módon hoznak létre (társadalmi, esetleg etnikai szempontból) homogén övezeteket. Úgy gondolom, e probléma jelentősége nem szorul különösebb magyarázatra.

A fenti problémák olyan kiemelt következményei a szuburbanizációs folyamatnak, amelyek többé-kevésbé már Magyarországon is érzékelhetők, bizonyos elemeivel a politikusok, a közigazgatás meghatározó személyiségei, szaktekintélyei is tisztában vannak. Az amőbaszerű növekedést ellensúlyozhatják, a tér optimálisabb kihasználását segíthetik a haránt irányú utak, illetve a megfelelő városhálózat. Mindkét kérdésben komoly problémák érzékelhetők. Az úthálózat fejlesztése, amely részben a közlekedési gondok enyhítését is hozhatná, a régióban továbbra is elsősorban a sugárirányú utakat jelenti, amelyből inkább a probléma éleződése várható. Hadnagy Zsolt, a Pest Megyei Közgyűlés alelnöke a dolgozat céljára készült interjú során kiemelte, hogy a Fővárosi Önkormányzat közlekedési politikája city centrikus, amennyiben alapvetően a forgalomnak a belső városrészekről való távoltartására törekszik. Tény, hogy ez a módszer

lényegében megfelel a közlekedési szakemberek által javasolt egyik legradikálisabb eljárásnak: a restriktív közlekedéspolitikának (Molnár L. 2000, Monigl J. 2000). A városhálózattal kapcsolatos gondokat jól jellemzi az „A Magyarország” című fejezetben az 5. ábra a 25. oldalon, amely láttatja Budapest viszonylagosan nagy méretét, és a következő települési szint, a nagyvárosok viszonylagos súlytalanságát.

A szegregáció növekedését és a nagyvárosokat fenyegető veszélyt véleményem szerint részben kezelik (pl. a főváros város-rehabilitációs programja), részben pedig az európai viszonyok között (a jóléti állam intézményrendszere folytán) a már korábban is lakott települések válnak a kiköltözések célpontjaivá, aminek következtében kevésbé alakul ki szélsőséges társadalmi elszigetelődés. Tehát nem jellemző, hogy egyes rétegek által kizárólagosan lakott települések alakuljanak ki, mint ahogy a főváros a mai napig rendelkezik olyan ingatlan kínálattal, amely legalábbis versenyképes a környező települések hasonló kínálatával szemben a legmagasabb jövedelmű lakossági csoportok számára is.

III. A MAGYARORSZÁGI TELEPÜLÉSI ÉS KÖZIGAZGATÁSI RENDSZER EGYES ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI KÉRDÉSEI

A jelen fejezet a megelőző fejezetben bemutatott általános elméleteket és azok fogalmi repertoárját alkalmazza a hazai helyzetre két alapvető dimenzióban, a települési hálózat fejlődése és a közigazgatási rendszer átalakulása tekintetében. E dimenziókon belül kiemelttem néhány, számomra, illetve a dolgozat szemszögéből különösen fontos elemet. Így a települési rendszer tekintetében a demográfiai folyamatok, a közigazgatási rendszer tekintetében pedig az önkormányzat és a közszolgáltatás-finanszírozás kapott külön hangsúlyt. A településfejlődés és a közigazgatási rendszer országos helyzetének vizsgálata általános érvényű keretet jelent a dolgozat következő részei számára, hiszen alapvetően határozza meg a helyi viszonyokat. Egyúttal ugyanakkor teret biztosít azon mezo- és mikroelméletek ismertetésére, amelyekre a közigazgatási rendszer épül, illetve, amelyek magának a közigazgatási rendszernek, illetve finanszírozásnak a jövőjét meghatározhatják.

1. TELEPÜLÉSFEJLŐDÉSI TENDENCIÁK AZ ELMÚLT FÉL ÉVSZÁZADBAN

1.1 TELEPÜLÉSFEJLŐDÉS ÉS TELEPÜLÉSSZERKEZET MAGYARORSZÁGON

Az elmúlt fél évszázad történelme, valamint társadalom-, gazdaság- és településpolitikája lényegesen átformálta az ország képet. Enyedi György „Transformation in Central European Post-socialist Cities” [E.Gy. 1998.] című művében tesz kísérletet a szocialista várospolitikai elemeinek és következményeinek összefoglalására:

1. A városi társadalom dezintegrálása;
2. Állami tulajdonú gazdaság (mindenki állami alkalmazott);
3. Fordista termelési szerkezet az ipar dominanciája mellett;
4. A településeket az állam finanszírozza jelentőségük és lobby-képességük szerint;
5. Az egyes országok határain belüli elszigetelt fejlődés; és
6. Alig változó városi térfelhasználás, csekély differenciálódás²⁸

Mindez végeredményben nem jelenti azt, hogy ebben az időszakban a nemzetközi urbanizációs folyamatokkal ellentétes vagy akárcsak attól különböző tendenciák érvényesültek volna. Ezt az időszakot egy sajátos modernizációs korszaknak kell tekinteni, amelynek során bizonyos folyamatok felerősödtek, mások torzított formában jelentkeztek. Enyedi György „Az urbanizációs ciklus és a magyar településhálózat átalakulása” [E.Gy., 1984.] című munkájában állítja, hogy **a hazai folyamatok megfelelnek a nemzetközi urbanizációs ciklusoknak**, mindamellett **megállapítható néhány fontos sajátosság is**. Az időszak végére egy kiegyensúlyozottabb, modern értelemben vett városhálózat alakult ki, amely ugyanakkor súlyos feszültségeket hordozott magában. Ilyen volt a községi önállóság kérdése, a megyék jogosítványai²⁹ vagy az infrastruktúra-

²⁸ A lakásokat zömében az állam építi, osztja el, és az állam tulajdonában maradnak: állaguk romlása a felújítás hiánya miatt következik be, jórészt lakótelepeket építenek nagy volumenekre optimalizált ipari technológiával.

²⁹ Itt valójában a közigazgatási közép szint hiányáról van szó, amely tehát részben közigazgatási kérdés és így III. fejezet „Az önkormányzatok helye a közigazgatás hazai rendszerében” alfejezetének a tárgya, részben pedig a dolgozat által vizsgált kérdéskör

fejlesztések elmaradása. Enyedi György a következőképpen foglalja össze a magyar településhálózat sajátosságait: **1. a falusi népesség hagyományosan nagyobb** arányt képvisel, mint a fejlett országokban; **2. a falu és város társadalmi – jövedelmi közeledése**; **3. az ország lakosságának egészében való csökkenése**; **4. alacsony infrastrukturális színvonal**; **5. a mezőgazdasági népesség nagyobb mobilitása** a nagyüzemi termelés következtében, ami ugyanakkor bővebb munkahelykínálatot is biztosít, mint a családi farmok. Konrád György és Szelényi Iván a késleltetett városfejlődésről szóló elméletét [K.Gy.-Sz.I., 1974.] és a kor települési, területi és infrastruktúra-politikájával szembeni kritikáját azoknak a jelentős népességcsoportoknak a helyzetére alapozva fogalmazza meg, amelyek a községekben lakás hátrányait (alacsonyabb infrastrukturális színvonal és általában véve rosszabb ellátottság) a városba való ingázás kötelezettségével ötvözik. Az 1965-től kezdődően bevezetett mezőgazdasági reform, amely az 1970-es évek közepétől második felétől érezte igazán a hatását, felértékelte a falut, mint munka- és lakóhelyet is. Erre hívja fel a figyelmet Buday-Sántha Attila [B.-S.A. 2001. pp. 71-114.]. Enyedi György [E.Gy. 1984.] ezzel párhuzamosan egy olyan dekoncentrációs szakaszra mutat rá, amely a kisvárosi hálózat megerősödését jelentette.³⁰

Az 1950-90 közötti időszak alapvetően a népesség koncentrálódásának, a városok száma és népessége növekedésének, a falvak sorvadásának időszaka volt (vö. 2. tábla). Míg a települési rendszer polarizálódott, létrejött a fővároson kívül a regionális központok gyűrűje (a százezernél népesebb városok száma háromról nyolcra növekedett). Ezek mögött a folyamatok mögött részben a fejlett világban is bekövetkező trendek érvényesülése, részben pedig a hazai település- és gazdaságpolitika intézkedései (a mezőgazdaság átszervezése és az erőltetett iparosítás, a falusi fejlesztések elhanyagolása) húzódtak meg. [Perczel Gy., 1996.; Enyedi Gy.-Pálné Kovács I., 1994.] Valamint az a tény, hogy a centralizált döntéshozatali rendszerben az adminisztratív központoknak mindig több forrás jut, mint például az 1970-es OTK által „központi szerepkör nélküli”-nek minősített településeknek. Egyértelműen kijelenthető, hogy ebben az időszakban előnyben részesítették a városok, mindenekelőtt az ipari központok fejlesztését.

Enyedi György az **1970-es évek települési és vidékpolitikájának** elemzésekor [E.Gy., 1984] külön hangsúlyozza, hogy míg **a városkörnyékek központi települései növekedésnek indulnak** (a városhoz való csatolás tényétől függetlenül), **a községek országszerte hanyatlanak** (a nagyobbak lassabban, a kisebbek gyorsabban), és ezt a folyamatot csupán infrastruktúra-fejlesztésekkel állíthatták volna meg. E jelenségekkel szoros összefüggésben zajlik a kisvárosi hálózat megerősödése. A korszak politikájának homlokterébe helyezik a termelés területi differenciálását (ipari decentralizálás, területileg differenciált mezőgazdasági támogatás), miközben bizonyos ellátási és közigazgatási centralizációs folyamatok is lezajlanak. A vidék iparosítási programjának keretében sok községben is ipari telepek jelennek meg, kialakul a TSZ-ek ipari tevékenysége. Végeredményben a középvárosi hálózat megerősödésével és a kisvárosi hálózat bővülésével kialakult a modern városhálózat Magyarországon. Böhm Antal Pál Lászlóval közösen, mintegy tíz évvel később pedig egyedül írt munkáiban ezt az időszakot mint az ingázás csökkenésének időszakát írja le. Ez a változás a falusi, mezőgazdasági munkahelyek számának és versenyképességének növekedése miatt következett be³¹. Az elmúlt fél évszázad rendkívül

legalapvetőbb elemeit a települési határokon túlnyúló feladat-ellátási problémákat érinti. Ez utóbbiakra csak a modell-számítások eredményeinek ismertetése után, a „A közigazgatási reform egyes kérdései a modell-számítások tükrében” című fejezetben a 107. oldalon térek vissza.

³⁰ Látni kell tehát, hogy miközben a dolgozat címe és elméleti részei azt sugallják, hogy a települési „folyamatok” spontán módon alakulnak, a közigazgatási rendszer egy mesterséges vagy megkövült, nehezen alakítható képződmény. A modern korban és különösen az olyan időszakokban, mint amilyen Magyarország és a környező országok 1945-90 közötti történelme volt, amely az emberi beavatkozás és akarat mindenhatóságát abszolutizálta, a települési rendszer fejlődése is többé-kevésbé direkt következménye a települési politikának. E dolgozat maga is értelmét veszítené, ha nem lenne esély arra, hogy immáron a mai feltételek mellett hatással lehet a közigazgatási- és települési-területi politika alakulására, vagyis következtetéseinek egyes elemei beépülhetnek a közigazgatási rendszerbe.

³¹ Buday-Sántha Attila agrárpolitikáról írott munkájában részletesen ismerteti az ún. „magyar modell”-t az 1965-85 közötti időszak agrárpolitikáját, amely lényegesen átalakította a vándorlási szokásokat. [B.-S. A., 2001., pp. 79-91.]

dinamikus városfejlődése a természetes szaporodáson túl mindenekelőtt annak volt köszönhető, hogy a falvak népességnek egy jelentős része a városokba vándorolt, a városok körüli kisebb településeket sok esetben a városhoz csatolták, illetve a szomszédos községeket több esetben egyesítették. Ez a településpolitiká ugyanakkor a szuburbanizáció tanulmányozásakor egy rendkívül fontos körülmény. Azt eredményezheti, hogy a település határain belül is lehet találni olyan „szuburbán” területeket, amelyek megfelelnek azon lakosok elvárásainak, akik más országokban kiköltöznének a település határain kívülre³². Tekintettel arra, hogy e területek a város közigazgatási területén belül vannak, az itt lakók könnyebben hozzájuthatnak azokhoz az infrastrukturális javakhoz (közútvé, utak, tömegközlekedés), amelyek az adott időszakban egy faluban csak lényegesen nehezebben vagy egyáltalán nem elérhetők.

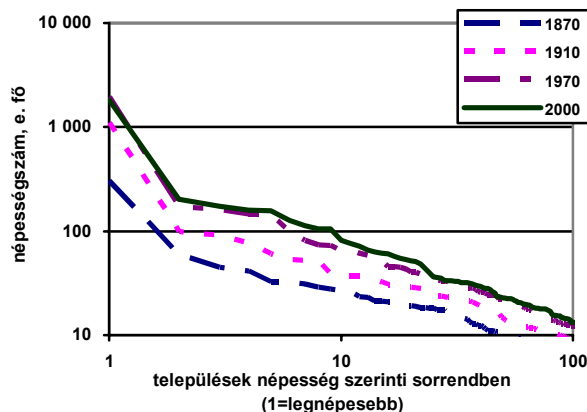
2. TÁBLA: Települési folyamatok Magyarországon a 20. században

	Népességszám, ezer fő					A lakosság aránya az ország népességéből, %				Éves átlagos változás 10 ezer főre			
	1910	1949	1970	1990	2000	1910	1970	1990	2000	'10-'49	'49-'70	'70-'90	'90-'00
Budapest	1 110	1 590	1 945	1 935	1 812	14,7	19,0	18,6	18,0	110,8	106,2	-2,6	-63,8
Budapesti agglom.	203	304	466	552	641	2,7	4,5	5,3	6,4	128,4	253,3	93,1	159,5
Város 120 e. fő +	380	493	726	862	819	5,0	7,1	8,3	8,2	76,1	224,8	93,1	-49,8
V120e+ kistérségeik	225	268	295	293	310	3,0	2,9	2,8	3,1	48,1	48,0	-3,3	59,0
Egyéb mjev	508	605	913	1 183	1 149	6,7	8,9	11,4	11,4	48,4	242,6	148,5	-29,3
Egy. mjev ktrs	654	747	740	689	681	8,6	7,2	6,6	6,8	36,7	-4,9	-34,1	-12,0
Egyéb városok	1 489	1 720	1 989	2 180	2 058	19,7	19,4	21,0	20,5	39,7	74,6	48,1	-55,8
Egyéb községek	2 993	3 416	3 185	2 688	2 575	39,6	31,0	25,9	25,6	36,3	-32,2	-78,1	-42,1
Magyarország	7 563	9 143	10 258	10 382	10 043	100,0	100,0	100,0	100,0	53,6	58,1	6,1	-32,6

Megjegyzés: A tábla adatai a mai Magyarország területén található települések adatait mutatják, a 1999-es településhatárok, települési jogállás mellett.

Magyarázat: „város 120 e. fő +” - 120 ezer főnél nagyobb városok; „v120e+ kistérségeik” - kistérségek a 120 ezer főnél nagyobb városok körül; „egyéb mjev” - a többi megyei jogú város; „egy. mjev. ktrs” - kistérségek a többi megyei jogú város körül.

Forrás: KSH.



5. ÁBRA: Az ország mai területe legnagyobb települései log-rank ábrája 1870-94

Magyarázat: Rank érték – a település sorszáma a népességszám alapján

Az x-tengelyen a 1-es érték a legnagyobb település (Budapest), a 100-as érték pedig a mindenkor 100. legnagyobb település

Megjegyzés: Az ország mai területének településeire, a mai településhatárok mellett.

Forrás: Eredetileg: Kovács R. 1996. Az itt publikált ábra az eredetihez képest felül lett vizsgálva és fel lett frissítve.

Adatak: KSH

Az 5. ábra kiemeli a magyar településrendszer néhány nagyon fontos jellemzőjét³³. Egyrészt látszik a vonal felső szakaszának meredekségéből, hogy mennyire **aránytalanul nagy a főváros a**

³² A jelen dolgozat kapcsán egy személyes beszélgetés során Beluszky Pál külön is kiemelte a hazai városfejlődés e fontos elemét.

³³ Az ábra a magyar településszerkezetet mutatja be a mindenkor 100 legnagyobb település népességszáma (illetve annak logaritmus) és a települések sorrendje (vagyis az ezt jelző „rank” érték logaritmus) segítségével. A kapott eredmény akkor tanúskodna harmonikus településszerkezetéről, ha egyenletes csökkenést mutatna. A módszer részletesebb leírása megtalálható, pl. Cséfalvay Zoltánnak a modern társadalomföldrajz módszertani-elméleti összefoglalásáról írott munkájában [Cs.Z. 1994. pp. 307-314.]

települések fennmaradó részéhez képest, másrészt azt is mutatja az ábra, hogy **a nagy- és középvárosok mennyire differenciálatlanok** (a meredek szakasz utáni „könyök”³⁴). Egy harmadik, időbeni jellemzőt is megállapíthatunk: **a XIX-XX. század fordulójának időszakában** az ország mai területén található városokhoz képest **nőtt a főváros-központúság, ezt követően azonban valamelyest enyhült a dominancia**. Tény ugyanakkor, hogy Budapest mai relatív súlya lényegesen nagyobb, mint az 1800-as évek végén volt. Azt a folyamatot is jól szemlélteti az ábra, hogy hogyan erősödött meg a nagy- és középvárosi kör az 1949-et követő időszakban, anélkül, hogy akárcsak megközelítette volna az őt megillető helyet: mind nagyobb és differenciálatlanabb csoportot alkotva. Megfigyelhető egy olyan folyamat is, hogy 1970 és 2000 között valamelyest csökkent Budapest nyomasztó előnye az őt követő városokkal szemben, ez a csökkenés azonban elenyésző.

1.2 INGÁZÁS ÉS SZUBURBANIZÁCIÓS FEJLŐDÉS

Fontos települési folyamatok kísérőjelensége vagy éppen előrejelzője az ingázás, amely egyúttal a megosztott életvitelnek egy fontos indikátora. Az ingázás magyarországi szakértői [Böhm A. – Pál L., 1985, Böhm 1997.] az ingázás két alaptípusát különítik el: a naponkénti ingázás vagy bejárás, és a távolsági bejáró ingázás. A két csoport az 1970-es évektől kezd jelentős mértékben differenciálódni, amennyiben a bejárók egyre inkább a tartós ingázásra rendezkednek be, míg a távolsági ingázók együtt élnek a vágygal, hogy munkahelyük településére költözhetnek. Tekintettel arra, hogy Budapesten kívül más nagyvárosok környékén is megjelentek a szuburbanizációs folyamatok, így ott is felerősödik az ingázás. Érdekes kísérőjelenség az ingázás lépcsőzetessége is: az agglomerálódó települések lakói a centrumba, míg a távolabbiaké a vonzáskörzetbe ingáznak. Ezzel párhuzamosan jelenik meg a szerzők szerint az ún. „szuburbán ingázás”, amelynek keretében az ingázók között feltűnnek a magasan kvalifikált, magasabb státusú csoportok is. Az ingázás két további típusa, a szezonális és a vendégmunkási is megtalálható Magyarországon. Ezeknek ugyanakkor a szerzők szerint elenyésző a településszerkezeti hatása. Egy további típus a kijáró ingázás, amely az agglomerációban dolgozó és a városban lakó, mindenekelőtt értelmiségi rétegek ingázása. Ez utóbbi egyrészről az agglomerálódó és a központi település közötti kapcsolatok mind intenzívebbé válásának a jele, másrészről viszont tekinthető a szuburbanizációs folyamat - előző fejezetben vizsgált - fejlődésében beálló változás első jelének, indikátorának, amikor már az agglomeráció is kezd önálló vonzerővel rendelkezni, és ezen ingázási forma erősödése a biztos mutatója annak a hipotetikus fordulópontnak, amikor már az agglomeráció szívóhatása meghaladja a városmagét.

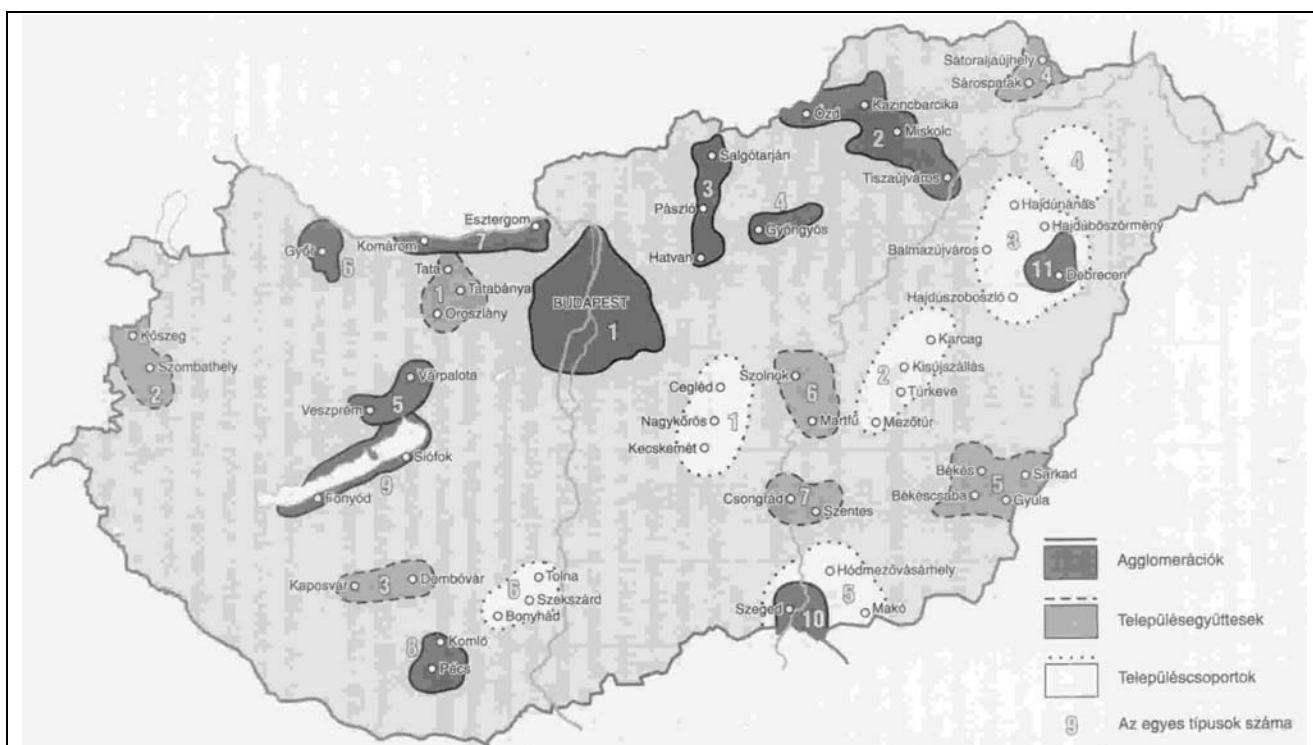
Beluszky Pál és Sikos T. Tamás a magyarországi falutípusokról szóló könyvükben [B.P.-S.T.T., 1982.] mintegy ezer községet, tehát az összes község közel harmadát, tartották valamilyen agglomerálódó típusba sorolhatónak. **Az agglomerálódó település kritériumaként az ingázóknak, valamint az ipari és tercier szektorok keresőinek magas aránya** mellett kiemelték olyan tényezőket is, mint **a népességszám alakulása, a művi környezet átfarmálódása** (városias környezet kialakulása), az alapellátások (infrastrukturális és humán szolgáltatások) kiépítettsége és a települések közötti kapcsolatok intenzitása. A klaszteranalízissel kialakított típusok közül mindössze az egyik csoportot (mintegy 50 település) tartották ténylegesen agglomerálódó településnek. E csoportban döntően a főváros környéki települések vannak (42 település), közülük 29 tartozott az akkori hivatalos agglomerációba, míg hat olyan települést is idesoroltak, amelyet a vizsgálat időtartama alatt csatoltak a szomszédos nagyvárosához. A fennmaradó kettőből az egyiket a későbbiekben szintén egyesítették a szomszédos településsel, a másik pedig két város közös vonzáskörzetében helyezkedik el. Ezekben a településeken **jóval 50% felett van az ingázás**, helyenként elérheti akár a 80-90%-ot is, amennyiben viszont van saját ipara, akkor inkább csak 55%

³⁴ Meglehetősen nagy a különbség a főváros és azt követő városok, Debrecen, Miskolc mérete között, ez hozza létre a fenti mintázatot.

körül van az arány. A részlegesen agglomerálódó falvak közé sorolódónak olyan Buda-környéki és közép-dunántúli települések, ahol folyik még mezőgazdasági termelés, az előző csoportnál kisebb mértékű, időszakos ingázás a jellemző, valamint idegenforgalmi tevékenység is tapasztalható. Nem felelnek meg az agglomerálódás kritériumainak a települések, amennyiben nem záródnak területileg a településtartestek, falusias képet mutatnak, és mezőgazdasági tevékenység folyik bennük. A harmadik csoport nagyon hasonló az előzőhöz, de itt a nem agrár jellegű tevékenységeknek nincs múltjuk. Ilyen településeket mindenekelőtt a Kisalföld nagyvárosai körül lehet találni. A második és a harmadik csoportba többségében enyhén növekvő vagy stagnáló népességű települések tartoznak.³⁵ Két további csoportba már kifejezetten hanyatló falvak kerültek, amelyek népességeltartó képességét már régóta meghaladta lakosságuk száma. E településeken is viszonylag magas az ingázók aránya, rossz mezőgazdasági adottságokkal rendelkeznek. [Beluszky P. - Sikos T.T., 1982.]

1.3 A TELEPÜLÉSI JELENSÉGEK VÁRHATÓ JÖVŐBELI ALAKULÁSA

Szakértők arra számítanak, hogy a települési rendszer polarizálódása a jövőben folytatódik. Számítani lehet továbbá a fokozatosan kialakult település-csoportok jelentőségének növekedésére [Perczel Gy. 1996]. Mindezek a jelenségek, ahogy eddig, úgy a jövőben sem függetleníthetők attól a politikai – közigazgatási - finanszírozási rendszertől, amelynek a keretében a települések léteznek.



6. ÁBRA: A koncentrációs folyamat települési képződményei

Szerkesztette Tóth József [Perczel Gy. 1996.]

Enyedi György egy tanulmányában [E. Gy. 1998.] a következőkben foglalja össze azokat a kihívásokat, amelyekkel 1989 után a kelet-közép-európai városoknak és településeknek szembe kell nézniük: 1.) a városhálózat piaci integrációja, 2.) növekvő társadalmi különbségek, 3.) a városi gazdaság átalakulása, 4.) az önkormányzati rendszer létrejötte, 5.) az ingatlanpiac fejlődése, 6.) a városi társadalom átalakulása, 7.) az épített környezet átalakulása, valamint 8.) a nemzetközi

³⁵ Az említett vizsgálat időszakában.

integráció és a városok versenyébe történő bekapcsolódás. **E folyamatok a** (városhálózati integráció, épített környezet és ingatlanpiac, városverseny) helyi szinten (pl. városkörnyék) sokkal inkább **együttműködést igényelnek a települési önkormányzatoktól. A szuburbanizációs jelenségek** jelenlegi szinten maradása vagy esetleges felerősödése viszont éppen **a szomszédos települések érdekellentétét erősíti**, olyan problémákat vet fel, amelyek alig vagy egyáltalán **nem kezelhetők települési szinten**, sokkal inkább kisebb vagy nagyobb térségek összefogásával, intézményes együttműködésével.

2. AZ ÖNKORMÁNYZATOK HELYE A KÖZIGAZGATÁS HAZAI RENDSZERÉBEN

A település fogalmának meghatározásakor a különböző elméletek így vagy úgy átsiklottak a közigazgatási határ kérdésén, ám, mint látni fogjuk, a szuburbanizációval kapcsolatos problémák egy jelentős része éppen e dimenzió mentén jelentkezik. A települések igazgatása, a helyi ügyek intézése ma az önkormányzatok, mint helyhatóságok keretében folyik. Milyen is ez az önkormányzati rendszer? **Az 1990-es reform megalapozott egy új, a lehető legszélesebb önkormányzati autonómián alapuló önkormányzati rendszert³⁶, amely azonban új problémákat vetett fel a helyi feladatellátással, finanszírozással és a központi közigazgatás szintjeivel, illetve részben az önkormányzati rendszer területi szintjeivel kapcsolatban.** Annak ellenére, hogy elvileg **a fővárosra** vonatkozó önkormányzati szabályozás³⁷ elemei megfeleltethetők az általánosan érvényes szabályozás elemeinek, **több sajátosság is megfigyelhető**, a budapesti rendszer **gyermekbetegségei** sok tekintetben az országosan is **megoldatlan problémákban gyökereznek**. A kérdés az, hogy **mennyire széles az önkormányzatok jogosítványai a helyi ügyek intézésében, mennyire stabil az önkormányzati rendszer**, vannak-e esélyek az újraközpontosításnak, és összességében **milyen önkormányzati jövő sejtethető** a mai helyzet ismeretében. Mindezek tisztázásában közben különös helye van a megye, vagyis a közigazgatási középszint kérdésének, amely érdekes módon egyszerre akadályozza és garantálja a települési autonómiát.

2.1 ÖNKORMÁNYZATISÁG 1990 UTÁN: GYÖKEREK, PROBLÉMÁK ÉS VÁLASZOK

Az 1990 után kialakult magyar közigazgatási rendszer az erősen decentralizált rendszerek közé tartozik. Az 1990-es önkormányzati törvény széles szabadságot biztosít a lakóközösségeknek az önálló önkormányzat kialakítására.³⁸ A jelenlegi állapot bizonyos értelemben egy egyenes vonalú

³⁶ Az 1990-es önkormányzati törvény nyomán minden település önálló önkormányzatiságot kapott, népességszámától függetlenül, így ad absurdum 2 fős önkormányzatok is megalakulhattak, és elvileg azonos jogokkal rendelkeznek, mint egy 200 ezres nagyváros. Az Önkormányzati törvényben (LXV/1990 52.§ 1. bekezdés), annak eredeti megfogalmazása szerint nem volt minimális népességszám korlát előírva a megalakuló önkormányzatok számára. Ennek némileg ellentmond az önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvény, amely pl. a választókörök vagy a megválasztandó képviselők számával (8-9.§) legalább 10 lakost tenne szükségessé.

³⁷ 1991-ben önálló Fővárosi törvény (XXIV/1991. tv.) született, amit 1994-ben az Önkormányzati törvény (LXV/1990. tv) módosításakor integráltak a törvényhozzók ez utóbbiba.

³⁸ Az önkormányzati törvény 52.§(1)-e értelmében a lakosság kezdeményezésére új község alakítható az olyan elkülönült, lakott településrészből, amely feltételei alapján képes az alapvető önkormányzati jogok gyakorlására, képes gondoskodni az egészséges ivóvízellátásról, az alapfokú oktatásról, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról; képes biztosítani a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését. A községalakítás feltétele a kiépült helyi közszolgáltatások, legalább alsó tagozatos általános iskola, körzeti orvosi rendelő fenntartása - a szolgáltatások színvonalának jelentős csökkenése nélkül - úgy, hogy erre a megmaradó község a saját területén is képes maradjon. Fenti szolgáltatásokat a településeknek nem feltétlenül közvetlenül kell ellátniuk, elláthatják akár magáncégekkel kötött szerződéseken, vagy akár más településekkel kötött szolgáltatási társulásokon keresztül. Az 1994-es törvénymódosítás keretében az újonnan alakuló községek lakosságát minimum háromszáz főben köttették ki. A szolgáltatások biztosításának kötelezettsége mellett a színvonal megtartását is kötelezettségül szabtta a törvény. Neheztelt a törvény az önállósulni kívánók dolgán azzal is, hogy az új község alakításának feltétele lett, hogy a működés pénzügyi feltételei mind a megmaradó, mind az új község esetében pótlólagos támogatás nélkül rendelkezésre

fejlődés eredménye, ahol a (nemesi vár)megyék kizárólagos önkormányzatiságán először a (szabad királyi) városok ütöttek rést, majd a kiegyezést követően alakult ki a mai rendszer alapja. Először az 1949-es közigazgatási reform keretében kerülhettek a településekhez olyan feladatok, mint például az oktatás vagy az egészségügy, amelyeket az 1867-et követő időszakban a központi államigazgatás dekoncentrált szervei végeztek. Az 1949-90 között fennálló tanácsrendszerben ugyanakkor a települések autonómiája rendkívül korlátozott volt, gyakorlatilag a központi állami és pártszervek utasításainak helyi végrehajtói voltak. A valódi önkormányzatiságot az 1990-es „önkormányzati törvény” hozta meg, amely a teljes települési önállóság mellett a megyéket jelentős mértékben meggyengítette. Véleményem szerint **az új önkormányzati rendszer három súlyos ellentmondást hordoz magában: a megyék szerepéből, a finanszírozási rendszerből és a súlypontok váltakozásának elvéből adódó problémákat.** Ezek a problémák olyan súlyosak, hogy **megkérdőjelezzik az 1990-es reform tényleges mélységét,** gyenge pontjain keresztül az önkormányzati rendszer lehetőséget teremt arra, hogy a reformot önmaga ellentétébe fordítsák, és a folytatódó decentralizáció helyett ismételt centralizáció alapjául szolgáljon. Pálné Kovács Ilona az 1990-es évek önkormányzati, területi közigazgatási rendszerének fejlődését centralizációs és decentralizációs szakaszokra bontja [P.K.I. 2001.a], aszerint, hogy a központi kormányzat mennyire az általa közvetlenül irányított dekoncentrált szervezetek kiépítésén, vagy éppen visszafejlesztésén fáradozott, hogy kiterjesztette, vagy különböző módokon nyirbálta az önkormányzati jogosítványokat, mozgásteret.

A megyék, amelyek hagyományosan a magyar közigazgatási rendszer legfontosabb „helyi szintjei” voltak (királyi vármegye, nemesi vármegye, majd végül törvényhatósági vármegye), 1945(50)-90-ig is megtartották szerepüket, annak ellenére, hogy a megyei tanácsok alatt léteztek járási, illetve városi és községi tanácsok is. Végeredményben az alsóbb szintek finanszírozása a megyei tanácsokon múltott. Az 1971-es ún. „harmadik tanácstörvény”, amely az „önkormányzati elvet” is rögzítette, hatálya alatt alakult át a megye szolgáltató jellegű adminisztratív szintté, ami a korábbinál racionálisabb döntési és forrásmegosztási rendszert követett [Vági G. 1991. pp. 19-62.]. 1990 után a „települések forradalmában” a megyék minden hatalmukat elvesztették. *Megszűnt minden politikai, jogi és gazdasági újraelosztó szerepük,* alapvetően azokat a - jórészt középfokú - közszolgáltatásokat kellett ellátniuk, amelyeket a városok mindenekelőtt anyagi okoknál fogva nem tudtak, vagy nem akartak ellátni. [Kusztosné Ny. E. 1999.] A változás oka elsősorban politikai. Csefkó Ferenc szerint az SZDSZ számára a megyék a régi rend szimbólumai voltak, az MDF számára a kistelepülések érdekeinek védelme volt fontos, míg a FIDESZ a megyei jogú városokra koncentrált. [Csefkó F. 1997.]³⁹ Ideiglenesen ugyan, de még közvetlenül választott testületüket is elvesztették a megyék⁴⁰. Az 1990-es önkormányzati törvény szerint a megyei önkormányzatok *azonos hierarchia-szinten vannak a települési önkormányzatokkal,* aminek közvetve az lett a következménye, hogy a magyar önkormányzati rendszerben gyakorlatilag megszűnt a közigazgatási középszint, hatalmi-adminisztratív légüres tér keletkezett. *A minisztériumoknak és más központi intézményeknek, hivataloknak közvetlenül kellett kapcsolatot tartaniuk a 3 000-et is meghaladó számú települési önkormányzattal.* Túl tehát a mindenkori *központi kormányzat hatalomkoncentrációs törekvésein és a központi apparátusnak az ágazati szak-logika szentségét* mindenkinek fölé helyezni kívánó törekvésein, *a valódi középső szint hiánya* is indokolta, hogy 1990 után ismét **újjaéledjen az 1867 és 1949 között virágzó dekoncentrált államigazgatási egységek rendszere.** (Lényegében ugyanezekre a következtetésekre jutott Enyedi György és Pálné Kovács Ilona is.

álljanak. Ez utóbbi feltétel nehezítette a fajlagosan nagy iparüzési adó reményében önállósulni kívánó Berente kiválását Kazincbarcikából.

³⁹ A politikai szempontok, viták ilyen szerepe a látszólag szakmai kérdésekben a demokratikus döntéshozatali mechanizmus sajátossága, ilyen formán általánosnak tekinthető a parlamentáris rendszerekben. Megismerésük tehát előre viszi az elemzést, és segíthet jövőbeli folyamatok prognosztizálásában. Egy nagyon távoli példával élve London közigazgatásának kérdései, már a XIX. századtól kezdve, és a XX. század folyamán végig hasonló „nem-szakmai” szempontok alapján dőltek el (vö. Byrne, T., 1994. p. 107-122.)

⁴⁰ Önkormányzati törvény (1990 / LXV) 71.§ (1) 1994. október 30-ig volt hatályos.

[E.Gy.-P.K.I., 1994.) Bár 1994 után lényeges változásokra került sor (a megyék helyzete valamelyest megszilárdult⁴¹, és párhuzamosan *racionalizálták a dekoncentrált szervezetek rendszerét*, a köztársasági megbízotti rendszert felváltotta a *közigazgatási hivatalok rendszere*), teljes áttörés nem következett be, továbbra is **a települési szint maradt a hangsúlyos**, és nem teljes jogú a középszint. **A megyék feladatainak többsége továbbra is attól függ, hogy a települési önkormányzatok el akarják-e látni az adott feladatot vagy sem** (középfokú oktatási intézmények, kórházak, szakegészségügyi ellátás, bizonyos szociális feladatok).

Az 1990. évi LXV-ös „önkormányzati” törvényt tehát a helyi szint forradalmaként lehet értékelni. A gyökerek, mint láthattuk, az 1945-öt követően kialakított tanácsrendszerre nyúlnak vissza, amennyiben egy első fázisban átkerült a helyi közigazgatás szervezése az állam dekoncentrált szerveitől a helyi közigazgatáshoz (az akkor központi irányítású tanácsokhoz), majd ez a közigazgatási szint önkormányzatiságot, vagyis helyi legitimáción alapuló közhatalmi jogosítványokat kapott. Robert J. Bennett [R.J.Bennett, *Local Governments in Postsocialist Cities*, R.B.J., 1998.] ezzel szemben úgy látja, hogy a Habsburg monarchia bukását követően az utódállamokban megindult a fejlődés az önkormányzatiság irányába, amit éppen a szovjet típusú tanácsrendszer bevezetése akasztott meg. **Bennett úgy látja, hogy az 1989-es fordulatot követően kiemelkedő erőfeszítésekre volt szükség: az önkormányzatiság fogalmának felelevenítéséhez, a megfelelő szakértelem megszerzéséhez és a központi hatalom befolyásának folyamatos csökkentéséhez.** Az alapvető hasonlóságok (pl. atomizált jelleg) szolgálhatják a legfontosabb érveket Bennett professzor elmélete számára. Ezzel részben vitatkozva azt gondolom, hogy **a magyar rendszer sajátosságai részben a tanácsrendszer fokozatos reformja során megszerzett autonómia-elemekből következnek.** Ezek a reformok a centralizált állami rendszeren belüli természetes autonómia-vágyak és törekvések mellett a monolit központi hatalom fokozatos bomlását jelentették. A települési szint, mint önálló önkormányzatisággal rendelkező egység utáni vágyat az alárendelt helyi adminisztráció közvetlen érdekeltsége is gerjesztette, amit a települési önállóság megszüntetésének friss emléke (1970-80-as évek tömeges település összevonásai és községek városhoz csatolásai) csak tovább erősíthetett. **A valós helyi autonómiának két fontos pilléren, a közigazgatási és a pénzügyi autonómián kell nyugodnia.** Ezeket a feltételeket csak az 1990-es önkormányzati törvény hatályba lépésével biztosították teljes körűen a helyi közösségek számára. Az azóta eltelt immáron bő egy évtized alatt **a közigazgatási státusuk lényegében nem változott, feladataik valamelyest nőttek is, ugyanakkor pénzügyi helyzetük, a konstans elemek ellenére is, instabil, finanszírozásuk évről évre változik.** A ma érvényes szabályozás tehát széles körű autonómiát biztosít az önkormányzatoknak, hogy a település életét megszervezzék, a helyi lakosság számára a közszolgáltatásokat biztosítsák. A települések költségvetésüket is maguk készítik és hagyják jóvá, ennek ellenére a helyi kiadások finanszírozásában jelentős a szerepe a központi és megosztott forrásoknak.

Robert J. Bennett [R.J.B., 1998.] a volt szocialista és a fejlett nyugati önkormányzati rendszerek összehasonlításával a közép-kelet-európai önkormányzati (területi adminisztratív) rendszer belső dinamikájának meghatározásakor arra a következtetésre jut, hogy alapvetően **két út áll az újdonsült demokráciák**, és így Magyarország önkormányzatai előtt: **az egyik** végeredményben a kisebb-nagyobb mértékben történő **újraállamosításuk, a másik a szolgáltatások fokozatos privatizálása, illetve a magán és non-profit szektor fokozatos bevonása a közszolgáltatások fenntartásába**, ami azt is jelenti, hogy a finanszírozásban a közszolgáltatások igénybevevőinek, haszonélvezőinek is fokozottan részt kell vállalniuk. Ennek oka, mint több nyugati példa is mutatja, hogy **az elaprózott önkormányzati rendszerben a szolgáltatások finanszírozása tartósan csak nehezen oldható meg.** A szerző gondolatmenetéhez ugyanakkor szorosan hozzákapcsolódik, hogy ezt a megoldást indokolja a nyugaton végbement átmenet a jóléti államból a posztjóléti államba. Fontos hozadéka a gondolatmenetnek, hogy mindkét potenciális végkifejlet (az **állam által történő**

⁴¹ Pl. a delegált testületek helyébe választottak léptek, bizonyos jogi fellebbezési jogosítványokhoz, illetve saját pénzügyi forráshoz jutottak.

finanszírozás és a helyi önkormányzati forrásoktól függetlenített, gyakorlatilag a fogyasztók által finanszírozott ellátás) feloldaná azt a dolgozatomban vizsgált ellentmondást, amely a települési folyamatok és a jelenlegi önkormányzati rendszer között fennáll.

A következő kép rajzolódik ki az önkormányzatokkal szembeni kihívásokról Bennett említett munkája alapján:

3. TÁBLA: Kihívások az önkormányzatokkal szemben (R.J. Bennett alapján)

A probléma	A probléma feloldása a nyugaton	A megoldások értékelése
A.) Méret és hatalmi szintek: Nagyszámú kisméretű egység	<ul style="list-style-type: none"> Támogatások, transferek Regionális dekoncentrált kormányzás (központi megbízottak a helyi szolgáltatások az igazgatására) Nyomásgyakorlás az önkormányzatok egyesítésére (nagyobb egységek létrehozására) Egy második, magasabb hierarchia szint kialakítása Magánszféra szerződéses bevonása (Franciaország, Nagy Britannia) A községek közötti együttműködések (Németország, Ausztria) 	Ezen megoldások közül többet egyszerre is alkalmaznak Valójában nincs időálló megoldás
B.) Privatizáció és piaci decentralizáció: Ez a folyamat zajlik az OECD országokban a jóléti államból a poszt-jóléti államba való átmenet során.	<ul style="list-style-type: none"> A felelősségek és a bevételek megfelelőbb újragondolása Érzékenység a kereslet iránt nagyobb mértékű részvétel folytán, felelősség a fogyasztók felé Innovációk a szolgáltatásokban (költségek csökkentése) A belső menedzsment javítása (belső elszámolás) A politikai képviselő és a külső elszámolás újragondolása Túlnyúlik az önkormányzati és piaci határokon 	Ez az OECD országoknak is az alkalmazkodási a technikája. A kulcsszavak: fogyasztói preferenciák, költség hatékonyság A formái: privatizáció, kiszervezések, versenyeztetés (tenderek), belső menedzsment, hatékonysági cél
C.) Kormányzás és vállalkozás: az állam nem „ellenőriz”, hanem lehetővé tesz Fokozatos átmenet a magán, nem-állami, non-profit, stb. szolgáltatási formák és ezek önkormányzati menedzselése felé	A JÖVŐ <ul style="list-style-type: none"> A város immár nem egyetlen képviselője a kormánynak Az együttműködés szerveinek kidolgozása és erősítése Hálózatok kialakulása 	A végeredmény egy önfenntartó hálózati rendszer, amely egyaránt hasznosítja közösségi és a magán (személyes) kapacitásokat, ahol a fejlesztések partnerségi kapcsolat keretében valósulnak meg a lehetőségek jobb megragadása érdekében, hogy végül a város mintegy vállalkozó testület működhessen

Forrás: R.J. Bennett 1998 alapján

Bizonytalanság adódik a *váltakozó súlypontok elvének* logikája alapján is. Ezen elv többek között Bibó István nevéhez, illetve az 1971-es OTK elemzéséhez köthető. [B.I., 1975. p. 150-151.] A lényege az, hogy a közigazgatási rendszerben az egymást követő szintek csak váltakozó jelleggel lehetnek hangsúlyosak, különben inkonzisztencia kerül a rendszerbe⁴². Elemzése eredményeképpen három típust emel ki: 1.) a megyerendszert vagy nagymegye-rendszert, 2.) a közép-kis-megye rendszert és 3.) a városkörnyéki rendszert. Sok szempontból ez utóbbi felelt meg elképzeléseinek, ugyanakkor láthattuk, hogy a magyar települési rendszer fejlődése során már az 1980-as években megszüntették a járásokat, és az 1990-es évek is a helyi közösségek, nem pedig a város és falu

⁴² Itt nem elvont kérdésekről van szó, hanem olyan nagyon is konkrét dologról, mint hogy a központi kormányzat nem képes egyszerre 3200 településsel kapcsolatot tartani. A probléma kezelésére a kormányzat automatikusan létrehoz (egy vagy több párhuzamos) hierarchikus területi szervet, amelyek betölthetik a közigazgatás területi szervezetében pl. a hiányzó „önkormányzati középszint” szerepét, mint ezt tette 1990-et követően. Így kezelhetővé vált a központi kormányzat számára az önkormányzatokkal való kommunikáció (már csupán 20 szervezet képviselőjével kellett egy-egy konkrét ügyben tárgyalni).

együttélésének önkormányzatiságát erősítette meg. Némileg leegyszerűsítve a problémát Magyarországon öt lehetséges közigazgatási szintet különböztethetünk meg⁴³: nemzeti szint (1 egység), régió (jelenleg 7 egység), megye (19 egység), kistérség (jelenleg 150 egység), település (jelenleg több mint 3 200 egység). A váltakozó súlypontok elve ebben az esetben azt jelenti, hogy minden második szinten van kiépült apparátus, amely széles jogkörökkel rendelkezik. Tekintettel arra, hogy a jelenlegi hazai közigazgatásban a nemzeti és a települési szint a hangsúlyos, az erős megyei szint konzisztens e rendszerrel, sőt megfordítva az elvet, hiányzik a rendszerből az erős megyei közigazgatás. Ilyen formán az önkormányzati törvény 1994-es módosítás, ha megoldást nem is jelentett, de összhangban volt a fenti elvvel.

Az 1996-os területfejlesztési törvény (XXI./1996. tv.) amellett, hogy elválasztotta a területfejlesztést és településfejlesztést, területi közigazgatást, „új” szinteket hozott létre: **megjelent a regionális és a kistérségi szint, amelyek 1990-et követően a közigazgatásban nem kaptak szerepet.** Valamelyest tovább erősítette ugyanakkor a megyei szintet is, hiszen az önkormányzatok apparátusai új feladatokat kaptak. A területfejlesztési törvény 1999. évi módosítása (XCII./1999. tv.) tovább erősítette a regionális és kistérségi szinteket, pl. azáltal, hogy rögzítette határaikat, megszüntette az önkormányzatok azon jogát, hogy párhuzamosan több fejlesztési szervezetben vegyenek részt. A kormányzati jelenlét megerősítése, a különböző érdekvédelmi, nem állami-önkormányzati szervezetek tagságának megszüntetése szintén eredményezett ilyen hatást. Az 1999-es változásokat követően váltak teljessé a hét régió szervezetei, immáron mindenütt megalakultak a döntéshozó és végrehajtó szerveik⁴⁴. A kistérségi megbízotti rendszer létrejöttével e szinten is megjelentek a központi kormányzat képviselői, elosztó és ellenőrző szervei. Ezek egyúttal központi funkciókat és munkahelyeket is jelentenek az adott településeken. ***Nem lehet nem észrevenni, hogy ezek az intézkedések, jogszabályok bizonyos értelemben a területi közigazgatás új rendszerét készíthetik elő,*** ahol a központi kormányzat az uniós csatlakozással összhangban feladatokat ad át a nemzetek feletti és a regionális szintnek, de a település helyét is a kistérségi szinten szerveződő ellátás veheti át. E települési autonómia-csökkenés ugyanakkor a jelenlegi politikai közhangulatban nem következhet be. A fenti megállapítások közigazgatási reform 2003 első felében nyilvános vitára került dokumentumaiban együttesen tükröződnek. A három dokumentum (a kistérségi, a regionális és a finanszírozási program, vö. BM IDEA Munkacsoport 2003., illetve 2003.a-b) egyszerre tükrözi **a közeli uniós csatlakozásból eredő szükségleteket** (a támogatásoknak megfelelő közigazgatási szintek kialakítása és megfelelő saját erő biztosítása), **a hazai nyilvános politikai diskurzus determináltságát** (a települési autonómia csorbíthatatlanságát), és **a hatékony közigazgatás, feladatellátás megteremtésének igényét** (a feladatok szempontjából az optimális szint keresése). E tekintetben e dokumentumok feltehetőleg folytatásai az 1052/1999-es és az 1057/2002-es kormányhatározatok nyomán megindult munkának, megfelelnek azok szellemiségének. Ez egyúttal jelenthetné a politikai elitben kialakult konszenzust a kérdésben, hiszen eltérő politikai színezetű kormányok járnak azonos úton. Ennek ellenére azonban még **a probléma súlyossága és a reform szükségessége sem ítélik feltétlen sikerre a programot**, ennél sokkal többre lesz szükség. ***Már most látszanak egyes megoldások ellentmondásai, a gyakorlati kivitelezés nehézségei és az ellenérdekelt erők létezése,*** ami a politikusok látszategyetértését nyilvános szembenállássá fordíthatja, és megakadályozhatja a kétharmados törvények elfogadását.


⁴³ Az elnevezések és az egyes egységek mérete is különböző lehet egyes eltérő koncepciókban. Bibó István [B.I. im.] maga is más fogalomhasználattal él. A fenti „lehetséges szinteket” foglalja valamelyest rendszerbe az Európai Unió statisztikai rendszere (NUTS), de még ennek az esetében sem beszélhetünk egységességről, az egyes tagországokban azonos NUTS szinteken nagyon különböző népességszámokat figyelhetünk meg.

⁴⁴ A régiók felkészülését, tevékenységük megindulását ösztönözte az a tükörrégiós támogatási rendszer, amely azoknak a térségeknek a fejlesztését szolgálta, ahol nem álltak rendelkezésre Phare források, így a megyék kevésbé látták fontosnak a regionális együttműködést. Utolsóként a Központi Régió alakult meg, ami összefüggésben van a két szereplő, a Főváros és Pest megye rossz viszonyával, érdektelenségükkel, illetve azzal, hogy a régió működése a térség nagyobb részét átfogó, korábban Agglomerációs Tanácsként működő szervezettel nehezen összeegyeztethető volt. Ez utóbbi a regionális tanács megalakulásával párhuzamosan meg is szűnt.

2.2 NAGYVÁROSI IGAZGATÁSI DILEMMÁK

Párhuzamosan az önkormányzati rendszer egészének reformjával, elkülönülten és más műhelyekben, de folyik egyfajta gondolkodás Budapest és környéke közigazgatásának esetleges újraszabályozásáról. A közigazgatási rendszereken belül bizonyos értelemben **sajátos helye van a nagyvárosok és környékük** (vö. pl. Sharp, L 1991.), különösen pedig a fővárosi agglomerációk **igazgatásának**. Barta Györgyi és Schuchmann Péter 15 várost átfogó tanulmánykötetében [B.Gy.-S.P. 1996.] világosan látszik, hogy az adott országon belül a vizsgált városok és/vagy a környező települések szinte mindenhol **jelentős arányban koncentrálnak a népességet és a gazdasági erőforrásokat**. Ilyen módon sok országban politikai kérdés az **autonómia mértéke, az integráció erőssége és a bevont térség nagysága**. A dolgozat szempontjából a kérdés ugyanakkor sokkal inkább a **feladatellátás szervezése és finanszírozása**. Az áttekintett nemzetközi tapasztalatok alapján úgy látjuk, hogy az alábbi megoldások jellemzőek:

- 1.) Nem vesz tudomást a közigazgatási rendszer a problémáról (pl. Magyarország)
- 2.) Önkormányzati (cél)társulásokon, speciális szervezeteken (gyakran kormányzati részvétellel) oldják meg a szükséges együttműködést (pl. Nagy-Britannia)
- 3.) Egy magasabb közigazgatási szint (megye, régió) önkormányzata végzi a térségi feladatokat (ezekben az esetekben figyelhető meg leghatározottabban az a törekvés, hogy a nagyvárosi igazgatás ne térjen el lényegesen az adott országot általánosan jellemző szabályozástól, pl. Franciaország)

Barta Györgyi és Perger Éva egy e kérdéssel szülő munka összefoglalójában [Barta Gy. - Schumann P. 1996.] arra hívják fel a figyelmet, hogy a város és környékének igazgatási, feladat-ellátási problémái szorosan **összefüggnek a szuburbanizációs jelenségek következményeivel**. Látni kell azonban, hogy a kezelés, a megoldások messzebb vezetnek. T. Byrne szerint [T.B. 1994. p. 107.] a londoni közigazgatás rendezésének kérdése már az 1800-as évek első felében **hatalmi kérdés** is volt, Jaques Moreau pedig a francia közigazgatási rendszer ismertetésének bevezetőjében az egyre általánosabbá váló megoldási keretet, a regionalizációt egyúttal Párizs **ellenpontjai** megteremtésének, a „Párizs és a francia sivatag”-szindróma kezelésének lehetséges eszközeként is megemlíti [J.M. 1999. p. 1]. Ilyen értelemben a XX. század 3. negyedének „új-város”  tramjának⁴⁵ folytatásaként is értelmezhető.

Ahogy Barta Györgyi és Perger Éva is felhívják a figyelmet, összességében **a megoldások** olyan sokrétűek, hogy szinte tipizálhatatlanok, **a konkrét közigazgatási rendszer adta feltételektől függnék**, bár előfordul, hogy a közigazgatási reform, amely az új feltételek kialakítását célozza meg, egyúttal módosítja pl. a város közigazgatási rendszerét is. Az idézett tanulmány szerint ilyesmi történt Amszterdamban [Barta Gy. - Schumann P. 1996. pp. 3-6.]. Az adott ország közigazgatása tekintetében fontos kérdés, hogy a települési vagy a(z) alsó(-) középszint hangsúlyos-e, illetve, hogy a város önkormányzatában a kerületi vagy az összvárosi szint a domináns. E tényezők határozzák meg, hogy kik, illetve mik lesznek a város-térség szövetségben a felek. A „szövetség” általában a régió szintjén valósul meg, és lehet átfogó, teljesen intézményesült vagy részleges, egy-egy területre kiterjedő. Ez utóbbi esetben gyakran elkülönült szervezetek foglalkoznak az egyes területekkel. A fenti közigazgatási megoldások további variációit képezi az, ahogyan az egyes országok, egyes városok esetében a helyi közszolgáltatások és a finanszírozás kérdését megoldják. Nem lehet nem észrevenni azt sem, hogy a város és környéke igazgatásszervezése, szinte mindenütt újra és újraéledő, majd sorra elbukó reform-kísérletek története. Különösen így van ez a fővárosok, mint kiemelt erőforrás-koncentrációt képviselő, politikai jelentőséggel bíró térségek esetében.

⁴⁵ Lásd 21. oldal.

Tony Byrne a Nagy-Britannia önkormányzati rendszerét elemző munkájában [T.B. 1994.] a "London-probléma" történetét egy kérdéssel vezeti be: mi is London.⁴⁶ A város a XIX. századra kinőtte az akkori közigazgatási rendszerét, amely lényegében London megyén (London County Council) és a „kerületi” (borough) önkormányzatokon, illetve az egyes helyi szolgáltatások ellátása külön-külön kialakított speciális szervezeteken (önkormányzati, más választott, illetve kormányzati részvétellel) alapult. A reform a végül csak 1965-ben lépett hatályba, és kétszintű önkormányzati rendszert léptetett hatályba. Immáron a „megyén” kívüli egyes területekre is kiterjesztette a városi közigazgatást: csökkentett számú kerület végezte a helyi ügyek végrehajtását (executive function), és a stratégiai és bizonyos forráselosztási feladatok a Greater London Council-hoz kerültek. 1981 után azonban fokozatosan csökkentették funkcióit, majd az önkormányzati törvény 1985-ös módosítása el is törölte a Greater London Council-t és visszaállította a széles kerületi autonómián alapuló önkormányzatiságot. Párhuzamosan ismét megalakult mintegy 78 önálló (kormányzati, önkormányzati, közvetlenül vagy közvetve választott és privatizált) szervezet, amelyek a térségi feladat-ellátás meghatározott területeiért lettek felelősek⁴⁷. A változás oka hivatalosan a forrás-megtakarítás és a hatékonyság növelése volt, de Tony Byrne inkább politikai okokkal magyarázza a történeteket [T.B. im. pp. 119-121.]. Párizs státusa Franciaországban szintén kiemelt kérdés. Évszázadokig egyedülálló önállósággal rendelkezett, majd néhány évszázadig, 1977-ig még választott előjáróval (polgármesterrel) sem rendelkezett. A város közigazgatása ma gyakorlatilag háromszintű, ebből a helyi feladatellátás döntően a régió és a város-megye szintjén zajlik, a kerületi autonómia csak nagyon részleges, csak a legszűkebb értelemben vett helyi lakossági ügyekre korlátozódik. A francia reform, szemben az angol változásokkal, legalább az elmúlt mintegy 200 évben⁴⁸ egyenes vonalúnak tűnik: a folyamatos decentralizáció, a helyi szint, a helyi felelősség erősödése jellemzi. Ez mindenekelőtt a fővárosra és a regionális szintre igaz.

3. AZ ÖNKORMÁNYZATI FINANSZÍROZÁS

Az önkormányzati önállóság második „pillére” – a jogi autonómia mellett – az önkormányzatok pénzügyi függetlensége. Vígvári András [V.A. 2002] a decentralizált önkormányzati rendszerek (ahol a központi kormányzat alatti szinteknek valódi döntési jogköreik, feladataik, önálló költségvetésük van) pénzügyi rendszerére - hasonlóan más szerzőkhöz (pl. J.E. Stiglitz 2000. vagy T. Ter-Minassian 1997.) - a fiskális föderalizmus kifejezést alkalmazza. E fogalom Vígvári András szavaival „...olyan közkiadási rendszer, ahol az országon belül a bevételeket előteremtő hatalmi jogosítványok és kiadási programok meghatározása a különböző kormányzati szintek között megosztásra kerülnek.” [vö. V.A. 2002. p. 163.] Vígvári András műve 171. oldalán tovább megy: „A jogi önállóság megfelelő gazdasági alapok híján kevesebbet ér, sőt a felelősség áthárításának eszköze is lehet.” Megvannak-e tehát az önkormányzatoknak „a megfelelő gazdasági alapjai”? Ez, vagyis a helyi autonómia második lába talán még az elsőnél is jobban sántít, az önkormányzatok pénzügyi függetlensége csak részben megoldott. Az okok komplexek. A jelenlegi helyzet egyszerre vezethető vissza évtizedes beidegződésekre és szabályozási anomáliákra. A települések költségvetésüket maguk készítik és hagyják jóvá. A magyar önkormányzatok a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően egyszerre támaszkodnak saját forrásokra (adók, díjak, vagyongazdálkodásból és –eladásból származó bevételek) és állami támogatásokra (szabad- és kötött-felhasználású, működési és fejlesztési célú támogatások) [vö. Bouvier, M. et al. 2000., Ter-Minassian, T. 1997. stb.] Hegedüs József a következőkben foglalja össze az új pénzügyi rendszer elemeit: az önkormányzati finanszírozás objektívebb bázisának kialakítása, önkormányzati adórendszer létrehozása, vagyonátadás az önkormányzatok számára, valamint a cél- és címzett

⁴⁶ Ha jól belegondolunk, ez a gondolatmenet megfelel a jelen dolgozat logikájának, amely szintén a település fogalmának körüljárásával vezette fel a szuburbanizáció felvetette urbanizációs-közigazgatási konfliktusokkal kapcsolatos vizsgálódást.

⁴⁷ Tony Byrne szerint a londoni közszolgáltatások 40%-a van önkormányzati kézben és 60% van állami, fél-független és privatizált szervezetek kezében [T.B. im. p. 121.]

⁴⁸ Eltekintve a Vichy-korszaknak a II. világháború alatti éveitől.

támogatások rendszerének kialakítása meghatározott alkalmazással és döntési mechanizmussal. [H.J. 1990] A széles elvi, jogi autonómia ellenére a helyi kiadások finanszírozásában jelentős a szerepe a központi és megosztott forrásoknak. E források ráadásul nem előre kiszámítható módon, hanem csupán a helyi költségvetéssel párhuzamosan készülő központi kormányzati költségvetés elfogadásának pillanatától, annak politikai, pénzügyi és más szempontjainak megfelelően állnak az önkormányzatok rendelkezésére.⁴⁹

4. TÁBLA: A hazai önkormányzatok összesített költségvetése

BEVÉTELEK	Nominál érték, Mrd Ft				Reálérték, Mrd Ft				Változás*		A költségvetés szerk.			1főre**
	1991	1995	1999	2001	1991	1995	1999	2001	1999	2001	1991	1995	1999	1999
Saját folyó bevételek	61	146	434	461	310	322	531	461	1,71	1,49	16%	18%	27%	52,2
Átengedett bevételek*	47	96	205	302	238	212	245	302	1,03	1,27	12%	12%	13%	24,1
Felhalmozási és tőkejellegű	15	91	128	100	77	200	153	100	2,00	1,31	4%	11%	8%	15,1
Központi támogatások*	259	455	704	780	1 313	1 003	843	781	0,61	0,58	67%	55%	46%	82,8
Államháztartáson kívülről	2	7	18	11	12	16	22	11	1,85	0,94	1%	1%	1%	2,1
Hitel	1	20	20	15	5	43	24	15	4,43	2,78	0%	2%	1%	2,4
Értékpapír-eladások	0	4	23	12	3	8	28	12	11,37	4,81	0%	0%	1%	2,7
Tárgyévi bevételek	387	819	1 542	1 681	1 959	1 804	1 845	1 681	0,96	0,86	100%	100%	100%	181,4
KIADÁSOK														
Folyó kiadások összesen	286	578	1 075	1 195	1 448	1 273	1 286	1 195	0,89	0,83	78%	71%	71%	126,4
Felhalm-i és tőkejellegű kiadások	61	136	262	294	308	300	313	294	1,02	0,95	17%	17%	17%	30,8
Támog-k, elvonások és egyéb	18	67	131	162	92	148	157	162	1,71	1,77	5%	8%	9%	15,4
Egyéb kiadások	0	0	3	7	0	0	3	7			0%	0%	0%	1,0
Hitel visszafizetés	1	18	13	12	7	40	16	12	2,36	1,83	0%	2%	1%	1,3
Értékpapírok vásárlása	3	18	37	15	14	39	43	15	3,37	1,11	1%	2%	2%	2,5
Tárgyévi összes kiadás	369	817	1 520	1 685	1 868	1 800	1 820	1 685	0,97	0,90	100%	100%	100%	178,8

Forrás: Belügyminisztérium Gazdasági Főosztály, BM honlapja, 2001. márc.-ápr.

Megjegyzés: A 2001-re vonatkozó adatok tervezett számok. Reálértéken (2001-es Ft), e. Ft-ban

Magyarázat: * Reálértéken; ** 1991 bázisán; *** A sorban szereplő értékek eltérhetnek 5. táblában azonos soron fellelhető értéktől, aminek az az oka, hogy a két táblázatban a sorok tartalma eltér (pl. a megosztott adók besorolás tekintetében). Összességében azonban a megfigyelhető jelenség hasonló trendet mutat.

A helyi autonómia és a helyi pénzügyi függetlenség (vö. Melléklet 151. oldal 41. tábla és 153. oldal 42. tábla) alapvetően pozitív és a helyi közösségek szempontjából kiemelkedően fontos vívmányai ellenére az új rendszer is hordoz súlyos veszélyeket. A decentralizált rendszer immanens ellentmondása, hogy a teljes pénzügyi függetlenség a hátrányos adottságokkal rendelkezőket lehetetlen helyzetbe hozhatja⁵⁰, és csupán a kedvező adottságokkal rendelkezők számára biztosítja a szabadság adta lehetőségek teljes kibontakoztatását. E hátrányokat részben ellensúlyozhatja, hogy a helyi autonómia széles mozgásteret biztosít a helyi kezdeményezéseknek, vagy pl. az állami támogatás, amely hozzájárulhat vagy finanszírozhatja az átvállalt állami feladatokat, támogathatja az ellátás minimális nemzeti szintjét, kiegyenlítő forrásokat biztosíthat bizonyos hátrányok kompenzálására vagy éppen kiemelt állami célok megvalósítására⁵¹. Ugyanakkor látni kell, hogy gazdálkodás garantált szabadsága és a nagyarányú központi támogatás ellentmondása nem feloldható, hiszen az az önkormányzat, amely döntően állami forrásokból gazdálkodik, még ha jogilag nincs is alárendelt helyzetben, mégis a központi elvárások, feladatok végrehajtására koncentrált, és csupán korlátozottan érvényesülhetnek a helyi közösség prioritásai. **Az állam, a**

⁴⁹ A helyi költségvetések készítésének lépései mintegy 1-2 hónappal vannak elcsúsztatva a központi költségvetés készítésének egyes lépéseivel képest.

⁵⁰ Szakértők szerint egy főre számolva a településeken keletkezett SZJA bevételekben 4-5-szörös különbségek vannak a települések között, míg az iparüzési adóbevételek esetében 18-szoros. Az SZJA bevételek különbségét 1998-ban a kompenzációs technikákkal 2,8-szeresre csökkentette a kormány.

⁵¹ A decentralizált rendszerek előnyeit és hátrányait a centralizált rendszerekkel szemben szisztematikus módon foglalja össze Pálné Kovács Ilona egy munkájában [P.K.I. 1999. pp. 20-21].

központi kormányzat legkisebb mérvű beavatkozásának lehetősége a napi politika céljainak rendelheti alá a helyi közösségek működőképességét, különösen így van ez, ha - mint Magyarországon - jelentős az állami támogatás részaránya a helyi költségvetésben, ráadásul a mértéke, formája, valamint a támogatási célok évente, gyakorlatilag ad hoc módon dőlnek el. 1990 óta a finanszírozási rendszer két fontos irányba mozdult el: a központi támogatások fokozatosan vesztettek reálértékükből, csökkent a súlyuk az önkormányzati költségvetésekben, másrészt a központi támogatásokon belül lecsökkent a teljesen szabad felhasználású források aránya, és nőtt a csupán elvileg vagy jogilag is kötött felhasználású forrásoké (vö. 5. tábla, 7. ábra).

Magyarországon az állami támogatások az önkormányzatok által végzett állami feladatok alapján és az egyenlőtlenségek kompenzálása céljából járnak, illetve az állam támogat egyes kiemelten fontosnak ítélt fejlesztési célokat. Az állami támogatások elvei a rendszerváltás előtti korszak lassú reformjainak tapasztalataiban gyökereznek. Vági Gábor, bár gyakorlatilag a rendszerváltás pillanatában elhunyt, megelőlegezte a település-financezírozás mai problémáit [V.G., 1991]. A kialakult rendszer igyekszik egy minél komplexebb finanszírozást megvalósítani, egyszerre több elv alapján forrásokat biztosítani az önkormányzatok részére. Egyrészt rendelkeznek az önkormányzatok „normatív módon”, tehát feladatokhoz kötötten egységes (nem érdekérvényesítési képességek szerint egyedileg kiharcolt) elvek alapján elosztott jövedelmekkel, másrészt rendelkeznek olyan forrásokkal, amelyek a helyben megtermelt jövedelmek alapján járnak. Egyre inkább beépülnek, bár kezdettől fogva léteztek, kifejezetten kompenzációs jellegű források, amelyek a legrászorultabb önkormányzatok megsegítésére szolgálnak, és vannak pályázható források is, amelyek központilag meghatározott fejlesztési célokat szolgálnak, és esetenként még saját erő felmutatását is szükségessé teszik. Itt kell azonban megjegyezni, hogy a komplexitás Vági Gábor számára is az alapelvek sokféleségét (lakosság arányos, helyben megtermelt jövedelmek meghatározott része stb.) jelentette. Mára azonban az egyes feladatokra külön-külön számított normatív támogatások elburjánzottak, és csak a legfelkészültebb szakemberekkel rendelkező önkormányzatok képesek optimális módon (bevétel maximalizálással) alkalmazkodni ehhez a körülményhez. A Belügyminisztérium nemrégiben nyilvánosságra került reform-tervezete szerint változtatni kívánnak a fenti gyakorlaton, és egyszerűbbé válna a támogatási rendszer [BM IDEA Munkacsoport 2003.].

5. TÁBLA: Az önkormányzati és a központi költségvetés kapcsolata 1999 – 2001

	1991. évi teljesítés	1993. évi teljesítés	1995. évi teljesítés	1997. évi teljesítés	1999. évi teljesítés	2000. évi előzetes	2001. évi előirányzat	1991 – '01 összesen**
A központi költségvetés kiadási főösszege, Mrd Ft	973,0	1 240,8	1 988,6	2 703,1	3 565,8	3 788,3	4 322,4	26 790,0
Ebből: a helyi önkormányzatok támogat. - összességében, Mrd Ft*	190,7	256,6	311,7	348,7	449,0	428,8	506,3	3 734,3
- aránya, %	20%	21%	16%	13%	13%	11%	12%	14%
Önkormányzatok tárgyévi kiad., Mrd Ft	368,6	590,1	817,4	1 189,4	1 525,9	1 586,6	1 681,2	11 298,8
- központi támogat-k ar., %*	52%	43%	38%	29%	29%	27%	30%	33%
Az önkormányzati kiadások központi költségvetés kiadásának arányában	38%	48%	41%	44%	43%	42%	39%	42%

Forrás: Belügyminisztérium Önkormányzati Gazdálkodási főosztálya (2001. Március – április)

* A sorban szereplő értékek eltérhetnek 4. táblában azonos soron fellelhető értéktől, aminek az az oka, hogy a két táblázatban a sorok tartalma eltér (pl. a megosztott adók besorolás tekintetében). Összességében azonban a megfigyelhető jelenség hasonló trendet mutat ** Nominálértéken számolva



Az önkormányzatok finanszírozásában 1990 óta bekövetkezett változások közül az elsőt, az állami támogatások csökkenését jól szemlélteti, hogy az elmúlt évek során a központi támogatások reálértéküknek mintegy a felét veszítették el (7. ábra), a másodikra pedig az a tény, hogy 1993 és 1998 között 10%-nyit nőtt a kötött források aránya (vö. 8. tábla). A központi támogatások mind kötöttebbé válása mögött minden bizonnyal az a tény is meghúzódik, hogy az önkormányzatok finanszírozása jelentős forrásokat köt le a központi kormányzat költségvetéséből, illetve, hogy az önkormányzatok kiadásainak befolyásolásával, irányításával a kormány mintegy 40%-kal tudja növelni a saját költségvetési prioritásaira fordítható forrásokat. A kötött felhasználású források mellett 1995-től a központi kormány évről évre jobban erősíti a nyomokban már korábban is létezett, redisztributív elvet a helyi finanszírozásban. Ez az elv az 1990-es évek legelejétől folyamatosan érvényesült az SZJA kiegészítések útján, illetve az önkormányzati költségvetési támogatásokon kívül a területfejlesztés területi kiegyenlítést szolgáló forrásaival. 1999 óta egy újabb eszközzel, az adóerő-képesség vizsgálattal és az ennek alapján működő elvonási-kompensációs rendszerrel egészült ki a kormányzati redisztribúciós eszköztár. A 2001-2002-es költségvetésben a központi források elvonása akár az állami támogatások 90%-a is lehet, de nem haladhatja meg a költségvetési törvényben meghatározott kötelező feladatok utáni állami támogatás mértékét.⁵² Ennek ellenére tényként jelenthető ki, hogy **a magyar önkormányzatok nemzetközi összehasonlításban is jelentős autonómiával rendelkeznek a különböző forrásaik felett. A központi források csökkenése elvileg arra kényszeríti az önkormányzatokat, hogy saját forrásokat vonjanak be, vagy csökkentsék kiadásait** (pl. az ellátás hatékonyabbá tételével, leépítésével, privatizálásával vagy a lakossági hozzájárulás növelésével). Itt tehát egy sokszorosán differenciáló hatás érvényesült, hiszen amely önkormányzat képes volt saját források mozgósítására, annak nem volt szüksége leépítésre. Másrészt viszont a támogatásoknak a (normatív⁵³) kiadásokhoz kötése és a kiegyenlítő elemek erősítése éppen tompítja az előző hatást.⁵⁴

⁵² A szöveg lezárásáig még nem fogadták el a 2002-es költségvetés zárszámadását, vagyis nem áll rendelkezésemre a végleges adat.

⁵³ Fajlagosan azonos, függetlenül a kiadások tényleges szintjétől.

⁵⁴ Tovább bonyolítják a fenti összefüggéseket például azok a támogatások, amelyek kifejezetten a kistéleplési szolgáltatások fenntartásának biztosítását szolgálják, és amelyekkel szemben viszont a közös intézményfenntartásra igényelhető források is jelen vannak a hazai helyi finanszírozás eszköztárában.

6. TÁBLA: Az önkormányzatok adójellegű bevételei feletti önrendelkezés (OECD rendszer szerint)

	Széles autonómia				Korlátozott autonómia				ADÓ BEVÉTELEK EGYÜTT	
	"a" kategória		"d.1" kategória		"d.3" kategória		"d.4" kategória			
	1995	1999	1995	1998	1995	1998	1995	1998	1995	1998
Helyi adók	46,4	198,4			11,5	24,7				
Illetékek										
SZJA együtt							93,6	191,5		
Gépjármű adó			2,5	11,4						
ADÓBEVÉTEK (Mrd Ft)	46,4	198,4	2,5	11,4	11,5	24,7	93,6	191,5	154,0	426,0
Aránya az adóbevételekből	30%	47%	2%	3%	7%	6%	61%	45%	100%	100%
Aránya a költségvetésből	6%	13%	0%	1%	1%	2%	11%	12%	19%	28%

Forrás: Kam 1999; Jokay – Kovács 2000, adatok: BM Önkormányzati Gazdasági Főosztály, 2001. márc. – ápr.

Megjegyzés: Kam és kutatótársai az OECD-ben kidolgozták a „központi kormányzati szint alatti” szintek autonómiájának mérésének eszközét, amelynek magyarországi vonatkozásait Jokay és Kovács pontosították és frissítették. Itt ez utóbbi tábla az 1999-es tény adatokkal feltöltve szerepel.

7. TÁBLA: Az önkormányzatok nem adó jellegű bevételei feletti önrendelkezés, 1999

	Az autonómia becsült mértéke	Mrd Ft	Aránya a nem-adó bev.-ből	Aránya az összes bevételből
Intézmények működési bevételei	közepes – magas	194,6	19%	13%
Privatizációs és egyéb tőke jellegű bevételek	Magas	128,2	13%	8%
Környezetvédelmi bírság	Alacsony	0,0	0%	0%
Egyéb bevételek*	Magas	68,8	7%	4%
Központi támogatás**	közepes – alacsony	704,3	69%	46%
NEM- ADÓ JELLEGŰ BEVÉTELEK ÖSSZESEN		1,024,4	100%	71%

Forrás: Kam 1999; Jokay – Kovács 2000

Adatok: BM Önkormányzati Gazdasági Főosztály, 2001. márc. – ápr.

Megjegyzés: Kam és kutatótársai az OECD-ben kidolgozták a „központi kormányzati szint alatti” szintek autonómiájának mérésének eszközét. Ezek eredetileg csak az adó-jellegű bevételeket tartalmazták. Jokay és Kovács meghatározták a többi önkormányzati jövedelem besorolását. Itt ez utóbbi tábla az 1999-es tény adatokkal feltöltve szerepel. A hitelek nem szerepelnek egyik soron sem, bár az önkormányzat összes bevétele tartalmazza

Magyarázat: * Egyéb sajátos bevételek, államháztartáson kívüli források, értékpapírból származó bevételek, ** Állami támogatások, államháztartáson belüli átutalások

8. TÁBLA: A központi támogatások megoszlása

	Általános felhasználású támogatás	Kötött	Összes Támogatás
1993	37,3%	62,8	100,0
1998	23,0%	77,1	100,0

Magyarázat: Kötött felhasználású forrásnak tekintették a szerzők azokat is, amelyek esetében ugyan nincs törvényi korlát a felhasználásra, mégis feladathoz kötötten kapja az önkormányzat.

Forrás: E tábla némileg módosított szerkezetben tartalmazza a Eugene Gurenko és szerző társai által készített táblát [G., E. et al., 1999.]

Miközben 1990-ben még korlátozás nélkül lehetett önkormányzatot létrehozni, de a mai napig is minden 300 lakosnak joga van önálló önkormányzatot alakítani, 1990-ben az önkormányzatok bevételeinek még 2/3-a származott a központi költségvetésből (a megosztott adók nélkül), az 1999-es tényadatok szerint viszont ez az arány már mindössze 36%⁵⁵. Ezt csak tetézi, hogy a központi

⁵⁵ A központi hozzájárulás csökkenése az 1990-es évtized első felében volt gyorsabb, majd 1996 után lelassult.

A fenti érték az SZJA bevételeket nem tartalmazza. 2000-re az előzetes érték valamivel magasabb 43%-nál, ugyanakkor az önkormányzati gyakorlat szerint saját bevételeik, mindenekelőtt a helyi adó bevételeket alulbecsülik a „konzervatív” költségvetési elv szerint, így a végleges adat valószínűsíthetően további csökkenést fog mutatni.

források mind kisebb hányada szabad felhasználású. Az okok kettősek. A központi kormányzat az államháztartásnak a GDP újraelosztásából való lassú visszavonulása során gyorsabban vonja el a forrásokat az államháztartás többi szektorától, mint saját kiadásaitól (az önkormányzatok támogatásának aránya a központi költségvetésben az 1990-es évek elejének mintegy 20%-os szintjéről az ezredfordulóra 11-12%-ra csökkent, vö. 5. tábla). Másrészt viszont az önkormányzatok csak nagyon nehezen szánják rá magukat arra, hogy közvetlenül vessenek ki adókat, jobban szeretik a központilag leosztott forrásokat. A Melléklet „A helyi önkormányzati gazdálkodás forrásai” című fejezete a 149. oldalon részletesen elemzi az önkormányzatok egyes bevételi típusainak részarányát és időbeli alakulásukat. Ebből az elemzésből is világosan kitűnik, hogy az 1990-es évek közepéig, második harmadáig **az önkormányzati privatizációs bevételek segítették elfedni a kieső forrásokat**, az évtized végére azonban már a felélhető vagyon is elfogyott (ez annak ellenére igaz, hogy az önkormányzati vagyonjuttatás legutolsó hulláma, a gáz-közművagyon kompenzáció 2000-02-ben zajlott). Bár az önkormányzati költségvetések egyik legdinamikusabban növekvő tétele **a helyi adók, mégsem sikerült az elmúlt években az őket megillető költségvetési súlyra szert tenniük**. Az önkormányzatok a maguk részéről általában a túladóztatott vagy gyenge adóerőt képviselő lakosságra hivatkoznak, miközben több jel (pl. kivetett adók megosztása, a nem lakossági adók meghatározó volta) is mutatja, hogy a politikai kockázat, **a választók adóztatásától való félelem legalább akkora súllyal esik latba**⁵⁶. Ezek nyilvánvalóan csak részlegesen elfogadható érvek, mert az önkormányzatiság fogalmába nem lehet nem beleérteni az önmagunkról való gondoskodás akaratát. Másrésztől azonban nem lehet teljesen figyelmen kívül hagyni a túladóztatottság érvét sem, hiszen láthattuk, hogy még a közsféra, az önkormányzati szektor finanszírozásával foglalkozó szakemberek is beleértik a „fiskális föderalizmus” fogalmába **a potenciális bevételi források megosztását**, vagyis, hogy **a központi adók csökkentésével párhuzamosan lehet a helyi adóterhet növelni** (vö. 34. oldalon, illetve Vígvári A. 2002. p. 163.). Ezek a kérdések sokkal élesebben vetődtek fel az évtized közepén, mára a költségvetési támogatások apadásával a legtöbb önkormányzat (az önkormányzatok 94%-a⁵⁷) rákényszerült arra, hogy helyi adót vessen ki. Figyelmeztető jel, hogy ahol adót vetettek ki az önkormányzatok, ott döntően nem a lakosságot, saját polgáraikat, hanem a vállalkozókat adóztatták (az iparüzési adóbevételek mintegy 4/5-ét teszik⁵⁸ ki az összes helyi adóbevételnek). [Jokai K. – Kovács R. 2000.]

A különböző szinteken és különböző cézzal hangoztatott szlogenek ellenére világosan kirajzolódnak azok az erővonalak, amelyek irányába a hazai önkormányzati finanszírozás az elmúlt évtized folyamán sodródott. A 2003. első felében napvilágra került finanszírozási reform-tervezet [BM IDEA Munkacsoport 2003.] gyakorlatilag megerősítene ezeket a tendenciákat, ugyanakkor bizonyos mértékig már a jövőbeni finanszírozási rendszer részleteit is felvázolja, mindemellett, hogy sok fontos kérdést nyitva hagy (adó-erőképeség vizsgálat jövőbeni szerepe, az egyes új és „hagyományos” önkormányzati szintek forrásai, finanszírozásuk megoldása). A kisebb módosítások nyomán fokozódik a helyi részvétel a helyi szolgáltatások finanszírozásában, miközben a kormányzat az egyenlőtlenségek tompítására és saját kiemelt céljaira koncentrálja a központi támogatásokat. A szakértői becslések arról tanúskodnak, hogy az önkormányzatok bevételeinek csökkenése az önkormányzati rendszer hatékonyságának növekedését hozta [Gurenko et al, 1999.]. Mindemellett a Belügyminisztérium statisztikáiból az derül ki, hogy az önkormányzatok által fenntartott intézmények száma alig csökkent (14 269 intézményt tartottak fenn 1991-ben és 13 432-t 1999-ben⁵⁹). Ezekkel a számításokkal ugyanakkor rendkívül óvatosan kell bánni, mert közben az önkormányzatok csökkentették is feladataikat (pl. bérlet-privatizáció). Az Állami Számvevőszék pedig 2000. évi vizsgálata nyomán arra hívta fel a figyelmet, hogy az önkormányzatok csak fontos

⁵⁶ Megdöbbenően sokszor hivatkoznak politikusok arra, hogy az adófizetés nem illik a nemzeti karakterbe.

⁵⁷ Baranyában és Tolnában, ahol a legrosszabb a helyzet a települések 90%-a vetett ki valamilyen helyi adót, de Komárom-Esztergom megyében minden településnek van helyi adója.

⁵⁸ A pénzügyminisztérium 200-re vonatkozó adatai szerint az önkormányzati helyi adó bevételek 85%-a származott iparüzési adóból!

⁵⁹ Forrás BM Önkormányzati Gazdasági Főosztály, 2001. márc. – ápr.

beruházások elhagyásával tudták megvalósítani kiegyensúlyozott gazdálkodásukat.⁶⁰ A pénzügyi rendszer stabillá, kiszámíthatóvá tétele lényegesen egyszerűbb, mint az önkormányzati rendszer egészének a reformja, hiszen a költségvetési törvényhez a kormánypártok egyszerű parlamenti többsége is elegendő. Kormányzati szempontból súlyos döntésre van szükség ahhoz, hogy az inflációhoz, a GDP-hez vagy valamilyen egyszerűbb vagy bonyolultabb közszolgálati költség-indexhez kötve automatikussá tegyék az önkormányzatok költségvetési támogatásának változását. Várfalvi István, aki korábban kormányzati szinten felelőse volt az önkormányzati pénzügyeknek, úgy ítélte meg [Várfalvi I. 2001.], hogy az állami támogatások indexálását inkább valamely központi adó bevételeinek változásához kellene kötni, bár teljesen ő sem zárja ki a GDP-t. Véleménye szerint a stabil, kiszámítható támogatási rendszer megteremtése a lényeg, amelynek ki kell egészülnie egy - két lábon álló - helyi adórendszerrel (iparüzési adó és értékalapú ingatlan adó). Ebben a rendszerben a megosztott SZJA-nak átmeneti, más (helyi) adóknak pedig kiegészítő szerep juthat. Összefoglalva az eddigieket a következő pontokkal véljük megragadhatónak az önkormányzati finanszírozás elmúlt évtizedes történetét:

1. A központi költségvetési támogatások
 - a. csökkenése,
 - b. célzottabbá válása, a központi célok mind határozottabb szolgálata,
 - c. kiegyenlítő karakterének erősödése.
2. Fokozott helyi részvétel a helyi közterhek viselésében.

Az, hogy a rendszernek van egy immanens dinamikája, nem befolyásolja azt a tényt, hogy **komoly reformra van szükség, amely nem csupán a közigazgatás szintjeiben, de a finanszírozásban is figyelembe veszi azokat a települési folyamatokat, amelyek ellehetetleníthetik az aktuális rendszert.** Véleményem szerint a **spontán folyamatok működőképesebbé teszik az elméleti úton megkonstruált rendszereket, de nem pótolják** azt az elgondolást, **pályamódosítást**, amely időről időre elkerülhetetlen. A korábbi fejezetekből (vö. „2. Az önkormányzatok helye a közigazgatás hazai rendszerében”) kitűnik, hogy van ilyen akarat, de a megvalósítás politikai kockázata nagy. Ez 2003-ban komoly esélyekkel kecsegtet, ugyanakkor az eddigi tapasztalatok és bizonyos előjelek (a politikai konszenzus szükségessége) óvatosságra intenek. **A települési elvű finanszírozás nem tartható, ha nem veszik figyelembe a települési határokon túlnyúló feladatok hatásait.** Ennek vannak jelei, ugyanakkor e tekintetben rendkívül ellentmondásos az, ami eddig történt (pl. normatívákba beépült ellentmondásos ösztönzők). A reform-tervezetek e területen is pozitív várakozásokat ébresztenek.

Kérdés természetesen az is, hogy amennyiben egy közösség maga finanszírozza a helyi közszolgáltatásokat, akkor külön kell rendezni azoknak a helyzetét, akik más településen laknak, mint ahol a közszolgáltatást igénybe veszik. Ez a probléma különösen élesen vetődik fel a szuburbanizációval kapcsolatban, a nagyváros és a környező települések közötti napi ingázók szokásaival összefüggésben. Pálné Kovács Ilona átfogó közigazgatás-elméleti munkája külön kiemeli a decentralizált rendszerek hátrányai között a spill over hatás kérdését, amelyet e dolgozat keretei között igyekszem alaposan körbejárni [P.K.I. 1999. p.20.]. Látni kell azonban, hogy ez a jogi és finanszírozási vonatkozása mellett is elsődlegesen ellátás-szervezési kérdés.

4. A HELYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ÉS FINANSZÍROZÁSUK

A helyi *önkormányzatok* jogi értelemben vett *önállóságának egyik legfontosabb kifejeződése a helyi közigazgatás és közszolgáltatások önálló szervezése. A helyi közszolgáltatások, ahogy az*

⁶⁰ Az összefoglaló megtalálható az ÁSZ honlapján (www.asz.hu).

önkormányzati rendszer egésze, az országos hálózatok részét képezik. Egy példával élve: az önkormányzati iskolák tantervének, pedagógiai programjának a nemzeti kerettantervbe kell illeszkednie. Az önkormányzatok **önállóságának** tehát komoly **korlátja az ország törvényeinek, parlamentjének való alárendeltség** [Pálné.K.I. 1999. p. 17.]. Miután pedig a törvényalkotás és a parlament működése politikai erőterben zajlik, így az önkormányzatiság szükségszerűen minden elemében átpolitizált, és annak ellenére, hogy kívánatos lenne, nehéz szétválasztani a „politikai” és a „szakmai” kérdéseket. A jelen dolgozat szerzője úgy látja, hogy az okok gyökerei kimutathatóan az 1960-70-es évek évekre mennek vissza (sokszor még korábbra), valójában azonban, amikor például a helyi feladatellátás optimális szintjéről vitatkoznak, mai politikai koncepciók és érdekek ütköznek meg. Letűnt korok politikai hagyatéka helyett, ha a helyi ellátásról és annak finanszírozásáról beszélünk, akkor kiemelt fogalmak lesznek a „nemzeti ellátási normák”, a „pénzügyi hatékonyság” és a „finanszírozási és szolgáltatásszervezési formák”. E fogalmak mellett a probléma megértése szempontjából fontosak olyan ellentétpárok is, mint „szakmaiság szemben a demokráciával”, „hatékonyság szemben a kistépelölések fennmaradásának érdekével”, vagy „telepölési ellátási felelősség szemben a térségi igénybevétellel”, vagyis amelyek a valódi dilemmákat tükrözik.

4.1 A HELYI FELADATELLÁTÁS EGYES KÉRDÉSEI

A széleskörű telepölési függetlenségnek megfelelően 1990 után az új rendszerben az önkormányzatok feladata lett a helyi közszolgáltatások üzemeltetése vagy azok üzemeltetéséről való gondoskodás. Ilyenek tehát a közüzemek, egészségügy, közoktatás, közművelölés. A törvény (A helyi önkormányzatokról szóló 1990/LXV. tv.) szerint az önkormányzatok kötelesek gondoskodni az egészséges ivóvízről, az óvodai nevelésről, a közvilágításról, a közutakról, a köztemetőkről és a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesüléséről. Az önkormányzatok elláthatják ezeket a feladatokat közvetlenül a hivatalban, önkormányzati intézményeken és saját tulajdonú cégeiken keresztül, tehát önállóan, illetve más önkormányzattal kötött társulásokon vagy szolgáltatási szerződés útján, amelyet megköthetnek civil szervezetekkel, egyházakkal vagy éppen magántársaságokkal. Az egyes feladatokat a szolgáltatásból való kizárhatóság és a fogyasztás egyéni vagy közösségi jellege [Horváth M.T. 2002. p. 40.], illetve a közösségi prioritások alapján díjakból vagy adókból finanszírozzák⁶¹. A központi szakmai feltételek általában **központi törvények által szabályozott mennyiségi és minőségi kritériumok** formájában jelennek meg (vö. pl. 1997./CLIV. tv. az egészségügyről, 1993./LXXXIX. tv. a közoktatásról vagy 1993./III. tv. a szociális ellátásról), ezek a szabályok egyúttal jelentős mértékben **befolyásolják a szolgáltatások ellátásának költségeit**. E feltételeket tekinthetnénk a feladatellátás nemzeti minimumának, és ebben az esetben már csak az lenne a kérdés, milyen mértékű legyen a kormányzati hozzájárulás. A helyzet azonban az, hogy e törvények sokszor az ágazati lobbyérdekeknek megfelelően magas szakmai elvárásokat programoznak a törvénybe, hogy garantálják a jövőbeni beruházásaikat (erre volt példa a szociális törvény). E szakmai érdekek ugyanakkor a helyi demokrácia (pénzügyi) mozgásterét korlátozzák.

Amikor az önkormányzati rendszer egészét, illetve a finanszírozás kérdéseit vettük górcső alá, több alkalommal ütköztünk olyan problémákba, amelyek együttesen a feladatellátásban, annak feltételrendszerében összegződnek. Ilyen az a jelenség is, hogy az önkormányzati rendszer nem tesz különbséget a telepölések feladatai között azok mérete vagy státusa szerint. Végso soron tehát **a helyi közösségekre bízza annak eldöntését, hogy képesek-e, akarnak-e egyes helyi feladatokat ellátni**. Ez a szubszidiaritás elvének egyik legteljesebb megnyilvánulása. Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni azt a tényt sem, hogy e kis közösségek, tekintettel az önkormányzati finanszírozási rendszer sajátosságaira (a jelentős kormányzati támogatásból eredően), nem **saját maguk, hanem egy szélesebb közösség költségére vállalják a fajlagosan nagyobb terheket**


⁶¹ A központi vagy helyi támogatások végso soron ugyanúgy adókból való finanszírozást jelentenek.

jelentő szolgáltatást, nem érzik annak közvetlen terheit. Ilyen formán a helyi döntéshozók nem a helyi lakosság pénzével gazdálkodnak, így csak a központi finanszírozásba beépített ösztönzők segíthetik a hatékonyabb feladat-ellátási rendszer kialakulását. A gyakorlatot ismerve, a folyamatos alulfinanszírozottság körülményei között **az egyes intézmények (önkormányzatok) maguk is gyakran versengenek a lakosságért**. Például jobb, differenciáltabb szolgáltatást nyújtanak (speciális kurzusok az oktatási intézményekben), amellyel egy nagyobb térség lakossága számára is vonzóbb, hatékonyabban működő szolgáltatást képesek megvalósítani. Az is tény, hogy a szükségszerűen fennmaradó, arányában akár a költségek felét is kitevő önkormányzati hozzájárulás meghaladhatja a kisebb önkormányzatok teherbíró képességét. Tekintettel arra, hogy **az önkormányzatok állami finanszírozása, a helyi közszolgáltatások - mint az államtól átvett feladatok - állami finanszírozására épülnek, azt a részt, amelyhez az önkormányzatok így nem jutnak hozzá**, ebben a dolgozatban **az állami finanszírozás hiányának, deficitjének nevezzük**. Az alapfokú oktatásban a csökkenő gyermeklétszámok és a növekvő technikai szükségletek folytán nehéz kistéleplési keretek között ellátni a feladatot. **Az intézmények ilyen tevékenysége, amely a felhasználók döntésén alapszik, közvetlen kormányzati beavatkozás nélkül is a rendszer egészének működésére pozitív hatással lehet, növeli annak hatékonyságát**. A helyi közszolgáltatásokkal foglalkozó elméletekben fontos helye van a „lábbal való szavazásnak”. Ugyanakkor e modellek úgy tekintik, hogy a lakóhely és a szolgáltatás igénybevételének helye azonos (vö. Tibault-modell, pl. Vígvári A. 2002. pp. 168-170., vagy Horváth M.T. 2002. pp. 41-42.). Mindent egybe véve tehát **a spill over hatás, a más településen igénybe vett szolgáltatás, a szolgáltatást biztosító önkormányzat számára egyszerre hordoz pozitív és negatív elemeket, attól függetlenül is, hogy az igénybevevő, hol lakik, és hol adózik**.

A tanácsrendszer adminisztratív hatékonyság-növelő intézkedései ellenhatásaként alakult ki, hogy önvédelmi reflexként minden egyes település mindent akart szolgáltatni a lakosai felé. A települések 10 évvel a rendszerváltás, és mintegy 16 évvel a „funkció nélküli településeket” elsorvadással fenyegető OTK utolsó nyomainak felszámolását követően egy teljesen más korban, még mindig az 1970-es évek félelmeit élik meg. Nem csoda tehát, ha gyorsabb, radikális megoldások politikai viharokat kavarnak, de többnyire el sem jutnak a megvalósításig. Az 1990-es évek második felétől a működés pénzügyi racionalizálása céljából előtérbe került a települési együttműködés gondolata. Ellentétben a bürokratikus racionalitással, amely az 1960-70-es években törvényi, hatalmi kényszerítő erővel próbálta az akkor még önálló tanácsokat összevonni, 1995-ben a települések jogi függetlensége már nem volt kérdéses, nem volt megkérdőjelezhető, csupán a közös feladatellátással szembeni ellenállást kívánták megtörni, pénzügyi ösztönzőkkel mérsékelni. Valójában itt a dolgozatban több ponton is felvetett kérdés kerül ismét elő: mit kell támogatni. Azt gondolom, hogy a tényleges kérdés mégsem ez. A támogatási célok meghatározása sokkal inkább politikai és nem szakmai kérdés.⁶² Ugyanakkor éppen **ezért kell elválasztani a helyi közszolgáltatások finanszírozásának hosszú távon működtetendő megoldásait a napi politikai kérdésektől**. Semmiképpen nem szabad összekeverni a lakosságnak mindenhol biztosítandó közszolgáltatások kérdését egyes települések, -típusok életképességének kérdésével. Az első tisztán gazdasági, míg az utóbbi politika kritériumok mérlegelését kell, hogy jelentse. Ez tehát azt is jelenti, hogy amennyiben politikai cél az elnéptelenedő falvak lakosságmegtartó képességének javítása, akkor erre a helyi feladatellátás általános keretétől függetlenül, egyedi megoldásokat kell találni, amelyekhez külön források rendelkezhetők. **A kevert megoldás, ami ma Magyarországon is működik, nem járható út, mert a rendszer egyes elemei kioltják egymás hatását**. Pusztán szolgáltatásszervezési és finanszírozási oldalról e kérdés a támogatások torzító hatásának kérdéseként jelenik meg. Amíg egy helyi közösség központilag támogatásokból tudja beruházásait megvalósítani, nem törődik azok gyakorlati szükségességével, és a legtöbb esetben az is csak utólag derül ki, hogy az új létesítmény fenntartása meghaladja a közösség erejét, és fajlagosan lényegesen

⁶² Ezt a kijelentést sokan súlyos kritikával illethetik, azonban a demokrácia a döntést a politikusok kezébe teszi, míg a szakemberek feladata a lehetőségek feltárására korlátozódik.

drágábban üzemeltethető, mintha más ellátási szempontok is közrejátszottak volna a megvalósításkor. A nem támogatott, illetve nagy volumenű beruházások üzemeltetésére, fenntartására egy kisebb település képtelen, ugyanakkor amennyiben ezt központi támogatásokból mégis megtehetné, valószínűleg a legtöbb esetben óriási pazarlás történe. Ez nem válhat általános gyakorlattá, hiszen finanszírozhatatlan, egyes konkrét, kiemelten fontos esetekben azonban biztosítható e célra is külön forrásokat a kormányzat. **A jelenlegi rendszer nyújtotta megoldás a települések társulásaiban megvalósuló beruházások, a közösen üzemeltetett szolgáltatások rendszere.** E partnerségi rendszer képe (a magán – vállalkozói és lakossági – kezdeményezések és erőforrások bekapcsolása mellett) rajzolódik ki R.J. Bennett víziójából, a 31. oldalon. A társulások rendszere azonban **csak nagyon lassan alakul ki, és rengeteg a kudarc és a bizalmatlanság.** A háttérben minden esetben az 1960-as – 1970-es évek járásainak, társközségeinek rémképe lebeg. **Ebben az esetben** nem a lakosság, a fogyasztók döntései szervezik át a szolgáltatást, hanem **az önkormányzatok - túllépve rövidtávú, vélt vagy valós érdekeiken - képesek egyezsége jutni, és a közös üzemeltetést tartósan megoldani.** Láthattuk a „Nagyvárosi igazgatási dilemmák” című fejezetben (33. oldal), hogy például London esetében ma is részben ilyen szerveződésekre épül az ellátás.

A közigazgatás és a helyi feladatellátás reformja értelemszerűen szorosan összefonódott. 1990 óta szinte minden kormány megpróbálta kivenni a részét a közigazgatási reformból (lásd, pl. az 1100/1996, 1052/1999, vagy az 1057/2001-es kormányhatározatokat) összességében azonban az intézkedési szándékok sorsára és a tényleges intézkedések tartalmára abszolút mértékben rányomta a bélyegét az a fura, hullámszerű hatású logika, amely alapján maga a politika működik. A Miniszterelnöki Hivatalban 1999-ben (1052 / 1999 kormányhatározat) megindult annak a részletes kidolgozása, hogy mely feladat hogyan látható el optimálisan. Egyik útja lehetne a jelenlegi közigazgatási rendszer érintetlenül hagyása mellett a települési integrációk ösztönzése, egyes esetekben kötelező társulások előírása. Somlyódy Edit nemrégiben megjelent munkájában részletesen foglalkozik az önkormányzati integrációk kérdésével, hazai és nemzetközi tapasztalataival. Az integráció lehetséges okaként a szükségszerűséget és a célszerűséget emeli ki [S.P.E 2003. pp. 13-16.]. Megemlíti olyan esetet, amikor az önkormányzatok képesek lennének önállóan ellátni feladatukat, de azt a „közérdekkel” ellentétes módon teszik (zöldterületek felparcellázása a nagyvárossal szomszédos területeken). Ilyen esetekre lehet megoldás **a kötelező társulás** (vagy elkülönült felettes hatóság) intézménye. Más úton járt a kormányzat, amikor megoldást keresett a helyi feladatellátás optimalizálására az 1052 / 1999 kormányhatározatban megfogalmazottak szerint: **a települési feladatkörök differenciálásának módját és technikáját** különböző településkategóriák szerint kereste. Ezzel bizonyos mértékig átlépett a helyi és területi feladatellátás dilemmáján. Valójában ezek az erőfeszítések 1999-2001 között holtpontra jutottak, talán azért, mert nem kerülhették volna el a helyi hatáskörök sérelmével járó helyi döntések korlátozhatóságát. Bár a helyi hatáskörök rendezése meglehetősen égető kérdés, a megoldás évek óta húzódik. A probléma elsősorban az, hogy egyszerre érvényesül például az éves költségvetések keretében biztosított támogatásokban a kistépülési szolgáltatások fenntartásának és a hatékony feladatellátás érdekeinek képviselete, amelyek egymást kioltó, egymásnak ellentmondó szándékok. A magyar politika számára egyelőre feloldhatatlannak tűnik a dilemma. 2002-03-ban már félig-meddig a nyilvánosság előtt folytatódott a közigazgatási és finanszírozási reform vitája. A 2003-ban megszületett reform-tervezetek [BM IDEA Munkacsoport 2003, 2003.a és 2003.b] egyszerre operálnak a szolgáltatások új, hatékonyabb ellátásra képes szintre helyezésével, és a (kötelező) ormányzati integrációkon keresztüli ellátás intézményével. Mint azt a korábbi fejezetekben is jeleztem, az elképzeléseket egyelőre nem érzem teljesen kiforrottnak, és úgy látom, nagyon komoly akadályokat kell leküzdenie annak, aki meg akarja azokat valósítani.

4.2 HELYI ÉS KÖZPONTI FORRÁSOK A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK FINANSZÍROZÁSÁBAN⁶³

Az 1990-es évek elején, az új önkormányzati rendszer kialakulását követően az állami támogatás döntően az állandó népesség száma után járt. Ezen körülmények között nehezen jutottak az önkormányzatok az intézményeiket igénybe vevő, nem helyi lakosok utáni normatívákhoz. E rendszer tehát alig kezelte a spill over hatás következményeit, ami a városkörnyékeken, valamint Budapesten a kerületek között okozott különösen nagy gondot. A finanszírozási rendszer megreformálásának első lépéseiben az állandó népesség száma helyett **az ellátottak számát kezdték figyelembe venni**, majd 1996-97-ben fordulat következett be e tekintetben: a normatívák jelenleg már **külön támogatásban részesítik az önkormányzatokat, amennyiben szerződéses módon közösen tartanak fenn intézményeket**, 1997-től pedig már **a bejáró ellátottak után is külön támogatás jár**. A helyi óvodát használó, nem helyi gyerekek után például fejenként 9 000 Ft (1997) kiegészítő forrás illeti meg a működtető önkormányzatot. Ezzel az intézkedéssel a korábbi évek konfliktusai részben feloldódtak. Fennmaradt azonban az, hogy az önkormányzatok külső forrásai, vagyis a központi támogatások és a közvetlen lakossági, felhasználói hozzájárulások, az intézmények saját bevételei nem elegendőek e feladatok ellátására. A 9. tábla jól mutatja, hogy 1993 óta folyamatos a deficit, amely egy tartósan 3-400 Mrd Ft-os szintet ért el⁶⁴.

Mindenképpen élesebben vetődik fel ez a kérdés a város és a környező települések kapcsolatában, hiszen ezer szállal egymáshoz kötődő településekről van szó. Nehezíti a helyzetet, hogy a jelenlegi, meglehetősen bonyolult támogatási rendszert, illetve az általa teremtetett érdekeltségeket nehéz átlátni. A budapesti agglomerációban több település minden eszközt megragad, hogy odacsábítsa a fővárosból kiköltözni kívánó népességet. Ilyenek például Telki, Budajenő vagy a pesti oldalon Veresegyháza, Szada. Ugyanakkor vannak olyanok is, amelyek igyekeznek mindent elkövetni a népességáradat elkerülése érdekében (pl. Budakalász). Ezek a települések gyakran a hagyományos épített környezet megóvására törekednek, de például vállalkozások odacsábításával ők is megpróbálják kedvező fekvésüket költségvetési kiegészítő forrásokra konvertálni. A főváros egyelőre kívár, és közben megpróbálja tartalékait mozgósítani. *Valószínűleg nem állunk messze a valóságtól, hogyha azt állítjuk, hogy a települések fenti politikája mögött nem racionális, végiggondolt gazdasági megfontolások húzódnak meg, sokkal inkább egy irracionális félelem vagy éppen a növekedés fetiszizálása húzódik meg.*⁶⁵

Az állami támogatások deficitje, vagyis a helyi kiegészítő források szükségessége nagyon sok összetevőtől függ. Illés Iván [I.I. 1994.] részletesen elemzi a települések költségvetésére gyakorolt hatását. A szerző 1992-es adatokon elemezte részleteiben a működési kiadásokat. A mi vizsgálatunk szempontjából is fontos megállapítás, hogy az egy főre eső kiadások a települések mérete szerint progresszíven nőnek. A fővárosban és a megyei önkormányzatoknál a legrosszabb a helyzet. Ennek oka a tanulmány tanúsága szerint, hogy leginkább a kórházi működés finanszírozása deficitese, a társadalombiztosítástól átvett források továbbra is - az 1990-es éveket megelőző rendszerre jellemző - bázisfinanszírozás szerint működnek. Az oktatás területén országosan mintegy 70%-os, az egészségügyben pedig 80-85%-os fedezettséget állapít meg a működési kiadások és a központi források (normatívák, illetve TB-től⁶⁶ átvett összegek) összehasonlításával. Újabban e témával foglalkoztak: Herman, Z. 1999, Herman, Z et al, 1999.

⁶³ A fejezetben felhozott példák többségében az 1990-es évekből Budakalászáról származnak. Azért döntöttünk e mellett a példa mellett, mert a fejezetben foglaltak egy-egy település feladatellátásának és gazdálkodásának alapos ismeretét igénylik. Ez nem azt jelenti, hogy a feltárt összefüggések nem általánosíthatóak, viszont azt igen, hogy ilyen mélységű adatokhoz nehéz hozzájutni. A fejezetben megjelenő komlói példa is általánosabb problémát kíván szemléltetni. Miközben tisztában vagyok vele, hogy Komló kívül esik a vizsgált térségen, egyes kijelentések megfogalmazásához a helyi viszonyoknak az általánosnál lényegesen mélyebb ismeretére van szükség.

⁶⁴ 2001-es értéken számolva.

⁶⁵ Az önkormányzati stratégiákat elemzi részletesebben: Dövényi Z. et al., 1998 és Dövényi Z. – Kovács Z., 1999.

⁶⁶ Ma APEH Egészségügyi Pénztár

9. TÁBLA: Az önkormányzatok saját forrásai a helyi közfeladatok működtetésében

	1991	1995	1999	2000	2001
Nominál értéken, Mrd Ft					
A. Központi működési források	240	411	606	611	692
B. Intézmények bevételei	42	80	195	179	178
C. Működési kiadások	284	564	1 075	1 130	1 195
2001-es értéken, Mrd Ft					
A. Központi működési források	1 215	905	725	666	692
B. Intézmények bevételei	213	175	233	195	178
C. Működési kiadások	1 437	1 242	1 286	1 232	1 195
Önkormányzati hozzájárulás mértéke [(C-(A+B))]	9	162	328	371	325
Önkormányzati hozzájárulás aránya [(C-(A+B))/C], %	1%	13%	26%	30%	27%

Forrás: BM Önkormányzati Gazdasági Főosztály, márc. – ápr.

Megjegyzés: 2001 tervezett számok

10. TÁBLA: Budakalász néhány közintézményének finanszírozási mérlege

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	Tény				előzetes	Terv
ÓVODÁK						
Normatívák, M. Ft	5,7	7,9	7,9	8,2	17,9	23,2
Intézmények bevételei, M. Ft	1,1	2,1	2,4	2,9	4,2	6,5
Működési kiadások, M. Ft	19,3	25,5	28,3	32,9	40,9	40,0
Deficit, %	-65,1	-60,9	-64,0	-66,2	-46,0	-25,6
ISKOLA						
Normatívák, M. Ft	29,9	32,5	31,7	30,9	43,1	53,8
Intézmények bevételei, M. Ft	1,7	1,9	2,9	3,3	5,5	5,2
Működési kiadások, M. Ft	36,1	52,6	61,7	76,2	84,9	89,5
Deficit, %	-12,4	-34,4	-43,9	-55,1	-42,8	-34,0
BÖLCSŐDE						
Normatívák, M. Ft	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3
Intézmények bevételei, M. Ft	0,5	0,4	0,5	0,7	0,8	1,1
Működési kiadások, M. Ft	4,5	6,2	6,0	7,2	9,1	9,7
Deficit, %	-66,0	-93,4	-91,8	-90,9	-90,8	-65,5

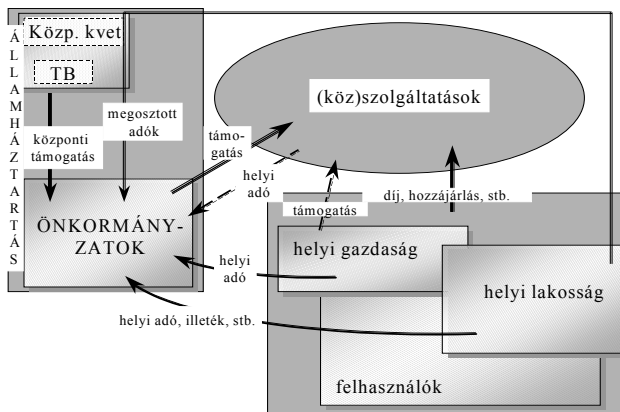
Forrás: Budakalász Polgármesteri Hivatala

Egy konkrét település példája (vö. 10. tábla) jól illusztrálja a helyzetet egy közepes község esetében. Budakalász 3 óvodát, 2 iskolát és egy bölcsődét tart fenn. Az intézmények így sem bírják a dinamikusan fejlődő, 1997-ben mintegy 8 000 és 2000-re 9 000 főt meghaladó lakosságú település ellátását. A működési finanszírozásához 1994-97 között már saját rendszeres, működésre fordítható jövedelmein túl a fejlesztésre fordítandó tőke- és privatizációs jövedelmeihez kellett nyúlnia, ez azonban rövidtávon is komoly gondokat okozhat a településnek, hiszen ebben a formában a jövőjét fel. A település költségvetésének egyensúlyát a város akkori vezetése a Cora áruház megjelenésétől, helyi adóbevételeitől várta.⁶⁷ Utóbb a kapcsolat megszakadt a város irányításával, így nem rendelkezem tényadatokkal a beruházás hatásáról, de tény hogy 2000-ben a polgármester éppen egy másik bevásárlóközponttal kapcsolatos botrány következtében kényszerült lemondásra. Budakeszin a település vezetésének szintén rá kellett döbbeni, hogy **kiemelt lakóterületi státusa, a**

⁶⁷ A helyi adók és ezen belül az iparüzési adók szerepéről a budapesti települések gazdálkodási stratégiáiban bővebb elemzést ad: Keresztély K. – Gimesi J., 1999.

jó anyagi helyzettel rendelkező bevándorlók nem elegendőek a város működőképességének fenntartásához. [Sóoki T. G. 2000.] Ennek okai, mint láttuk, hogy a helyi lakosság alig adózik.

A költségvetés bevételei esetében többé-kevésbé pontosan meg lehet határozni, hogy egy-egy bevételi tétel mennyiben és hogyan függ a vándorlásoktól. Az egyes forrástípusok esetében könnyen eldönthető, hogy újabb cégek beköltözése mekkora bevétel-növekedést hoz, vagy hogy a bejáró, de nem helyben lakó diákok után mekkora normatíva jár. A költségvetés kiadási oldalán mindenképpen összetettebb, többnyire nem lineáris ez a kapcsolat. Például egy diák megjelenése nem növeli arányosan az oktatási kiadásokat vagy konkrétan az intézmény fűtési költségeit, míg egy meghatározott számú új diák jelentkezésével már magát az intézményt is bővíteni kell, illetve a diákok elvándorlása sem csökkenti azonnal arányosan a kiadásokat, sőt - tekintettel a finanszírozás normatív fejkvóta jellegű rendszerére - ilyen esetben nagy valószínűséggel az önkormányzati önrész növekedésével kell számolni. Vagyis elvileg akkor járnának jól az önkormányzatok, ha összehangolnák meglévő kapacitásaik kihasználását. Erre tudomásom szerint sehol sincs példa, bár egyes esetekben léteznek speciális ellátási szerződések, mint például a közoktatási szerződés. A gyakorlat azt mutatja, hogy az intézmények maguk ragadnak meg minden eszközt annak érdekében, hogy jobb kihasználtsággal működjenek, tekintettel arra, hogy az önkormányzatok a lehető legteljesebb mértékben igyekeznek veszteségeik áthárítására, amit másrésről a vizsgált pénzügyi helyzetük indokol.⁶⁸



8. ÁBRA: A helyi gazdaság modellje

A helyi közszolgáltatások modellje (8. ábra) azt szemlélteti, hogy a helyi közszolgáltatások finanszírozása döntően a helyi költségvetésen keresztül történik. A közszolgáltatásokat végző intézményekhez, önkormányzati cégekhez közvetlenül befolyó díjak, támogatások bizonyos esetekben megjelenhetnek az önkormányzat költségvetésében. Sok településen a kiskincstári rendszer bevezetésével az intézmények meglévő bankszámláit is megszüntették, ha egyáltalán volt önálló számlavezetésük. A nem nyereséges helyi közszolgáltatások támogatása, függetlenül az ellátás szervezeti kereteitől, szintén megjelenik a helyi költségvetésben.

⁶⁸ Hasonló okoktól vezérelve Komlói középiskoláinak vezetői bemutatóközöket tartanak a környék általános iskoláiban, promóciós anyagokat készítenek potenciális diákjaik számára. Kevésbé pozitív példa az, hogy óvodák a gyerekek iskola-érettségével manipulálva tartják őket vissza az általános iskolából, amivel az önkormányzat közvetítését igénylő ellentéteket robbantanak ki.

1.1 BUDAPEST ÉS AZ AGGLOMERÁCIÓ

A főváros helyzete már a XIX. század második felének gazdasági fellendülése óta meglehetősen sajátos volt az országban, amit tovább erősített az 1873-as városeyesítés. A **Budapest körüli agglomerációnak a XIX-XX. század fordulóján megindult kialakulása okaként** több szerző⁷¹ egybehangzóan emeli ki, hogy **a gyorsan növekvő főváros nem bírta a bevándorló népesség ellátását**: a vidékről a fővárosba igyekvők itt találtak olcsóbb lakásokat (lakbérek, telekárakat), és a közterhek is kisebbek voltak, ugyanakkor a fejlődő tömegközlekedés lehetővé tette a napi ingázást. Beluszkyék kiemelik azt is, hogy ezen települések közül több új település volt, némelyik falvak külterületéből szakadt ki.

1950-ben megvalósult a várost körülölelő településeknek a fővároshoz csatolása, ami már hosszabb ideje napirenden volt.⁷² Az 1950-es városeyesítés keretében politikai okokból a "munkás-külvárosokat" csatolták a fővároshoz, és nem csatolták a fővároshoz azokat a településeket, amelyek, bár ugyanolyan mértékben voltak szerves részei a budapesti élettérnek, a politikai szempontoknak nem feleltek meg. [György P. 1993.] Ilyen Budakalász vagy Budakeszi, amelyeknek a lakossága már akkor is jelentős arányban a fővárosban talált munkát. Beluszky és Sikos véleménye némileg eltér György Péter álláspontjától. Szerintük többé-kevésbé a valódi agglomerációt csatolták a fővároshoz, bár tényként ismerik el, hogy maradtak az új közigazgatási határon kívül is olyan települések, amelyek már a századforduló óta Budapest vonzáskörzetébe tartoztak. A kívül maradók jellemzője lehetett, hogy még nem teljesen agglomerálódtak, a vasútvonalak mentén távolabbi településekből jártak a fővárosba dolgozni, illetve néhány település (Budaörs, Vecsés, Solymár vagy Budakalász) önálló munkahelyekkel, kiszolgáló ipari telephelyekkel rendelkezett. A főváros új határának meghúzásával párhuzamosan jelentős akadályokat léptettek életbe a Budapestre történő beköltözéssel szemben. A következmény **a főváros** immár új **határain kívül fekvő településeknek az 1960-as évektől bekövetkező robbanásszerű növekedése**. A nagyvárosok fejlődésének dinamizmusa részben összefügghet a fővárosba való beköltözés korlátozásával is. Ezt támasztja alá Beluszky Pál és Sikos T. Tamás megjegyzése is. Szerintük **az 1950-es évek végére a fővárosi munkaerő-tartalékok kiapadtak**, és az évi mintegy 15 ezer bevándorló nem fedezte a szükségleteket.

Míg Budapestén már az 1960-as években csökkent az ipari termelés, az agglomerációban csak 1975 után. A térségre vonatkozó ipartelepítési tilalom⁷³ után elsősorban rekreációs és infrastrukturális (kórház, raktározási, stb.) tevékenységek telepednek meg. Ez az az időszak, amikor **lelassul az agglomeráció növekedése, hogy az 1990-es években kapjon új lendületet** (vö. 10. ábra). Beluszkyék már viszonylag korán (az 1970-es évektől) megkülönböztethetőnek vélik a mindenekelőtt **a budai oldal településeit jellemző, a fővárosból történő kivándorlás általi növekedést**, és az inkább **a pesti oldalt érintő, az ország más vidékeiről történő bevándorlás általi növekedést**. A nyugati világban hagyományosan szuburbanizációnak nevezett folyamat, amely a Duna menti és a budai hegyvidéki településeket jellemző jelenség, új a magyarországi urbanizációban⁷⁴. **Az 1990-es években ismét felgyorsuló népességkiáramlást a szakértők** (pl. Herman Kok, Kovács Zoltán, Tosics Iván, Schuchmann Péter) különböző okokra vezetik vissza. Talán a legfontosabb okok között kell megemlíteni **bizonyos rétegek igényét a jobb lakhatási**

⁷⁰ Statisztikai adatok alapján néhány, a KSH által lehatárolt agglomerációra megadott adat esetében, illetve a települési szinten közölt adatok esetében azok egyenkénti összeadásával lehet sajátosan az agglomerációra vonatkozó információkat begyűjteni. A közigazgatási információk esetében még nehezebb a helyzet, mert közigazgatási értelemben az agglomeráció nem létezik, így például a megyei önkormányzat agglomerációs tevékenysége szinte elkülöníthetetlen.

⁷¹ pl. Gyáni G., 1993.; Beluszky P.-Sikos T.T.: 1982.

⁷² XXVI / 1949-es törvény

⁷³ Az ÉVM speciális engedélyéhez kötötték a főváros vonzáskörzetében az ipari üzemek telepítését és fejlesztését.

⁷⁴ Annak ellenére, hogy a magyar szakirodalom megkülönbözteti a „nyugati” típusú szuburbanizációt, amelynek során módosabb rétegek hagyják el a várost, az „egyszerű” agglomerálódási folyamatot, amelynek keretében a városi szegények keresnek olcsóbb lakásokat, vagy a falusi, korábban elsősorban mezőgazdaságban foglalkoztatottak keresnek új munkahelyet a városban, és költöznek a város környékére, a II. fejezetben „Településelméletek” címen tárgyalt elméletek egyike sem zárta ki a szuburbanizáció fogalmából az utóbbi folyamatot, vagyis a szegényebb társadalmi rétegek vándorlását.

körülményekre, amit Budapest határain belül nem tudtak volna megfizetni, **a felszabaduló lakáspiacot és a növekvő telekkínálatot**. Ez utóbbi két elem esetében két nagyon fontos tényező is kapcsolódik a rendszerváltáshoz: **a bérlakás-privatizáció**, amely gyakorlatilag már az 1980-as évek végén elindult, és fizetőképes keresletet biztosított az akkor még lényegesen drágább budapesti lakások Budapest-környékire váltásával, valamint **a földkérpótlás**, amely jelentős mennyiségű telekkínálatot eredményezett. Mindkét intézkedés olcsón biztosított vagyont viszonylag jelentős számú lakos számára, akik közül sokan úgy könnyíthettek anyagi helyzetükön, hogy pénzzé tették a frissen megszerzett tulajdont, vagy olcsóbb ingatlanra cserélve csak részlegesen élték fel vagyonukat (napi ingázásban – távolságban, időben –, vagy minőségben rontva saját korábbi helyzetükön), és lényegében ezáltal biztosították hosszabb-rövidebb időre életszínvonaluk fenntartását az 1990-es évek elejét jellemző gazdasági átalakulás és recesszió közepette. A lakások esetében ez a folyamat viszonylag jól nyomon követhető volt. Lassan zajlott és a kutatónak azt a hipotézisét látszik megerősíteni, hogy itt is a lépcsőzetesség érvényesült, hogy nem a belvárosi lakásokat értékesítők költöznek közvetlenül az agglomerációba, sokkal inkább egy láncszerű jelenségről van szó. Az új **önkormányzati rendszer**⁷⁵ két úton segítette az agglomeráció erősödését: az első, közvetett hozzájárulás **az infrastruktúra-beruházások beindítása** volt, míg a másik az esetlegesen **támogató helyi politika** lehetett. Az infrastrukturális beruházások jórészt központi forrásokat vettek igénybe és többnyire lakossági közreműködéssel, önkormányzati szervezésben valósultak meg. Az önkormányzatok attitűdjeinek összefoglalására tett kísérletet Dövényi Zoltán, Herman Kok, Kovács Zoltán és Tosics Iván több munkájában.⁷⁶ Négyféle politikai hozzáállást különböztetnek meg: ellenséges, közömbös, támogató és szélsőségesen támogató. Tény ugyanakkor, hogy a helyi politika akadályozhatja, de nem állíthatja le a folyamatot. Kibocsátói oldalon az 1990-es évek végén, a 2000-es évek elején elsősorban **a város-rehabilitációval** összefüggésben figyelhető meg a város belső, szlömös területein az elszegényedett, marginalizált lakosság kiköltözésének elősegítése kedvezményes vagyonszármazással, és így **a szociális és közbiztonsági probléma** többé-kevésbé tudatos **exportálása** a környező területekre.⁷⁷

1.2 A BUDAPESTI TÉRSÉG NÉPESSÉGÉNEK ÖSSZETÉTELE⁷⁸

Budapesten 2001-ben a népszámlálás szerint 1 775 ezer fő lakott, Pest megyében 1 081 ezer, és ebből 670 ezren, vagyis 62% lakott a KSH által lehatárolt budapesti agglomerációban. A legfontosabb – bár közismert tény, hogy **az elmúlt évtizedben Pest megyében, de különösen a budapesti agglomeráció településein nőtt a népességszám, míg Budapesten csökkent** (11 tábla). Az is látható, hogy az általános népességcsökkenés ellenére **a főváros külső pesti kerületeiben, mindenekelőtt északon pozitív volt a vándorlási egyenleg**.⁷⁹ Összességében a két népszámlálás között **a belső gyűrű kerületei veszítették a legtöbb lakost (76-77 ezer fő), ám arányát tekintve a belső-adminisztratív kerületek népességének csökkenése volt a legjelentősebb** (ez utóbbiaké 30%-kal, az első csoporté pedig mindössze 19%-kal csökkent). Az úgynevezett adminisztratív kerületek jelentős népességvesztésében minden bizonnyal szerepet játszott az is, hogy ezekben a kerületekben lehetett a legnagyobb mértékű a lakások irodává alakulása (átalakítása, a funkcióváltás), hiszen itt lehetett a legnagyobb mértékű hasznót realizálni az önkormányzattól

⁷⁵ vö. 28. oldalon „Az önkormányzatok helye a közigazgatás hazai rendszerében” fejezet

⁷⁶ Pl. Dövényi, Z. et al., 1998., Dövényi, Z. – Kovács, Z. 1999., Kok, H. - Kovács Z. 1998., Tosics, I. 1998.

⁷⁷ Erre a rendkívül ellentmondásos jelenségre saját kutatásaim kapcsán figyeltem fel, de hasonló jelenségekről számol be ifj. Erdősi Sándor és Tosics Iván is [E.S.-T.I. 2000.]

⁷⁸ A fejezetben használt területi beosztás: Budapest: Budai zöld: 2, 12. kerület; Belső adminisztratív: 1, 5. kerület; Belső gyűrű: 6, 7, 8, 9, 10. kerület; Pesti átmeneti: 13, 14, 19. kerület; Budai átmeneti-külső: 3, 11, 22. kerület; Pesti külső-észak: 4, 15, 16, 17. kerület; Pesti külső-dél: 18, 20, 21, 23. kerület; Az agglomeráció: 1 Észak, 2 Kelet, 3 Dél, 4 Délnyugat, 5 Nyugat, 6 Északnyugat a KSH besorolás szerint (lásd pl. Pest megyei statisztikai évkönyvek, pl. 1999-es).

⁷⁹ Szemben az előző fejezetekkel, ahol a vándorlás a KSH által publikált vándorlási adatokon alapult, ebben a fejezetben a népességszám alapján visszaszámolt értékeket adom közre. Egyik nagyon fontos különbség, hogy így kerületenként van olyan vándorlási mutató, amely tartalmazza a Budapestet elhagyókat is.

megvásárolt bérházak eladásával. A vándorlási mutató mellett ugyanakkor a természetes szaporodás is e kerületekben alakult a legkedvezőtlenebbül, ami az idősebb populáció más kerületekénél nagyobb arányára utal. A teljes időszak tekintetében Budapesten egyedül a már jelzett pesti külső kerületek helyzete stabil – stagnál az időszak egészét tekintve (vö. 10. ábra). Az adatok részletes elemzése azt mutatja, hogy e kerületcsoportok esetében is az évtized első felében inkább népességnövekedés, míg a második felében inkább csökkenés történt. Mindenképpen figyelemre méltó, hogy a budai zöld kerületek népessége is jelentős mértékben csökken. E kerületek esetében nem lehet eltekinteni attól a tényről, hogy ezeknek a kerületeknek ugyanúgy vannak sűrűn beépített, városias részei, amelyek a legtöbb tekintetben inkább az adminisztratív, illetve a belső kerületekkel mutatnak rokonságot, míg a kerületek más részei elegáns villanegyedek és kiemelt családi házas övezetek. Végeredményben tehát **a decentralizációs folyamat, ami végbemegy a város és a környező települések között, megfigyelhető a városon belül is**, pl. a kerületek közötti vándorlás alapján: a sűrűn lakott kerületek népessége csökken, míg a ritkábban lakottaké növekszik⁸⁰.

Az agglomerációban a legdinamikusabbnak a déli és észak-keleti szektor bizonyult. E két terület népességnövekedésétől ugyanakkor alig marad el a nyugati és a keleti szektor növekedése, elmarad viszont az északi és a dél-keleti szektoré. Ez utóbbi népességnövekedése is meghaladja azonban az országos mértéket, amely nemhogy növekedést, hanem csökkenést mutatott a vizsgált időszakban. Az évtized eleje óta végbement népességváltás során a pesti térségek valamivel lassabban növekedtek, mint a budaiak. A legtöbb lakost a déli térség vonzotta, amely a legnagyobb és az egyik leggyorsabban növekvő szektora az agglomerációnak.

11. TÁBLA: A budapesti térség néhány népmozgalmi adata

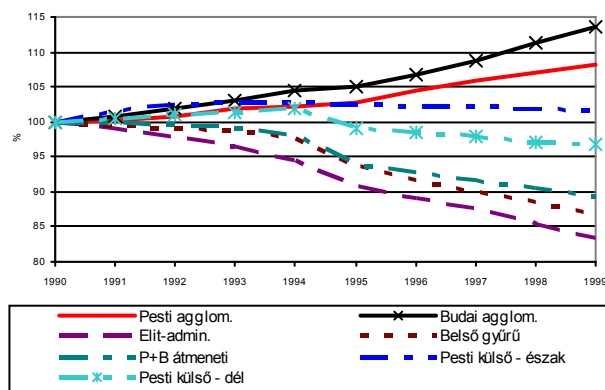
	Terület km ²	Lakónépesség			Term. szap.		Vánd. egyenl.		Lakásállomány	
		1990 e. fő	2001 e. fő	Válto- zás*	1990-2001 e. fő	e. főre*	1990-2001 e. fő	e. főre*	2001 e. db	'90-'01 vált.*
Budai zöld	63	179,3	154,0	-14%	-14,4	-80,6	-17,5	-97,6	78,7	+6%
Belső adminisztratív	6	78,7	54,9	-30%	-9,0	-114,1	-13,1	-167,0	35,8	-1%
Belső gyűrű	56	410,0	333,6	-19%	-33,6	-82,0	-39,5	-96,4	167,3	-1%
Pesti átmeneti	41	347,5	301,6	-13%	-25,3	-72,9	-23,2	-66,7	149,5	+3%
Budai átmeneti – külső	107	376,8	326,7	-13%	-18,2	-48,4	-32,0	-85,0	149,1	+69%
Pesti külső – észak	134	345,8	339,5	-2%	-14,8	-42,8	16,6	48,1	136,6	+8%
Pesti külső – dél	117	278,7	263,3	-6%	-11,7	-41,9	-0,4	-1,4	107,6	+6%
Budapest együtt**	525	2 016,8	1 775,2	-12%	-127,1	-63,0	-109,1	-54,1	852,8	+4%
Északi szektor	238	99,1	111,7	+13%	-1,7	-17,6	10,9	110,4	37,5	+6%
Keleti szektor	345	87,0	102,6	+18%	-1,7	-19,6	16,4	188,4	41,7	+41%
Dél-keleti szektor	317	81,9	92,5	+13%	-2,2	-26,3	9,6	116,7	32,6	+12%
Déli szektor	366	142,4	173,2	+22%	-0,0	-0,3	26,5	186,1	71,3	+42%
Nyugati szektor	304	62,9	75,2	+20%	-0,4	-5,8	9,6	153,1	33,3	+49%
Észak-nyugati szektor	472	93,6	114,4	+22%	-0,7	-7,1	20,4	218,0	56,6	+76%
Agglomeráció együtt	2 043	566,8	669,6	+18%	-6,7	-11,8	93,4	164,8	272,9	+38%
A szűkebb értelemben vett budapesti trs.	2 568	2 583,4	2 443,2	-5%	-133,8	-51,8	-15,7	6,1	1 097,4	+11%
Pest megye összesen	6 394	949,7	1 080,8	+14%	23,2	-24,4	123,8	130,4	506,2	33%
Központi régió, tágabb budapesti térs.	6 918	2 966,5	2 856,0	-4%	-150,3	-50,7	14,7	5,0	1 358,2	17%

Forrás: Budapesti és Pest megyei Statisztikai Évkönyvek 1990-1999, Népszámlálás 1. Előzetes adatok, KSH 2001.

A területi egységek: vö. 49. oldal 78. lábjegyzet

Megjegyzés: * Az 1990-es adat bázisán számítva; A 2001-es népszámlálás előzetes adatai között szerepel egy külön adatsor, amely kerületekhez be nem sorolt egyéb változás útján bekövetkezett népességváltozást is tartalmaz ezért nem azonos a kerületi népesség összessége a „Budapest soron között népességgel”

⁸⁰ A városon belüli népesség átrendeződését nem lehet ennyire egyszerűen kezelni, mert maguk a kerületek is rendkívül összetettek, és Budapest sajátos szerkezetéből következően egyes övezetek alacsony népsűrűsége takarhat ipari, közlekedési stb. területhasználatot, amelyek általában nem alakulnak át családi házas övezetké. A fenti megjegyzés a belső területeken belüli laksűrűség csökkenésével párhuzamosan az átmeneti, ritkább beépítésű lakóterületek mind sűrűbb beépítésére, és egyes külső, alig vagy egyáltalán nem lakott területek, zöldövezetek beépítésére utalt.



10. ÁBRA: Népeségyszám-változás Budapesten és az agglomerációban, 1990-99

Magyarázat: Budapesti övezetek: Elit-adminisztratív – 1., 2., 5. és 12. ker.; Belső gyűrű – 6-10 ker.; P+B átmeneti – 3., 11., 13., 14. és 19. 22. ker.; Pesti külső - Észak – 4., 15.- 17; Pesti külső - Dél – 18., 20., 21. és 23. ker.

Forrás: A KSH megyei évkönyvei alapján

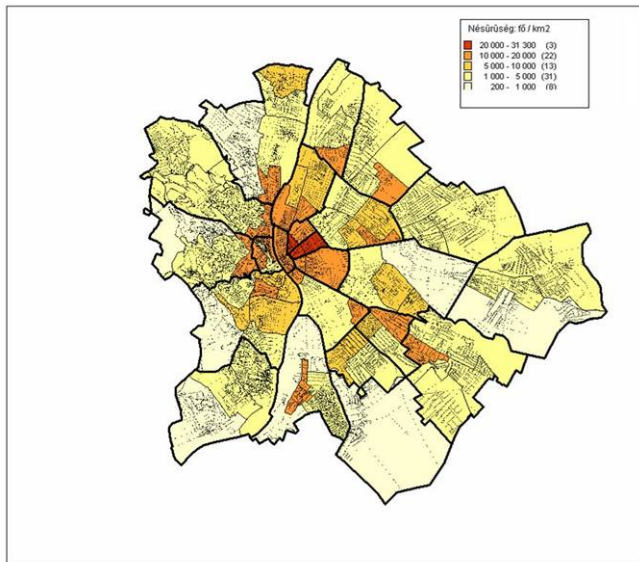
A budapesti térség demográfiai folyamatai⁸¹ részben beleilleszkednek az országot átlagosan jellemző folyamatokba (népeségfogyás, szuburbanizációs tendenciák), részben rányomja a bélyegét, hogy az ország gazdasága, közigazgatása stb. szempontjából kiemelt övezetről van szó. **Magyarország népessége 1980 után kezdett el fogyni. Gyakorlatilag ezzel párhuzamosan kezdett el Budapest népessége is fogyni, bár a 1990-es évek első feléig valamelyest ellensúlyt jelentett a pozitív vándorlási mérleg.** 1991-ben már az állandó vándorlások egyenlege is negatív a város számára, és 1993-tól az összesített vándorlási mutatóra is ez igaz. Az agglomeráció népessége ezalatt inkább nőtt. Enyedi György már 1976-ban az ország egyik legdinamikusabb térségének minősítette a főváros körüli településgyűrűt (Enyedi, 1983). Ez azóta sem változott. **Az 1990-es években a fővárosi agglomeráción kívül gyakorlatilag nem lehet találni az országban olyan nagyobb, egybefüggő területet, amelynek népességszáma növekedett volna.**

A témával foglalkozó szerzők [Dövényi Z., Kovács R., Kovács Z., Tosics I., stb.], szinte kivétel nélkül arra koncentrálnak, hogy *Budapest mind jelentősebb népességvesztéseget könyvelhet el Pest megyével szemben* (vö. 14. ábra), és *gyakorlatilag senki nem tanulmányozta e folyamatot a térség egésze, a Központi Régió szemszögéből.* A Berg és szerzőtársai által konstruált, közismert modell szempontjából ugyanakkor már nem kizárólag a város és környéke, de a térség egésze (FVT, vagyis „funkcionális városi térség”) és az ország fennmaradó része közötti kapcsolatok is érdekesek, *ennek alapján lehet minősíteni a folyamat jellegét.* Valójában ez az a szemléletmód, amely az önkormányzatok szuburbanizációs egyenlegnek vizsgálatában és az esetleges megoldások keresésében is szemléletváltást hozhat.

A vándorló népesség száma 1990 és 1999 között országosan fokozatosan 475 ezerről 399 ezerre csökkent, de 2000-ben ismét 462 ezer főt regisztrált a statisztika. A budapesti térség migrációs mutatóinak tanulmányozása sok, eddig fel sem merült kérdést vet fel: amennyiben a három alapmutatónak⁸² az 1990-es évtizedre vonatkozó adatsorait vesszük szemügyre, három teljesen eltérő logikát követő folyamatot figyelhetünk meg (vö. 12. tábla).

⁸¹ Az előző fejezetben részben 2000-es és 2001-es adatokat is ismertettünk. Erre különösen a népességszámok változásának bemutatása miatt volt szükség. A továbbiakban a vándorlások és más, pl. jövedelmi mutatók változása esetében az 1999-es adatok zárják majd le az idősorokat, a folyamatok bemutatását. Ennek oka, hogy sok esetben nem is rendelkezünk frissebb adattal, másrészt az, hogy egy meghatározott ponton le kell zárni az elemzést, nem frissíthetők a végtelenségig az adatok. Ezekben az esetekben egy tízéves periódus bemutatásáról van szó, ahol egyetlen új adat nem módosíthatja lényegesen a megfigyelt összefüggéseket. Egyetlen kivételt azonban mégis tettünk: a Budapest és Pest megye közötti vándorlások esetében figyelembe vettük a legfrissebb adatot is. Erre az a magyarázat, hogy ez az adat végső soron a dolgozat központi kérdésével függ össze.

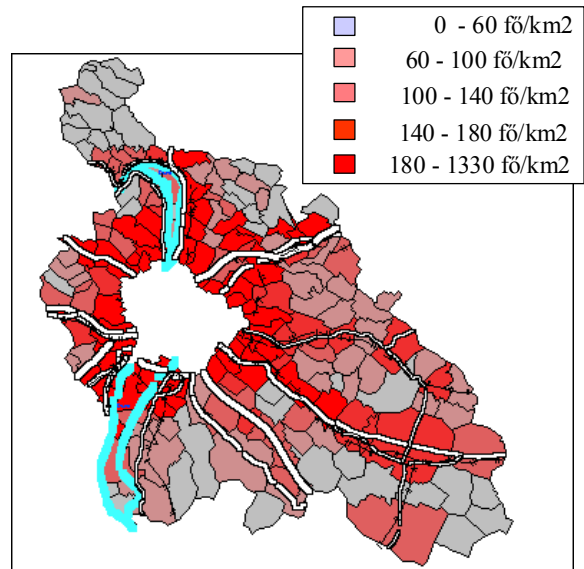
⁸² A Központi Régió vándorlási egyenlegét az ország fennmaradó részével érdemes két részfolyamat eredményeként vizsgálni: 1. Budapest és 2. Pest megye vándorlási egyenlege az ország fennmaradó részével szemben, a harmadik alapmutató pedig a két altérség egymás közötti vándorlása.



11. ÁBRA: A budapesti körzetek népsűrűsége

Forrás: KSH, 2000.

Módszer: Népsűrűség kvintilisek



12. ÁBRA: A települések népsűrűsége Pest megyében

Forrás: KSH, 2000.

Módszer: Népsűrűség kvintilisek

1.2.1 NÉPESSÉGMOZGÁS A BUDAPESTI TÉRSÉG ÉS AZ ORSZÁG MÁS RÉSZEI KÖZÖTT

A Központi Régió vándorlási mutatóinak ingadozásai lényegesen nagyobbak az országos értékek ingadozásánál. Pest megye népességszívó hatása az országnak a Központi Régió **kívül eső részeivel szemben állandó**, nem követi a Budapesttel szembeni dinamikát, és népességkibocsátása is állandó. Pest megye népességkibocsátása Budapesttel, és az ország fennmaradó részével szemben lényegében stagnál. **Budapest népességcseréjének egyenlege mind Pest megyével, mind az ország fennmaradó részével szemben gyors mértékben és ütemben romlik** (13. ábra). A főváros népességcseréje a két térségével nagyon hasonló görbét ír le, ám a hasonló görbék mögött **eltérő okok** húzódnak meg: **a Központi Régió kívüli területek** viszonylatában arról van szó, hogy **míg a fővárosba vándorlás gyorsabban csökken, mint az onnan elvándorlás**, addig **a Pest megyével szembeni mérleg** esetében **mindkét résztényező** (a fővárosba vándorlás mértéke és az onnan történő elvándorlás is) **Budapest hátrányára módosult** (12. tábla).

A fenti számok mindenképpen **igazolják, hogy Budapest és Pest megye vonatkozásában a népességmozgások alapján már szuburbanizációs tendenciákról beszéljünk**, de azt is jól mutatják, hogy **még semmiképpen sem következett be az a szakasz, amikor a várost övező gyűrű vonzereje egyértelműen erősebb lenne a városmagénál**. Más térségek, a FVT-n kívüli területek irányából pedig elhanyagolható a gyűrű szívóhatása. Vannak ugyanakkor olyan jelek, amelyek a főváros körüli gyűrűnek a fővároson kívüli területekkel szembeni funkciójának változására, a szívóhatás megjelenésére utalnak.⁸³ A migrációs görbék elemzése tehát azt mutatja, hogy **a Központi Régió aktívuma az évtized elejének adataihoz viszonyítva jelentősen csökkent**. A folyamatok időbeni kivetítése, előrejelzése az alábbi két forgatókönyv valamelyikét valószínűsíti: 1.) A Központi Régió az ország fennmaradó részével szembeni aktívuma a

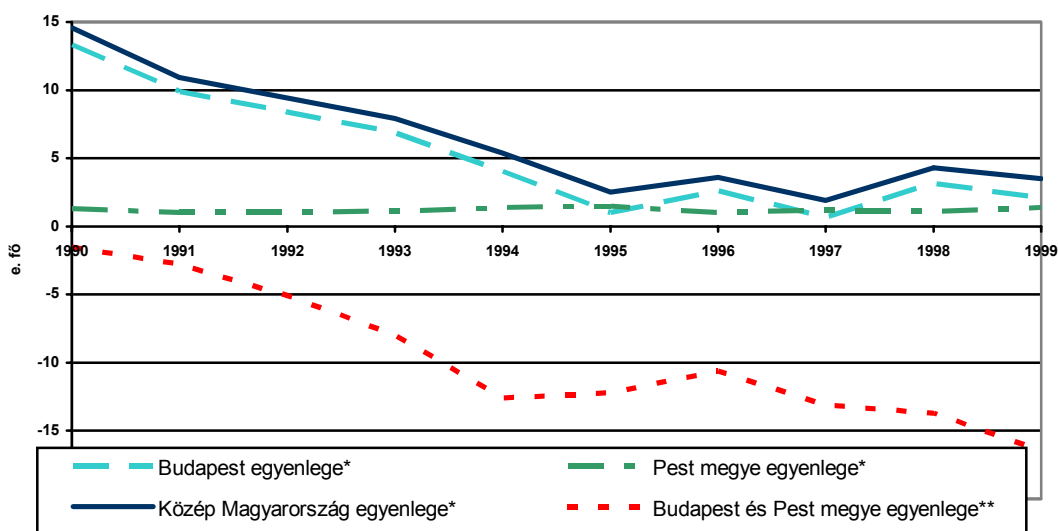
⁸³ A fenti elemzés a migrációs egyenlegek alapján készült. A 9 év összesített adatai azt mutatják, hogy még a Pest megye számára kedvezőtlenebb 2001-es népességszámokkal számítva is az egy lakosra számított odavándorlások mértéke valamelyest magasabb Pest megyében (258 fő / ezer lakos), mint Budapest esetében (226 fő / ezer lakos). Ugyanakkor Pest megyében alig kevesebb a régió kívüli területre való elvándorlás a bevándorlásnál, míg Budapest esetében megközelíti a 15%-ot a különbség. Tehát másképpen fogalmazva: nem egyszerűen Pest megye népességvonzó képességével, hanem inkább a népességmegtartó képességével van probléma.

jelenlegi szinten stagnál; 2.) az 1995-97-es mélypont után a Központi Régió az ország fennmaradó részével szembeni vándorlási aktívuma ismét lassú növekedésnek indul. A jelenleg rendelkezésünkre álló adatok tükrében ez attól fog függni, hogy a budapesti térség egy dinamikusabb gazdasági környezetben visszanyeri-e korábbi országos szerepkörét, vagy egy decentralizációs folyamat keretében középtávon (10-15 éves időszakban) a régióközpontok erősödése várható, mint új dinamikus fejlődési centrumoké (ahogy például Franciaországban Párizssal kapcsolatban remélik [Moreau, J. 1999]).

12. TÁBLA: A Központi Régió vándorlási forgalma 1990-99

(fő)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
A Központi régió alegségeinek vándorlási egyenlege az ország fennmaradó részével szemben										
Budapest										
Odavándorlás	62 172	47 768	44 586	40 967	30 610	35 106	37 506	34 434	36 059	31 918
Elvándorlás	48 900	37 910	36 177	34 109	26 594	34 063	34 907	33 724	32 892	29 818
Egyenleg	13 272	9 858	8 409	6 858	4 016	1 043	2 599	710	3 140	2 100
Pest megye										
Odavándorlás	29 281	25 052	25 781	26 173	24 407	27 508	29 137	29 600	30 876	31 336
Elvándorlás	27 960	24 046	24 789	25 110	23 023	26 029	28 144	28 447	29 791	29 957
Egyenleg	1 321	1 006	992	1 063	1 384	1 479	973	1 163	1 085	1 379
Központi Régió együtt										
Odavándorlás	91 453	72 820	70 367	67 140	55 017	62 614	66 643	64 034	66 935	63 254
Elvándorlás	76 860	61 956	60 966	59 219	49 617	60 092	63 051	62 171	62 683	59 775
Egyenleg	14 593	10 864	9 401	7 921	5 400	2 522	3 572	1 873	4 225	3 479
A Központi Régió belüli vándorlás egyenlege (Budapest nyeresége (+) / vesztesége (-) Pest megyével szemben)										
Budapestre	18 828	15 702	15 855	15 554	12 996	15 596	18 750	16 129	17 454	15 641
Budapestről	20 349	18 493	20 962	23 531	25 592	27 843	29 329	29 187	31 174	32 150
Budapest egyenlege	-1 521	-2 791	-5 107	-7 977	-12 596	-12 247	-10 579	-13 058	-13 720	-16 509

Forrás: KSH Statisztikai Évkönyvek 1990-99



13. ÁBRA: A Közép-magyarországi Régió külső és belső vándorlási egyenlege

Magyarázat: * vándorlások egyenlege az országnak a régió kívül eső részeivel; ** vándorlások egyenlege a régió két fő része között

Forrás: KSH Statisztikai Évkönyvek 1990-99

a.) *A központi régió vándorlási egyenlege 1990-99*

A Központi Régió egésze esetében a vándorlási egyenlegben a kibocsátó régiók, megyék⁸⁴ az észak-magyarországi és észak-alföldi elmaradottabb, illetve válság sújtotta régiók, mindenekelőtt Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye. E régiók az évtized elején 4 és fél - 6 ezer főt bocsátottak ki, az évtized közepére ez a mérték 1-2 ezer főre csökkent és 1995 és 1999 között ez utóbbi szinten hullámzott. A dél-alföldi, valamint a nyugat- és dél-dunántúli régió népesség-kibocsátása 700-1 200 fős szintről, 4-600 fős szintre, mintegy a felére csökkent. Egyedülállónak tekinthető az a helyzet, amely a budapesti térség és a közép-dunántúli régió viszonylatában immáron 1994 óta fennáll: (jelentős éves ingadozásokkal) átlagosan évi 800-1 000 főt veszít a főváros és Pest megye együttesen e térséggel szemben. A jelenség okainak felderítése mindenképpen mélyebb, speciális vizsgálatot igényel. Több jel mutat arra, hogy a közép-dunántúli térség bizonyos körzetei (mindenekelőtt a Pest megyével határos részek, tehát amelyek a hivatalosan lehatárolt agglomerációval is szomszédosak, illetve a Velencei-tó környéke) valójában a főváros agglomerációjába tartoznak.

Az 1990-es évtized során a Központi Régió két területi egységének a vándorlási forgalmában nem volt megfigyelhető olyan tartós folyamat, amely egy-egy konkrét térség esetében ellentétes irányú lett volna egymással⁸⁵: tartós negatív egyenleg - mindkét altérség esetében - csak a Közép-Dunántúllal szemben áll(t) fenn. Kimutatható egy átrendeződés a két terület vándorlási forgalommal kapcsolatos szerepében, amely átrendeződés a két térség népességvonzó szerepének változását tükrözi. Míg az évtized elején Pest megye vándorlási aktívuma elhanyagolható volt Budapestéhez képest, addig az évtized végére azzal teljes mértékben összehasonlíthatóvá vált. Az ok Pest megye népességforgalmának enyhe növekedése⁸⁶ és Budapest vonzerejének radikális csökkenése. 1990-ben a Központi Régió Észak-Alfölddel szembeni mintegy 6 ezer fős aktívumából mindössze 703 költözött Pest megyébe, míg az 1999-es, mintegy 2 ezer fős vándorlási többletből 800 fő. Pest megyének Dél-Alfölddel szemben az 1990-es évek elején még vándorlási passzívuma volt. Ez 1999-re 200 fő feletti aktívummá változott, ami az adott évben a teljes Központi Régió Dél-Alfölddel szembeni aktívumának 30%-át tette ki.

b.) *Vándorlás Budapestre és Budapestről*

1990-ben még négy olyan megye is volt, amely 1 000 fő feletti lakost veszített a fővárossal szemben egyetlen év alatt. Ezek közül Borsod (mintegy 2 700 fővel) és Szabolcs (közel 3 000 fő) emelkedett ki. 1995-re már egyedül Borsod megye adott több mint 1000-rel több lakost Budapestnek, mint amennyi a fővárosból a megyébe vándorolt. Szabolcs passzívuma is közel tizedére, 115 főre csökkent. 1995 és 1999 között Borsod megye passzívuma folyamatosan 1 000 fő körül hullámzott, és így lényegesen meghaladta a többi, a fővárossal szemben népességvesztést elkönyvelő megye passzívumát. A második legnagyobb veszteséget Szabolcs-Szatmár-Bereg megye realizálta, amelynek passzívuma az évtized közepéig tartó csökkenés után ismét növekedésnek indult és 1999-ben 636 főt ért el. Ez utóbbi, hullámzó folyamat volt megfigyelhető Hajdú-Bihar esetében is.

⁸⁴ A vándorlási egyenleg alapján kibocsátó megyéknek nevezzük azokat a megyéket, amelyek több lakost küldenek Budapestre, mint amennyi a fővárosból hozzájuk érkezik, és befogadó megyéknek azokat, amelyek több lakost fogadnak be, mint amennyi tőlük Budapestre érkezik.

⁸⁵ Valójában Pest megye vándorlási egyenlege az 1990-es évtized elején még mind a Dél-Alfölddel, mind a Nyugat-Dunántúllal szemben negatív volt. Összességében azonban ezek a tények is a megye vándorlási célpont szerepének változását mutatják, pontosabban azt, hogy egy többé-kevésbé semleges pozícióból kiindulva miként vált vándorlási célponttá fejlettebb és kevésbé fejlett térségek lakói számára.

⁸⁶ Érdemes eltekinteni az 1990-es magas értékektől, amelyek előzménye itt nem ismeretes.

13. TÁBLA: A költözések részletes mérlege más régiókkal, 1990-99

(fő)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Észak-Magyarország	4 590	-	3 227	2 820	2 502	1 905	1 603	1 308	1 832	1 002
Budapest	3 982	NA	2 766	2 280	1 952	1 161	1 121	784	1 344	799
Pest megye	608	597	461	540	550	744	482	524	488	203
Észak-Alföld	5 978	-	3 632	3 232	2 565	1 077	1 364	1 356	1 622	1 940
Budapest	5 275	NA	3 094	2 491	1 822	437	896	785	1 168	1 129
Pest megye	703	571	538	741	743	640	468	571	454	811
Dél-Alföld	1 211	-	843	741	447	503	75	-59	608	634
Budapest	1 253	NA	898	785	327	465	139	-127	587	423
Pest megye	-42	-197	-55	-44	120	38	-64	68	21	211
Nyugat-Dunántúl	1 121	-	517	277	320	177	195	123	452	478
Budapest	1 058	NA	553	292	285	112	169	-2	326	295
Pest megye	63	-6	-36	-15	35	65	26	125	126	183
Közép-Dunántúl	987	-	475	211	-900	-878	-141	-1 100	-734	-1 000
Budapest	981	NA	486	492	-709	-739	-109	-854	-518	-841
Pest megye	6	40	-11	-281	-191	-139	-32	-246	-216	-159
Dél-Dunántúl	706	-	707	640	466	-262	476	245	445	425
Budapest	723	NA	612	518	339	-393	383	124	233	295
Pest megye	-17	1	95	122	127	131	93	121	212	130
Egyenleg	14 593	10 864	9 401	7 921	5 400	2 522	3 572	1 873	4 225	3 479

Forrás: KSH statisztikai évkönyvek 1990-99

Miközben 1990-ben még egyedül Pest megye volt képes több fővárosi lakost vonzani, mint amennyit ő adott Budapestnek, az évtized közepétől már mind több megye esetében fordult elő hasonló jelenség. A legmarkánsabb Fejér megye esete, amely 1994 óta minden évben aktívummal zárta Budapesttel szembeni vándorlási egyenlegét. E tény illusztrálásaképpen meg kell állapítani, hogy Fejér megye bizonyos övezeteiben nagyon jelentős a napi ingázás a fővárosba (gárdonyi kistérség vagy Bicske és környéke), annak ellenére, hogy időben és térben is közelebb fekszenek olyan jelentős-foglalkoztatási központokhoz, mint például Székesfehérvár és környéke, vagy a 90-es évek végén magára találó nehézipari fellelővár, a Dunafer a dunaújvárosi övezetben. Vagyis a megye bizonyos területei bizonyíthatóan egy szélesebb értelemben vett fővárosi agglomeráció részei. Hasonló jellegű, bár lényegesen gyengébb folyamat figyelhető meg Komárom-Esztergom megye esetében is. Jól jelzi a változás irányát, hogy 1999-ben a fővárosnak a fentiek mellett Bács-Kiskun, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok és Somogy megyével szemben is kisebb népességvesztést kellett elkönyvelnie.

Jól megfigyelhető tehát, hogy **a főváros a távolabbi, nehezebb helyzetű megyék lakosai számára tudta jobban megőrizni vonzerejét**, és elsősorban **a Pest megyével szomszédos megyékkel szemben veszít a népességéből**. Ezek az adatok arra is utalhatnak, hogy **a budapesti agglomeráció, lényegesen nagyobb és összetettebb szerkezetű**, mint a KSH egyszerű, 71 településre kiterjedő lehatárolása jelzi.

c.) *Pest megye és a Központi Régió kívüli területek lakosságcsereje*

Miközben **Pest megye** a fővárossal szemben 1999-ben már 16,5 ezer fős aktívumot ért el, a megye más megyék népessége számára stabil, de a vándorlási egyenlegek tükrében egyáltalán **nem kiemelkedő vándorlási célpont**. 1999-ben, ahogy 1990-ben is, mintegy 1 300 fős aktívumot ért el a megye a Központi Régió kívüli területekkel szembeni népességvándorlásban. A stabil, nem növekvő, de nem is csökkenő vándorlási egyenleg mögött ugyanakkor kimutathatóak bizonyos szerkezeti módosulások, mindamellett, hogy sokkal kevésbé markánsak a folyamatok, hiszen az egyes megyékkel szembeni aktívumok és passzívumok meglehetősen kis számok, amelyek lényegesen módosulhatnak egyik évről a másikra. Figyelemre méltó az a tény is, hogy miközben a nagyobb térségek szintjén nem volt lényeges eltérés a főváros és környéke között, a megyék

szintjén előfordul, hogy ellentétes a főváros és Pest megye mérlegének előjele az adott megyével szembeni népességmozgásban.

Pest megye a legnagyobb mértékű és tartósan magas, de stagnáló egyenleget Borsod-Abaúj-Zemplén megyével szemben tudja felmutatni, de hasonlóan minden egyes évben aktívummal zárta a vándorlások mérlegét Szabolcs-Szatmár-Bereg és Hajdú-Bihar megyével szemben. Az évtized folyamán egyetlen megyével, Bács-Kiskunnal szemben volt folyamatosan negatív Pest megye vándorlási egyenlege, miközben Fejér megyével szemben veszítette a legtöbb lakost.

1.2.2 A FŐVÁROS ÉS KÖRNYÉKE

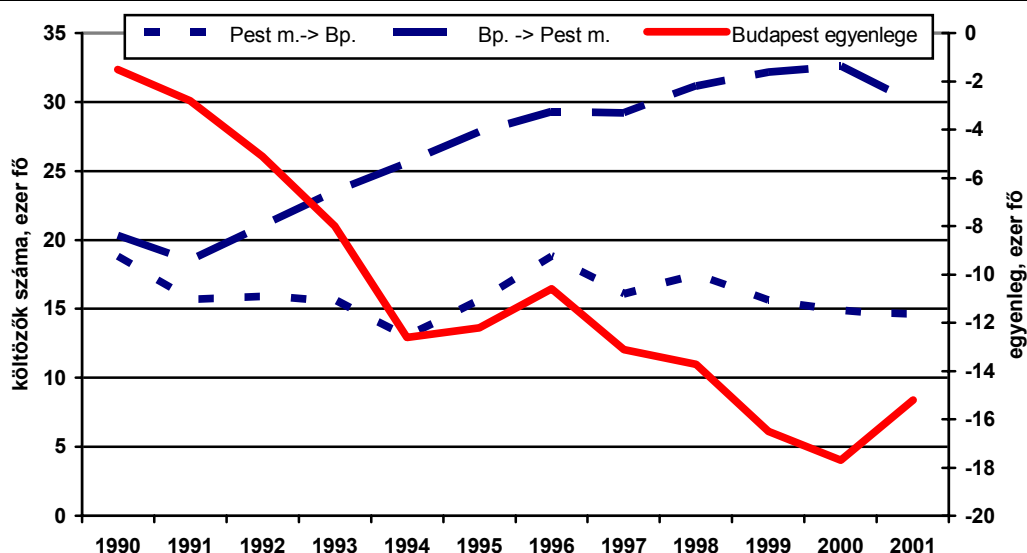
Láthattuk, hogy a főváros az 1990-es évtized során folyamatos népességtöbbletet realizál a Központi Régió kívülré irányuló vándorlásokból. A fővárosi aktívum 1995-96-ig csökkenő tendenciát mutatott, majd az évtized közepétől (1995-99 között) egy, az évtized eleji szintnél lényegesen alacsonyabb szinten hullámozott. Ezzel párhuzamosan Pest megyével és az agglomerációval szembeni népességvesztesége az évtized folyamán végig fennállt, és folyamatosan növekedett. Összességében az évtized alatt Budapest több mint 96 ezer lakossal adott többet a környékének, mint amennyit onnan verbuvált. A főváros népmozgalmi vonatkozásában az első komoly fordulat 1993 után következett be, amikor a város Pest megyével szembeni vesztesége már meghaladta az ország fennmaradó részével szembeni nyereségét, vagyis Budapest összesített migrációs egyenlege negatívvá vált (vö. 12. tábla).

a.) Az egyenleg alakulása

Közismertek a főváros és Pest megye migrációs egyenlegéről szóló, sokakat sokkoló adatok (14. ábra). 1990 és 1994 között közel tízszeresére nőtt a Pest megyébe való kiköltözés együttes egyenlege. 1990-ben összesen több mint 20 ezer ember költözött el valamilyen formában a fővárosból Pest megyébe és nem egész 19 ezer ember költözött be. 1995-ben együttesen alig valamivel többen (39 ezer ember helyett 43 ezren) cseréltek lakóhelyet a két terület között, a mozgások belső szerkezete azonban lényegesen módosult: közel 28 ezren hagyták el a fővárost Pest megye irányába, és csupán 15 és fél ezren pótolták őket ellenkező irányból.

Úgy tűnhetett, hogy megállíthatatlan a folyamat, ugyanakkor 1995 és 1998 között gyakorlatilag a növekedés stagnálása következett be. Ebben az időszakban 12-13 ezer fő körül mozgott Budapest népességvesztesége, miközben 1995-ben kis mértékben az előző évi szint alá, 12,6 ezer főről 12,2 ezer főre csökkent a fővárosi veszteség, majd 1996-ban tovább apadt és 11 ezer fő alá süllyedt. Valójában ezt követően megindult az újabb növekedési szakasz: 1997-ben korrekció következett be és 13 ezer fős szint körüli veszteség jelentkezett Budapest Pest megyével szembeni mérlegében, majd 1998-ban lényegében a trendnek megfelelően 13,7 ezer fős. Az utolsó ismert adatok, az 1999-es és a 2000-es ismét jelentős, 16,5, illetve 17,7 ezer fős veszteségnövekedést jeleztek, míg a 2001-es évben ismét egyfajta korrekció gyanánt 15,2 ezer fővel többen hagyták el Budapestet Pest megye irányába.

Érdekes kérdés, hogy *lehet-e, és ha igen, milyen mértékben, a fenti migrációs folyamatokat politikai-gazdasági eseményekhez kötni*. Adja ugyanis magát a feltételezés, hogy a fővárosból történő, 1995-98 közötti elvándorlás visszaesése a gazdasági megszorító intézkedésekkel függhet össze. Erre a kérdésre részben választ adhat a két komponens, a fővárosba költözések és az onnan történő elvándorlások külön-külön elemzése.



14. ÁBRA: Népeségmozgás Budapest és Pest megye között

Forrás: KSH Statisztikai Évkönyvek 1990-2001

b.) I. faktor: vándorlás Pest megyéből a fővárosba

Pest megyéből a fővárosba költözők száma az 1990-es évtized során alig változott. Lényegében 15 és 19 ezer fő között oszcillált. Egyetlen évben, 1994-ben süllyedt 13 ezer fő alá. Ennek alapján meg lehet különböztetni a Pest megyéből a fővárosba vándorlás három szakaszát, amellyel az 1990-es évtized jellemezhető: az 1. szakasz egy gyorsabb csökkenési szakasz, a 2. gyors növekedési szakasz, és a 3. szakasz egy az 1.-nél lassabb, sokkal inkább stagnáló szakasz. Valójában azonban az 1. szakasz esetében is csak a kezdeti és a végpont között lehet csökkenést felfedezni, 1991 és 93 között néhány százfős különbséggel hasonló értékeket kaptunk. A 2. szakaszt egy korrekciós szakasznak tekinthetjük, amelynek folyamán a korábbi lemorzsolódás után a fővárosba vándorlás visszakерült az 1990-es év szintjére, és a 3. szakaszt pedig egy olyan hullámzó mozgás jellemzi, amely enyhe csökkenésként értékelhető.

c.) II. faktor: vándorlás Budapestről Pest megyébe

Ezzel szemben a fővárosból Pest megyébe költözők számában gyakorlatilag folyamatos növekedés figyelhető meg: az 1990-es 20 ezer (1991-es 18,5 ezer) fős szintről 1999-re 32 ezer főre növekedett a fővárosból elvándorlók száma. Attól függően, hogy 1990-et vagy 1991-et tekintjük bázisévnek a fővárosból elvándorlás mértékének stagnálásával szemben egy monoton növekvő, vagy egy lassuló növekedést produkáló elvándorlási trend figyelhető meg.

Ebben a trendben nehéz szakaszokat megkülönböztetni. Két ponton tér el a görbe a monoton növekedéstől: Az első az említett kiindulópont, amikor 1990 és 91 között csökkenés következett be, a második pedig 1996 és 97 között, amikor a fővárosból elvándorlók száma nem változott.

1.2.3 NÉPESÉGMOZGÁS A FŐVÁROSON BELÜL

A főváros és az ország fennmaradó része közötti népeségmozgás is bizonyos általános szabályoknak engedelmeskedik, ennek megfelelően Budapesten is nagy általánosságban a belső kerületek a lakosság kibocsátói, és a külsők a befogadói a városon belüli migrációs áramlatnak, vagyis a városon belül is érvényesül egy dekoncentrációs folyamat (14. tábla). A belső, sűrűbben lakott részekből a külsőbb, lazább beépítésű részek felé áramlás mellett a belső városrészek egyenlege minden egyes évben negatív, míg a külső, pesti részek egyenlege mindvégig pozitív volt. **Összességében azonban a városon belül több tényező szerepe is megfigyelhető.** Így látható,

hogy a budai zöldövezetbe tartozó kerületek **rendelkeztek bizonyos beépítetlen területi tartalékokkal**, amelyek ideiglenesen meg tudták fordítani a vándorlási trendet az évtized középső harmadában, az úgynevezett „budai átmeneti – külső” kerületek pedig jelentősebb, de lassabban mozgósítható tartalékkal rendelkeztek (14. tábla, 15. ábra). A fajlagos mutató alapján a „belső adminisztratív” övezet kerületei veszítették el lakosságukat a legnagyobb arányban, ami bizonyos értelemben e kerületek **nem kívánatos „profil-tisztulását”, a lakófunkció mind határozottabb elvesztését** jelenti. A belső városrészek (ideértve a belső gyűrű és bizonyos értelemben - elsősorban a pesti oldalon - az átmeneti övezetek kerületeit) gyakran **a megfelelő, minőségi lakáskínálat kialakítását szolgáló rehabilitációs programok** miatt is veszítenek népességükből, mert ez legtöbb esetben nagyobb lakások kialakítását jelenti, ami egyúttal a lakásszám csökkenését is maga után vonja.

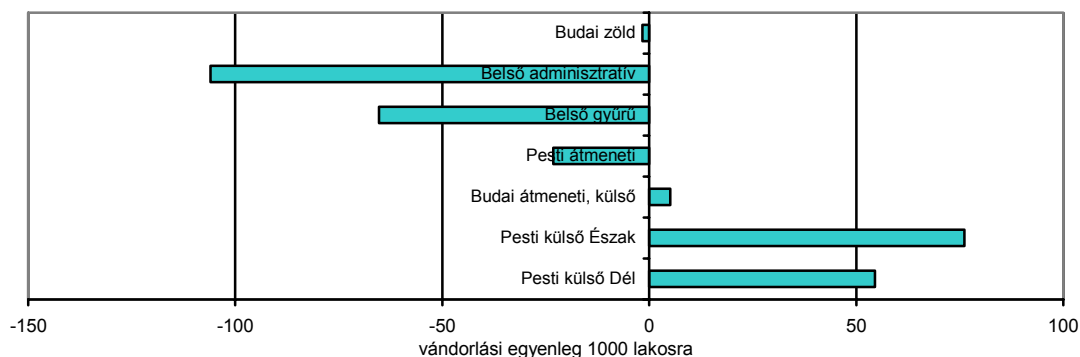
A kerületeket tekintve az 5-10. kerület az 1990 és 1999 közötti időszakban folyamatosan népességet veszített más kerületekkel szemben, és a 16-18., valamint a 22. kerület mindvégig népességtöbblethez jutott. A 20. és 23. kerület, amely időközben vált szét, 1992-től jelentős migrációs aktívummal rendelkezik. A szintén külső, 15. kerület is csak bizonyos átmenet után, 1993-tól vált befogadó kerületté. A 13. és a 14. kerület az évtized elején még jelentős aktívummal rendelkezett, de 1992-től e kerületek is kibocsátóvá váltak (a 14. kerület még egyszer, 1993-ban aktívummal zárta a fővároson belüli vándorlási egyenlegét). A két nagy budai kerület közül a 3. kerület többségében aktívummal, a 11. kerület viszont passzívummal rendelkezett az egyes években. Ki kell még emelni a budai zöldövezet kerületeit. Ezek közül a 2. kerület az, amely néhány évet leszámítva többségében befogadó, míg a 12. kerület két esztendő kivételével kibocsátó.

14. TÁBLA: A Budapesten belüli, kerületek közötti vándorlás egyenlege 1990-99

Kerület csoportok, (fő)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Budai zöld	-158	-55	135	48	102	327	61	-157	-326	-274
Belső adminisztratív	-99	-660	-856	-1 220	-1 149	-921	-395	-880	-1 174	-986
Belső gyűrű	-4 022	-2 788	-1 348	-1 554	-3 803	-3 222	-2 125	-1 997	-2 669	-3 235
Pesti átmeneti	745	-308	-1 355	-1 361	-823	-870	-913	-859	-894	-1 405
Budai átmeneti – külső	-1 494	-746	-368	2	1 196	725	133	617	1 112	742
Pesti külső-észak	3 834	2 934	2 337	2 033	2 469	2 554	2 350	2 232	2 555	3 026
Pesti külső-dél	1 194	1 623	1 455	2 052	2 008	1 407	889	1 044	1 396	2 132

Forrás: Budapesti és Pest megyei Statisztikai Évkönyvek 1990-1995

A területi egységek: Budapesten: Budai zöld: 2, 12. kerület; Belső adminisztratív: 1, 5. kerület; Belső gyűrű: 6, 7, 8, 9, 10. kerület; Pesti átmeneti: 13, 14, 19. kerület; Budai átmeneti-külső: 3, 11, 22. kerület; Pesti külső-észak: 4, 15, 16, 17. kerület; Pesti külső-dél: 18, 20, 21, 23. kerület.



15. ÁBRA: A fővároson belüli vándorlások összesített egyenlege 1990-99

Összességében tehát Budapesten belül is érvényes az a jelenség, amelyet Budapest és környéke viszonylatában megállapíthattunk: a belső részekről egy határozott kifelé irányuló mozgás történik. Sajnos *a kerület nagyon rossz egység egy ilyen vizsgálat számára*, hiszen a dolgozat céljaira Pesten a körutak, Budán pedig külön meghatározott övezetek szerinti bontásra lett volna szükség, hogy funkcionális-státus övezetek szerint bontva követhessük nyomon a mozgásokat. E tekintetben a kerület-csoportok elnevezései akár megtévesztőek is lehetnek, *több kerület egymástól státusában és jellegében is meglehetősen elkülönülő területeket foglal magába*. A magyar statisztika azonban nem készült fel a városrészenkénti adatszolgáltatásra⁸⁷.

1.3 A KIKÖLTÖZŐK ÖSSZETÉTELE ÉS A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK IGÉNYBEVÉTELE

A fővárosból az agglomerációba költöző népesség társadalmi – jövedelmi összetétele az egyik legizgalmasabb kérdése a szuburbanizálódásnak. Láthattuk, hogy sok szakember számára a kivándorlók felső-középosztályhoz tartozása a vízvonal az tekintetben, hogy a konkrét jelenséget lehet-e egyáltalán szuburbanizációnak tekinteni. A budapesti térség vizsgálata esetében fontos az egyes agglomerációs övezetek eltérő jelenségeinek leírása, megkülönböztetése. Éppen ez utóbbi szempont, a kivándorlók összetételének elemzése okozta a jelen vizsgálat során az egyik legkomolyabb módszertani kihívást. Miközben a rendelkezésre álló **tényadatok** csak *a vizsgált térségben az adott pillanatban lakó népességre* vonatkoznak⁸⁸, a **kérdőíves vizsgálatokból** származó adatok, amelyek *részletesebb elemzést tennének lehetővé*, valójában **csak nagyon alapos előkészítés után alkalmasak az agglomeráció egészénél kisebb egységek vizsgálatára**.⁸⁹ Végeredményben tehát az alábbiakban az APEH adatai alapján az 1992-99 közötti időszakban, a térségben lakók jövedelmében bekövetkezett változásokat tekintjük át az agglomeráció egyes szektorait is figyelembe véve, és a kérdőíves vizsgálat alapján választ kaphatunk bizonyos, a jelenlegi vizsgálat szempontjából kiemelt kérdésekre a kiköltözők vonatkozásában, ugyanakkor ez utóbbit csupán az agglomeráció egészének átlagában vizsgálhatjuk. „A településszerkezet és a közigazgatási rendszer inkonzisztenciájának modellezése” című fejezetében található szimulációs számítások megalapozását is szolgálják azok az adatok, információk, amelyeket a KTM által 1997-98 között megrendelt, a területfejlesztési tanácsok működésének tapasztalatait elemző vizsgálatból nyertem⁹⁰. E vizsgálat különlegessége, hogy kiegészült egy 2000 fős ún. „kiköltözői mintával”, amely blokk éppen a szuburbanizációs kérdések, attitűdök elemzését szolgálta. Annak ellenére, hogy egy meglehetősen komoly, nagy adatbázisról van szó, az adatok az agglomeráció övezetei esetében már elbizonytalanodnak, nem megbízhatóak. Ez mindenképpen figyelmeztető jel azok számára, akik speciális vizsgálatok keretében egy-egy speciális szegmensét vizsgálják a kiköltözőknek, és ezen minták alapján igyekeznek általános érvényű következtetéseket levonni.

A jelen alfejezetben egy-egy területen lakók státusát a bevallott jövedelmükkel és lakásuk általuk becsült értékével mértem. E „mutatószámokat” többen szokták kritikával illetni, tekintettel a bevallások torzításaira. Mivel itt nem egyes társadalmi csoportok, hanem egy-egy terület minősítését végezzük e számok segítségével, így joggal feltételezhető, hogy a torzítások egy-egy

⁸⁷ Tudomásom szerint mindössze egyetlen ilyen kiadvány jelent meg a KSH gondozásában: Budapest városrészei, KSH, 1996.

⁸⁸ Pl. APEH település-soros információk

⁸⁹ A különböző konkrét vizsgálatok általában kisebb empirikus célvizsgálatokon alapulnak, amelyek átfogó következtetések levonására gyakran csak komoly fenntartásokkal alkalmasak. Egy nagyobb vizsgálat esetében is gondot okozhat, hogy pl. a frissen kiköltözők (akár 5 év alatt is) kisebb övezeti vagy település típusonkénti elemzésére már nem elegendő az esetszám, vagy a mintavétel, esetleg az adatfelvétel során következhetett be olyan torzulás, amely az egymással párhuzamosan, egy időben felvett adatok között is komoly ellentmondásokat idézett elő. Erre azért kell felhívni a figyelmet, mert mintavételi szempontból kényes kérdésekről van szó, amit a kutatók gyakran elfelejtene, vagy nem megfelelő körültekintéssel kezelnek.

⁹⁰ Ezt az adatsort a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium engedélye alapján a Városkutatás Kft. is felhasználta szuburbanizációs vizsgálatához. A fejezet során felhasznált adatok a vizsgálat 2. hullámából származnak, amelynek során megynként 1200 főt és a fővárosban 4000 főt kérdeztek meg területfejlesztéssel, önkormányzatokkal és különböző szolgáltatások igénybevételével kapcsolatos kérdésekről.

területi egységen belül hasonló jellegűek lesznek, és nem zavarják az összehasonlítást. Másrésről e két mutatószám az egyszerűségével és egymást kiegészítő jellegével (jövedelmi és vagyoni helyzet) sok, egyébként csak bonyolult technikákkal előállítható komplex indexeket képes pótolni, amely indexek pontossága és önkényessége hasonló kételyeket támaszthat.

1.3.1 A VIZSGÁLT TERÜLETEK NÉPESSÉGÉNEK JÖVEDELMI HELYZETE 1992-99

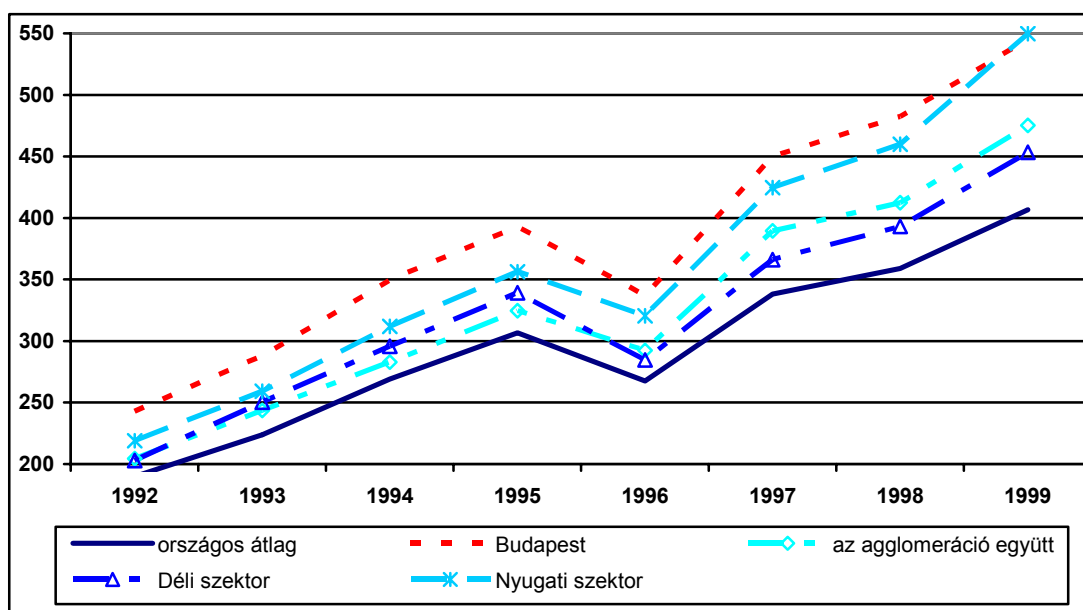
1992-ben az országban egy átlagos településen egy átlagos adózóra 190 ezer forint bevallott jövedelem esett egy év alatt. Ez az érték Pest megyében 192 ezer forint volt, az agglomerációban 204 ezer forint volt, míg Budapesten 243 ezer forint. **1999-re országosan a jövedelmek több mint kétszeresükre, 214%-ra növekedtek.** Ez 407 ezer forintot jelent. **Pest megyében az évtized végére az átlagos jövedelmek 446 ezer forintra növekedtek** (a kiinduló 1992-es adat **235%-ára**), miközben az agglomerációban (amely a megye népességének mintegy 60%-a) 475 ezer forintra. **Budapesten 1999-re az átlagos jövedelmek növekedési üteme 287%-os volt és 546 ezer forintot tett ki.** Az 1992 és 1999 között a budapesti térség egyes övezeteiben lezajlott folyamatot röviden azzal a ténnyel lehetne jellemezni, hogy **míg 1992-ben a budapesti lakosok átlagos jövedelme lényegesen magasabb volt más altérsegeknél, addig 1999-ben az agglomerációban legmagasabb átlagos jövedelmű nyugati szektor lakosságának jövedelme már kis mértékben meghaladta a fővárosi átlagot.** A budapestiek jövedelme az országos átlag 128%-áról 134%-ára növekedett, miközben az agglomeráció nyugati térségének településein a jövedelmek az országos átlag 115%-áról kiindulva érték el ugyanezt az arányt. Ezeknek a változásoknak a magyarázata során nem lehet eltekinteni attól, hogy a nyugati térség az agglomerációban az egyik kiemelt vándorlási célterület, amelynek a népessége a két népszámlálás között 20%-kal növekedett, vagyis az országos jövedelemnövekedést ilyen nagymértékben meghaladó növekedést valószínűleg a bevándorlók eleve magasabb jövedelme eredményezte.

A két legnagyobb népességnövekedési rátát az agglomeráció északnyugati és déli szektora esetében figyeltük meg. Az északnyugati térség esetében az országos átlaghoz viszonyított jövedelmek 107%-ról (1992) 123%-ra (1999) növekedtek. Ez a növekedési ráta elmarad a nyugati szektor esetében mért 20 százalékpontos növekedéstől, de lényegesen meghaladta a Budapest esetében mért 6 százalékpontos növekedést, és az agglomeráció egészét jellemző 9 százalékpontos növekedést. Az agglomeráció déli térségében mért jövedelemnövekedés viszont elmaradt ez utóbbiaktól, mindössze 4 százalékpontos volt (107%-ról 111%-ra növekedett).

Feltételeznünk kell, hogy a 20% körüli bevándorlás mindhárom esetben hatott - az őslakosság jövedelemtermelő képességétől függetlenül is - a térség lakosainak átlagos jövedelmi helyzetére. Ebben az esetben meg kell állapítanunk, hogy **a nyugati, északnyugati térségbe magasabb jövedelmű, míg a déli térségbe alacsonyabb jövedelmű népesség költözött.** Az adatok azt mutatják, hogy az agglomeráció élesen kettészakad a lakosság jövedelmének változása alapján: az agglomeráció északi, valamint délkeleti és déli térségeiben a jövedelemnövekedés alig-alig haladja meg az országos átlagot és elmarad a térség más övezeteiben mért növekedéstől, mindössze néhány százalékos. Ezzel szemben a keleti, a nyugati és az északnyugati szektorokban a jövedelmek átlagos változása ennél lényegesen magasabb, megközelíti, illetve meghaladja a budapesti jövedelmek változásának mértékét, amely közel hatszorosa az országos átlagnak.

15. TÁBLA: Jövedelmek változása Budapesten, Pest megyében és az agglomerációban

	Jövedelmek, e. Ft				Változás 1999/1992	Az orsz.átlag %-ában	
	1992	1995	1997	1999		1992	1999
Országos átlag	189,9	306,7	338,1	406,8	214%	100%	100%
Budapest	242,8	393,0	450,1	545,5	287%	128%	134%
Pest megye együtt	192,4	307,0	365,4	445,6	235%	101%	110%
Budapesti agglom.	204,4	324,7	389,5	475,3	250%	108%	117%
Északi szektor	206,7	341,8	412,9	451,0	237%	109%	111%
Keleti szektor	206,0	274,4	393,5	498,6	263%	108%	123%
Dél-keleti szektor	191,4	298,1	348,7	421,9	222%	101%	104%
Déli szektor	202,9	339,2	366,2	453,4	239%	107%	111%
Nyugati szektor	218,9	356,4	424,6	549,8	289%	115%	135%
Észak-nyugati sz.	203,7	329,5	403,6	502,1	264%	107%	123%

**16. ÁBRA: A jövedelmek változása 1992-99, e. Ft-ban**

1.3.2 MILYEN INFORMÁCIÓKKAL RENDELKEZÜNK AZ AGGLOMERÁCIÓBA KIKÖLTÖZŐKRŐL?

Az agglomerációba 1990 és 1997 között kiköltöző népesség összetétele igazolja azokat az előzetes elképzeléseket, amelyek ezeknek az embereknek a magasabb státusára, a dinamikusabb népességi csoportokhoz tartozására vonatkoznak. Igaz ez az ország egészével, és Budapesttel való összehasonlításban is.

a.) Társadalmi-demográfiai összetétel

Az említett 1997-es vizsgálatnak az agglomerációba 1990 óta beköltözött népességet megcélzó része azt mutatta, hogy **korösszetételüket** tekintve lényegében **megfelelnek a magyar lakosság átlagának**. A kismértékű eltérés a 60 év feletti 20%-os, vagyis az átlagos 26%-nál kisebb és a 31-60 évesek 56%-os, az átlagos 51%-ot meghaladó arányában figyelhető meg. Valamelyest módosítja a vizsgálat eredményeit, hogy a figyelembe vett legelső vándorlások óta eltelt hét év, így az agglomerációba érkező személyek **bevándorlásuk időpontjában ennél valamelyest fiatalabbak voltak**. Ezek az eltérések mindenképpen elmaradnak a várakozásoktól, amelyek egy sokkal

fiatalabb népesség kivándorlását vetítették előre.⁹¹ Az agglomerációban összességében a fiatal (30 év alattiak: 28%) és az idősebbek (60 év feletti: 24%) aránya valamelyest magasabb, mint a kiköltözők között.

16. TÁBLA: Néhány korcsoport aránya az országban és a kiemelt térségekben, 1997

	Magyarország	Budapest	Budapesti agglomeráció*		Pest megye fennmaradó része
			Egésze	Kiköltözők*	
30 év alattiak	25%	25%	28%	25%	23%
31-45 évesek	27%	24%	30%	30%	25%
46-60 évesek	24%	25%	21%	26%	30%

Forrás: Területfejlesztési tanácsok vizsgálat 2. hulláma, 1997 Szonda Ipsos – KTM.

Megjegyzés: * Ezek az adatok az agglomerációba költözőkre vonatkozó speciális modulból származnak

Az agglomerációba költöző háztartások **átlagos létszáma 3,33 fő**, ami **kis mértékben meghaladja az országos átlagot** (3,11 fő háztartásonként). Az eltartottak számában mért különbség nagyon hasonló képet mutat: 1,10 fő / háztartás az 1990 óta az agglomerációban megtelepedettek esetében és 0,96 fő / háztartás az ország egészének átlagában. A **kiköltözők között 49% az aktívak aránya**, 31% a nyugdíjasoké és 5% a munkanélküli.⁹² Az **agglomeráció teljes népességét tekintve az aktívak aránya** (az országos vizsgálatban) **kisebb** (44%), a nyugdíjasoké (33%), illetve a munkanélkülieké (8%) pedig valamivel nagyobb. Az ország egészét tekintve az aktív népesség még az agglomerációénál is valamivel kisebb, 42%-os arányt képvisel, míg a nyugdíjasok magasabbat (36%). A munkanélküliek aránya az országos reprezentatív mintában 8% volt.

17. TÁBLA: Néhány aktivitási csoport aránya az országban és a kiemelt térségekben, 1997

	Magyarország	Budapest	Budapesti agglomeráció*		Pest megye fennmaradó része
			Egésze	Kiköltözők*	
Aktív népesség	42%	44%	44%	49%	42%
Nyugdíjasok	36%	37%	33%	31%	36%
Munkanélküliek	8%	6%	11%	5%	9%

Forrás: Területfejlesztési tanácsok vizsgálat 2. hulláma, 1997 Szonda Ipsos – KTM.

Megjegyzés: * Ezek az adatok az agglomerációba költözőkre vonatkozó speciális modulból származnak

Az agglomerációba költöző népesség iskolai végzettség szerinti összetétele még az aktivitásbeli különbségeknél is nagyobb mértékben tér el az ott lakók összességétől.⁹³ Miközben az **agglomeráció népességének 11%-a rendelkezik diplomával** és 20%-a leérettségizett, bár diplomát nem szerzett, addig a **kiköltözőknek 20%-a volt diplomás** és 33%-a rendelkezett érettségivel, mint legmagasabb végzettséggel.

Budapesten, ahonnan az agglomerációba költözők 54%-a származik⁹⁴, a 30 évesnél fiatalabbak aránya az agglomerációba költözőkéhez hasonlóan 25% és a 31-60 éveseké 49%. A háztartások

⁹¹ Mindenképpen meg kell említeni két fontos tény: 1.) A migrációs vizsgálatok azt támasztják alá, hogy a fiatalabb, 30 évnél nem idősebb népesség a legmobilabb és a korrallal arányosan csökken a mobilitás [Kovács R. 1996.]. A második kiegészítés az, hogy az előbbiekkal összhangban az 1997-es vizsgálat 2. hullámának országos moduljában az agglomerációba beköltöző népesség korösszetétele egy fiatalabb beköltözői csoportot mutatott: 0-30 éves 42%, 31-60 éves 50% és 60 év felett 9%. Ez utóbbi eredmény értékét csökkenti, hogy mintegy 140 fő válasza alapján alakult ki, miközben a főszövegben vizsgált eredmények mögött 2000 fő válasza húzódnak meg. Ilyen mértékű eltérést tapasztalhatunk a két adat között az aktív népesség és a Budapestre költözők aránya tekintetében, valamint az agglomeráció egyes térségeinek összehasonlításakor. Más esetekben nem.

⁹² Csak három fontos csoportot emeltünk ki, más, elsősorban eltartotti rétegeket (tanulók, HTB-k) nem. Így a három csoport aránya együtt nem teszi ki a 100%-ot.

A Pest megyei reprezentatív mintában az agglomerációba költözők között 58% volt aktív, 17% nyugdíjas (vö. 91. lábjegyzet).

⁹³ Ez utóbbi kategória a kiköltözőket is magában foglalja. Az 1990 óta kiköltöztek a Pest megyei reprezentatív mintában megkérdezett 600 fő agglomerációs lakosból 140 főt tettek ki.

⁹⁴ A Pest megyei reprezentatív mintában az agglomerációba költözők között 28% volt a budapesti (vö. 91. lábjegyzet).

átlagosan 3,11 főből állnak és ebből 0,98 fő minősül eltartottnak. A budapesti megkérdezettek 44% volt aktív, 37%-a nyugdíjas és 6%-a munkanélküli.

Ugyanakkor iskolai végzettségüket tekintve a budapestiek esetében a diplomások és a maximum érettségivel rendelkezők aránya azonos a kiköltözőkével (az előbbiek aránya 20%, az utóbbiaké 34%), bár a szakmunkásoké elmarad (16%, míg az agglomerációba költözők között 25%), a legfeljebb alapkü végzettséggel rendelkezőké pedig magasabb (Budapesten 30%, míg az agglomerációba költözők között 21%).

18. TÁBLA: Néhány végzettségi csoport aránya az országban és a kiemelt térségekben, 1997

	Magyarország	Budapest	Budapesti agglomeráció*		Pest megye fennmaradó része
			Egésze	Kiköltözők*	
Legfeljebb szakmunkásképző	23%	16%	28%	25%	22%
Legfeljebb érettségi	24%	34%	20%	33%	17%
Diploma	11%	20%	11%	20%	6%

Forrás: Területfejlesztési tanácsok vizsgálat 2. hulláma, 1997 Szonda Ipsos – KTM.

Megjegyzés: * Ezek az adatok az agglomerációba költözőkre vonatkozó speciális modulból származnak

b.) Jövedelmi – vagyoni helyzet

Az agglomerációba kiköltözők tehát a terület más lakóihoz és az ország átlagához képest valamelyest fiatalabbak, nagyobb közöttük az aktív népesség aránya és magasabb az átlagos iskolai végzettségük is. Ezzel szemben jövedelmi helyzetük nem mutat ilyen markáns különbséget, bár ebből a szempontból kedvezőbb az összetételük a főváros lakosságánál is. A jövedelmi-vagyoni helyzetük is ezt a képet tükrözi.

A „Területfejlesztési vizsgálat” 2. hulláma alapján 1997-ben a budapesti háztartások átlagosan havonta 58 ezer forintból gazdálkodtak, ami 10 ezer forinttal haladta meg az ország teljes lakosságára számított 48 ezer forintot és 5 ezer forinttal a budapesti agglomerációban mért átlagosan 53 ezer forintos havi átlagos jövedelmet. Pest megyének a budapesti agglomeráción kívül eső területén a háztartások átlagos jövedelme (45 ezer forint) elmaradt az országos átlagtól. Ugyanezen időpontban **az agglomerációba 1990 óta kiköltözött népesség átlagos jövedelme 61 ezer forint volt**, vagyis **meghaladta a felsoroltak közül a legmagasabbat, a budapesti átlagot is**. Ezen belül **a fővárosból kiköltözöttek átlagos jövedelme 66 ezer forint volt**. A fenti információk - a korábbiakkal összhangban - megerősítik azt az elképzelést, hogy a (fővárosból) az agglomerációba költöző népesség összegzésében a magasabb státusú rétegekből kerül ki. Ezt nemcsak a jövedelmi, hanem a demográfia adatok is alátámasztják.

19. TÁBLA: Az agglomerációba költözők jövedelmi helyzete összehasonlítva az ott lakókéval

Az agglomeráció övezetei	Budapesti agglomeráció		Az agglomerációba költözők		APEH, 1997	
	e. Ft / házt.	Átlag %-a	e. Ft / házt.	átlag %-a	e. Ft / adózó	átlag %-a
Északi szektor	46,7	85%	60,5	99%	34,4	106%
Keleti szektor	59,9	109%	59,9	98%	32,8	101%
Dél-keleti szektor	49,1	89%	59,8	98%	29,1	89%
Déli szektor	54,6	99%	58,7	96%	30,5	94%
Nyugati szektor	78,5	143%	66,1	108%	35,4	109%
Észak-nyugati szektor	52,9	96%	67,9	111%	33,6	103%
Budapesti agglomeráció össz.	55,0	100%	61,3	100%	32,5	100%

Forrás: Területfejlesztési tanácsok vizsgálat 2. hulláma, 1997 Szonda Ipsos – KTM. Az agglomerációba költözőkre vonatkozó adatok a speciális modulból származnak, az APEH adatok az 1997-es személyes jövedelmek települési adatai.

Megjegyzés: Az APEH-adatokat és az egyes jövedelmeket az átlaguk százalékában azért közöltem, mert a TF vizsgálat adatait ebben a bontásban már meglehetősen bizonytalanak ítéltm, és e számok segíthetnek megítélni a közölt értékeket.

A vagyoni helyzetet itt kizárólagosan a lakások értékével mérem. *A lakás mindenképpen a háztartások legnagyobb értékű vagyona és kifejezi a háztartások vagyoni helyzetét és státusát is:* a lakást úgy választják ki, hogy elhelyezkedésében és értékében is kifejezze a háztartás helyzetét, azt a képet, amit a tagok önmagukról sugallni kívánnak. Ugyanakkor egy kisebb vidéki településen nincs akkora mozgástere egy háztartásnak a megfelelő lakás vásárlására vagy építésére, mint például Budapesten. A budapesti agglomerációban sok esetben a település kiválasztása jelenti az ár- és státuskategória behatárolását. E jelenség éppen a szuburbanizáció egyik nem kívánatos társadalmi mellékhatásának, az erősödő szegregációnak is előidézője lehet.

Magyarországon a lakások átlagos értéke a bennük lakók megítélése alapján⁹⁵ 3,68 millió forint. Budapesten ez az érték 5,30 millió forint, míg az agglomerációban 5,92 millió forint. **Az agglomerációba költözők átlagos lakásértéke 6,31 millió forint volt, ezen belül a Budapestről kiköltözőké 7,26 millió.**

20. TÁBLA: A budapesti térség és a kiköltözők jövedelmi-vagyoni helyzete

	Átlagos havi háztartásjövedelem ezer Ft	Átlagos lakásérték millió Ft
Budapest	58,3	5,30
Budapesti agglomeráció egésze	55,0	5,92
Budapesti agglomeráció, kiköltözők*	61,3	6,31
Budapesti agglomeráció, csak Budapestről költözők*	66,0	7,26
Pest megye fennmaradó része	44,6	3,71
MAGYARORSZÁG EGYÜTT	48,3	3,68

Forrás: Területfejlesztési tanácsok vizsgálat 2. hulláma, 1997 Szonda Ipsos – KTM.

Megjegyzés: * Ezek az adatok az agglomerációba költözőkre vonatkozó speciális modulból származnak

c.) Szolgáltatások igénybevétele

Az agglomerációban lakó és az oda beköltöző népesség is jelentős mértékben igénybe veszi a fővárosi szolgáltatásokat. Ezek hatása eltérő. Miközben a közszolgáltatások igénybevétele új beruházások és folyamatos közkiadások elé állítja a településeket, addig a piaci szolgáltatások igénybevétele vagy a munkahely jövedelmet generál a településnek. Ugyanakkor a közszolgáltatásokat - jellegüknél fogva is - sokkal inkább helyben veszik igénybe az emberek.

Az agglomeráció minden tekintetben jobban kötődik a fővároshoz, mint Pest megye fennmaradó része. Ezen belül **a frissen kiköltözők kötődése még erősebb.** Az agglomeráció lakosainak 27%-a dolgozik Budapesten, és átlagosan 50%-uk helyben. Pest megye agglomeráción kívüli területein 18% dolgozik Budapesten és 48% helyben. Az agglomerációba kiköltözők 43%-a dolgozik a fővárosban.

A piaci és közszolgáltatások fővárosi igénybevétele az agglomeráció lakosai esetében viszonylag magas (a piaci szolgáltatásokat 23%-ban, a közszolgáltatásokat 12%-ban veszik igénybe Budapesten), miközben Pest megye más részein lényegesen kisebb, átlagosan 6% ez az arány. Az agglomerációba kiköltözők fővárosi kötődése nemcsak a munkahely tekintetében erősebb a térség más lakóiénál, hanem abban is, hogy hol járatták iskolába gyerekeiket, vagy hol vásárolnak: a piaci szolgáltatásokat 36%-ban, a közszolgáltatásokat pedig 21%-ban veszik igénybe a fővárosban.

⁹⁵ A Városkutatás Kft.-ben Hegedüs József irányítása mellett több olyan kutatásban vettem részt, amelyben a lakások értékét a bennük lakók véleménye alapján határoztuk meg. Tapasztalataink szerint a megkérdezettek meglehetősen jól ismerik az ingatlanuk értékét, azokat a tényezőket, amelyek azt befolyásolják. Egy-egy adatfelvételben a szélsőséges értékek kiegyenlítik egymást.

21. TÁBLA: Szolgáltatások igénybevételének helye Pest megye két övezetében

HOL VESZI IGÉNYBE?	Piaci szolgáltatások			Közsolgáltatások			Szolgáltatások együtt		
	Helyben	Bp-n	Egyéb	Helyben	Bp-n	Egyéb	Helyben	Bp-n	Egyéb
Agglomerációban lakók	68%	23%	9%	74%	12%	14%	71%	18%	11%
Agglomerációba költözők	56%	36%	8%	67%	21%	12%	62%	29%	9%
Pest megye fennmaradó r.	70%	9%	21%	69%	4%	27%	69%	6%	25%

Forrás: Területfejlesztési tanácsok vizsgálat 2. hulláma, 1997 Szonda Ipsos – KTM.

Megjegyzés: * Ezek az adatok az agglomerációba költözőkre vonatkozó speciális modulból származnak

A vándorlások adatainak elemzése alapján a Budapest körüli migrációs folyamatok **egyértelműen szuburbanizációnak** minősíthetők, ugyanakkor jól látszik, hogy az igazán intenzív kapcsolatok Budapest és környezete között figyelhetőek meg, miközben az FVT és az ország közötti vándorlásban mindössze Budapest vonzerejének csökkenését tapasztaltuk. Ugyanakkor az FVT vándorlási egyenlege az országgal szemben a teljes vizsgált időszakban pozitív. Vagyis Bergék [Berg, L. et al., 1982] szóhasználatával azt lehet mondani, hogy Budapesten és környékén az 1990-es években **a szuburbanizáció a második, „abszolút decentralizációs” szakaszába lépett**. A Budapestről Pest megyébe vándorló népesség összetétele területileg és társadalmi szerkezetében differenciált. Azok a szerzők, akik a szuburbanizációt kizárólag a felső középosztály kiköltözéseként definiálják, a szuburbanizációs jelenségeket az agglomeráció nyugati szektorában fedezhetik fel. Nem lehet elfelejtkezni ugyanakkor arról, hogy az 1990-es években Magyarországon egy meglehetősen radikális gazdasági, társadalmi változás (pl. a gazdasági szerkezet átalakulása, a lakás- és telekállomány privatizációja) zajlott, ami sok szempontból felerősített hosszabb távú trendeket (a fővárosból a környékre való kiköltözés). Más, rövidtávú folyamatok viszont megzavarhatják a szuburbanizációs trendek értékelését (pl. az, hogy a 90-es évek elejének gazdasági átalakulásában általában először a távolabb lakó népesség veszítette el fővárosi munkahelyét, ám az is lehetséges, hogy Budapest számukra akár néhány éven belül visszanyeri vonzerejét).

2. A BUDAPESTI TÉRSÉG KÖZIGAZGATÁSA

Láthattuk, hogy az 1990 után kialakult közigazgatási rendszerben a település vált a hangsúlyos egységgé („Önkormányzatiság 1990 után: gyökerek, problémák és válaszok” 28. oldal). A budapesti térségben ez a változás Budapest főváros és Pest megye státusának, közjogi helyzetének megváltozásán keresztül hatott. Az 1990 után kialakult magyar közigazgatási rendszert két és fél szintűnek lehet tekinteni, hiszen van is középszint meg nincs is, vannak is jogosítványai meg nincsenek is. Amennyiben ez így van, akkor **Pest megye teljesen beleillik ebbe a rendszerbe** - más megyékhez képest - azzal a különbséggel, hogy **nincs valódi székhelye. Budapest helyzete két szempontból is sajátos: egyrészt bár közigazgatási rendszere hasonlít a megyékre, egyetlen városról van szó, ahol a helyi önkormányzat szerepét a város kerületei töltik be, és ezek között gyakran nincsenek földrajzilag jól behatárolható, éles határok. Másrészt viszont a területi önkormányzati egység, a Fővárosi Önkormányzat hatásköre is erősebb egy átlagos megyéénél.** E két különbségnek szakmailag talán egyik legizgalmasabb megnyilvánulása az, hogy bizonyos **forrásokhoz egy blokkban jut a város, illetve közösen szedi be** (egyes állami támogatások, az iparüzési adó), és ezen jövedelmeket évről évre új szerkezetben osztja meg.

2.1 BUDAPEST HELYZETÉNEK VÁLTOZÁSA

A főváros kerületi beosztását több mint fél évszázadon keresztül az 1949./XXVI.-os törvény „Budapest főváros területének új megállapításáról” szabályozta. Ezt módosította az 1994./XLIII.-as törvény „Budapest közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról”. Az új törvény már a megszületését követő harmadik évben módosításra szorult, amikor megalakult a főváros XXIII.

kerülete⁹⁶. Budapest helyzete azonban már 1990 után, az önkormányzati rendszer bevezetésével lényegesen módosult. Az általános tendenciák érvényesülése mellett is különleges lett a főváros státusa. Ennek leginkább kézzelfogható jele, hogy az önkormányzati törvény (LXV./1990.) mellett külön Budapest törvény született (XXIV./1991-es törvény), amelyet ugyan 1994-ben integráltak az Önkormányzati törvénybe, de ez inkább erősítette, mint gyengítette a státusát⁹⁷, kiemelte a napi politika játéktéréből.

Mi az oka a főváros különleges státusának? Egyrészt az a szerep és súly, amelyet az ország életében betölt: miközben a népesség mind kisebb hányada lakik a fővárosban (jelenleg kb. 18%-a) az ország erőforrásainak 30-50%-a koncentrálódik itt. Ennyire jelentős összpontosulás csak hagyományosan centralizált államokban (pl. Franciaország), illetve történeti okoknál fogva tud kialakulni (Közép-Kelet-Európa több fővárosa a határok módosulásai következtében egy más közigazgatási környezetben aránytalanul nagyobbak tűnik, pl. Bécs vagy Budapest is ilyen), ennél jelentősebb pedig szinte csak a harmadik világ országaiban (pl. Peru). [Kovács R. 1992. pp. 223-226.] Ennek az erőkoncentrációnak a megnyilvánulása, amikor a kormányzati szerepkör erősítésén fáradozó miniszterelnökkel szemben a főpolgármester képes állóháborút folytatni. A főváros különleges státusának másik oka az önkormányzati és a fővárosi törvény⁹⁸, amely részben a korábbiakból is következik. A törvényalkotó a lokális demokrácia elvének következetes érvényesítése okán a kerületeket települési önkormányzati jogokkal ruházta fel. A fővárosban tehát 1990 után - az országban általános szabályozásnak megfelelően - **kétszintűvé vált a város közigazgatási rendszere**, ezen belül pedig **a mellérendeltség**, és nem az alá-fölérendeltség **elvé érvényesül**. Ez annak ellenére így van, hogy a főváros valamelyest nagyobb hatáskörrel rendelkezett a kerületekkel szemben, mint egy megye a területén található települési önkormányzatokkal szemben. 1990 és 1994 között a Fővárosi Önkormányzatnak a kerületeket is érintő kérdésekben egyetértésre kellett jutnia a kerületi önkormányzatok többségével annak érdekében, hogy keresztül tudja vinni akarátát. A Főváros képviselőtestületének negyedét, kerületenként egy képviselőt a kerületi önkormányzatok adták. 1994 után valamelyest erősödött a Főváros helyzete, csökkent az egyeztetési kényszer, megszűnt a kerületekből delegált képviselők szavazati joga.

A következők szerint rendelkezett az Önkormányzati törvény (1990. évi LXV. évi törvény) 1990 és 1994 között:

63. § (1) A főváros és a fővárosi kerület törvényben meghatározott önálló feladat- és hatáskörű települési önkormányzat. A fővárosi kerület főként az alapfokú közszolgáltatások biztosításával kapcsolatos feladatokat látja el, míg a fővárosi önkormányzat azokat a feladat- és hatásköröket gyakorolja, amelyek a főváros egészét vagy nagy részét érintik.

A Fővárosi törvény pedig így szabályozta a Fővárosi Önkormányzat (1991. évi XXIV. törvény) és a kerületek viszonyát hatályba lépése és 1994 között:

8. § (1) A fővárosban a települési önkormányzatok feladat- és hatáskörét - törvényben meghatározott kivételekkel - a kerületi önkormányzatok gyakorolják.

11. § A közgyűlés a főváros egységes településpolitikájának biztosítása érdekében - a Kormány, valamint a kerületi képviselőtestületek véleményének kikérésével - meghatározza a főváros városfejlesztési programját, valamint a Főváros Általános Rendezési Tervét.

A minél teljesebb demokráciát megcélzó szabályozás eredménye Európa egyik legbonyolultabb önkormányzati rendszere, valamint a folyamatos súrlódások. A kialakult helyzetben a város

⁹⁶ CXVIII / 1997. törvény, amely 1997. december 31-i hatállyal módosítja az XLIII. / 1994-es törvényt.

⁹⁷ Valójában így a Fővárosi törvény is kétharmadosá vált.

⁹⁸ 1990. évi LXV. évi törvény a helyi önkormányzatokról és 1991. évi XXIV. törvény a fővárosi és kerületi önkormányzatokról

egységessége forgott veszélyben, hiszen más szabályozás érvényesülhetett az utca egyik oldalán, mint a másik kerülethez tartozó szemben lévő, illetve a főútvonalon, amely fővárosi, és a mellékutcában, amely kerületi fennhatóság alá tartozott. A kerületek szabadon dönthettek a fővárosból való kiválásukról, illetve egy-egy terület szavazhatott az önálló kerület vagy részönkormányzat megalakításáról. A külső kerületekben, élükön Csepellel és Újpesttel, mindenekelőtt az 1990-et közvetlenül követő időszakban, gyakran hangoztatták kiválási szándékukat⁹⁹, végeredmény azonban „csak” az önkormányzatok közötti viszony elmérgesedése és a kiválási nyilatkozatok voltak, tényleges kiválás nem történt¹⁰⁰. Az olyan egyeztető fórumok azonban, mint a „Külső Kerületek Szövetsége” a mai napig fontos érdekérvényesítési szerveződések a Fővárossal szemben. A megismételt kísérletek ellenére új kerület is csak egy alakult, amikor 1997-ben Soroksár sikeresen vált ki a XX. kerületből, megalakítva a főváros XXIII. kerületét. Történtek kísérletek részönkormányzatok alakítására is (pl. a 2/a kerületben, Pesthidegkúton).

A főváros már 1992-93-ban megbízást adott a rendszer reformját megalapozó tanulmány készítésére. A három tervezet közül végül is a Városkutatás Kft. (Hegedüs József és Tosics Iván vezetésével) Horváth M. Tamás és Péteri Gábor közreműködésével elkészített, mérsékelt, a rendszer lényegi elemeit érintetlenül hagyó, de a Főváros és a kerületek közötti egyensúlyt valamelyest a Főváros javára módosító pályázata nyerte el a kiírók tetszését a város kormányozhatósága és egységességének fenntartása nevében. Az egyik alulmaradt elképzelés a Kilényi Géza professzor neve által fémjelzett tervezet volt, amely lényegében visszaállította volna az egyszintű önkormányzati rendszert. E tervezet politikai következményeit nem vállalhatta senki. A másik tervezet esetében újszerűsége, radikális volta és az esetleges változtatások mennyisége riaszthatta el a bírálókat. E csoport vezetője Szegvári Péter volt, és koncepciójuk „City-koncepcióként” vált ismertté. A lényege, hogy a belső részekre szorult volna vissza a főváros egységes önkormányzattal, és a város fennmaradó részei teljes jogkörrel rendelkező önkormányzatokká váltak volna, azonos státussal, mint egy agglomerációs település. Lényegében tehát a status quo fennmaradása győzött a konfliktus feloldásának híveivel szemben. Annak ellenére ez a többé-kevésbé kompromisszumos megoldás kerekedett felül, hogy az 1994-es választásokat követően a kormánypártok támogatását élvező Főváros erős érdekérvényesítéssel rendelkezett.¹⁰¹

Az 1994-es törvénymódosítás tehát a kereteket alapvetően érintetlenül hagyva erősítette meg a Fővárosi Önkormányzat helyzetét. Megszűnt a kerületi delegáltak képviselői státusa, immáron csak tanácskozási joggal vehetnek részt a Fővárosi Közgyűlés munkájában:

62. § (4) A fővárosi közgyűlés ülésén a fővárosi közgyűlés szervezeti és működési szabályzatában meghatározott módon, tanácskozási joggal vesz részt a kerületi képviselő-testület által megbízott kerületi küldött.

[Önkormányzati törvény, 1990./LXV. törvény]

Míg az 1994 előtti szabályozás szerint csak a kerületek számítottak települési önkormányzatoknak, addig az 1994 decemberi változást követően már a főváros is. Látszólag ekkor vált azonossá a státusa a kerületekkel, valójában azonban erősebbé vált: bizonyos kérdésekben felettes szervévé vált a kerületeknek, más kérdésekben engedtek az egyetértési kényszerből.

⁹⁹ Tudomásom szerint az 1993. szeptemberében Csepelen megtartott népszavazás volt az egyetlen, amelyet egy kerületnek a fővárosból való kiválásáról tartottak. Itt közel 60%-os részvétel mellett a szavazópolgárok mintegy 90%-a utasította el a kiválás gondolatát.

¹⁰⁰ A helyzet bonyolultságát jelzi, hogy abban a pillanatban, hogy egy kerület vezetése élesebb irányt kívánna venni, kiderül, hogy maga a kerület is sok kisebb városrész összessége, és ezek maguk is „el vannak nyomva” a kerület központja által. A káposztásmegyeriek egyéb kérdések mellett már az Újpest névvel szemben is felemelték hangjukat 2000 januárjában. Számukra a fővároshoz tartozás garancia a kerületi vezetéssel szemben.

¹⁰¹ Kicsit részletesebb leírása található a javaslatoknak pl. Perger É., 1999. pp. 204-205.

63. § (1) A főváros és a fővárosi kerület törvényben meghatározott önálló feladat- és hatáskörű települési önkormányzat. A fővárosi kerületi önkormányzat - törvény keretei között - önállóan gyakorolja a települési önkormányzatokat megillető feladat- és hatásköröket. A kerületi önkormányzat működési területén köteles gondoskodni az óvodai nevelésről, az általános iskolai nevelésről és oktatásról, egészségügyi és a szociális alapellátásról, valamint feladatkörében az egészséges ivóvízellátásról, a helyi közutak fenntartásáról, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesüléséről.

(2) A fővárosi önkormányzat ellátja azokat a kötelező és önként vállalt helyi, települési önkormányzati feladat- és hatásköröket, melyek a főváros egészét vagy egy kerületet meghaladó részét érintik, valamint amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak, e körben rendeletalkotási jog illeti meg. Az önkormányzati feladat- és hatáskört megállapító törvény - az (1) bekezdésnek megfelelően - meghatározza, hogy az a fővárosban a fővárosi, illetve a kerületi önkormányzat feladata, hatásköre.

[Önkormányzati törvény, 1990./LXV. törvény]

A részletes szabályozást a 63/A § tartalmazza. Jellemző ugyanakkor az új szabályozás logikájára az alábbi részlet, amelyből kiderül, hogy a kerületek gyakorlatilag csak véleményezési joggal rendelkeznek a város egészét érintő kérdésekben. Ilyenek például a fővárosi településrendezés szabályai:

63/C. § (1) A közgyűlés a főváros egységes településpolitikájának biztosítása érdekében - a Kormány és a kerületi képviselő-testületek véleményének kikérésével - meghatározza a főváros általános rendezési tervét, a főváros városfejlesztési és város-rehabilitációs programját. A főváros általános rendezési tervében kijelölhető a főváros több kerületének ellátását biztosító közszolgáltatás területe, létesítmény helyszíne, nyomvonalai. Az ilyen kijelölt területeken, nyomvonalakon, illetve a közszolgáltatást nyújtó létesítmények tekintetében a jegyzői hatáskört a fővárosi közigazgatási hivatal vezetője gyakorolja.

(2) A kerületi képviselő-testület - a főváros általános rendezési terve szerint, annak keretei között - a kerület egészére meghatározza a kerület részletes fejlesztési programját, a kerületi alaptervet, a kerület részletes rendezési tervét és azok szabályozási előírásait.

[Önkormányzati törvény, 1990./LXV. törvény]

Azt, hogy valójában mennyire nem oldódott meg a probléma, az is jelzi, hogy a főváros belső ügyeivel továbbra is tele van a sajtó. Látni kell azonban, hogy a belső, közigazgatási-szervezeti problémák nélkül a főváros valódi kihívója lehetne a kormánynak¹⁰², és ezt még egy a főpolgármesterével megegyező politikai színezetű kormányfő sem venné szívesen. Nagyon valószínű, hogy ha Magyarországon valódi önkormányzatiságon alapuló régiók lesznek, úgy hasonló konfliktushelyzetek még gyakoribbak lesznek. Egyelőre azonban a kormány rá tud játszani a „magányos” főpolgármester és kerületi kollégáinak ellentéteire. A Főváros és a kerületek között - érthető módon - a legélesebb harc a forrásmegosztás terén folyik.¹⁰³ Ennek során osztják fel egymás között a főváros önkormányzatai az együttesen kapott központi és közös helyi forrásokat. Talán nem túlzok, ha azt állítom, hogy ez a fővárosi szabályozás legizgalmasabb kérdéseinek egyike. Szabályozása nagyon hasonlatos a fentiekhez, ma már csak véleményezési jog van a kerületeknek. A Főváros azonban politikailag mégsem teheti meg, hogy ne törekedjen valamiféle szakszerűségre, kompromisszumra.

Nagy valószínűséggel a fővárosi közigazgatási rendszer stabilitásának záloga a bonyolultságában van. Az egyes aktorok csak kisebb változtatásokat engedhetnek meg maguknak, mert egy nagyobb lavina még saját magukat is elsodorhatja.

¹⁰² Erre több külföldi példa is van. Párizs polgármestere köztársasági elnök lett, és Moszkva polgármestere is országos hatalmi tényező.

¹⁰³ 2002-03-ban megkezdődött egy törvény-előkészítési munka, amely a „forrásmegosztást” törvényben szabályozná. A Magyar Köztársaság Országgyűlése 2003./I. törvényével módosította az Önkormányzati törvényt (1990./I.) amelynek 6.§(1)-e a számítás normatív módszereiről külön törvény elkészítését írja elő.

2.2 A PEST MEGYEI ÖNKORMÁNYZATOK, KAPCSOLAT A FŐVÁROSSAL

Pest megye Magyarország legnagyobb és legsűrűbben lakott megyéje (161 fő jut egy km²-re, ami közel másfélszerese az országos átlagnak), miközben a városi népesség alig több mint harmada (38%-a) az országos értéknek. Ez az aránytalanság nem egyszerűen valamilyen sajátos elmaradottságból, hanem abból ered, hogy *a megye közepén található a főváros, amely közigazgatási szempontból elkülönült egységet alkot*. A korábbi fejezetekben már esett szó arról, hogy a megye területén található **a fővárosi agglomeráció**, amely az 1 millió 33 ezer lakóból 640 ezernek ad otthont. Az agglomeráció a főváros körüli körzetet jelenti (9. ábra, 47. oldal), a KSH hivatalos lehatárolása szerint Pest megyére korlátozódik, ezt a lehatárolást azonban sokan, köztük a dolgozat szerzője is mesterségesnek tartjuk, és az a véleményünk, hogy az agglomeráció például a nyugati szektorban legalább a Velencei-tóig kinyúlik. Az agglomeráció korábban önálló fejlesztési tanáccsal rendelkezett, ma semmilyen speciális, a közös ügyekkel foglalkozó szervezet nem fogja át a településeket.

2000. január 1-én, Pest megyében összesen 184 település volt, ebből 22 város. A 184 településből 77 tartozott a fővárosi agglomerációba, míg a 22 városból 10. A megye legnagyobb városa Érd, népességének száma 2000-re meghaladta az 50 ezer főt, a többi nagyobb város mérete alig haladja meg a 30 ezer főt¹⁰⁴. Érd mérete ellenére semmiféle központi szerepkörrel nem rendelkezik, a megyei intézmények legnagyobb koncentrációja és maga a megyeháza is Budapesten van. Érd nem megyei jogú város, így az 1950-es évek óta a megye egyetlen városa sem rendelkezik megyei joggal. A várost a mai napig az ország legnagyobb falujának tartják, ám megkezdődött a város felkészítése, megindult egy komplex településfejlesztési program a városban, amely intézményfejlesztéstől kezdve városszerkezet-átalakításig mindent magában foglal. Érdekes módon a program elindulásának, a kitűzött cél nyilvános bejelentésének a megye részéről nem pozitív volt a visszhangja. Az első reakciók a megyei jogú várost megillető illetékhányadot féltették.

Közigazgatási szempontból a Pest megyére vonatkozó szabályozás megfelel az országban általános szabályozásnak. Közepesen fejlett megye, egy főre jutó GDP-je alapján 9. az országos rangsorban. Ugyanakkor dinamikusan fejlődik: míg 1995-ben az országos átlag 73%-át érte el a megyében az egy főre jutó GDP, ez 2001-ben már 83% volt. Elmaradottsága Budapesthez viszonyítva, amellyel a népességért versenyez, számottevő. Jellemző adat, hogy miközben Budapesten 2000 elején 91%-os volt a lakások csatornázottsága, addig ez Pest megyében mindössze 35%-ot ért el, az agglomerációban pedig 46%-ot. A humán infrastruktúra-ellátás terén is rosszabb a helyzet a megyében, mint a fővárosban. Míg Budapesten 100 ezer lakosra 74 házi- és gyermekorvos jut, addig Pest megyében, de az agglomerációban is 61-62. A megye bölcsődéi és óvodái a fővárosit meghaladó mértékben túlterheltek. A megyében és a fővárosi agglomerációban is 120-121 gyermek jut egy férőhelyre, miközben a fővárosban 109. Érdekes, ugyanakkor a spill over hatás egyfajta indikátorának is tekinthető, hogy miközben az ezer lakosra jutó általános iskolai tanulók száma Pest megyében és az agglomerációban magasabb (94-96 fő), mint a fővárosban (78 fő), addig a középiskolai tanulók esetében ez már fordítva van (20 : 52). Nagy valószínűséggel a középiskolák esetében már jobban érvényesül a fővárosi intézmények szívóhatása.

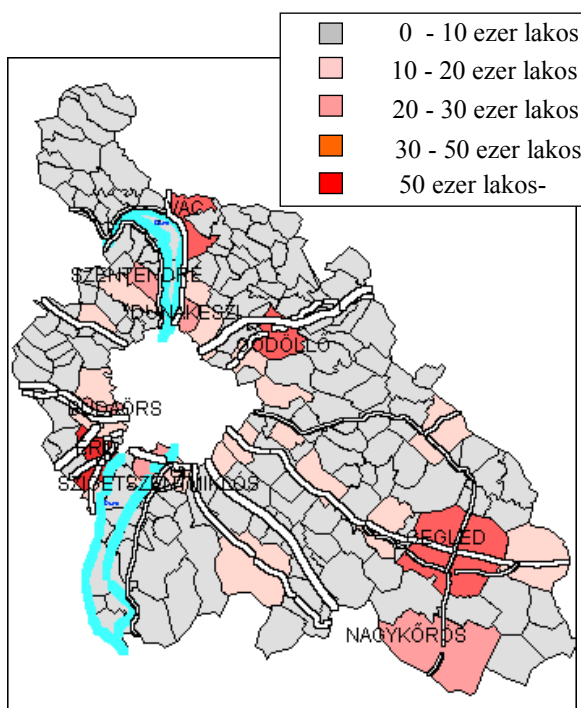
További súlyos problémája a megyének a belső egyenlőtlenség. Országos viszonylatban a legnehezebb helyzetű kistérségei is csupán közepes helyzetű, stagnáló minősítést kaptak [Faluvégi A. 2000.], ennek ellenére a délkeleti és északi periférikus térségek, és a fővárost nyugatról, északnyugatról körülölelő karéj települései között óriási különbségek vannak. A szuburbanizációs folyamat csak tovább rontja a helyzetet. Miközben a legjobb helyzetűek településeire is óriási fejlesztési kényszer nehezedik, ami komoly támogatást igényelne, a megyében található olyan települések is, amelyekre a főváros rosszabb helyzetű népessége menekül, akik tipikus esetben eladott fővárosi lakásuk árának és a Pest megyében vásárolt ingatlan árának különbségéből

¹⁰⁴ Cegléd 36 ezer, Vác 33 ezer, Gödöllő 30 ezer és Dunakeszi 29 ezer

kénytelenek magukat fenntartani, amíg az összeg kitart. Ilyen jelenségekről panaszkodnak például a dabasi térség településeinek vezetői közül sokan (pl. Inárcs vagy Hernád polgármesterasszonya).

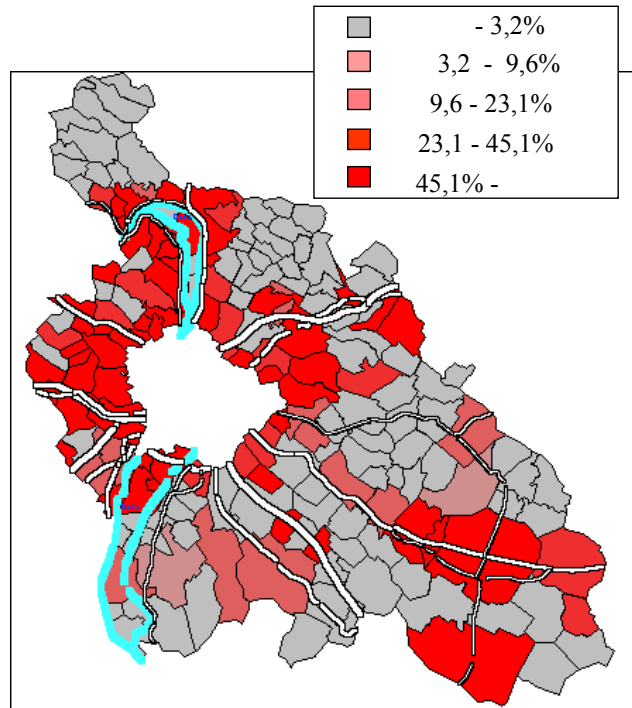
A megye különlegességét három dolog adja, amelyek összefüggnek egymással, de már nem kifejezetten szabályozási kérdések.

1. Egy lukas megyéről van szó, amely a főváros körül terül el, így fejlődése, működése ezer szállal köti a fővároshoz;
2. Részben a függő fejlődés következtében, részben a központi hely hiánya, de mindenekelőtt az 1949-50-ben a főváros által bekebelezett megyei jogú városok következtében nincs igazi központja, hacsak nem maga a főváros;
3. A megyében nagyon súlyos egyenlőtlenségek vannak a kiemelten gazdag fővárost övező szuburbán övezet és a távolabbi, elmaradott, mezőgazdasági területek között.



17. ÁBRA: Pest megye település-szerkezete: nagyváros-hálózat

Forrás: KSH, 1999



18. ÁBRA: A közműöllő Pest megyében

Forrás: KSH, 1999

Politikai szempontból 1990 után Budapest vezetését állandóság jellemezte, ezzel szemben Pest megye vezetése négyévente kicserélődött. Részben emiatt, részben a megye gyengébb közjogi státusa következtében kevésbé hallatta a hangját az elmúlt évek során. Ezzel együtt a megye domináns szerepet tölt be a Központi Régió Fejlesztési Tanácsában. A területfejlesztési fórumokban (korábbi Agglomerációs Fejlesztési Tanács és a jelenlegi Központi Régió Fejlesztési Tanácsa) megjelenő egyeztetési, együttműködési kényszer ellenére a hűvös, bár botránymentes, és a tartózkodó meg nem értés jellemzi a megye és a Főváros kapcsolatát. Ma már nem igaz, hogy a kerületek és a megye települései között nincsenek kapcsolatok: több térségi együttműködési szervezetnek, társulásnak tagjai fővárosi kerületek (ilyen, pl. a Csepel-szigeti, amelynek tagja a XXI. kerület).

Láthattuk, hogy Budapest és Pest megye kapcsolatának intenzitása elmarad a szükséges mértéktől. Ezt az állítást annak ellenére fenntartjuk, hogy az elmúlt években több szempontból is

megfigyelhetőek az elmozdulás jelei. A kapcsolat nemcsak a megkerülhetetlen fórumokon és bizonyos helyi érdekek mentén létezik, hanem több konkrét területen többé-kevésbé jól működik. A főváros vízellátása és szilárdhulladék-elhelyezése például megoldhatatlan lenne a környékkel való együttműködés nélkül. Jól tükrözi a legfontosabb közérdekek érvényesülését a Pest megyei közműolló¹⁰⁵. Ebből ugyanis kitűnik, hogy a megye magasabb jövedelműek által lakott és városiasabb területei mellett a budapesti vízbázis védelme szempontjából kiemelt térségben is magas a csatornázottság (18. ábra).

Összességében a 2000-01-ben a Pest megyei és a fővárosi vezetőkkel a jelen dolgozat eredményeinek ellenőrzésére készített interjúk során az derült ki, hogy a két önkormányzat nagyon ellenséges egymással. Igyekeznek nem tudomást venni a másik létéről, szükséges rossznak tekintik egymást. A főváros számára a megoldás az agglomerációs rendezési terv, amennyiben azt a jelenlegi formájában fogadja el a parlament, és kihirdeti a beruházási és átsorolási moratóriumot. Pest megye meginterjúvolt vezetője számára a legsúlyosabb probléma a közlekedési helyzet. Ő úgy látta, hogy a Főváros a „City”-ből a „City”-ért kormányoz. Más felelős vezetők, pl. a Miniszterelnöki Hivatalnak az önkormányzati és közigazgatási reformokért felelős vezetői számára a konfliktus feloldása alapvetően a régió hatáskörének kiterjesztése útján, mindenképpen valamilyen radikális reform keretében lehetséges. Láthattuk, hogy a külföldi szakértők bizonyos értelemben a probléma megkerülésében, a szolgáltatásoknak az önkormányzatoktól való függetlenedésében, piacosodásában látják a megoldást.

3. ÖNKORMÁNYZATI PÉNZÜGYEK A BUDAPESTI TÉRSÉGBEN

A budapesti térség önkormányzatainak költségvetését ismertető fejezetet néhány módszertani megjegyzéssel kell kezdeni. Egyrészt kétségtelen érdekessége ellenére nem láttam értelmét, hogy az egyes önkormányzatok, vagy azok kisebb homogén csoportjaiból kiindulva végezzem el az alábbi elemzést. Ennek legfontosabb oka nem a szükséges adatbázis felépítésének problémája, mert ez gyakorlatilag rendelkezésre áll, sokkal inkább a dolgozat azon célkitűzése, hogy az önkormányzati költségvetések alapján megkíséreljük felmérni a szuburbanizáció hatását. E becslés a jelenlegi adatszolgáltatási rendszer mellett leginkább megyei / fővárosi szinten biztosíthatja a megfelelő biztonságot, megbízhatóságot, a legtöbb adat így áll rendelkezésre (Pest megyében az okozna gondot, hogy a megyei adatokat miként lehet értelmezni települési szinten, Budapesten a forrásmegosztás következményei miatt lenne nehéz az önkormányzati szintű adatok értelmezése¹⁰⁶). Másrészt figyelembe kell venni, hogy a különböző adatszolgáltatási rendszerek közül talán az önkormányzati (költségvetési) adatokra vonatkozó adatszolgáltatás változik a leggyorsabban. Ennek részben a rendszer kiforratlansága, részben bizonyos hangsúlyok változása, de sokszor nemzetközi összehasonlíthatósági szempontok is okai lehetnek. Végso soron azonban ebből az következik, hogy míg az országos összesítéseket visszamenőlegesen is átalakítják az újabb és újabb szempontrendszereknek megfelelően, a részletes területi, települési adatokkal ez a legkritikább esetben történik meg. **Az éves változások a költségvetésekben érintik a költségvetések sorainak elnevezéseit, de sokszor tartalmukat is. Ez a modellezés során önmagában is eltéréseket fog okozni az egyes évek adatai között. Ugyanakkor mivel az önkormányzatok egy-egy évben ezen feltételek mellett gazdálkodnak, így ez éppen a feltételek változásának, az alkalmazkodás nehézségeinek mutatója.** Az egyedi, e dolgozat céljaira történő átalakítások ugyanakkor bizonytalanságot, hibalehetőséget hordozhatnak, hiszen több ponton adatok becslésekkel való helyettesítését teszi majd szükségessé. Számításaimat a KSH által közölt adatokból végeztem, ezek egyszerűsége sok előnnyel járt, ám ezen adatok több helyen önmagukkal is ellenmondásban állnak,

¹⁰⁵ A közcsonnával ellátott lakások aránya osztva a vezetékes ivóvízzel ellátott lakások arányával

¹⁰⁶ Nem szabad elfelejteni, hogy a végső cél nem az önkormányzati gazdálkodás elemzése, hanem a szuburbanizációs hatás meghatározása, amely nagy mértékben a helyi feladatellátáson keresztül jelentkezik.

így ahol szükséges, ott a TÁKISZ (ma TÁH) adatai alapján korrigáltam őket¹⁰⁷. A TÁH, illetve a Pénzügyminisztérium honlapján közölt adatok (pl. helyi adók megfelelően részletes bontásban) azok, amelyek sok esetben segíthetnek a hiányzó adatok közvetlen pótlásában.

Budapest önkormányzatai az ország önkormányzati bevételeinek 25%-át, míg a Pest megyei önkormányzatok 8%-át tudhatták magukénak, és ezen a fővárosban kb. 1,8 millió, Pest megyében pedig kicsit több mint 1,0 millió lakos osztozott. A legalapvetőbb különbség **Pest megye önkormányzatainak** összesített költségvetése és a budapesti önkormányzatok összesített költségvetése között, hogy míg az előbbiek **egy főre vetített bevétele** (144 ezer Ft / fő) **21%-kal elmarad az országos átlagtól, addig a fővárosiaké 42%-kal meghaladja azt.** Összességében Pest megye önkormányzatainak forrásai 1995 és 1999 között reálértéken 9%-kal csökkentek, míg a fővárosiaké 12%-kal csökkentek (vö. 22. tábla).

Meglepő módon, **Pest megye elmaradása éppen a kompenzációt szolgálni hivatott központi források esetében a legnagyobb** (22%-kal marad el a megyei egy főre eső érték az országosan mért fajlagos értéktől) és az átengedett, illetve **a felhalmozási és tőkejellegű bevételek esetében a legkisebb** (15%-kal marad el a megyei egy főre eső érték az országosan mért fajlagos értéktől). Ez ugyanakkor következhet a megye települési szerkezetéből, az erős városi funkció hiányából, amely funkciót éppen a főváros tölti be a megye esetében, másrészt pedig abból, hogy a közműberuházások a megyében jelentős mértékben az 1990-es évtizedben, önerős beruházásként valósultak meg, és ezen beruházások vagyonának átadása a szolgáltatóknak, a vagyon utáni kompenzáció éppen az 1990-es évtized végére esett. A központi támogatásoknak a megye településeinek költségvetésében képviselt aránya és a városi funkciók kiegyenlítése hiányának a kapcsolata tehát részben a korábbi fejezetek megállapításain, részben a központi támogatások feladatokhoz, ellátási mutatókhoz való kötődésén alapszik. Jól látszik ugyanakkor a központi támogatások kompenzációs hatása **a fővárosi mutatók esetében: míg az átengedett** (106%-a az országos fajlagos értéknek) és **a központi támogatások** (97%-a az országos fajlagos értéknek) **alig haladják meg, illetve el is maradnak az országos értékektől, addig a helyi bevételek** (sajátos bevételek 208%-a és a felhalmozási és tőke jellegű bevételek 200%-a az országos fajlagos értéknek) **kétszeresen meghaladják az országos átlagot.**

Míg bevételeik tekintetében elmaradnak **a Pest megyei önkormányzatok** az országos értékektől, addig **bevételeik szerkezete lényegében megfelel az országos arányoknak,** nagyon kis eltolódással a saját bevételek (sajátos működési, valamint a felhalmozási és tőke jellegű bevételek, az előbbi 2%-kal, az utóbbi 1%-kal nagyobb súlyt képvisel a megye költségvetésében az országos átlagnál) irányában. Budapest esetében a szerkezeti arányok, mint az az egy lakosra vetített értékekből is érezhető, lényegesen jobban eltolódnak a helyi jellegű bevételek irányába. Az országos 27%-kal és a Pest megyei 29%-kal szemben a sajátos működési bevételek a fővárosi önkormányzatok költségvetésének 42%-át adják. Ez tehát a hely lakosság és vállalkozók közvetett és közvetlen hozzájárulása az önkormányzatok működéséhez. Ezen belül a helyi adók jelentőségét mutatja, hogy a fővárosban 22%-át teszik ki az összes bevételnek, míg Pest megyében alig több mint a felét (13%-át). Egy lakosra vetítve a fővárosban 2,4-szerese az adóteher az országos értéknek, míg Pest megyében 80%-a. Ha figyelembe vesszük, hogy **az adók szerkezete nagyon hasonló** (az iparüzési adó hasonlóan 84-86%-os meghatározó súlyt képvisel) **a fővárosban és Pest megyében,** akkor érthetőbbé válik, hogy miért aggódnak a külső kerületek a vállalkozásoknak a környező településekre települése miatt. Valójában ez az aggodalom nem teljesen megalapozott. A helyi adókra vonatkozó adatok alapján az tűnik ki, hogy **a Pest megyei települések adópolitikája esetleges.** Sokkal inkább a település vezetőitől, mint annak földrajzi helyzetétől (lehetőségeitől) függ: Dunakeszin és Diósdon például 2000. január elsején ugyanúgy 2,0% volt az iparüzési adó, mint Budapesten, miközben Budakeszin és Budaörsön ettől elmaradt, 1,7%, a távolabbi,

¹⁰⁷ Tapasztalataim szerint a KSH és a TÁKISZ (ma TÁH) által közölt költségvetési adatok esetében a fősorok értékei megegyeznek, csak a szerkezetükben van eltérés, a KSH sokkal tömörebb formátumban közöl adatokat, ám ritkán előfordulnak inkonzisztenciák is.

elmaradottabb Dabason pedig 1,5%¹⁰⁸. Ezzel szemben viszont Cegléden és Érden egyaránt 1,8%-os kulccsal vetették ki az iparüzési adót. A kivetett helyi adók tekintetében a kisebb adók esetében megfigyelhető, hogy Budapesten az önkormányzatok egyáltalán nem kedvelik a kommunális adót, viszont nagyobb súlyt kap az építményadó, mint például Pest megyében. A 11%-os súly mellett ezen adónem jelentőségét az adja, hogy a legjobban közelíthető a lakosság teherbíró képességéhez (részben az ingatlan mérete, de sokkal inkább az övezeti vagy a szinte egyáltalán nem alkalmazott érték alapon történő kivetéssel, vö. „Helyi bevételek” fejezet a 153. oldalon).

A saját bevételek Pest megyében 45%-kal (vagyis 1,45-szörösükre), míg Budapesten 81%-kal (1,81-szeresükre!) nőttek reálértéken, a vizsgált 1995-99 közötti öt év vonatkozásában. Ezen belül ugyanakkor meghatározó módon a helyi adókat tartalmazó saját működési bevételek Pest megyében 2,66-szorosukra nőttek, míg Budapesten „csupán” 2,26-szorosukra. A központi támogatások Budapesten 20%-kal, Pest megyében 22%-kal csökkentek. Két tétel-csoport esetében mutattak ki lényegesen jobb eredményt Pest megye önkormányzatai, mint a budapestiek: az átengedett adókból származó bevételek a megyében 19%-kal növekedtek, míg a fővárosban 22%-kal csökkentek (!), és a felhalmozási és tökejellegű bevételek esetében, amelyek a fővárosban 30%-kal mérséklődtek, a megyében viszont még mindig 6%-os reálérték növekedést regisztráltak (22. tábla).

22. TÁBLA: A budapesti térség önkormányzatainak bevételei 1995, 1999

	Budapesti önkormányzatok együtt							Pest megyei önkormányzatok együtt						
	Nominál értéken			Reálértéken, 2001-es Ft-ban				Nominál értéken			Reálértéken, 2001-es Ft-ban			
	1995	1999		1995	1999	vált.	1999	1995	1999		1995	1999	vált.	1999
	Mrd. Ft		%	Mrd. Ft		'99/'95	e. Ft/fő	Mrd. Ft		%	Mrd. Ft		'99/'95	e. Ft/fő
Intézményi tevékenys.	21,17	47,14	12%	46,61	47,50	1,02	26,17	8,78	13,15	11%	19,34	15,74	0,81	15,46
Saját működési bev.	28,16	117,19	30%	62,00	140,25	2,26	77,28	4,78	22,94	19%	10,53	27,45	2,61	26,96
ebből: - helyi adó	NA	84,30	22%		100,89		55,59	NA	15,83	13%		18,95		18,61
Saját folyó bevételek ö.	49,32	164,69	42%	108,61	197,11	1,81	108,60	13,56	36,09	29%	29,86	43,19	1,45	42,42
Átengedett központi adó	26,96	38,82	10%	59,36	46,46	0,78	25,60	7,96	17,37	14%	17,53	20,78	1,19	20,41
ebből: - SZJA	NA	35,83	9%		42,88		23,63	NA	16,18	13%		19,36		19,02
- gépjárműadó	NA	2,99	1%		3,57		1,97	NA	1,14	1%		1,36		1,34
Egyéb saját folyó	1,99	-	0%	4,38				2,00	-	0%	4,41			
Felhalmozási és tökejell.	35,39	45,83	12%	77,93	54,85	0,70	30,22	5,61	10,89	9%	12,36	13,04	1,06	12,80
Állami hozzájárulások	49,01	64,14	16%	107,91	76,76	0,71	42,29	25,90	35,56	29%	57,04	42,56	0,75	41,80
ebből: - Normatíva	NA	23,11	6%		27,65		15,24	NA	29,96	24%		35,85		35,21
- Kötött felhaszn.	NA	5,21	1%		6,23		3,43	NA	2,25	2%		2,69		2,64
ÁHT-n belüli átutal.	33,36	49,17	13%	73,46	58,85	0,80	32,43	12,17	15,32	12%	26,80	18,34	0,68	18,01
Egyéb átvett, stb.	-	7,94	2%		9,50		5,24	-	3,77	3%		4,52		4,44
Központi és egy. tám.	82,37	121,25	31%	181,37	145,12	0,80	79,96	38,08	54,65	45%	83,84	65,41	0,78	64,24
Hitelek, értékpapírok	35,88	18,55	5%	78,99	22,20	0,28	12,23	4,37	3,48	3%	9,63	4,16	0,43	4,09
Pénzforg. nélküli bev.	11,56	1,55	0%	25,45	1,85	0,07	1,02	4,05	0,15	0%	8,93	0,18	0,02	0,18
Tárgyévi bevételek	241,48	390,69	100%	531,72	467,59	0,88	257,62	73,64	122,63	100%	162,15	146,77	0,91	144,14
Nyitó pénzkészlet	NA	23,63	6%		28,28		15,58	NA	7,77	6%		9,30		9,13

Forrás: KSH megyei évkönyvek, TÁKISZ, PM

* Becslés; NA – nincs adat.

¹⁰⁸ A települések (iparüzési) adópolitikájára vonatkozóan ld. Keresztély K. – Gimesi J. 1999. A kivetett adók típusa és azok adó kulcsaival kapcsolatos információk évről évre megtalálhatóak az Adókalauz Helyi adók című kiadványában, amelyet a Geomédia ad ki. A fenti adatok forrása: A bevezetett helyi adók országszerte 2000-ben, Geomédia, Budapest, 2000.

23. TÁBLA: Az önkormányzatok helyi adóbevételeinek szerkezete a budapesti térségben 2000-ben

	Budapest		Pest		Ország összesen	
	Bevétel, M. Ft	Megoszlás, %	Bevétel, M. Ft	Megoszlás, %	Bevétel, M. Ft	Megoszlás, %
Építményadó	10 530	11%	1 581	8%	21 995	10%
Telekadó	1 804	2%	498	3%	3 001	1%
Magánszemélyek komm. adója	266	0%	643	3%	4 423	2%
Vállalkozók kommunális adója	0	0%	72	0%	1 175	1%
Idegenforgalmi adó	611	1%	168	1%	3 583	2%
Iparüzési adó	80 398	86%	16 059	84%	188 623	85%
Összesen	93 609	100%	19 021	100%	222 800	100%

Forrás: Pénzügyminisztérium, 2001. március – április

A fővárosi önkormányzati finanszírozás egyedi eleme egy sajátos intézmény: a **forrásmegosztás**¹⁰⁹, ami egyébként az egy-egy kerületre végzett költségvetési előrejelzéseket, trendszámításokat jócskán megnehezíti, értelmetlenné teszi. Jelentőségét mutatja, hogy a budapesti önkormányzatok 2001-ben összesen 73 milliárd forintot kapnak vissza az államtól, így saját bevételekkel kiegészítve 158 milliárd forintot osztottak el egymás között. Ez - figyelembe véve, hogy 2001-ben a **budapesti önkormányzatok** mindent egybevetve 504 Mrd Ft-ból gazdálkodhattak, - azt jelenti, hogy **ezen az úton jutottak bevételeik 1/3-ához**. A forrásmegosztás lényege, hogy bizonyos helyi, központi, illetve megosztott forrásokat a főváros önkormányzatai együtt kapnak meg, és ezeket egy egyeztetési eljárás keretében osztják el egymás között. Az önkormányzati törvény¹¹⁰ sorolja fel a közösen elosztandó forrásokat:

- a magánszemélyek jövedelemadójából az állami költségvetésről szóló törvény alapján a települési önkormányzatokat megillető rész;
- az egyéb központi adó;
- az állandó népességhez kapcsolódó központi hozzájárulás (kivéve a LXV / 1990 64/B. § a) pontban foglaltakat);
- a helyi adókból származó bevételek.

Az egyeztetési eljárás a Fővárosi és a kerületi önkormányzatok között a 65. oldalon „A budapesti térség közigazgatása” című fejezetben leírtaknak megfelelően 1994-ben jelentősen megváltozott. Ez érintette a forrásmegosztás rendszerét is. 1994 előtt „a fővárosi önkormányzat és fővárosi kerületi önkormányzatok közötti megosztását a fővárosi közgyűlés rendeletében, a kerületi képviselőtestületek többségének, egyszerű szótöbbséggel elfogadott egyetértésével” határozta meg. Az 1994-es módosítást követően: „a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti megosztását a fővárosi közgyűlés rendeletében, a kerületi képviselő-testületek véleményének kikérésével határozza meg. A véleményadásra legalább tíz napot kell biztosítani.”. Korábban már esett róla szó, hogy annak ellenére, hogy a Főváros immáron nem kötelezett a kerületek egyetértésének megszerzésére, politikailag nem tudja szabadon keresztül vinni akaratát. A főváros saját honlapján¹¹¹ a következőképpen magyarázta el a 2001-ben érvényesített elosztási rendszert:

¹⁰⁹ A 2002-ben megkezdett előkészítő munka és az I./2003-as törvény, amely az Önkormányzati törvényt (LXV./1990.) módosította, valószínűsítik, hogy a forrásmegosztás a mai formájában megszűnik, és már a 2004-es költségvetések esetében is törvény fogja szabályozni a források normatív elosztását. Az is valószínűsíthető, hogy az elosztás végeredménye nem fog drámaian különbözni a mai helyzettől.

¹¹⁰ LXV / 1990-es tv. 64.§ (4)

¹¹¹ A főváros hivatalos honlapja: www.budapest.hu. Itt megtalálhatók működésére, gazdálkodására vonatkozó dokumentumok, , sajnos a kerületekre vonatkozó információ mélysége nagyon hullámzó.

„A forrásmegosztási rendszer belső struktúráját a fenti peremfeltételekhez kellett igazítani. Ennek eredményeként a 2001. évi forrásmegosztás szerint:

a korábban a kerületi önkormányzatokhoz szabályozott gépjárműadóból származó bevételek önkormányzatokat illető részét bevonjuk a forrásmegosztásba, és 66-34 %-ban oszlik meg a kerületek és a főváros között;

az iparüzési adóból származó tervezett bevétel és a számításokba bevont iparüzési adó különbözete - mintegy 14,1 Mrd Ft - szolgál a célkeretek forrásául, mégpedig a kerületeket és a főváros feladatainak arányában;

a kerületi helyi adók előirányzatát 10%-kal növeltük a 2000. évi tervezett összeghez képest; új közvilágítási alapot hoztunk létre, amely pályázati úton vehető igénybe;

a működési kiadási szükségleteket - a tavalyi gyakorlatnak megfelelően - a 2000. évi adatok alapján számított normatíva és a 2001. évi mutatószámok alapján határoztuk meg;

a törvényi megosztási kritériumok teljesítése miatt a korábban is érvényesített deficitarányos megosztási elvet csak a kerületek között tudtuk alkalmazni, és ez határozza meg a kerületek megosztott forrásokból való részesedését korrigált deficitarányok alapján.”

A forrásmegosztás tehát lényegesen befolyásolja a fővárosi önkormányzatok gazdálkodását. A törvény széles mozgásteret biztosít a Fővárosnak, hogy érvényesítse saját elképzeléseit, ám a politikai helyzete ebben korlátozza, így akarátát mindenképpen a szakszerűségi, racionális érvekbe kell csomagolnia. A kerületek szövetkezni próbálnak, de megosztottak, lényegesen eltérnek a gazdasági érdekeik és politikai kötődéseik. Ennek ellenére életképesnek bizonyultak az olyan szövetségek, mint a Külső Kerületek Szövetsége, amely alternatív forrásmegosztási rendszer kidolgozására is megbízást adott 1999-ben.¹¹²

A főváros és Pest megye önkormányzatainak kiadását tekintve nincsenek olyan komoly strukturális eltérések, mint a bevételek esetében: a működési kiadásaik arányában, amely a költségvetések kiadásainak 2/3-át teszi ki, nincs különbség. A nagyobb fajlagos bevételnek köszönhetően ugyanakkor a fővárosi önkormányzatok egy lakosra számolva 1999-ben 1,7-szer több pénzt költöttek el, mint a Pest megyeiek. Bár, mint említettük, a kiadások szerkezete nagyon hasonló, felfedezhető egy-két **nagyon fontos különbség**. A folyó kiadások mindkét összesített költségvetésben 2/3-os arányt képviselnek, de míg Pest megyében a teljes költségvetésre vetítve 41%-ot fordítanak személyi juttatásokra, addig Budapesten 32%-ot, vagyis Budapesten 8%-kal nagyobb hányadot tudnak dologi kiadásokra fordítani. Ez **egy lakosra vetítve több mint kétszer annyi forrást jelent Budapesten, mint Pest megyében a műszaki berendezések működtetésére, irodaszerek, stb. vásárlására, vagy éppen fűtésre. Költségvetésük kétszer akkora hányadát (6%) fordítják a Pest megyei önkormányzatok a lakosság támogatására, mint a budapestiek,** és egy lakosra számítva többet is költenek e célra. A budapestiek esetében viszont az adósságszolgálat és értékpapír vásárlások együttesen (9%) képviselnek, 3-szor akkora súlyt, mint a Pest megyeiekében. A fejlesztésekre fordított források aránya valamelyest elmarad a fővárosban (17% szemben a környék 20%-ával), **egy lakosra vetítve azonban a fővárosi önkormányzatok lényegesen többet tudnak költeni fejlesztésekre, mint a Pest megyeiek.** Ahogy a költségvetés kiadásainak szerkezetében, a kiadási főcsoportok dinamikájában is sok hasonlóság figyelhető meg. Néhány század százalékos eltérést mutat a két térség működési kiadásainak a csökkenése és hasonlóan kicsi az eltérés a beruházási kiadások növekedésében.

¹¹² Az ilyen típusú megbízások a politikai nyomásgyakorlás eszköztárába tartoznak, a legritkább esetben válhatnak például a forrásmegosztás számításának forradalmian új alapjává. Ez ebben az esetben sem történt meg.

24. TÁBLA: A budapesti térség önkormányzatainak kiadásai 1995, 1999

	Budapesti önkormányzatok együtt							Pest megyei önkormányzatok együtt						
	Nominál értéken			Reálértéken, 2001-es Ft-ban				Nominál értéken			Reálértéken, 2001-es Ft-ban			
	1995	1999		1995	1999	vált.	1999	1995	1999		1995	1999	vált.	1999
	Mrd. Ft	%		Mrd. Ft	'99/'95	e. Ft/fő		Mrd. Ft	%		Mrd. Ft	'99/'95	e. Ft/fő	
Személyi juttatások	88,21	23%		105,57		58,17		35,48	29%		42,47		41,71	
Járadékok	35,26	9%		42,20		23,25		14,44	12%		17,28		16,97	
Dologi kiadások	127,75	34%		152,89		84,24		31,87	26%		38,15		37,46	
Folyó kiad. összesen	148,16	251,22	66%	326,23	300,67	0,92	165,66	45,59	81,79	67%	100,39	97,89	0,98	96,14
Ellátottak pénzbeli juttat	0,51	9,68	3%	1,12	11,58	10,31	7,33	0,18	7,33	6%	0,39	8,78	22,74	8,62
Felhalm. és tőkejell. kiad.	23,22	65,02	17%	51,12	77,82	1,52	42,88	8,37	24,17	20%	18,44	28,92	1,57	28,40
Pénze.átadás, tám, ÁFA	24,93	15,22	4%	54,89	18,21	0,33	12,40	6,84	5,09	4%	15,05	6,09	0,40	5,98
Hitelek, értékpapírok	34,14	35,18	9%	75,16	42,11	0,56	23,20	7,16	2,92	2%	15,77	3,50	0,22	3,43
Pénzforgalom nélküli	0,08	1,53	0%	0,18	1,83	10,38	1,01	0,46	0,43	0%	1,01	0,52	0,51	0,51
Tárgyévi összes kiadás	231,03	377,85	100%	508,70	452,22	0,89	249,16	69,21	121,73	100%	152,40	145,69	0,96	143,08
Záró pénzkészlet		36,27	10%		43,41		23,92		8,77	7%		10,50		10,31


Forrás: KSH megyei évkönyvek, TÁKISZ, PM

* Becslés; NA – nincs adat.

V. A TELEPÜLÉSSZERKEZET ÉS A KÖZIGAZGATÁSI RENDSZER INKONZISZTENCIÁJÁNAK MODELLEZÉSE

A korábbi fejezetek részben egy elméleti háttérrel kívántak biztosítani a település fogalmának körbejárásához, részben pedig bemutatták a hazai, Budapest környéki települési és közigazgatási reálfolyamatokat. Láthattuk, hogy elméleti szinten miként ágyazódik be az agglomeráció a városi élettérbe, és milyen fejlődés vár a rendszerre egyfajta történeti logika szerint. Az is kiderülhetett számunkra, hogy a nemzetközi, mindenekelőtt nyugati tapasztalatok alapján felrajzolt fejlődési forgatókönyvek hogyan illeszkednek a magyar valóságba. Egy másik elméleti megközelítést is áttekintettünk, amely a város és környékét egyetlen élettérnek fogta fel, amelyen belül egy dinamikus, funkcionális munkamegosztás él. Ha erre a keretre rávetítjük a közigazgatási határokat, akkor értelmezhető a spill over hatás, amely tágabb értelemben a dolgozat témája. Két fontos szempontot emeltem ki: a települési és az adminisztratív rendszer fejlődését. Végeredményben ellentétes hatású tendenciákat figyelhettünk meg, amennyiben a települési rendszerre koncentrációs, az önkormányzati rendszerre inkább dekoncentrációs folyamatok jellemzőek. Ez az ellentmondás hívhat életre egy olyan kísérletet, amelynek célja, hogy megvizsgálja, és mérhetővé tegye a következményeket, illetve megkeresse azokat a pontokat, amelyeken a problémák orvosolhatóak. A jelen fejezetben elsődlegesen azt a mérleget kívánjuk megvonni, amely a két (a települési és a közigazgatási) rendszer inkonzisztenciáinak következtében a budapesti térség települései között nem kívánatos forrásáramlás és többletkiadás formájában jelentkezik. A jelen esetben mindenekelőtt a konfliktus súlyosságának felmérése a cél. Végso soron tehát arra voltunk kíváncsiak, hogy miként hat a szuburbanizáció a települési önkormányzatokra, gazdálkodásukra, feladatellátásukra. Milyen hatása van annak, hogy emberek az egyik önkormányzat területén laknak és a másikon dolgoznak, illetve, hogy egyikben vagy másikkban veszik igénybe a különböző piaci- és közszolgáltatásokat? A probléma maga túlmutat a szuburbanizáción, és sokkal általánosabb kérdéseket vet fel a közigazgatási rendszerrel és az önkormányzati finanszírozással kapcsolatban. A modell esetében szuburbanizációs hatást tehát egyfajta példaként érdemes kezelni, amelynek segítségével fogalmat alkothatunk a spill over hatásról, amely az eredetétől függetlenül minden, a településen „túlsorduló” (köz)szolgáltatást magában foglal. A megfogalmazott javaslatok ugyanakkor figyelembe veszik a probléma más szegmenseit is.

1. A PROBLÉMA OPERACIONALIZÁLÁSA

A dolgozatban szuburbanizációs hatás alatt azt a módot értjük, ahogyan a vándorlások az önkormányzatok működésének, a helyi feladat-ellátásnak a feltételeit befolyásolják, végső soron ez az **önkormányzatok bevételei és kiadásai mértékének változását jelenti**. A vizsgálat célja tehát az, hogy felmérje a főváros és agglomerációja (Pest megye) közötti vándorlás különbözetéből adódó pénzügyi (költségvetési) hatást, amely az adott önkormányzati finanszírozási rendszer és a lakossági szokások mellett a város és környéke önkormányzatait éri. Ez a főváros esetében elsősorban a részben vagy egészben a város önkormányzatai, közvetve  g a város lakossága által finanszírozott közszolgáltatásokat jelenti, az agglomeráció esetében pedig egy igen jelentős fejlesztési (urbanizációs) kényszert. Az ilyen bonyolult összefüggések modellszámítás segítségével összegezhetőek.¹¹³ A modell középpontjában tehát az önkormányzatok és a helyi közszolgáltatások közötti pénzügyi kapcsolatok (vagyis az önkormányzatok költségvetése), illetve ezeknek a közszolgáltatásoknak a migráló népesség által történő igénybevétele áll. Vagyis az, hogy milyen arányban veszik igénybe az egyik vagy a másik (a nagyvárosi vagy a városkörnyéki) településen az oktatási, egészségügyi, stb. szolgáltatásokat. A vizsgált kérdés modellezésének folyamata, mint bármely probléma tudományos feldolgozása, három alapvető szakaszra bontható:

1. Operacionalizálás:
 - a. Elméleti kérdések tisztázása:
 - a vizsgált kérdés elméleti lebontása és újra-felépítése

¹¹³ Ha egyébként napi szokásaik megmaradnak, a modell nagyrészt érvényes a helyi őslakosságra, illetve a más vidékekről az agglomerációba költözőkre is, vagyis a modell segítségével gyakorlatilag mérhető e lakosságcsoportok életvitelének költségvetési hatása is. A modellnek az a része nem érvényes az őslakosságra, amely a nagyvárosi költségvetés kieső adóbevételeit és a Pest megyei települések kieső többletbevételeit mutatja, miközben a feladatellátásból adódó terhek ugyanúgy érvényesek. Ily módon gyakorlatilag a modell túllép a vizsgálat kezdetén alkalmazott mesterséges korlátokon és alkalmassá válik a spill over hatás mérésére.

- b. Technikai kérdések tisztázása:
 - az elméleti szerkezet feltöltése adatokkal, háttérszámítások¹¹⁴
 2. A modell fizikai megvalósítása:
 - a mikro-szimulációs modell összeállítása az elméleti modell alapján
 3. Szimulációs számítások
 - a. a becslés kiinduló paramétereinek beállítása
 - b. szimulációs számítások elvégzése
 - c. eredmények kiértékelése

A modell felépítésével kapcsolatos elméleti kérdések címén azokat a hatásmechanizmusokat kell tisztázni, amelyekeken keresztül a vándorlás és a lakosság megosztott életvitele a helyi költségvetésre hat. Ezek jelentős részben megtörténtek e dolgozat korábbi fejezeteiben: „A Magyarországi települési és közigazgatási rendszer egyes elméleti és gyakorlati kérdései” című rész 23. oldaltól és „A budapesti térség aktuális települési folyamatai, közigazgatási rendszere” című rész 47. oldaltól, valamint a „Melléklet” „A helyi önkormányzati gazdálkodás forrásai” című fejezetében 149. oldalon. A modell adatokkal való feltöltése a szükséges önkormányzati költségvetési, statisztikai és pénzügyi makroadatok beszerzését jelenti. Bár többször utaltam rá, a szükséges adatok gyakran nem, vagy nem megfelelő szerkezetben állnak rendelkezésre, így ebben az esetben is becslésekhez, helyettesítő, átalakító eljárásokhoz kell folyamodni, ilyenekre kényszerültem. E háttér információk szerves részét képezek a dolgozatban ismertetett vizsgálatnak, ugyanakkor jellegüknél fogva a „Melléklet”-ben kaptak helyet „A modell felépítésével kapcsolatos technikai kérdések” című fejezetben a 157. oldalon. Az eredmények ismertetésekor meglehetősen nagy hangsúlyt kapott a hatásmechanizmusok ismertetése, mert úgy gondolom, hogy az önkormányzat pénzügyi egyensúlyát befolyásoló tényezők megismerése és ezeknek a problémára gyakorolt befolyásának meghatározása nagyobb jelentőségű a pontosösszegezésénél.

1.1 ADATOK ÉS MÓDSZEREK

Amikor a szuburbanizációs hatás mérésének eszközét kívántam kiválasztani, két alapvető kérdést kellett tisztázni:

1. Milyen **adatok** állnak rendelkezésre a szuburbanizációs hatás mérésére?
2. Mely **eszköz** segíthet abban, hogy az adott adatokon elkülönítsük a szuburbanizáció következményeit a szuburbanizáció nélküli állapottól?

A szuburbanizációs hatás fenti definíciója mellett **elemi adatnak az érintett intézmények és szolgáltatók „forgalmi”, igénybevételi és pénzügyi adatai tekinthetők**, tehát ezt kellene felhasználni. Ezeknek az elemi adatoknak azonban az érintett térség összes önkormányzatára és független szolgáltatójára való összegyűjtése gyakorlatilag lehetetlen feladat, ha sikerülne is, akkor az egységes szerkezetbe vonásuk, feldolgozásuk jelentene újabb komoly kihívást. Ebben az esetben az önkormányzatok, illetve az egyes önkormányzatok és a területükön közszolgáltatást végző intézmények és szervezetek pénzügyi kapcsolatát részletesen fel kell mérni, miközben ez sokszor teljesen egyedi szerződéseken alapul.¹¹⁵ Tény ugyanakkor, hogy mivel **a helyi közszolgáltatásokat többségében önkormányzati intézmények végzik**, de legalábbis a szolgáltatásokat végző céget, szervezetet **az önkormányzat támogatja, így a számításokhoz szükséges információkat a helyi önkormányzat költségvetése szükségszerűen tartalmazza**. Vagyis a helyi önkormányzat költségvetése is bázisa lehet az általunk elvégezni kívánt vizsgálatnak. Ez a második út egy nagyságrendekkel átláthatóbb mennyiségű adat kezelését igényli, és könnyen belátható, hogy az egyszerűség és az átláthatóság - a leegyszerűsítések ellenére is - gyakran jobb minőséget eredményez (pl. kisebb a számítások hibalehetősége, egyszerűbb az ellenőrzés). Körösi Gábor és

¹¹⁴ A modell felépítésével kapcsolatos technikai részletek rendkívül fontosak, ugyanakkor nagyon megterhelik a dolgozatot, bizonyos mértékig nehezen követhetővé teszik. Ezért úgy döntöttem, hogy e szöveget a „Melléklet”-ben „A modell felépítésével kapcsolatos technikai kérdések” című fejezetben helyezem el, a 149. oldalon.

¹¹⁵ Bonyolítja e megközelítést az is, hogy ebben az esetben külön eljárást igényel a megye és a települések, illetve a főváros és a kerületek közötti feladatmegosztás pontos feltérképezése.

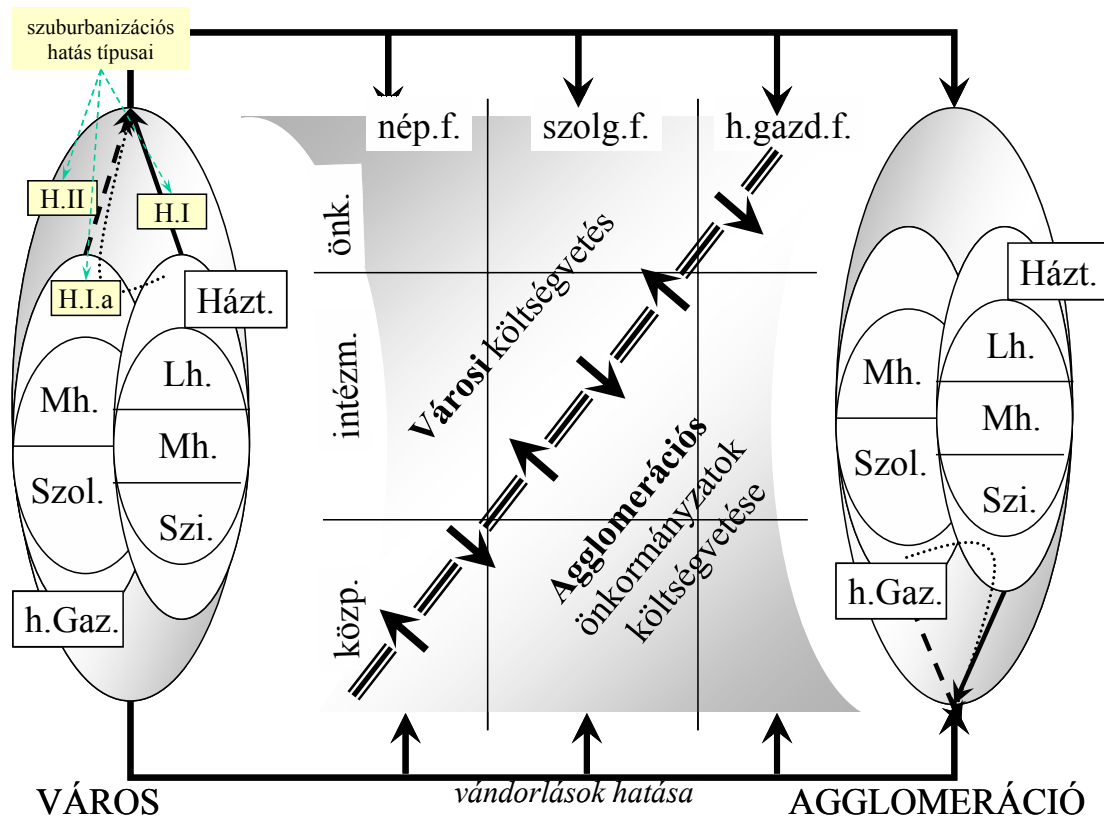
szerzőtársai az ökonometriai modellek készítésével kapcsolatban éppen a fenti elvek (**egyszerűség, átláthatóság, ellenőrizhetőség**) érvényesülésére hívják fel a figyelmet. Szerintük e modellek célja alapvető összefüggések megfogalmazása kell, hogy legyen [Körösi G. et al. 1990. p. 29.] Az önkormányzati költségvetés ugyanakkor tartalmazza **a közszolgáltatás részletes elemzésekor nem érzékelhető hatásokat** is (pl. adókapacitás változás stb.). Van egy harmadik út is: **egy konkrét önkormányzat** esetéből kiindulni, és ennek alapján általánosítani. Ez elvileg ötvözi a két előző lehetőség előnyeit és hátrányait. A probléma ebben az esetben az, hogy nagyon sok egyedi elem létezik, ami egy kisebb település költségvetésében nagy torzítást jelenthet, és rendkívül nehezíti a teheti az általánosabb érvényű következtetések levonását, ebből a szempontból tehát jobb egy nagyobb térséget elemezni.

A legtöbb érv az önkormányzati költségvetési adatok használata mellett szól¹¹⁶, amelyek többé-kevésbé megfelelő módon rendelkezésre állnak, és így megkerülhetővé válnak a szolgáltatók adataival kapcsolatos problémák, vagy egy (esetleg néhány) egyedi esetből való általánosítás okozta kétségek. A probléma felvetéséből következően, annak feltételezése miatt, hogy a szuburbanizáció hatása ellentétes Budapesten és annak környezetében, mindenképpen két (összevont) önkormányzati költségvetést kell elemezni: a nagyvárosét és a környező települését. Az intézményi adatokon, illetve az önkormányzati költségvetésen keresztüli megközelítés között az egyik legnagyobb különbség **a kapacitások kihasználtságából adódó hatékonysági tényezők, a beruházások vagy a felesleges kapacitások kérdése**. E tényezők lineáris modelleken keresztül csak becsülhetőek, pontos meghatározásuk intézményenkénti egyedi számításokat tenne szükségessé. Sok esetben azonban az egyedi mérés sem megfelelő, mert pl. az intézménybezárások, vagy éppen a beruházások megvalósítása elhúzódó, fájdalmas egyedi döntések keretében születnek. Az ilyen egyedi vizsgálatokat tovább bonyolítják az önkormányzatok közötti közfeladat-ellátási szerződések is. Az önkormányzati költségvetésen keresztüli számítások ugyanakkor ezeket a problémákat elfedik. Ekkor a számítások alapja például az egy lakosra eső kiadások (illetve bevételek) változása lehet. A lineáris egyenletek, amelyekkel a hatásokat számítani lehet, folyamatosnak feltételezik a változást, ami összességében igaz, de egy-egy konkrét esetben a megfigyelések eltérhetnek a becsült értékektől. Amennyiben a vizsgálatot több év adatai esetében folytatjuk le, akkor lesznek olyan eltérések is, amelyek a helyi finanszírozás éves változásaiból erednek (vö. 34. oldal „Az önkormányzati finanszírozás” című fejezet).

A fenti leírás is mutatja, milyen szorosan összefügg a vizsgált probléma definiálása, az alkalmazott adatok és eljárások kiválasztása. Könnyen belátható, hogy **a költségvetési adatok egyes tételei a vizsgált probléma szempontjából nem tekinthetőek homogénnek**, vagyis minden egyes tétel esetében egyedileg kell eldönteni, hogy arra pontosan hogyan hat a szuburbanizáció. Más tényezők befolyásolják az SZJA helyben maradó részét (a lakosság jövedelme), mások a kompenzációs részének mértékét (az önkormányzat más önkormányzatokhoz viszonyított bevételeinek alakulása), és megint mások a feladatokhoz kötött normatív állami támogatások alakulását (ellátottak száma az egyes intézményekben), vagy éppen az iparüzési adó bevételeinek alakulása, amely egyszerre függ a helyi gazdaság dinamikájától, a kiköltöző lakosok és vállalkozások számától. Ezzel szemben olyan modellszámítások esetében, ahol, pl. lakossági megkérdezésből származó adatokat alkalmazunk, ott az egyes esetekben ugyanazt a képletet alkalmazhatjuk, mert a különbség nem az egyes esetek (most költségvetési tételek) lényegéből fakad. **Ez az az ok, amely miatt a jelen esetben nem lehet, olyan, a lakossági és más, akár települési vizsgálatok esetében is megszokott modellezési módszereket alkalmazni, mint a regresszió, a faktor analízis vagy a cluster analízis.** A jelen vizsgálat esetében tehát csak puhább

¹¹⁶ Meg kell azonban jegyezni, hogy amennyiben egy konkrét önkormányzat kívánná felmérni a szuburbanizáció hatását saját költségvetésére, és rendelkezni szeretne a programhoz megfelelő forrásokkal, illetve adatokkal, mindenképpen a helyi (köz)szolgáltatások és intézmények irányából kellene elindítani a modellezést, mert ebben az esetben a precizitás kiemelt szempont lenne, a kis eltérések hatása is jelentős lehet. Egy országos vizsgálat esetén, amelyet a szuburbanizációs folyamatokra vonatkozó statisztikai elemzések is indokolnak, az alkalmazott módszer kiválasztása külön mérlegelést igényelne.

eszközök alkalmazhatóak, amely a feltételezett összefüggéstől függően, pl. a népességszám változás, vagy annak valamilyen módosulása szerint számítja ki a szuburbanizáció hatását (vö. 83. oldal „A szuburbanizációs hatás meghatározása” című fejezet). Ezt az eljárást nevezzük önkormányzati költségvetési modellnek vagy más szóval **mikroszimulációs modellnek**.



19. ÁBRA: A költözések hatása a helyi költségvetésekre a város és környéke esetében

Rövidítések:

Város-agglomeráció rész(két szélén): HATÁSOK: **H.I** - 1. közvetlen hatás; **H.II** - 2. közvetlen hatás; **H.I.a** - közvetett hatás; **TELEPÜLÉSEK:** **Házt.** - háztartások; **h.Gazd.** - helyi gazdaság; **Lh.** - lakóhely; **Mh.** - munkahely; **Szi.** - szabadidő; **Szol.** - szolgáltatások

Helyi költségvetési rész (középen): FORRÁSOK/KIADÁSOK: **közp.** - államháztartáson belüli transzfer; **h.gazd.f.** - a helyi gazdaságtól függő; **önk.** - önkormányzati saját, hivatal; **intézm.** - közvetlen lakossági, felhasználói hozzájárulás, támogatás intézményeken keresztül bevételek, kiadások; **nép.f.** - népesség számától, jövedelmi helyzetétől, stb. függő források, kiadások; **szolg.f.** - a szolgáltatásoktól függő források

Mit jelent tehát a mikroszimulációs modell kifejezés? Mit jelent az önkormányzati költségvetési modell kifejezés? **Egy olyan becslési eljárásról van szó, amelynek során az önkormányzatok költségvetésének minden soráról megállapítjuk, hogy arra hogyan hat, minként befolyásolja azt az adott tételt a szuburbanizáció.** A becslési eljárás egyes tételek esetében nagyon különböző módszert igényelhet, és nagyon különböző típusú és mennyiségű háttéradat beszerzését teheti szükségessé (vö. 165. oldal 45. tábla):

Az SZJA bevételek változása esetében például a törvényi feltételek ismerete mellett a kiköltözők átlagos anyagi helyzetére vonatkozó információk szükségesek. Az önkormányzat működési kiadásainak becsléséhez pedig a kiköltözőknek a közszolgáltatások igénybevételével kapcsolatos szokásainak ismerete szükséges, míg az iparüzési adóbevételek növekedése a helyi szolgáltatások igénybevétele mellett függhet bizonyos foglalkoztatási, jövedelemszerzési, stb. kérdésektől is. A szükséges adatok egy része nagyon könnyen beszerezhető, a rendszeres statisztikai adatközlés részét képezi (pl. bizonyos demográfiai vagy jövedelmi adatok), más adatok speciális adatfelvételekből szerezhetőek, egy harmadik csoport pedig többé-kevésbé összetett számítások útján vagy szakértői

becsléssel állapíthatóak meg¹¹⁷. Maga a modellezés eredménye a fenti hatások eredőjeként képzelendő el, ahol az egyes részhatások súlyát a költségvetésben elfoglalt súlyuk adja meg.

A költségvetési mikroszimulációs modell tehát egy séma, folyamatábra formájában képzelhető el a legkönnyebben. E sémának kell összefoglalnia a költözések következtében kialakuló legalapvetőbb általános hatásokat, amelyek befolyásolják a helyi költségvetések bevételeit és kiadásait (19. ábra). Konkrétabban ugyanakkor egy olyan részletes vizsgálat-sorozat, amely az egyes költségvetési tételek esetében meghatározza az egyedi képleteket, ezek adatigényét, és kiszámítja a képlet és a háttér adatok alapján a vizsgált költségvetési hatást. E modell és a séma elkészítését előlegezi meg a helyi gazdaság modellje (8. ábra), amely azokat a költségvetési és települési kapcsolatokat emeli ki, amelyek a modell szempontjából is fontosak. A modellszámítások elvégzése előtt a szuburbanizációs hatások három típusát különítettük el:

- 1.) A vándorlások közvetlen hatása (H.I hatás): A lakossághoz közvetlenül kötődő bevételek és kiadások változása.
- 2.) A vándorlások közvetett hatása (H.I.a hatás): A költözéseknek mindenekelőtt a helyi gazdaságra, például az üzletek forgalmára gyakorolt hatása.
- 3.) A munkahelyek költözésének a hatása (H.II hatás): A költözések egy külön típusának tekintettük, amikor vagy az eredeti munkahely is költözik, vagy új, az agglomerációban lévő munkát vállalt el a kiköltöző. *Technikai okoknál fogva a modell nem vesz ugyanakkor figyelembe olyan hatást, amikor új munkahely úgy jön létre, hogy az nem jár kiköltözéssel.*

Maga a 19. ábra, ahogy a helyi gazdaság kapcsolatait sematizáló 8. ábra is, három tényezőt emel ki egy-egy településen belül: a háztartások (amit korábban lakosságként említettünk), a helyi gazdaság, illetve a helyi önkormányzatok költségvetése. Ezekből az elemekből, illetve ezek kapcsolatrendszeréből épül fel az ábra. Az ábra azt szimbolizálja, hogy **minden egyes költözés közvetlenül érinti a FVT (funkcionális városi térség) mindkét alegysége önkormányzatainak költségvetését, indirekt, ellenőrizetlen pénzügyi áramlást indukál közöttük.** Egy háztartásnak a városból való elköltözése, elsősorban az agglomerációba, tehát egy közeli kistérségre vándorlása a három életszintér (a lakóhely, a munkahely és a szabadidő eltöltésére szolgáló hely) együttes vagy éppen részleges megváltozásán keresztül hat az önkormányzat pénzügyeire (bevételeire és kiadásaira). A fentebb több helyen leírt konfliktus a települési folyamatok és közigazgatási rendszer között elsősorban abból adódik, hogy a lakóhely és a munkahely szétválásával a személy vagy család élettere egyszerre több önkormányzat, adminisztratív egység területét fogja érinteni, és az ő természetes viselkedési, kényelmi vagy egyéb szempontjai így tulajdonképpen abszurd módon mások anyagi érdekeit sérthetik. A helyi gazdaság esetében is lakossági költözésekre koncentrálni építettem fel a modellt. Ebben az esetben a munkahelyeket és a szolgáltatásokat tartom fontos tényezőnek. **A mikroszimulációs modell a lakossági vándorlások közvetlen és közvetett hatásaira koncentrálni,** így nem veszi figyelembe a vállalkozásoknak a lakosságtól független autonóm vándorlását. A modell mindenekelőtt a H.I hatást vizsgálja, de szem előtt tartja a H.I.a hatást is. Elsősorban az iparüzési adó esetében volt lehetőség az indirekt hatások figyelembe vételére. A közszolgáltatások esetében is csak a lakossági fogyasztás változását és annak hatását vizsgáltuk, az indirekt hatást, a vállalkozói fogyasztást nem. Különleges kezelést igényelt azoknak az eseteknek a figyelembe vétele, amikor a költözés munkahely változtatással jár, és az új munkahely a FVT-n belül marad, de a városból az agglomerációba kerül. Úgy tekintettük, hogy ez a mozgás csupán a helyi iparüzési adóra van hatással (a fentiekkel összhangban). Az adóbevétel becsült változását a bérek és a hozzáadott érték (kereskedelem), illetve a kibocsátás, mint a termelés

¹¹⁷ A szakértői becslés - egyszerűsége mellett - gyakran felveszi a versenyt az egyéb eljárások pontosságával, hiszen végeredményben nem számszerűsített információk számszerűsítést jelent.

halmozott mutatója segítségével számoltuk ki. A bázis ilyenkor a költözők átlagos jövedelme. Miközben a lakossági vándorlásokat pontosan regisztrálja a statisztika, **a vállalkozások költözésének mérése nem megoldott**, bár indirekt eszközökkel valószínűleg kiszámítható. Látni kell azt is, hogy a gazdasági szereplők által generált szuburbanizációs hatás a közszolgáltatások esetében nem az egészségügy és az oktatás, hanem a közmű jellegű szolgáltatásokban jelentkezik. Ezek a szolgáltatások mára már nyereségesek, így esetükben a hatás szintén többletbevételként, esetlegesen fejlesztési szükségletként jelentkezhetne. A gazdasági egységek helyváltztatásával kapcsolatban egy későbbi szakaszban arra is külön oda kell figyelni, hogy sok esetben a kiürülő városi telephelyekre, ipari és raktárterületek helyére a drágább telekárakat jobban megfizetni képes, főleg szolgáltatásokkal, stb. foglalkozó egységek kerülnek. A települési folyamatok jelen szakaszában a város talán még inkább nyertese, mint vesztese az átalakulásnak, jobb adóalanyokat kap, és csökken a tevékenységek közvetlen környezeti terhelése.

A nyilak a város és agglomerációja között csupán a hatást (költözést) és annak irányát jelezi, jellegüket nem. A város és agglomeráció viszonylatának szemléltetésében teljességre törekedtem, ugyanakkor így is ki kellett hagyni egy véleményem szerint nagyon fontos szereplőt, **a FVT-n (funcionális városi térségen) kívüli területeket**. A(z) 47. oldalon a „Demográfiai folyamatok Budapesten és környékén” című fejezet világosan megmutatta, hogy a budapesti térség intenzív, bár gyengülő kapcsolatokat ápol az ország más térségeivel. E kapcsolatot **a modell-számítások során sem vettük figyelembe**. Mindamelllett például egy vidékről az agglomerációba költöző személy vagy család esetében, aki vagy amely a nagyvárosba jár be dolgozni, a modellben feldolgozott példához képest csupán annyi a különbség, hogy a nagyváros eredeti bevételei nem csökkennek a kiköltözés súlyával arányosan, az újonnan keletkező jövedelmek és terhek viszont megfelelnek a tanulmányozott esetben kapott eredménynek. Ez a kapcsolat természetesen fordított esetben (az FVT-n kívülről a városba költözés esetében) sincs figyelembe véve. Vannak olyan **speciális problémák**, mint például **az egyes közszolgáltatások üzemeltetési költségeit meghatározó méretgazdaságosság, a kapacitások kihasználtságából** következő fajlagos költségesség, amelyek a választott módszer alapján csak részlegesen közvetve épülnek be az egyes költségvetési számításokba.

Már az elméleti séma is sugallja, hogy a modellben nem egyes településeket, hanem **két térség adatait fogom összevetni**: a budapesti és a Pest megyei önkormányzatok összesített adatait. Miután a kialakult modell nem egyetlen település adatain alapszik, hanem egy térségre vonatkozik, így gyakorlatilag mindegy, hogy a köz- és piaci szolgáltatások igénybevétele például Pest megyében egymással és a lakóhellyel azonos településen, vagy Budapesten azonos kerületben történik-e a becslési eljárásban, **a modellben a vízválasztó, hogy Budapest és az agglomeráció (Pest megye) között megoszlik-e vagy azonos helyre esik mindkettő**. Az elméleti sémának két nagyon fontos következménye van:

- 1.) **A szuburbanizációnak az önkormányzatokra gyakorolt hatása különbözik**, sőt ellentétes irányú **a fővárosban és az azt körülölelő települési gyűrűben**, ami azonban nem jelenti azt, hogy az egyik nyeresége azonos lenne a másik veszteségével.
- 2.) Az önkormányzati **költségvetések különböző tételeire a szuburbanizáció egy-egy településen, település-csoporton belül is különböző módon hathat**, így az összesített hatás csak ezen részhatások eredőjeként képzelhető el.

Mielőtt rátérnénk a technikai részletek ismertetésére, fontos tisztázni egy gyakorlati kérdést. Miközben maga **a modell a vándorlások hatását** kívánja mérni, ami elvileg egy kétirányú kapcsolatot jelent, **a gyakorlatban ez a vándorlások egyenlegének felhasználásával** oldható meg a legegyszerűbben. Ez a legtisztább, leginkább átlátható módon modellezhető, ugyanakkor

egyirányú kapcsolat, hiszen már csupán 16,5 ezer embernek a mozgását vesszük figyelembe 1999-ben, amennyivel többen költöztek Budapestről Pest megyébe. Az összes vándorlásra kiszámítani a hatást felesleges lenne, és ugyanarra az eredményre kell, hogy vezessen. A statisztikai elemzésekből (vö. IV. rész „1. Demográfiai folyamatok Budapesten és környékén” című fejezete) az is tudható, hogy a vándorlások egyenlege az 1990-es évtized során folyamatosan Pest megye vándorlási aktívumát hozta Budapesttel szemben, és annak ellenére, hogy bizonyos szakértők fordulatot jósolnak, a tények egyelőre inkább a Pest megyei aktívum növekedését mutatják.

1.2 A SZUBURBANIZÁCIÓS HATÁS MEGHATÁROZÁSA

A modell eredendően a fővárosnak és környékének a költözések következményeként kialakult költségvetési kapcsolatait kívánta vizsgálni. Költségvetési adatok azonban csak a főváros egészére és Pest megye egészére állnak rendelkezésre. Az, hogy a számításainkat ilyen, **viszonylag nagy területi egységen és többszintű önkormányzati egységen végeztük, mindenképpen átfogóbb, pontosabb képet eredményezett.** Annak ellenére, hogy a konkrét önkormányzatokra gyakorolt hatás eltérhet az általános képtől, egy **más számítási eljárás a megyei és fővárosi önkormányzatokra vonatkozó információk elvesztését jelenthette volna.**

A modell úgy épül fel, hogy az **első lépésben** bevisszük **a költségvetési adatokat**, a **második lépésben** visszük be **a háttéradatokat**, amelyek részben egyes költségvetési tételek felbontásban, részben a modell-beclés elkészítésében segítenek majd, a **harmadik lépésben átalakítjuk a költségvetési adatokat**, hogy szerkezetük jobban megfeleljen a modellezés céljainak, tehát egy részletesebb, **pontosabb becslést lehetővé tevő költségvetés alakuljon ki.** A **negyedik lépés a modell paraméterezése**, a csupán szakértői becsléssel megállapítható értékek meghatározása és a számítások elvégzése és végül az eredmények bemutatása következik, amelynek eszköze a CLF-szerkezetű¹¹⁸ módosult, a szuburbanizációs hatást is tartalmazó költségvetés. Az adatok beviteléről, a megfelelő költségvetési szerkezet kialakításáról, valamint a szükséges háttéradatokról a „Melléklet”-ben „A modell felépítésével kapcsolatos technikai kérdések” című fejezetben találhatóak részletes információk a 157. oldalon.

A modell-számítás technikailag úgy néz ki, hogy első lépésben meg kell teremteni a különböző évek költségvetési adatainak összehasonlíthatóságát, majd be kell hívni annak az évnek az adatait, amelyen a számításokat el kívánjuk végezni, és végül meg kell határozni minden egyes költségvetési tétel esetében azt a képletet, amelynek segítségével a szuburbanizáció hatása mérhető. **A becslési eljárás céljaira kialakított költségvetési adatokat első lépésben tehát összehasonlíthatóvá kellett tenni.** Ennek egyik eszköze **az azonos költségvetési szerkezet**, a másik pedig az, hogy a **modell** az inflációval korrigálva **a költségvetési adatokat ugyanazon év bázisán fejezi ki.** A modell úgy lett megszerkesztve, hogy a közös bázis lehet 1990, vagy bármely azt követő év. A leggyakrabban a becslés első évét szokás alkalmazni, mert így a későbbi bővítések során a korábbi eredményeket nem kell újraszámolni, a jelen vizsgálat során inkább egy a jelen időponthoz közeli évet, a **2001-es évet** választottam, amely a dolgozat többi részében is bázisa a reálérték számításoknak, és tekintettel az időpont közelségére, jobban lehetővé teszi, hogy az eredményül kapott értékek nagyságrendjét értelmezzük. A következő **a becslés adatai évének** kiválasztása. Ez **1995 és 1999 közötti öt esztendő bármelyike lehet.** E korlát tágításának akadálya elsősorban az volt, hogy későbbi évekre nem álltak rendelkezésre megbízható költségvetési adatok, vagyis a modell megfelelő adatok birtokában tovább bővíthető. A harmadik lépés már átmenet az adatok előkészítése és a modell-számítás között. **A költségvetési adatokat át kell alakítani fajlagos, egy főre számított értékekké.** Erre a lépésre nem feltétlenül van szükség, de véleményem szerint a modell-számítás jobb átláthatóságát biztosítja, **a hatások így fejezhetőek ki a legegyszerűbben,** hiszen a változások a legtöbb esetben valamilyen formában a népesség számával

¹¹⁸ A CLF-szerkezettel kapcsolatos részletes információk a „Melléklet” 2.1.2-es „A költségvetési adatok CLF-szerkezete” című alfejezetében a(z) 168. oldalon találhatóak.

vagy annak változásával függnek össze. Utóbb a végső eredményt ismét vissza kell számolni a teljes népességre, így kerül bemutatásra. A fajlagos, egy lakosra számolt költség kialakítása után következik a szuburbanizáció hatásának képletekben történő meghatározása minden egyes költségvetési tétel esetében:

$$\begin{aligned} \text{tétel}_{\text{módosított}} &= \text{fajlagos_tétel}_{\text{eredeti}} * \text{népesség}_{\text{eredeti}} + \text{fajlagos_tétel}_{\text{eredeti}} * \text{népesség}_{\text{változás}} = \\ &= \text{fajlagos_tétel}_{\text{eredeti}} * (\text{népesség}_{\text{eredeti}} + \text{népesség}_{\text{változás}}) = \\ &= \text{fajlagos_tétel}_{\text{eredeti}} * \text{népesség}_{\text{eredeti}} * \left(1 + \frac{\text{népesség}_{\text{változás}}}{\text{népesség}_{\text{eredeti}}}\right) \end{aligned}$$

20. ÁBRA: A költségvetési modell-becslés alapképlete

Az alapképlet tehát nagyon egyszerű: az ennek alapján számolt tétel esetében a **hatás mértéke megfelel a népességszám változásának**. Ilyen módon számoltuk például az illetékbevételek változását. E képlet leggyakoribb módosulása az, amikor azt gondoljuk, hogy az adott tétel változása követi ugyan a népességszám változását, de a megfelelés nem teljes. Ezekben az esetekben a fenti képlet egy indexszel egészül ki, amely azt a mértéket tartalmazza, amely arányban az adott tétel a népességszám változásokat követi:

$$\text{tétel}_{\text{módosított}} = \text{fajlagos_tétel}_{\text{eredeti}} * \text{népesség}_{\text{eredeti}} * \left(1 + \frac{\text{népesség}_{\text{változás}}}{\text{népesség}_{\text{eredeti}}}\right) * \text{index}_{\text{népesség_hatás}}$$

21. ÁBRA: A költségvetési modell-becslés módosított alapképlete

$$\begin{aligned} \text{iparűparű_adó}_{\text{módosított}} &= \text{fajlagos_adó}_{\text{eredeti}} * \text{népesség}_{\text{eredeti}} * \\ &* \left(1 + \left(\frac{\text{népesség}_{\text{változás}}}{\text{népesség}_{\text{eredeti}}} - 1\right) * \text{index}_{\text{népesség_hatás}} * \text{helyi_vásárlás_aránya}\right) + \\ &+ \text{kiköltöző_munkahelyek}_{\text{hatása}} * \text{migrálók}_{\text{száma}} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{kiköltöző_munkahelyek}_{\text{hatás}} &= \text{br_éves_jövedelem} * \\ &* \left(\text{nem_kereskedelem}_{\text{aránya}} * \frac{\text{kibocsátás}}{\text{bér}} + \text{kereskedelem} * \frac{\text{hozzáadott_érték}}{\text{bér}}\right) * \\ &* \text{adókulcs} * \text{kiköltöző_munkahelyek}_{\text{aránya}} * \text{aktívak}_{\text{aránya}} \end{aligned}$$

22. ÁBRA: Az iparüzési adóbevételekre gyakorolt hatás becslése

Végeredményben az alapképlet olyan, mintha a módosított képlet indexe 100% lenne. A módosított képlet alkalmazására jelentenek példát a TB-bevételek, illetve az egészségügyi kiadások vagy az építményadóból, illetve a kommunális adóból származó bevételek. Az építményadó esetében a bevételek változása az agglomerációban 25%-ban követi a népességszám változását, de Budapesten független attól (0% az index értéke)¹¹⁹, míg a kommunális adóbevételek 80%-ban függ a népességszámtól. A kommunális adónál a lakossági és a vállalkozói adó burkolt elválasztásáról van szó, míg az építményadónál a népességszám változás és az új adóköteles lakás (lakóterület) arányáról. Így a 25% például azt jelenti, hogy 4 fős családok költöznek ki, az átlagos ingatlan

¹¹⁹ E mögött az eljárás mögött annak a feltételezése van, hogy a Budapestre költözők lakása fennmarad, továbbra is adózik, az agglomerációban a kiköltözők egy része már létező lakásba költözik, egy részük viszont másod-, harmad- vagy negyedmagával költözik új lakásba.

mérettel megegyező, kivétel nélkül újonnan épülő lakásokba. A fővárosban azért 0% az index értéke, mert úgy tekintem, hogy az adóköteles ingatlanok száma, az ingatlanok alapterülete nem változik, nem szűnnek meg lakások. Itt szeretném emlékeztetni az olvasót arra, hogy a 163. oldalon tárgyalt beruházási képlet is módosított alapképletnek tekinthető, hiszen az ismertetett képletben a becslési eljárás során már nem a „népességszám változása” arányszám, hanem az „1 + népességszám változása” kifejezés fog állni, a 25. ábrában szereplő képlet „k” tényezője pedig megfelel a 21. ábrában közölt képlet „index”-ének.

Az iparüzési adó becslése tehát két részből áll. Az első a közvetlen, H.I hatás becslése (1. és 2. sor) az alapbecslés egy módosulásának tekinthető. Annyiban módosul a 21. ábrában megfigyelt képlet, hogy két indexet kell figyelembe venni, mert a módosító tényező a népesség-hatás index (100%) mellett a szolgáltatások helyi igénybevételétől (helyi iparüzési adó-generáló tényezőtől) is függ. A második a közvetett, H.I.a hatás (3. sor), amely a kiköltözőkkel kiköltöző munkahelyek adógeneráló hatását számolja. A 4-6. sorokban a kiköltöző munkahelyek hatása van kibontva. E képlet segítségével számolom a kiköltözők éves háztartás-jövedelméből annak várható iparüzési adó hatását az egy forint bérre eső átlagos kibocsátás, illetve hozzáadott érték segítségével, külön a kereskedelemre és külön a gazdaság más szektoraira (vö. 167. oldalon). Valójában tehát az iparüzési adó növekedése nem a népesség számának növekedésétől, hanem a szolgáltatások igénybevételének változásától, illetve a kiköltöző munkahelyektől függ.

Az iparüzési adó számításához hasonló, bonyolult számítás szinte csak az SZJA esetében fordul elő. Olyan tételek esetében, mint a hitelfelvétel és -visszafizetés, értékpapír eladások, pénzforgalom nélküli bevételek és kiadások, nem vehetünk figyelembe szuburbanizációs hatást. Azonos számítási módszerrel, de egyes esetekben eltérő paraméterekkel, külön-külön kell a számításokat a budapesti (kerületi és fővárosi) és a Pest megyei (települési és megyei) önkormányzatok összesített költségvetésén elvégezni. A modell becslései az 1995-99-es időszak minden évében az adott év népességi és vándorlási adataival számolnak, így az eredmények nem csupán a költségvetések szerkezetében bekövetkező változások hatásától fognak függeni, hanem például a vándorlások számától is, amely a vizsgált időszak alatt 12-13 ezerről mintegy 17 ezerre emelkedett. A modell az eredeti elképzeléseim szerint egy “zéróösszegű játszma”-nak felelt meg, ahol az egyik oldalon elszenvedett veszteség és a másik oldal nyeresége azonos volt. Ez az elv azonban már a jelenlegi modellben is több ponton sérült. A három legfontosabb pont a bevételek és kiadások változásának, a helyi adóknak és a beruházásoknak a számítási módja. 1. Mint azt fentebb több helyütt is említettem, a bevételek és kiadások változását a legtöbb esetben nem tényleges adatok alapján számoljuk ki, hanem az adott területi egység (Pest megye vagy a főváros) rekonstruált költségvetése megfelelő tételének a népességszámmal arányos mértékű csökkentésével vagy növelésével. 2. A helyi adók esetében az ok az, hogy ezeket általában valamilyen formában ingatlanokra vetik ki (ez alól az iparüzési és részben az idegenforgalmi adó kivétel), és az ingatlanok az elköltözés után is fennmaradnak, továbbra is adózik valaki utánuk. 3. A beruházások esetében pedig azért, mert a befogadó településen valószínűleg a beköltözők arányában növekedhetnek a kiadások¹²⁰.

¹²⁰ A 45. táblázatból látható, hogy kiindulásul 90%-ban követi a modellben a beruházások növekedése a népességszámot, viszont a kibocsátó településen, a jelen esetben Budapesten, ez nem járhat arányos kiadáscsökkenéssel, hiszen a (fő)város feladatköre nem csak saját népességére terjed ki, ráadásul a fenntartott infrastruktúra sem építhető le az elvándorlással arányosan

2. FORGATÓKÖNYVEK ÉS HATÁSOK

2.1 A TIPIKUS KÖLTÖZÉS FORGATÓKÖNYVE: A BECSLÉS KIINDULÓ PARAMÉTEREI

A tipikus költözés forgatókönyve¹²¹ azt a célt szolgálja, hogy összefoglalja azokat az értékeket, amelyeket a modellnek a becslés szempontjából kiemelkedően fontos paraméterek esetében a kiköltözők legvalószínűbb átlagos összetétele mellett kell felvennie. Ezek, mint például a kiköltözők családjának mérete, átlagos jövedelme, gépkocsi tulajdona, vásárlási szokásai, munkahely változtatása, stb., olyan mutatók, amelyeket a modell összeállítása során célszerűnek tartottam nem fix értékre beállítani, hanem éppen ellenkezőleg, értéküket, annak változásának hatását a vizsgálat tárgyává tenni. Ezeknek egy kisebb része fog megjelenni az érzékenységi vizsgálatokban. A tipikus költözés forgatókönyve alapjává vált az érzékenységi vizsgálatoknak és alkalmas arra is, hogy plasztikusan szemléltesse az 1995-99 közötti időszak minden egyes évében a sajátosságokat és a közös elemeket. Tehát biztosítsa, hogy a számítások eredményei csupán az eltérő költségvetési adatok, és az egyes évek összehasonlításából adódó egyéb különbségek (a költségvetés adott évi szerkezete, illetve a vándorlás egyenlegének változása) hatásait tartalmazzák. A *kiköltöző családok összetételének* meghatározásakor döntően a KTM-Szonda kiköltözői mintájának konkrétan a vizsgált térségre vonatkozó, bár technikai okok miatt nem egyetlen, hanem a teljes, 1990-97 között kivándorolt népességből kiválasztott adataira, illetve saját korábbi munkáimra [Kovács R., 1992, 1996.] hagytam. Ezek alapján a migrálók döntően fiatalok, inkább 40 év alattiak, de zömmel 30 évnél is fiatalabbak. A vándorlók között az országosnál nagyobb arányban vannak a magasabb, felsőfokú végzettséggel rendelkezők és a házasságok. Ez a megállapítás egyébiránt közel van azokhoz a jellemzőkhöz, amelyekkel a fővárosból kiköltözőket szokás leírni. Vizsgálatunk során a kiköltöző családok átlagosan 4 fősek, közülük 2 gyermek kiskorú. A családok havi jövedelme jelentősen meghaladja az átlagot, a legfelső jövedelmi ötödbetizedbe sorolható. Egy kereső havi nettó személyes jövedelme 54 ezer forint (1997-es értéken). Ez az összeg tartalmazza a fő- és mellékmunkákból és a különböző jogcímen szerződéssel szerzett jövedelmeket. A bruttó háztartásjövedelem számításakor az erre rakódó terheket a KSH adatai alapján szoroztuk fel. A becslési modellben a jövedelem átlagosan 20% SZJA tartalmával számoltunk, ami szintén nagyon fontos eleme a modellnek, hiszen mint az önkormányzati költségvetés elemzésekor láthattuk, az önkormányzati bevételek egy nagyon fontos elemének mértékét határozza meg.

A költöző háztartásunknak két autója van: egy alsó középkategóriájú, pl. Golf és egy kisebb méretű, pl. Opel Corsa. Ezek az autók összesen 1700 kg súlyúak, amely a háztartás által fizetendő gépjárműadó szempontjából fontos. Budapesten 1995-ben minden 1000 lakosnak közel 300 személygépkocsija volt, míg Pest megyében 217. Ez az arány tehát nem lényegesen jobb a térségre jellemző értéknél, különösen, hogy egy meglehetősen jó jövedelmi helyzetű házaspárral számolunk, alsó becslésnek tekinthető, azzal együtt, hogy az új lakás megszerzése is terheket ró a háztartásra. A gépjárműadó esetében még egy nagyon fontos tételt becsülni kell, és ez a fizetési hajlandóság. Az 1990-es évek harmadik negyedéig még más adókhoz képest is sokkal rosszabb volt a fizetési morál a gépjárműadó esetében, és az adónemnek annak ellenére sem igazán gazdái az önkormányzatok, hogy a minimális szint felett kivetett rész már nem fele részben, hanem teljes egészében helyi bevétel lehetne.¹²² Az évtized végére azonban az önkormányzatok egyeztettek adatbázisukat a Belügyminisztérium nyilvántartásával, és értesítést kaptak az új forgalomba helyezésekről és adásvételekről is. Mára a gépjármű forgalmi engedélyekkel kapcsolatos ügyintézés is helybe, az

¹²¹ Eredetileg három forgatókönyvet dolgoztam ki. A tipikus költözés forgatókönyve mellett a másik kettő hipotetikus állapotokat tükrözött (a kiköltözők csak lakóhelyüket változtatják, munkahelyüket nem, illetve minden kiköltöző a munkahelyét is megváltoztatja), ezek az összefüggések ugyanakkor jobban szemléltethetőek érzékenységi vizsgálatokon keresztül.

¹²² 2003-tól jelentősen módosult a gépjárműadó szabályozása, ez azonban a modellt, amely az 1995-99-es időszakra vonatkozik, nem érinti.

okmányirodákbá került. Ezen intézkedések következtében a korábban általam mintegy 20%-osra becsült fizetési hajlandóság megközelítőleg 100%-os lett, vagyis megegyezik más adónemekével. A modell az adónemmel kapcsolatos korábbi rossz tapasztalatok alapján képes lenne a fizetési hajlandóságot is figyelembe venni, ennek azonban ma már nem látom értelmét, még a vizsgálat első éveire sem. Míg tehát a korábbi számítások és publikációk esetében 1995-re 10%-os fizetési hajlandósággal számoltam, a jelen dolgozat során a teljes 1995-99-es időszak esetében 100%-osnak tekintem az adót megfizető gépjármű-tulajdonosok arányát.

A modellel kapcsolatos becslések egyik kulcseleme a helyi, illetve a városi *köz- és piaci szolgáltatások igénybevétele*. A közszolgáltatások esetében a szempont a támogatási igény. A kiköltözőket megcélzó vizsgálatból kitűnik, hogy a kiköltözők a közszolgáltatásokat kb. 70-80%-ban veszik igénybe helyben és 20-30%-ban Budapesten. Itt tehát a 75 : 25-ös arányt alkalmaztam. A közszolgáltatásokon belül megkülönböztettem az egészségügyet. Szakértői becsléssel úgy határoztam meg, hogy az egészségügy esetében sokkal nehezebb az agglomerációban is teljes körű szolgáltatást nyújtani, 70%-kal nagyobb a szféra tehetetlensége, vagyis e szolgáltatást csupán 53% veszi igénybe az eredeti településen, és 47% a nagyvárosban. Felmerülhet a kérdés, hogy miért az egészségügy és miért nem például az oktatás kap nagyobb szerepet, amely eleve sokkal jelentősebb a helyi önkormányzatban. Az ok az, hogy véleményem szerint az oktatás és más közszolgáltatások sokkal rugalmasabb szerkezetűek, vagyis sokkal inkább kötődnek a lakóhelyhez, mint az egészségügy. A kórházak és a különböző orvosi szakellátások drága és nehezen átcsoportosítható infrastruktúrát alkalmaznak, miközben szinte minden településen van alapfokú oktatási intézmény, és a nagyobb, 8-10 ezer lakosúakban középfokú oktatási intézmény is található, addig az egészségügyi szakellátás egy sajátos térségi hálózatot képez, és még háziiorvosi ügyelet sincs mindenütt. A piaci szolgáltatások esetében szintén 75%-ban véltem úgy, hogy azokat a lakóhelyen veszik igénybe. Ebbe tulajdonképpen bele kell, hogy tartozzon a szórakozás, amire még mindig leginkább a városokban van lehetőség, valamint a munkahely körüli vásárlások napközben, illetve az, hogy egyre inkább terjed, mindenekelőtt a vizsgált térségben, a heti vagy havi egy nagy bevásárlás, ami általában egy városkörnyéki, óriás kereskedelmi központban történik. Számoltam továbbá azzal, hogy a lakóhely környékén mindig be kell szerezni valamit, ami elmaradt, elfogyott, stb. Mindenekelőtt ezeket az elemeket lehetne a jelenleginél lényegesen pontosabban meghatározni egy speciális vizsgálat adatainak segítségével.

A szuburbanizáció, vagyis a népesség fogyása nemcsak az önkormányzatok és a közszolgáltatások működtetésére, a bevételekre és kiadásokra van hatással, hanem a *beruházásokra*, azok mértékére is. Amikor meghatároztam ennek a hatásnak a mértékét, úgy döntöttem, hogy különválasztom a nagyvárosra és az agglomerációs településre gyakorolt hatást. Arra a következtetésre jutottam, hogy a beruházások mértéke egy Budapest méretű és jellegű nagyvárosban nem követheti a vándorlási egyenleg passzívumát és aktívumát, hanem többé-kevésbé autonóm módon kell alakulnia. Végeredményben tehát a kiinduló modellben a főváros szempontjából 0%-ban határoztam meg a népességszám változásának a hatását a beruházások mértékére. A másik oldalon, a kistelepülések esetében viszont, ahol nincs meg az a kumulált infrastrukturális és épített közvagyon, ami a nagyvárosban, ott a népességszám növekedése nyomást fog jelenteni a beruházások növelésére. Tekintettel azonban, hogy a helyi költségvetések mindenütt meglehetősen ingtagok és a bevándorlások pénzügyi mérlege nem hozhat annyit a konyhára, hogy ebből hatalmas beruházásokba lehessen belekezdeni, itt sem lehetett egyértelmű megfeleltetést alkalmazni a népességszám változása és a beruházások növekedése között. Végül 90%-os megfeleltetést alkalmaztam kiindulásképpen, jelezve a nagyon erős kapcsolatot, de nem egyértelmű megfeleltethetőséget. Mindkét érték, tehát a fővárosi és az agglomerációs is, a modellel kapcsolatos különböző vizsgálatok során külön-külön változtatható.

A kiköltözők esetében az *ipari-üzemi adó* számítási módjának megfelelően meg kellett határozni azt, hogy ágazatonként mekkora hányaduk válik meg városi munkahelyétől és keres újat az agglomerációban, illetve, hogy ez utóbbiaknak milyen az ágazati összetételük. Az első kérdésre

csak speciális vizsgálatok tudnak választ adni. Egy ilyen folyik a Városkutatás Kft.-ben, így a jövőben ezen a ponton korrektebb érték szerepelhet. A kiinduló modellben 10%-ban határoztam meg a kiköltöző munkahelyek arányát. A szektorok szerinti összetétel meghatározásában a KSH országos adatát használtam fel.

Több szempontból is külön kellett említeni az iparüzési adó becslésének eljárását. E ponton az adó kulcsáról kell szót ejteni. Más adónemeknél gyakorlatilag az adó kulcsa adott, vagy az adó becslése fajlagos értéken alapszik, és így nincs szükség az adó kulcsának ismeretére. A gépjármű adó esetében az alapkulcson végeztem a becslést, az idegenforgalmi adó esetében pedig az adóbevételeket függetlennek tekintettem a szuburbanizációtól. Az iparüzési adó esetében a H.I.a hatás becslése (lásd 167., illetve 84. oldal) szükségessé teszi az adókulcs meghatározását. Budapest esetében a helyzet egyértelmű, hiszen az egész város közigazgatási területén a fővárosi önkormányzat veti ki az adót, és forrásmegosztás keretében osztja el az érintett önkormányzatok között. Az adó kulcsát országosan az 1990. évi C. törvény maximálja: 1995-ben 0,8%-os, 1996-ban és 1997-ben 1,2%-os, 1998-ban 1,4%-os és 1999-ben pedig 1,7%-os maximális kulccsal volt az adó kivethető. A fővárosban a 21 / 1991 (IX.5) közgyűlési rendelet szabályozza az adó kulcsát. Ezen információk alapján a főváros esetében 1995-re 0,8%-ra, 1996-ra 1,1%-ra, 1997-re 1,2%-ra, 1998-ra 1,4%-ra és 1999-ra 1,7%-ra állítottuk be az iparüzési adó kulcsát. Pest megye esetében, ahogy az ország fennmaradó részében, az adót településenként eltérő kulccsal és eltérő kedvezményekkel vetették ki. Ilyen feltételek mellett a megyére jellemző adókulcs meghatározása vagy bonyolult számítási feladattal vagy szakértői becsléssel történhet. Tekintettel arra, hogy az előbbihez a megfelelő információk is csak részlegesen álltak rendelkezésre, ezért az utóbbi eljáráshoz folyamodtam. Ennek megfelelően 1995-ben 0,5%, 1996-ban 0,6%, 1997-ben 0,75%, 1998-ban 1,0% és 1999-ben 1,4% lett az adó kulcsa.

25. TÁBLA: A modell legfontosabb kiinduló paraméterei

A HÁZTARTÁSOK ADATAI	
Háztartás létszám	2 aktív kereső (+ 2 gyerek)
Jövedelem	nettó 54 e. Ft / hó / aktív kereső, 1997-es értéken ez kb. bruttó 2 075 000 Ft / év / háztartás 2001-es értéken
Gépkocsi	1700 kg összsúly (pl. 1 db Golf + 1 db Corsa)
A HÁZTARTÁSOK SZOKÁSAI	
	Pest m. Budapest
Közfoglalkoztatások igénybevétele	75% 25%
az egészségügyben	53% 47%
Piaci szolgáltatások igénybevétele	60% 40%
Kiköltözők munkahelye	10% 90%
Önkormányzati beruházásokra gyakorolt hatás (milyen mértékben követik a népesség változását?)	90% 0%

Az 25. táblázat azokat az előfeltevéseket foglalja össze, amelyek a kiinduló modellhez voltak szükségesek. Mindenekelőtt azoknak a becsült paramétereknek a kezelése igényel óvatosságot, amelyek tehát erősen befolyásolják a modellt. A kiinduló értékek megítélésakor azt is érdemes figyelembe venni, hogy egy adott paraméter milyen szempontból hat és mely költségvetési tételeket befolyásolja. Míg tehát a jövedelem feltehetőleg az SZJA visszatérítésre hat, addig a gépkocsik márkája és száma pusztán szemléltetési célokat szolgál. Ez utóbbi esetben a járművek súlya a fontos információ, amely a fentiekkel szemben akár egyetlen Ladáé is lehetne. A forgatókönyvek ismertetése során bemutatott adatsorokat részletesen a „VIII. Melléklet” című fejezetben találja meg az olvasó.

2.2 A SZUBURBANIZÁCIÓ MÉRT HATÁSA A KÖLTSÉGVETÉSEKRE

A fejezet részben bemutatásra kerülő eredményekkel kapcsolatban fel kell hívni még egyszer az olvasó figyelmét arra a tényre, hogy az eredmények a korábbi publikációk óta változhattak, mert a modellt a leírtaknak megfelelően teljesen átvizsgáltam, és a korábban ismertetetteknek megfelelően megváltoztattam¹²³. Ezek a változások nem jelentősek és kifejezetten törekedtem arra, hogy ellenőrizhetőek legyenek. Az átláthatóság érdekében közöltem a kiinduló hipotézisek és adatok mellett a számítás képletét is. A korábbi változatokban a modell alapján kapott eredményeket a költségvetés záró egyenlegével mértem, e mutató változásának százalékában lett kifejezve. E megoldás akkor természetesnek látszott, hiszen ez a szám magában foglalja a költségvetésre gyakorolt különböző hatásokat, azok eredőjének tekinthető, miközben a százalékos változás összemérhetővé teszi a két térségre kapott eltérő eredményeket. Végso soron tehát e változásra vagyunk kíváncsiak Budapest, illetve Pest megye önkormányzatainak összessége esetében. Most ezt mégis megváltoztattam, és **összegekszerűen közlöm a szuburbanizáció becsült hatását a forráshiány / -többlet tételre**. Az, hogy az eredményt a forráshiány / -többlet vagy a záró egyenleg változásában fejezem-e ki, jelenleg nem módosítja az eredményt. A költségvetés záró egyenlege a költségvetés kumulált eredménye, míg a forráshiány / -többlet a költségvetés éves eredményének tekinthető. Az előbbi tartalmazza a hitelfelvételt és az előző évről áthozott forráshiányt / -többletet is. Épp ez utóbbi volt az oka a változásnak. A modell több év esetében is kiszámítja az adott évi hatást, de jelenlegi változata nem képes a kumulált hatás kiszámítására, így nem lehet a záró egyenleggel számolni, csupán éves eredménnyel. A változás százalékos kifejezése helyett azért választottam az összegekszerűt, mert a bázis, a költségvetési eredmény a teljes költségvetéshez viszonyítva egy kis érték, amely éppen ezért bizonytalan, sokat változhat. Előjele is módosulhat egyik évről a másikra, amely az értelmezést is nehezítheti. Végeredményben az tette lehetővé a változtatást, és bizonyos mértékig szükségessé is, hogy már nem csupán a két térség egy-egy évi adatait kell elemezni, hanem egy ötéves időszak adatai állnak rendelkezésre. A közölt adatokból természetesen kiszámítható a százalékos változás is. Az adatokat **2001-es érteken kifejezett összehasonlító áron** közlöm, mint ahogy a dolgozat egésze során tettem. Az előjeleket a CLF-szerkezet, amelyet az eredmények bemutatására használok, meglehetősen sajátosan kezel, sokszor nehéz eldönteni, mit jelent egy negatív vagy pozitív érték. Miközben megtartom **a CLF-szerkezet logikájának integritását, a költségvetési hatás értéke estében az előjelet mindig úgy közlöm, hogy a pozitív érték költségvetési többletet, a negatív érték veszteséget jelent**.

A költségvetési hatás fogalmát kétféle formájában követem nyomon. **Az önkormányzat lehetőségeit ténylegesen a költségvetési hatás egyenlegének nagysága határozza meg**, és a szuburbanizáció hatása ezen egyenleg változásában mutatkozik meg. Ez tekinthető tehát az **elsődleges költségvetési hatásnak**:

$$\text{Elsődleges hatás} = \text{Összes bevételre gyakorolt hatás} - \text{Összes kiadásra gyakorolt hatás}$$

Van azonban egy **másodlagos költségvetési hatás** is, amely **a bevételekre és kiadásokra együttesen gyakorolt hatások összességével mérhető**, és amely azt mutatja, hogy milyen mértékben térítette el a szuburbanizáció a költségvetést az eredeti pályájától:

$$\text{Másodlagos hatás} = \text{Összes bevételre gyakorolt hatás} + \text{Összes kiadásra gyakorolt hatás}$$

Az elsődleges hatás az, amit az önkormányzatok közvetlenül elszenvednek, ez befolyásolja lehetőségeiket, ezzel szemben a másodlagos hatás egy potenciál, amely figyelmeztet akár

¹²³ V. rész „1. A probléma operacionalizálása” című fejezete a(z) 77. oldalon, valamint a „Melléklet” „2. A modell felépítésével kapcsolatos technikai kérdések” című fejezete a(z) 157. oldalon.

rövidtávon bekövetkező változások hatására is. Hasonlóan a migrációhoz, ahol a vándorlások egyenlege és az összes vándorló száma eltérő, de egyaránt fontos jelenségekre mutatnak, mert a két (elsődleges és másodlagos) szuburbanizációs hatás-mutató jelentősége is egyforma, ugyanakkor eltérő módon változnak és jelenhetnek meg a költségvetésben. A változások eltérő jelentőséggel bírnak, és az egyik, illetve a másik hatás kezelése is eltérő lehet. *Aki csupán a vándorlások egyenlegét vagy a szuburbanizáció elsődleges hatását ismeri, téves következtetésekre juthat az adott folyamatokkal kapcsolatban* (ilyen volt Pest megye vándorlási mutatója, amely mindössze gyenge pozitív egyenleget mutatott a Központi Régió kívüli területekkel szemben, miközben az egy főre eső vándorlók száma ugyanebben a viszonylatban meghaladta a fővárosét).

2.2.1 SZUBURBANIZÁCIÓS KÖLTSÉGVETÉSI HATÁSOK 1995-99 A „TIPIKUS KÖLTÖZÉS” FORGATÓKÖNYVE ALAPJÁN

A modellezés eredménye, hogy a bevont hatások alapján a főváros a teljes 1995-99-es időszakban vesztese, míg Pest megye nyertese volt a szuburbanizációnak. A főváros vesztesége ugyanakkor az elsődleges költségvetési hatás alapján **nem volt jelentős, és Pest megye nyeresége** - ugyanezen mutató szerint - szintén **alig érzékelhető**. A fővárosi önkormányzatok költségvetése 1995-99 között 2001-es értéken 380-540 Mrd Ft volt, ugyanakkor a szuburbanizációból származó vesztesége mindössze 0,45-0,9 Mrd. Ft között mozgott, vagyis a bevételeinek 0,1-0,2%-ára volt tehető (1-2 ezreléke), a költségvetés évi egyenlegének pedig 1-2%-a. Pest megye esetében a 130-180 Mrd Ft-os éves költségvetéseknek 0,3-0,8 Mrd. Ft-os többletbevételt eredményezett a szuburbanizáció, ami a bevételek 0,2-0,6%-a, költségvetési eredményének pedig 3-8%-a. Az első két évben 6-8%-ot ért el a megye településeinek költségvetési eredményéből, majd 1997-98 4-5% és 1999-ben nem érte el a 3,5%-ot. **Budapest esetében növekvő szuburbanizációs veszteséggel lehet számolni, míg Pest megye esetében csökken a települések nyeresége.** Budapest esetében az első, az 1995-ös, míg Pest megye esetében az utolsó, az 1999-es év adata nem illeszkedik ebbe a trendbe.

Bizonyos mértékig elébe menve az 1995-99 között bekövetkezett különböző költségvetési és költségvetésen kívüli események hatásának, el lehet mondani, hogy amennyiben a SZJA helyben maradó hányada 29% maradt volna 1999-ben is, és nem csökken 15%-ra, akkor kb. fél milliárd forint maradt volna a fővárosi önkormányzatok kasszájában, ennyivel kevesebb jutott volna Pest megye önkormányzatainak. A vándorlási különbözet 12,2 ezer főről 16,5 ezerre növekedése az 1999-es évre ezzel szemben 0,24 Mrd Ft bevétel kiesést jelentene a főváros egészének és csupán 0,08 Mrd-os növekedést Pest megyének.

a.) Szuburbanizációs hatás a budapesti önkormányzatok költségvetésére

A szuburbanizációnak a főváros önkormányzataira gyakorolt hatását a(z) 26. táblázat mutatja be. Ebből jól látszik, hogy a város összesített vesztesége 1995-ben, 2001-es értéken számolva, 620 M. Ft volt, és ez 1999-re 920 M. Ft-ra növekedett. Valójában 1996-ban jelentősen (460 M. Ft-ra) visszaesett az általunk mért szuburbanizációs veszteség, ám az ezt követő években folyamatosan növekedett: először 1997-ben megközelítette az 1995-ös szintet, majd 1998-ban már 100 M. Ft-tal meg is haladta, hogy 1999-re megközelítse az 1 Mrd Ft-ot.

Sajátossága a fővárosi modellnek, hogy az általunk összeállított formájában érintetlenül hagyja a beruházási költségvetést, csupán a működési oldalon fejt ki a hatását. 1995-ben, 1997-ben és 1998-ban nagyon hasonló, 2,1-2,2 Mrd Ft-os csökkenést számítottam a működési bevételekben. 1996-ban ennél kevesebb (1,5 Mrd Ft), 1999-ben pedig több (2,8 Mrd Ft) bevételkieséssel számoltam. Érdekes lehet az is, hogy mely tételeket érinti legnagyobb mértékben a működési kiadás kiesése. Az 1996-os évet leszámítva a működési központi forrásokból veszt a legtöbbet (0,5-0,9 Mrd Ft-ot), ám ez elvileg jelentős mértékben arányos a szolgáltatás kieséssel, vagyis a tényleges költségekkel. 1999-ig ez a tétel-csoport volt a legnagyobb, amely a működési kiadások finanszírozását szolgálta. A teljesen szabad felhasználású források, megosztott és helyi adók kiesése

érzékenyebb veszteség, hiszen ezek jelentik a helyi várospolitikai mozgásterét. Itt egy hangsúly-eltolódás figyelhető meg: ahogy egyre jobban szétválik a megosztott forrásokból és a helyi működési forrásokból származó bevételek nagyságrendje, egyre inkább ez utóbbi válik meghatározóvá, úgy válik jelentősebbé ez utóbbiból származó becsült bevételkiesés. 1995-ben még egyértelműen a megosztott adók kiesése (0,8 Mrd Ft és 0,3 Mrd Ft) okoz nagyobb veszteséget, ez azonban 1999-re megfordul (0,5 Mrd Ft és 0,9 Mrd Ft). Ez olyan értelemben pozitív változás, hogy míg a megosztott adók jelentős részét kitevő SZJA bevételeit nem képes a város befolyásolni (csak indirekt, politikai eszközökkel), addig a helyi adók esetében van esélye a kieső bevételek pótlására. A helyi működési bevételeken belül minden más tételnél jelentősebb a helyi iparüzési adó hatása. Ez közel kétharmadát (1995-ben 150 M. Ft, 1999-ben 620 M. Ft) teszi ki a helyi működési forrásokban bekövetkezett veszteségnek. Figyelembe kell azonban venni, hogy éppen az iparüzési adó lehet az a tétel, amelyre a legjelentősebb mértékben gyakorol befolyást a vállalkozások önálló mozgása, a H.II hatás, amelyet a jelen modellben egyáltalán nem vettünk figyelembe.

26. TÁBLA: A budapesti önkormányzatok összesített költségvetése CLF szerkezetben és a szuburbanizáció hatása 1995-99, 2001-es értéken

	1995		1996		1997		1998		1999	
	Tény	hatás	tény	hatás	tény	hatás	tény	hatás	tény	hatás
Központi működési források	170,2	-0,8	137,5	-0,5	138,5	-0,7	129,8	-0,7	136,1	-0,9
Megosztott adók	59,6	-0,8	48,1	-0,6	50,0	-0,6	50,4	-0,6	46,6	-0,5
Helyi működési források	71,0	-0,3	57,3	-0,2	106,3	-0,4	122,1	-0,6	154,6	-0,9
Intézmények bevételei	46,8	-0,3	37,8	-0,2	66,5	-0,5	47,7	-0,4	57,1	-0,5
Összes működési bevétel	347,5	-2,1	280,7	-1,5	361,2	-2,2	349,9	-2,1	394,4	-2,8
Működési kiadások	327,4	-1,5	264,5	-1,1	294,2	-1,5	239,9	-1,4	253,9	-1,8
Lakosság támogatása	1,1	0,0	0,9	0,0	12,8	-0,1	13,3	-0,1	11,6	-0,1
Egyéb elszámolások, vállalk. tám., céltart. stb.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,3	0,0
Összes működési kiadás	328,6	-1,5	265,4	-1,1	307,0	-1,6	253,2	-1,4	270,8	-1,8
Működési eredmény	19,0	-0,6	15,3	-0,5	54,2	-0,6	96,8	-0,7	123,6	-0,9
Hiteltörlesztés	75,4	0,0	60,9	0,0	297,6	0,0	36,4	0,0	42,3	0,0
Nettó működési eredmény	-56,5	-0,6	-45,6	-0,5	-243,4	-0,6	60,3	-0,7	81,3	-0,9
Központi fejlesztési források	27,8	0,0	22,4	0,0	13,9	0,0	3,9	0,0	5,4	0,0
Saját tőke- és fejlesztési forr.	95,9	0,0	77,5	0,0	158,9	0,0	64,0	0,0	62,9	0,0
Egy. átvett forr.	3,2	0,0	2,6	0,0	3,1	0,0	3,0	0,0	2,8	0,0
Összes tőke- és felhalmozási bevételek	126,9	0,0	102,5	0,0	175,8	0,0	70,9	0,0	71,0	0,0
Összes tőke- és felhalmozási kiadások	106,6	0,0	86,1	0,0	129,8	0,0	96,7	0,0	93,0	0,0
Beruházási deficit (+) / szuficit (-)	-20,3	0,0	-16,4	0,0	-46,0	0,0	25,8	0,0	21,9	0,0
FORRÁSHIÁNY (+) / többlet (-)	36,2	0,6	29,2	0,5	197,4	0,6	-34,6	0,7	-59,4	0,9
Hitelfelvétel	63,7	0,0	51,5	0,0	206,3	0,0	31,0	0,0	17,9	0,0
ZÁRÓEGYENLEG	27,5	-0,6	22,2	-0,5	8,9	-0,6	65,6	-0,7	77,3	-0,9
Változás a záró egyenleg százalékában		-2,2%		-2,1%		-6,8%		-1,1%		-1,2%

Magyarázat: tény – adott évi tényadatok, hatás – változás a szuburbanizáció hatására

Megjegyzés: a szuburbanizációs hatást minden egyes évben külön mértem, nem kumuláltam.

Nemcsak a működési bevételei, hanem kiadásai is csökkennek a fővárosi önkormányzatoknak. A működési kiadások csökkenése ugyanakkor szerényebb a bevételek kiesésénél, ez okozza a költségvetési egyenleg romlását, és valamelyest enyhébb is az évenkénti ingadozása: 1,1 Mrd Ft és 1,8 Mrd Ft között mozog. A működési kiadások szinte kizárólag egyetlen tételből állnak, a folyó működési kiadásokból, amelyet a CLF-szerkezetben nem bontottam tovább, a modellezésre használt költségvetés pedig olyan hipotetikus bontást tartalmaz, amelynek elemzése során csak megismételni lehet azokat a hipotéziseket, amelyeket korábban felsoroltunk, így ettől most eltekintek. Figyelembe kell azonban venni, hogy a modell e kiadások rugalmasságával számol, miközben az intézményi kiadások egy jelentős része (fűtés, világítás) nem egyenletesen csökken az ellátottak számának csökkenésével.

A főváros esetében a másodlagos költségvetési hatás, a költségvetésre összességében gyakorolt hatás az elsődleges hatásnál, az egyenlegre gyakorolt hatásnál jobban hullámzik, bár e mögött a hullámozás mögött is határozott növekedés húzódik meg. Miközben az elsődleges hatás 1995-ben 620 M. Ft volt, a másodlagos hatás ugyanebben az évben 3,6 Mrd Ft. 1999-re a 920 M. Ft-ra növekvő elsődleges hatás mellett a másodlagos hatás 4,6 Mrd Ft-ra növekedett (vö. 26. tábla). Az elsődleges hatás közel másfélszeresére növekedését tehát a másodlagos hatásnak nem egész 30%-os növekedése kísérte. Mindez azt is jelenti, hogy miközben a másodlagos költségvetési hatás 1995-ben a fővárosi bevételek 0,77%-tette ki, 1999-ben már 0,99%-ot, vagyis megközelítette az 1%-ot. A növekedés elsősorban az elsődleges hatás esetében tekinthető különösen dinamikusnak, miközben a másodlagos hatás esetében annak mértéke, vagyis az a potenciál, amit képvisel, érdemel figyelmet.

b.) A szuburbanizáció hatása a Pest megyei önkormányzatok költségvetésére

Pest megye 1995-ben – számításaim szerint, 2001-es árakon – 750 M. Ft többletforrásra tehetett szert a szuburbanizáció következtében, ennyivel javult a költségvetések összesített egyenlege, ez volt a szuburbanizáció elsődleges költségvetési hatása. Ez a nyereség a következő évben 530 M. Ft-ra csökkent és 1997 és 1999 között gyakorlatilag 1/3 Mrd Ft (260-350 M. Ft) körül ingadozott. Az 1999-es év adata értelmezhető az azt megelőző évek csökkenő trendje megfordulásaképpen, mint ahogy az elért, a korábbinál alacsonyabb nyereségszinten való stagnálásként is. A választ arra, hogy valójában mi történt, csak további évek adatainak feldolgozása adathatná meg. Erre azonban most nincs lehetőség, esetleg a kutatás folytatása esetén. Bizonyos válaszok megadhatóak ugyanakkor a költségvetés egyenlege mögötti folyamatok elemzésével, a részadatok változásának feltárásával.

A működési bevételekben egy hullámvölgy figyelhető meg. 1995-ben 1,9 Mrd Ft növekményt mértem e tételcsoport esetében a szuburbanizáció hatására, majd 1996-ban a növekmény 1,3 Mrd Ft-ra esett vissza. Az ezt követő két évben 1,7 Mrd Ft volt a vizsgált hatás következményeként számított bevétel-többlet, és 1999-ben a 2,0 Mrd Ft-os többletjövedelem már kissé meg is haladta az 1995-ös szintet. A bevételek szerkezetében a Pest megyei települések esetében is mérhető egyfajta változás, ám ez elhanyagolható. Jellemzően a megosztott adók és a központi támogatások esetében a legnagyobb a növekmény, bár ez a növekmény gyakorlatilag nem változik az öt év alatt. Az intézményi bevételek növekménye is stagnál, egyedül a helyi adók növekménye növekszik lassan, de folyamatosan, és 1999-re megközelíti a szuburbanizációs hatásra legérzékenyebb két tételt. Az iparüzési adó növekménye, amely 1995-ben még elhanyagolható volt, 1999-ben már önmagában is meghaladta, még ha elhanyagolható mértékben is, az intézményi bevételekre gyakorolt szuburbanizációs hatást. A működési kiadások, ahogy a működési bevételek, Pest megye esetében növekednek a szuburbanizáció hatására: a működési kiadások évi átlagban 1,0 Mrd Ft-tal növekedtek.

Pest megyében a megye településeinek működési költségvetése mellett a szuburbanizáció hatással van a fejlesztési költségvetésre. A saját fejlesztési források, elsősorban privatizációs bevételek mértéke független a népességmozgásoktól, így fejlesztési források esetében csupán a központi források növekednek, ám a fejlesztési bevételek összes növekedése alig érzékelhető. A fejlesztési kiadások növekedése ennél erőteljesebb, bár elmarad a működési bevételek vagy kiadások változásától. Összességében tehát miközben a működési oldalon a bevont hatások javították Pest megye településeinek költségvetési egyenlegét, **a fejlesztések több többletforrást igényelnek, mint amennyihez a megye a szuburbanizáció hatására hozzájut.** Meg kell azonban említeni, hogy miközben a működési oldal bevételei és kiadásai esetében általában automatizmusok érvényesülnek, a fejlesztések esetében inkább szükségletek, kényszerek megjelenését követő egyedi döntésekkel állunk szemben. Ez legjobb esetben is azt jelenti, hogy a fejlesztési költségvetésben prognosztizált változások már a folyamatok szintjén is **inkább valószínűségeket, mint tényeket,** és megfelelő sokaság esetében igazolódnak.

27. TÁBLA: A Pest megyei önkormányzatok összesített költségvetése CLF szerkezetben és a szuburbanizáció hatása 1995-99, 2001-es értéken

	1995		1996		1997		1998		1999	
	Tény	hatás	tény	hatás	tény	hatás	tény	hatás	tény	hatás
Központi működési források	78,3	0,7	63,3	0,5	63,8	0,6	60,3	0,6	61,1	0,7
Megosztott adók	17,6	0,8	14,2	0,6	18,8	0,6	21,5	0,6	20,8	0,6
Helyi működési források	12,9	0,1	10,4	0,1	19,6	0,2	23,1	0,3	30,8	0,4
Intézmények bevételei	19,4	0,2	15,7	0,2	19,1	0,3	14,8	0,2	15,8	0,3
Összes működési bevétel	128,1	1,9	103,5	1,3	121,3	1,7	119,7	1,7	128,6	2,0
Működési kiadások	100,8	1,0	81,4	0,7	92,6	0,9	84,1	0,9	92,5	1,2
Lakosság támogatása	0,4	0,0	0,3	0,0	7,5	0,1	8,8	0,1	8,8	0,1
Egyéb elszámolások, vállalk. tám., céltart. stb.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0
Összes működési kiadás	101,1	1,0	81,7	0,7	100,1	1,0	92,9	1,0	101,8	1,3
Működési eredmény	27,0	0,9	21,8	0,6	21,1	0,6	26,8	0,7	26,7	0,7
Hiteltörlesztés	15,8	0,0	12,8	0,0	53,4	0,0	5,3	0,0	3,5	0,0
Nettó működési eredmény	11,2	0,9	9,0	0,6	-32,3	0,6	21,4	0,7	23,2	0,7
Központi fejlesztési források	11,5	0,0	9,3	0,0	5,6	0,0	3,5	0,0	2,6	0,0
Saját tőke- és fejlesztési forr.	19,7	0,0	15,9	0,0	54,4	0,0	22,0	0,0	18,4	0,0
Egy. átvett forr.	1,7	0,0	1,4	0,0	1,7	0,0	1,2	0,0	1,3	0,0
Összes tőke- és felhalmozási bevételek	33,0	0,1	26,6	0,0	61,6	0,0	26,7	0,0	22,3	0,1
Összes tőke- és felhalmozási kiadások	34,6	0,2	28,0	0,1	37,9	0,3	43,4	0,5	35,1	0,4
Beruházási. deficit (+) / szuficit (-)	1,7	0,2	1,4	0,1	-23,7	0,3	16,7	0,4	12,8	0,4
FORRÁSHIÁNY (+) / többlet (-)	-9,5	-0,8	-7,7	-0,5	8,6	-0,3	-4,7	-0,3	-10,4	-0,3
Hitelfelvétel	2,8	0,0	2,3	0,0	14,0	0,0	1,6	0,0	1,2	0,0
ZÁRÓEGYENLEG	12,3	0,8	9,9	0,5	5,4	0,3	6,3	0,3	11,6	0,3
Változás a záró egyenleg százalékában		6,1%		5,3%		6,4%		4,2%		3,0%

Magyarázat: tény – adott évi tényadatok, hatás – változás a szuburbanizáció hatására

Megjegyzés: a szuburbanizációs hatást minden egyes évben külön mértem, nem kumuláltam.

Miközben a megye településeinek költségvetési egyenlegében realizált nyereség, az elsődleges költségvetési hatás egyre kisebb, e közben a másodlagos költségvetési hatás évről évre erősebb. Az 1996-os 2,2 Mrd Ft-os szintről 1999-re 3,7 Mrd Ft-ra növekedett. Ez a növekedés közel 60%-os, majdnem a duplája a fővárosi értéknek. Láthattuk, hogy az évtized közepének adataihoz viszonyítva az utolsó évben, amelyre számítást készítettem, mindenekelőtt a (működési és fejlesztési) kiadások növekedtek. Nem lehet azonban eltekinteni attól a tényről, hogy az első mért év adatához viszonyítva a fenti változás már korántsem tekinthető ennyire dinamikusnak, hiszen 1995-ben a szuburbanizáció másodlagos hatása 3,17 Mrd Ft volt, aminek bázisán a növekedés mindössze 19%-os. Végeredményben, ahogy Budapest esetében az elsődleges hatás többé-kevésbé bizonytalan növekedéséről beszéltünk, Pest megye esetében gyenge, ellentmondásos csökkenéséről beszélhetünk. A másodlagos hatás dinamikája Pest megye esetében ellentmondásosabb, mint Budapesten: attól függ, hogy 1995-öt vagy 1996-ot tekintjük bázis évnél. Ilyen esetekben további adatok bevonása szükséges.

c.) *A költségvetési hatások összegzése*

Láthattuk, hogy **a szuburbanizáció mért elsődleges hatása a költségvetési egyenlegekre nem túl jelentős**, éppen csak mérhető. Budapest esetében a legnagyobb számított érték, az 1999-es adat, sem éri el az 1 Mrd Ft-ot, Pest megyében pedig a maximum $\frac{3}{4}$ Mrd Ft, 1995-ben. Ez azonban csak az egyenleg, **valójában ennél lényegesen nagyobb összeg mozog ellenőrizetlenül a két térség között**, illetve az egyes térségek és a költségvetés között. Amennyiben a szuburbanizáció hatására bekövetkező, a központi és önkormányzati költségvetési források nem kívánt átcsoportosulását próbáljuk számszerűsíteni (másodlagos költségvetési hatás), akkor azt láthatjuk, hogy a kiadási és bevételi oldalakat ért hatások együttesen 1995-ben 5,5 Mrd Ft-ot tettek ki és ez 1999-re 8,5 Mrd Ft-ra növekedett. A legkisebb érték az 1996-os 3,8 Mrd Ft volt. Ezeknek az összegeknek a kimutatása

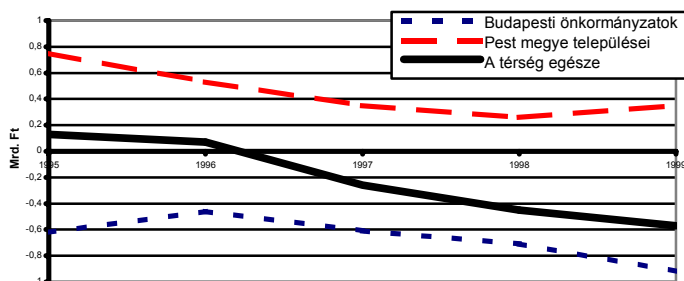
azért fontos, mert miközben a költségvetések egyenlege alig változik, tehát viszonylag kicsi az elsődleges költségvetési hatás, az összh hatás, a másodlagos költségvetési hatás ennek 4-5-szöröse. Ez tehát az a hatás, amely **a költségvetésre gyakorolt teljes szuburbanizációs hatást mutatja, és kiemeli a költségvetés egyes tételeit érő hatások jelentőségét: a költségvetéseket érő különböző hatások a vizsgált időszakban jelentős részben kioltották egymás, de az éves önkormányzati finanszírozás esetlegessége, a másodlagos hatás tanúsága szerint, bármikor lényeges változást eredményezhet.** A másodlagos hatás arra is figyelmeztet, hogy **gyorsan növekvő összegek mozognak a különböző szereplők között.** E hatások már most figyelmet érdemelnek mind a helyi politikusoktól, mind azoktól a szakemberektől, akik az önkormányzati rendszer egészének reformján gondolkodnak.

A legfontosabb mutatók dinamikája ellentmondásos (vö. 28. táblázat, 23. ábra), nehéz a rendelkezésre álló adatok alapján egyértelmű tendenciákat meghatározni. Ha csupán egyetlen mutató alakulását, **a FVT-re vetített elsődleges hatás** értékének változását vesszük figyelembe, amely **összességében monoton csökkenő értéket mutat**, akkor mindenképpen egy olyan figyelmeztető jelet találtunk, amely a térség egésze szempontjából egy negatív jelenségre figyelmeztet.

28. TÁBLA: A költségvetési hatások összesítése, 1995-99 I.: Tényszámok és változások

(Mrd Ft, 2001-es összehasonlító áron)		Budapest				Pest megye				FVT egésze	
		Bevé-telek	Kiadá-sok	Egyenl./1dleg.h.	Másodla-gos hat.	Bevé-telek	Kiadá-Sok	Egyenl./1dleg.h.	Másodla-gos hat.	Egyenl. 1dleg.h.	Másodla-gos hat.
1995	Tény	474,4	510,6	-36,19		161,1	151,6	+9,49			
	Változás / hatás	-2,13	-1,51	-0,62	3,64	1,95	1,20	+0,75	3,14	0,13	6,78
1996	Tény	383,2	412,4	-29,23		130,1	122,5	+7,67			
	Változás / hatás	-1,53	-1,08	-0,46	2,61	1,35	0,82	+0,53	2,18	0,07	4,79
1997	Tény	537,1	734,5	-197,38		182,9	191,4	-8,57			
	Változás / hatás	-2,17	-1,56	-0,61	3,73	1,70	1,36	+0,35	3,06	-0,26	6,80
1998	Tény	420,9	386,3	+34,57		146,4	141,7	+4,73			
	Változás / hatás	-2,15	-1,44	-0,71	3,59	1,71	1,44	+0,26	3,15	-0,44	6,74
1999	Tény	465,5	406,0	+59,43		150,8	140,4	+10,40			
	Változás / hatás	-2,76	-1,84	-0,92	4,59	2,04	1,69	+0,35	3,74	-0,57	8,33
1995-1999	Tény	2280,9	2449,7	-168,8		771,3	747,6	+23,7			
	Változás / hatás	-10,7	-7,4	-3,31	18,16	8,8	6,5	+2,24	15,27	-1,07	33,43

Magyarázat: FVT – funkcionális városi térség: a város és agglomerációja együttesen; Egyenl / 1dleg.h. – egy-egy éven belül az első sorban az éves költségvetési egyenleg, a második sorban pedig az egyenleg változása, vagyis az elsődleges szuburbanizációs hatás található.



23. ÁBRA: Budapest és Pest megye önkormányzatainak költségvetési vesztesége és nyeresége az elsődleges költségvetési hatás alapján, 1995-99

Egyfajta összegzése, összevetése lehet a fenti számoknak, ha áttérünk egy pillanatra az abszolút számokról a fajlagos, lakosságszám arányos értékekre (vö. 29. táblázat). Eredendően azt gondolom, hogy a főváros magasabb szolgáltatási szintje nagyobb bevételeket és nagyobb kiadásokat eredményez, nem csupán abszolút értékben, hanem egy lakosra vetítve is, és ez valamilyen formában

tükröződik az elsődleges és másodlagos szuburbanizációs hatásban is. Az eredmények nem igazolják ezt a feltevést, inkább azt mutatják, hogy azok a mögöttes folyamatok, amelyeket a(z) 35. táblázatban és a(z) 22. ábrában megfigyeltünk, más okokra vezethetők vissza. Feltételezhetően arra, hogy mind a város, mind annak környéke önkormányzatai elhanyagolják a szuburbanizációs hatásokat, és ezek egyre hátrányosabb módon érintik őket. Budapesten 383 és 537 Mrd Ft, Pest megyében pedig 130 és 182 Mrd Ft között mozogtak a bevételek a vizsgált időszakban. Ez a fővárosban 203 és 289 ezer Ft / fő, annak környékén pedig 132 és 184 ezer Ft / fő fajlagos adatokat eredményezett. Ez végső soron azt jelenti, hogy 1995 és 1999 között átlagosan 1,58-szor nagyobb volt Budapesten az összes önkormányzati bevétel, mint a várost körülölelő települési gyűrűben. Az egyes éves adatok eltérései +/-10%-on belül maradtak. Hasonlóan kis eltéréseket mértem a másodlagos hatás változásában, átlagosan mintegy 2/3-a a fajlagos budapesti érték a Pest megyeinek. Az elsődleges hatás változása az, amely, szemben a másik két paraméterrel, monoton növekedést mutat. Ez a növekedés nem egyenletes, ugyanakkor az 1995-ben mért 0,42-es aránya a budapesti és a Pest megyei elsődleges hatásnak 1999-re 1,49-re változott. Ez azt jelenti, hogy míg 1995-96-ban Pest megyében nagyobb volt a fajlagos, egy lakosra eső szuburbanizációs hatás, addig 1997-re kiegyenlítetté vált a két térségben észlelt hatás (0,94-es hányados) és 1998-99-re egyértelműen a budapesti fajlagos hatás vált erősebbé. A változás jelentős, miközben a vizsgált időszak elején a budapesti index 42%-a volt a Pest megyeinek, addig 1999-re már közel másfélszerese lett. Az olvasó feltételezhetné, hogy az elsődleges hatás megfigyelt, más mutatóktól eltérő viselkedése összefügg a költségvetési egyenleg eltérő mozgásával. Ezzel szemben az figyelhető meg, hogy a költségvetési egyenleg és az annak alapján számított város / megye hányados véletlenszerűen változik egyik évről a másikra.

A fajlagos mutatók alapján mért hatások megegyeznek a nem fajlagos mutatók alapján számítottakkal, bár bizonyos összefüggések sokkal világosabban jöttek ki. Mindenekelőtt az elsődleges hatás alapján számított város / megye index monoton növekedése, és a másodlagos hatás alapján számított index állandósága tekinthető fontos megfigyelésnek. Fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy ez a folyamat mindkét térségben negatív, hiszen Budapesten erősödik a negatív hatás, és Pest megyében gyengül a pozitív hatás. Láthattuk, hogy miközben a fővárosra nehezedő negatív elsődleges költségvetési hatás egyre erősebb, addig Pest megye előnye a szuburbanizációból csökken. Ebben jelentős szerepet játszik a megye településeinek költségvetési szerkezete, a saját források, adók és más, a helyi lakosságtól és vállalkozóktól származó források kisebb szerepe. Ennek a különbségnek, amely egyébként egyik ösztönzője lehet a szuburbanizációnak, az a következménye, hogy a térség, a FVT egésze 1999-ben költségvetési szempontból már vesztese volt a szuburbanizációnak. Miközben 1995-ben még 130 M. Ft-os többletet realizált a térség a szuburbanizációnak a szimulációba bevont hatásai alapján, addig 1999-ben már összességében 570 M. Ft-os térségi szintű veszteséget mértem (23. ábra).

Összességében tehát nem csupán az indokolja a beavatkozást a folyamatokba, hogy a nagyváros, Budapest finanszírozása veszélybe kerülhet, „hogy az elszegényedő városi lakosság” fogja ellátni a „gazdag agglomerációs lakosságot” közszolgáltatásokkal, hanem az is, hogy **a kiköltözők közterhei csökkennek, ami valójában a folyamat felerősödését ösztönözheti.** Ez tehát azt jelenti, hogy amikor a modellezés eredményeinek összegzése kapcsán a tennivalókat próbáljuk sorra venni, nem elég egy technikai értelemben vett tökéletes rendszert kidolgozni, **figyelemmel kell lenni azokra az indirekt motivációkra, amelyeket a rendszer az egyének számára, akarva, akaratlanul, sugall.**

29. TÁBLA: Költségvetési hatások összesítése, 1995-99 II.: Fajlagos értékek, különbségek az FVT-n belül

	Budapest				Pest megye				Budapest / Pest megye			
	Bev. e. Ft / fő	Egylg Ft / fő	1lg.h. Ft / fő	2.dlg.h Ft / fő	Bev. e. Ft / fő	Egylg Ft / fő	1lg.h. Ft / fő	2.dlg.h Ft / fő	Bev. e. Ft / fő	Egylg Ft / fő	1lg.h. Ft / fő	2.dlg.h Ft / fő
1995	245,8	18,8	-321	+1 885	165,5	-9,8	+772	+3 229	1,48	1,92	0,42	0,58
1996	203,2	15,5	-242	+1 385	132,1	132,1	+538	+2 212	1,54	0,12	0,45	0,63
1997	288,6	106,1	-328	+2 006	183,9	123,1	+348	+3 080	1,57	0,86	0,94	0,65
1998	228,8	-18,8	-385	+1 950	145,5	-7,6	+263	+3 132	1,57	2,47	1,46	0,62
1999	256,4	-32,7	-506	+2 531	148,1	179,6	+340	+3 669	1,73	0,18	1,49	0,69
1995-99	244,4	18,1	-355	+1 947	155,0	38,5	+450	+3 068	1,58	0,47	0,79	0,63

Magyarázat: Bev. – Összes bevétel; Egylg – Költségvetési egyenleg; 1lg.h. – elsődleges költségvetési hatás; 2dlg.h. – másodlagos költségvetési hatás.

2.2.2 ÉRZÉKENYSÉGI VIZSGÁLATOK

Az érzékenységi vizsgálat valójában egy olyan kísérlet, amikor *egy vagy maximum két alapparamétert módosítgatva vonunk le következtetéseket egy-egy tényezőnek az egész modellre gyakorolt hatásából. Azokat a paramétereket keressük ilyenkor, amelyek hatása a legjelentősebb a modell egésze szempontjából, vagyis a szuburbanizáció hatásának a mechanizmusát próbáljuk meghatározni.* Ilyen formán az érzékenységi vizsgálat **a nem kívánatos hatások következményeinek csökkentését segítheti annak meghatározásával, hogy mely ponton kell beavatkozni.** A szuburbanizációs hatás-modell szempontjából négy tényezőt veszek így módon górcső alá: *a jövedelmek változását, a szolgáltatások igénybevétele mértékének változását, a beruházások és népességszám-változása viszonyszámát és a munkahely változtatás arányának változását.* Beemelttem a fentiek mellett három további tényező vizsgálatát, amelyek jellegüknél fogva eltérnek az előbbiektől: *a vándorlási egyenleg hatását, valamint az SZJA megosztásból való önkormányzati részesedés hatását, és az iparüzési adókulcs változásának hatását.* A vándorlási egyenleget a modellben betöltött szerepe, míg a másik két paramétert a közvetlen ráhatás lehetősége és a szimulációs vizsgálat értelme teszik speciálissá. Az érzékenységi vizsgálatokat a dolgozatban egyetlen év, 1999 költségvetési adatai a tipikus költözés forgatókönyvének általános feltételei mellett végzem el, ugyanakkor a dolgozat „Melléklet”-ének „Kiegészítő táblázatok” című fejezetében a 170. oldalon megtalálhatóak a többi évre vonatkozó számítások is. Az érzékenységi táblákat igyekeztem úgy összeállítani, hogy a bevont paraméterek esetében a felvett értékek alapján könnyebben lehessen azokat az alapvető összefüggéseket átlátni, ellenőrizni, amelyeket maga az elemzés vizsgál, így ezen paraméterek esetében gyakran nem szerepeltetem, a tipikus költözés forgatókönyve esetében általuk felvett eredeti értékeket. A fejezetrész lezárásakor fogunk visszatérni a tipikus költözés forgatókönyvének szűkebb keretei közé, és itt tisztázzuk majd, hogy az általános összefüggések mellett, amelyek megvilágítására ez a kitérő lehetőséget teremt, milyen konkrét eredményeket biztosít az érzékenységi vizsgálat a tipikus költözés feltételei között.

a.) A FVT két fő alegysége közötti vándorlás egyenlegének hatása

A két térség vándorlási egyenlege változásának hatásával kezdjük az érzékenységi vizsgálat eredményeinek bemutatását, mert ez a legalapvetőbb jellemzője a modellnek és a legfontosabb válaszokat tartalmazza a jövőre vonatkozóan. Eredményeim azt mutatják, hogy **a fővárosi önkormányzatok adatait tartalmazó modell érzékenyebb, míg a Pest megyei települések modellje kevésbé.** A 30. táblázat 10, 25, 50 és 100 ezer fős vándorlási egyenleg esetében mutatja meg a költségvetési hatásokat. Emlékeztetni kell az olvasót arra a tényre, hogy a vándorlás jelenlegi viszonyai között a főváros vesztese és Pest megye nyertese a vándorlásnak, így a semleges fogalmazás ellenére az egyenleg mellett ez a háttérfeltétel mindig fennáll.

A tipikus költözés általános feltételei mellett és 1,2 M. Ft-os átlagos bruttó háztartás jövedelem esetében a fővárosban, miközben a város vándorlási egyenlege 10 e. fős veszteségről 25 e. före

növekszik, az elsődleges szuburbanizációs költségvetési hatás -0,56 Mrd Ft-ról -1,39 Mrd Ft-ra csökken, vagyis 830 M. Ft-tal növekszik a város önkormányzatainak vesztesége. Ugyanezen feltételek mellett a fenti változás Pest megyében 560 M. Ft-os többlet nyereséget eredményez. A fenti feltételek mellett Budapesten 25 718 fős vándorlási egyenlegváltozás képes 1 Mrd Ft-os költségvetési egyenlegváltozást előidézni, Pest megyében viszont csak 205 483 fős. Amennyiben a fenti feltételek közül egyedül a háztartások jövedelme módosulna, és évi 24 M. Ft lenne, akkor a fővárosban az 1 Mrd Ft-os költségvetési hatást már a vándorlási egyenleg 2 104 fős módosulása is képes lenne előidézni, és a város körüli gyűrű települései esetében is csupán 2 355 fős változásra lenne szükség ahhoz, hogy a költségvetésében ez a változás bekövetkezzen.

Látható tehát, hogy a népesség számának változására érzékeny a modell, hat a települések költségvetésére, ám ezt a hatást nagyon erősen befolyásolja a vándorlók jövedelmi szintje. Összességében a vándorlási egyenleg az, amelynek hatása kisebb-nagyobb mértékben minden mutatóban jelen van, hiszen a modell egésze a vándorlások hatását elemzi. Ettől különleges ez a paraméter. Térjünk át azonban azokra a mutatószámokra, amelyek hatása inkább eredménye, mint oka a modellnek!

30. TÁBLA: ÉRZÉKENYSÉGI VIZSGÁLAT I.:

A háztartás összes éves bruttó jövedelmének és a város népességszám vesztesének hatása a költségvetések egyenlegére, 1999

Pest megye					Budapest				
Házt. jöv. (e.Ft/év)	A vándorlások egyenlege (a megye nyeresége)				Házt. jöv. (e.Ft/év)	A vándorlások egyenlege (a város vesztesége)			
	10 000	25 000	50 000	100 000		10 000	25 000	50 000	100 000
1 200	+0,05	+0,12	+0,24	+0,49	1 200	-0,39	-0,97	-1,94	-3,89
4 500	+0,66	+1,64	+3,28	+6,56	4 500	-1,02	-2,55	-5,10	-10,21
12 000	+2,04	+5,09	+10,19	+20,37	12 000	-2,46	-6,14	-12,28	-24,56
24 000	+4,25	+10,62	+21,23	+42,47	24 000	-4,75	-11,88	-23,77	-47,54

Megjegyzés: A főváros 1999-ben 16509 főt veszített Pest megyével szemben, és a tipikus költözés forgatókönyve szerint a kiköltöző háztartások átlagos bruttó jövedelme 2 075 000 Ft. Budapest önkormányzatai 0,92 Mrd Ft-os veszteséget szenvednek el a tipikus költözés forgatókönyve szerint, míg Pest megye költségvetéseinek egyenlege 0,35 Mrd Ft-tal javul.

b.) A jövedelem hatása

A vizsgált mutatók közül kétségtelenül a jövedelem hatása volt a legmarkánsabb a szuburbanizációs modellben. A népesség változása, tehát a vándorlási egyenleg hatása a budapesti modell esetében erősebb, de a Pest megyei modell esetében gyengébb, mint a népességszám hatása, vagyis összességében egyenletesebben és nagyon jelentős mértékben hat a szimuláció eredményeire. Ez figyelhető meg a 30., 31., 34. és a 35. táblában. A jövedelem önálló, közvetlen hatásának megítélésekor figyelembe kell venni, hogy a jövedelem mozoghat a megvizsgált tényezők közül *a legszélesebb tartományban, illetve azt, hogy a jövedelem több tényező becslésére is kihatással van.* Például befolyásolja az iparüzési adóbevételeket, hiszen a lakossági költözéssel párhuzamosan, annak következtében kiköltöző munkahelyek hatásának becslése a munkahelyek hozzáadott érték termelőképességének becslésén, a kiköltözők jövedelmén alapszik, tekintettel arra, hogy egy-egy cég bérfizető képessége összefügg a jövedelemtermelő képességével. Az érzékenységi vizsgálat során a bruttó éves háztartás jövedelem négy értéke esetében vizsgálok meg, hogy az milyen hatással van az önkormányzatok költségvetésére: 1.) 1,2 M. Ft, havi bruttó éves háztartás jövedelem, ami 50 e. Ft személyes jövedelemnek felel meg; 2.) 4,5 M. Ft, ami havi bruttó 187,5 e. Ft személyes jövedelemnek, 3.) 12,0 M. Ft, havi bruttó 500 e. Ft személyes jövedelemnek; és 4.) 24,0 M. havi bruttó 1 M. Ft személyes jövedelemnek. Ezek úgy lettek megállapítva, hogy érzékeltessenek bizonyos határokat, és bizonyos változások hatását.

Budapest önkormányzatainak költségvetése az éves tipikus költözés forgatókönyvének feltételei mellett az összes vizsgált évben veszteséget könyvelt el a szuburbanizáció hatására. Amennyiben adottnak vesszük a tipikus költözés általános feltételeit, de feltételezzük, hogy az új lakóhelyükön a kiköltözők a helyi közszolgáltatásokat csupán 10%-os mértékben veszik igénybe, tehát 90%-ban a fővárosban, valamint azt, hogy a háztartások éves bruttó jövedelme átlagosan 1,2 M. Ft-os, ami tehát havi bruttó 50 e. Ft-os személyes jövedelemnek felel meg, akkor azt láthatjuk, hogy a főváros egészének vesztesége a szuburbanizáció hatására. 1,06 Mrd Ft (vö. 31. tábla). Ez a veszteség 4,5 M. Ft-os átlagos bruttó háztartásjövedelmet feltételezve (havi bruttó 187,5 e. Ft egy aktív keresőre) 2,10 Mrd Ft, vagyis 1,04 Mrd Ft-tal több. Kiinduló paramétereinket módosítva és 100% új lakóhely szerinti (0% fővárosi) közszolgáltatás igénybevétellel számolva az átlagos bruttó éves háztartás jövedelemnek a fenti 1,2 M. Ft-ról 4,5 M. Ft-ra való módosulása a költségvetési hatást -0,48 Mrd Ft-ról -1,53 Mrd Ft-ra vagyis 1,04 Mrd Ft-tal¹²⁴ változtatja meg. A 10% helyi (90%-os fővárosi) közszolgáltatás igénybevétel mellett a 1,2 M. Ft-os átlagos bruttó éves háztartás jövedelem 24,0 M. Ft-ra változása összesen 7,20 Mrd Ft további forrást vonna el a fővárostól a költségvetési hatás 8,26 Mrd Ft-ra növekedése folytán. 100%-os helyi (0%-os fővárosi) kiköltözői közszolgáltatás igénybevétel mellett a fenti növekedés 7,21 Mrd Ft, mert a 0,48 Mrd Ft-os hiány 7,69 Mrd Ft-ra növekszik.

Pest megyében a kiköltözők átlagos, bruttó éves háztartásjövedelmének 1,2 M. Ft-ról (havi bruttó 50 e. Ft egy aktív keresőre) 4,5 M. Ft-ra (havi bruttó 187,5 e. Ft egy aktív keresőre) emelkedése az önkormányzatok költségvetési egyenlegét 1999-ben, a szuburbanizáció hatására, a tipikus költözés általános feltételei és a közszolgáltatásoknak az új lakhelyen való 10%-os igénybevétele mellett bekövetkező 0,42 Mrd Ft-os pozíciójavulásról 1,42 Mrd Ft-os pozíciójavulásra módosítja (vö. 30. tábla). Amennyiben ugyanezen feltételek mellett a helyi közszolgáltatásokat nem 10%, hanem 100%-ban vennék új lakhelyükön igénybe a kiköltözők, akkor az 1,2 M. Ft-os átlagos éves bruttó háztartás jövedelem 4,5 M. Ft-ra növekedése a megye településeinek 0,05 Mrd Ft-os veszteségét 0,95 Mrd Ft-os nyereséggé módosítja. Ha az 1,2 M. Ft-os átlagos bruttó háztartás jövedelem 24,0 M. Ft-ra növekedésének hatását vizsgáljuk, akkor azt láthatjuk, hogy ez 6,93 Mrd Ft-os bevétel többletet eredményez, ami 10% helyi közszolgáltatás igénybevétel esetében a költségvetési hatás 0,42 Mrd Ft-ról 7,35 Mrd Ft-ra való növekedését jelenti, 100%-os helyi közszolgáltatás igénybevétel esetében pedig -0,05 Mrd Ft-ról 6,88 Mrd Ft-ra való növekedését jelenti.

31. TÁBLA: ÉRZÉKENYSÉGI VIZSGÁLAT II.:

A háztartás összes éves bruttó jövedelmének és a helyi közszolgáltatások igénybevételének hatása a költségvetések egyenlegére, 1999

Pest megye					Budapest				
Háztartás jöved. (e.Ft/év)	A közszolgáltatásoknak az új lakóhelyen való igénybevételének aránya				háztartás jöved. (e.Ft/év)	A közszolgáltatásoknak az új lakóhelyen való igénybevételének aránya			
	10%	40%	70%	100%		10%	40%	70%	100%
1 200	+0,42	+0,26	+0,11	-0,05	1 200	-1,06	-0,86	-0,67	-0,48
4 500	+1,42	+1,26	+1,11	+0,95	4 500	-2,10	-1,91	-1,72	-1,53
12 000	+3,70	+3,54	+3,39	+3,23	12 000	-4,47	-4,28	-4,09	-3,90
24 000	+7,35	+7,19	+7,04	+6,88	24 000	-8,26	-8,07	-7,88	-7,69

Megjegyzés: A tipikus költözés forgatókönyve szerint a közszolgáltatások 75%-át veszik igénybe a kiköltözők új lakóhelyükön, és a kiköltöző háztartások átlagos bruttó jövedelme 2 075 000 Ft. Budapest önkormányzatai 0,92 Mrd Ft-os veszteséget szenvednek el a tipikus költözés forgatókönyve szerint, míg Pest megye költségvetéseinek egyenlege 0,35 Mrd Ft-tal javul.

A modell azt mutatja, hogy **a közszolgáltatások igénybevételétől független a jövedelem hatása**, illetve nem mérhető az eltérés, amit a közszolgáltatások igénybevétele a jövedelem hatásában okoz.

¹²⁴ A kerekítések miatt a 31. táblázatból 1,05 Mrd Ft olvasható a budapesti adatokat tartalmazó táblarész 1,2 M. Ft és 4,5 M. Ft jövedelem melletti költségvetési hatást tartalmazó sorainak különbségeként.

Figyelembe véve ezeket a feltételeket megállapítható, hogy a tipikus költözés forgatókönyve esetében Budapesten 3,16 M. Ft átlagos éves bruttó háztartás jövedelem változásra van szükség ahhoz, hogy a költségvetés egyenlegében 1,0 Mrd Ft változás (pozitív vagy negatív) bekövetkezzen. Pest megyében ugyanezen változás előidézéséhez 3,29 M. Ft-os jövedelem változásra van szükség a kiköltözők háztartásai esetében. A két térség közötti különbség, amely egyáltalán nem jelentős, a két térség költségvetési modelljeinek több szempontból eltérő paraméterezéséből ered, amit legrészletesebben a 86. oldaltól kezdődően, a jelen rész egy korábbi, „A tipikus költözés forgatókönyve: a becslés kiinduló paraméterei” című fejezetében írtunk le részletesen.

A másik három táblázat (30., 34. és 35. táblák) három olyan paraméter esetében mutatja a jövedelem hatását, amely felerősíti, illetve gyengíti azt. Amennyiben a tipikus költözés forgatókönyvének általános paraméterezése mellett a munkahelyek települése egyáltalán nem változik a kiköltözés előtti állapothoz képest, és az átlagos kiköltözői háztartás-jövedelmek 1,2 M. Ft-ról 4,5 M. Ft-ra változnak, akkor Budapest önkormányzatai összességében 0,82 Mrd Ft-tal kevesebb pénzből gazdálkodhatnak, miközben Pest megye önkormányzatai ugyanennyivel többől. Amennyiben minden kiköltöző az agglomerációban, új lakóhelyén talál munkát, akkor a kiköltözők fenti jövedelemváltozása Budapesten további 3,07 Mrd Ft-os hiányt és Pest megyében 2,68 Mrd Ft-os többletet idézne elő. A fenti összefüggések azt is jelentik, hogy amennyiben a munkahelyek nem költöznek, akkor Budapesten és Pest megyében azonos módon 4,04 M. Ft-os jövedelemváltozás eredményez 1,0 Mrd Ft-os költségvetési hatást, amennyiben a kiköltözők munkahelyeinek mindegyike „kiköltözik”, akkor Budapesten ennek majd a negyede 1,07 M. Ft-os, Pest megyében pedig 1,23 M. Ft-os jövedelem változás hatására változik 1 Mrd Ft-tal a költségvetés egyenlege (vö. 34. tábla). Annak a jelenségnek az oka, hogy a munkahelyeknek az eredeti lakóhelyen maradása esetében azonos a jövedelemnek a két térségre gyakorolt hatása, és minél nagyobb a kiköltöző munkahelyek aránya, annál jobban elválnak egymástól, az iparüzési adó eltérő kulcsaiban keresendő, hiszen a kiköltöző munkahelyek hatása is ezen keresztül jelentkezik.

A két térség közötti vándorlások egyenlegének megtízszereződése tízszeresére növeli a jövedelem hatását is. A tipikus költözés általános feltételei mellett, miközben 10 e. főről 100 e. főre növekszik a vándorlás egyenlege, egy tizedére csökken az 1 Mrd Ft-os költségvetési hatás eléréséhez szükséges átlagos kiköltözői jövedelem: 5,2-5,4 M. Ft-ról 0,52-0,54 M. Ft-ra csökken Budapesten, illetve Pest megyében (vö. 30. tábla). Az SZJA megosztás hatása a jövedelem változásának költségvetést befolyásoló erejére nagyon hasonló logikát követ, mint a munkahelyek költözése. A legmarkánsabb különbség talán az, hogy az SZJA megosztása azonos módon hat mindkét térségben: 5% helyi részesedés esetében 12,11 M. Ft, 35%-os helyi részesedés esetében pedig 1,5-1,6 M. Ft éves bruttó háztartás jövedelem kell 1 Mrd Ft költségvetési hatás eléréséhez (vö. 35. tábla).

c.) *A lakóhely szerinti közszolgáltatások igénybevétele*

A gondolat, amely elindította a jelen kutatást, eredendően két tényező, a jövedelem és a közszolgáltatások kiköltözésének a hatását helyezte előtérbe. Láthattuk, hogy a kiköltözők jövedelmi helyzete ténylegesen jelentősen módosítja annak mértékét, hogy hogyan befolyásolja a szuburbanizáció az érintett önkormányzatokat. Számításaim azt mutatják, hogy **a közszolgáltatások igénybevételének hatása a vizsgált problémára jóval szerényebb, mint a jövedelemé.**

A(z) 31. és 32. táblázatok vizsgálata is ezt a szerényebb hatást támasztja alá. A közszolgáltatások igénybevételének 30 százalékpontos megváltozása egyik vagy másik altérség irányába a költségvetések néhány tíz- vagy százmillió módosulását okozza. Ennek megfelelően a tipikus költözés forgatókönyvének feltételei mellett, 1,2 M. Ft átlagos kiköltözői háztartás jövedelemmel számolva a közszolgáltatások új lakóhely szerinti igénybevételének 10%-ról 40%-ra való növekedése a fővárosban 1,06 Mrd Ft-ról 0,86 Mrd Ft-ra, tehát 190 M. Ft-tal csökkenti a szuburbanizációnak a város önkormányzatai költségvetésére gyakorolt negatív hatását. Pest megye

településeinek költségvetése esetében a fentivel megegyező feltételek mellett 0,42 Mrd Ft-ról 0,26 Mrd Ft-ra, vagyis 150 M. Ft-tal csökken a megye településeinek szuburbanizációs nyeresége.

A helyi közszolgáltatások igénybevételének hatása független más, a modell készítése során figyelembe vett paraméterektől, így a már idézett 31. és 32. párhuzamosan bemutatott jövedelemtől és beruházásoktól, de **természetesen nem független a népesség számának változásától.** A fővárosban az igénybevétel 78,5% pontos és Pest megyében 87% pontos változása idézi elő az adott altérség költségvetéseinek 0,5 Mrd Ft-os változását. **A különbség részben a két térség közszolgáltatásainak fajlagos költségéből, illetve kormányzati támogatottságából eredhet.**

32. TÁBLA: ÉRZÉKENYSÉGI VIZSGÁLAT III.:

Az egy főre jutó beruházások / népességváltozás arány és a helyi közszolgáltatások igénybevétele hatása a költségvetések egyenlegére, 1999

Pest megye					Budapest				
Beruházás / népesség változás	A közszolgáltatásoknak az új lakóhelyen való igénybevételének aránya				Beruházás / népesség változás	A közszolgáltatásoknak az új lakóhelyen való igénybevételének aránya			
	10%	40%	70%	100%		10%	40%	70%	100%
0%	+1,07	+0,92	+0,76	+0,61	0%	-1,33	-1,14	-0,95	-0,76
50%	+0,85	+0,70	+0,55	+0,39	50%	-0,99	-0,80	-0,61	-0,42
90%	+0,68	+0,53	+0,37	+0,22	90%	-0,72	-0,53	-0,34	-0,15
100%	+0,64	+0,48	+0,33	+0,17	100%	-0,65	-0,46	-0,27	-0,08

Megjegyzés: A tipikus költözés forgatókönyve szerint a közszolgáltatások 75%-át veszik igénybe a kiköltözők új lakóhelyükön, és a fővárosban független (0%) a lakosság számának változásától a beruházások mértéke, míg Pest megyében 90%-ban követi azt. Budapest önkormányzatai 0,92 Mrd Ft-os veszteséget szenvednek el a tipikus költözés forgatókönyve szerint, míg Pest megye költségvetéseinek egyenlege 0,35 Mrd Ft-tal javul.

Bár könnyen belátható az oka, ki kell emelni, hogy *a kiköltözők jövedelmével ellentétben*, amelynek esetében a magasabb érték a főváros önkormányzatai költségvetését negatívan, a Pest megyeiekét pedig pozitívan érintette, *a közszolgáltatások helyi igénybevétele éppen fordítottan hat.* Ez utóbbi növekedése *a Pest megyei önkormányzatokat érinti hátrányosan, hiszen azt jelenti, hogy azokat a kiköltözők növekvő mértékben veszik igénybe az új lakóhelyen*, tehát ezeknek a településeknek kell állniuk a helyi közszolgáltatások finanszírozásának deficitjét. Említettem, hogy a modell nem számol a közszolgáltatások igénybevételéből adódó fejlesztési szükséglettel, illetve a kihasználtsággal összefüggő fajlagos költségekkel, az intézménybezárásokkal. Ezen kérdések egy kisebb része egy következő lépésben könnyen beépíthető, a modell egy nagyobb része azonban egyedi döntéseken múlik, ami teljesen külön elbírálás alá esik.

d.) A beruházások mértéke változásának hatása

A beruházások hatásának helye a modellben és a szimuláció egészében is több szempontból eltér a kiköltözők jövedelmének és a közszolgáltatások igénybevételének a szerepétől. A legfontosabb oka ennek az eltérésnek, hogy *a beruházások egyedi, eseti döntésektől függenek.* Legjellegzetesebb megnyilvánulása az, hogy *eltér a két altérség esetében alkalmazott együttható, amely a hatásmodellben a beruházások becsült változását meghatározza* (lásd 87. oldal). Több esetben is ejtettem szót arról a problémáról, hogy igyekszem kerülni az egyedi döntésekhez kapcsolódó hatások becslését, mert ezek nagyon sajátos módon változnak. Azt is kifejtettem, hogy több ponton mégis el kellett végezni a becsléseket, amelyek így beépültek a modellbe. Ezek nagy valószínűséggel több év átlagában adják a legjobb közelítést. Hasonló a helyzet a beruházások esetében is. Valójában *a beruházások mért értéke egyfajta beruházási szükséglet változásának tekinthető* (lásd 163. oldal). Ezt az összefüggést határoztam meg úgy, hogy „milyen mértékben követi a beruházások változása a népességszám változását”. A tipikus költözés forgatókönyve szerint Budapest esetében tehát egyáltalán nem követi (0%-ban felel meg a beruházás változása a népesség változásának), hiszen egy világváros fejlesztésének szükségletei jórészt függetlenek a

népesség számának változásától, Pest megyében viszont 90%-os arányban követi, mert a megye településeire jelentős urbanizációs nyomás nehezedik, de ennek egy kisebb része más forrásból is finanszírozható. A következőkben tehát azt vizsgálom, hogy milyen hatással van a két alterségre a fenti arányszámok (a 0% és a 90%) megváltoztatása: mennyiben befolyásolja ez a budapesti és Pest megyei eredményeket (32. és 33. tábla).

Az, hogy hogyan változik az adott település, térség beruházásainak, beruházási szükségleteinek mértéke, a jelenlegi modellben nincs jelentős hatással a költségvetési egyenlegekre. Emlékeztetni kell azonban arra a változásra, amely a központi fejlesztési források számításában bekövetkezett (e források változása becslésének a beruházásokkal azonos módon történő becslése, vö. 167. oldal), és amely megoldás végső soron a beruházások változásának hatását tompítja. Budapest esetében a tipikus költözés általános feltételei mellett, amennyiben feltételezzük, hogy a kiköltözők továbbra is teljes egészében az eredeti lakóhelyen veszik igénybe a helyi közszolgáltatásokat, akkor a fajlagos beruházások változása és a népességszám változása hányadosának 0%-os szintje mellett a szuburbanizáció összességében 1,33 Mrd Ft-os összesített költségvetési veszteséget okoz a város önkormányzatainak. A 0%-os szint 50%-osra emelése 340 M. Ft-tal, vagyis 0,99 Mrd Ft-ra csökkenti a fenti veszteséget. Pest megye esetében a fenti általános feltételek és a közszolgáltatásoknak az eredeti lakóhelyen való, 10%-os mértékű igénybevétele mellett, ha a beruházások mértékének változása 0%-ban, vagyis egyáltalán nem követi a népesség változását, akkor 1,07 Mrd Ft pozitív költségvetési hatásra számíthatnak a megye települései a szuburbanizáció következtében. A beruházási együttható 50%-osra növelése 0,85 Mrd Ft-ra, vagyis 220 M. Ft-tal mérsékelné a szuburbanizációs hatást.

Összességében Budapesten a beruházási együttható 49 százalékpontos és Pest megyében 77 százalékpontos módosulásra van szükség, hogy egyik vagy másik költségvetésben a szuburbanizációs hatás 1/3 Mrd Ft-tal elmozduljon. Az 1 Mrd Ft-os költségvetési hatás eléréséhez ennél háromszor nagyobb, Budapesten 147%-pontos, illetve Pest megyében 231%-pontos elmozdulásra volna szükség. A látszólag abszurd feltétel magyarázata a jelen fejezettrész záró szakaszában a „g.) Az érzékenységi vizsgálat eredményeinek összegzése” című szakaszban található a(z) 105. oldalon. A beruházások igénybevétele a központi fejlesztési forrásokkal történt, fentebb említett, a modell szintjén megvalósult összekötésén, valamint a vándorlási egyenlegen túl más paraméterekkel nem függ össze, így ezek a számok bármilyen vizsgálat esetében állandóak.

33. TÁBLA: ÉRZÉKENYSÉGI VIZSGÁLAT IV.:

Az egy főre jutó beruházások / népességváltozás arány és a város népességszám vesztesének hatása a költségvetések egyenlegére, 1999

Pest megye					Budapest				
Beruházás / népes. vált.	A vándorlások egyenlege (a megye nyeresége)				Beruházás / népes. vált.	A vándorlások egyenlege (a város vesztesége)			
	10 000	25 000	50 000	100 000		10 000	25 000	50 000	100 000
0%	+0,45	+1,11	+2,23	+4,45	0%	-0,56	-1,39	-2,78	-5,56
50%	+0,31	+0,79	+1,57	+3,15	50%	-0,35	-0,88	-1,75	-3,51
90%	+0,21	+0,52	+1,05	+2,10	90%	-0,19	-0,47	-0,93	-1,86
100%	+0,18	+0,46	+0,92	+1,84	100%	-0,15	-0,36	-0,73	-1,45

Megjegyzés: A főváros 1999-ben 16509 főt veszített Pest megyével szemben, és a tipikus költözés forgatókönyve szerint a fővárosban független (0%) a lakosságszámának változásától a beruházások mértéke, míg Pest megyében 90%-ban követi azt. Budapest önkormányzatai 0,92 Mrd Ft-os veszteséget szenvednek el a tipikus költözés forgatókönyve szerint, míg Pest megye költségvetéseinek egyenlege 0,35 Mrd Ft-tal javul.

A(z) 33. táblázat a beruházások változása és a vándorlási egyenleg változása kölcsönhatását mutatja. Budapesten a tipikus költözés általános feltételei mellett 10 ezer fős népesség vesztes esetében és a beruházási együttható 0%-ról 50%-ra emelkedése esetén 0,41 Mrd Ft-os költségvetési egyenlegjavulást idéz elő a szuburbanizációs hatás -0,56 Mrd Ft-ról -0,15 Mrd Ft-ra változásával. 100 ezer fős népességvesztés esetében 4,11 Mrd Ft-os javulást jelent a beruházási mutató 0%-ról

100%-ra változása. Pest megyében 10 ezer fős lakosságtöbblet esetében a beruházási mutató 0%-ról 100%-ra változása 0,27 Mrd Ft-os, 100 ezer fős népességnyeresség esetében pedig 2,61 Mrd Ft-os veszteséget jelent a megyének. Mindezen változások és hatások úgy foglalhatóak össze, hogy 10 ezres vándorlási egyenlegváltozás Budapesten 244%pontos, míg Pest megyében 355%pontos beruházási indexmódosulást tenne szükségessé az 1 Mrd Ft-os költségvetési hatás eléréséhez. A 100 ezres vándorlási egyenleg esetében a fővárosban már csupán 24%pontos és Pest megyében 38%pontos beruházási indexmódosulás szükséges ugyanehhez a hatáshoz.

e.) *A munkahely megváltozásának hatása*

A munkahelyek kiköltözése tehát a jelenlegi modellben azt jelent, hogy egy meghatározott vállalkozói jövedelmet létrehozó, adott jövedelmű személy költözésével az eredeti lakóhelyen megszűnik az a tevékenység, nem jön többé létre az a vállalkozói bevétel, jövedelem, és a költözés hatására az új lakóhelyre kerül át. Azonos feltételekkel, de a helyi adózási feltételeknek megfelelően fizetve a közterheket. ***Ez tehát az az elem a modellben, amely túlmutat a legszűkebb értelemben vett lakossági költözéseken.*** Ezzel együtt természetesen a becslés jelenlegi formája teljes mértékben a lakossági költözések hatásának vizsgálatára van optimalizálva, hiszen a vállalkozói jövedelmeket, a gazdálkodói mutatókat a kiköltözők jövedelme alapján becsültem. A munkahelyek költözése tehát döntően két másik mutató változásával van kölcsönhatásban: a jövedelmekkel és az iparüzési adókulccsal. E kölcsönhatásokat mutatja be a 34. és a 36. tábla.

A tipikus költözés forgatókönyvének általános feltételei mellett, 1,2 M. Ft-os éves bruttó háztartás jövedelmet feltételezve a kiköltöző munkahelyek arányának 0%-ról 30%-ra növekedése Budapesten a szuburbanizációnak az önkormányzatok költségvetésére gyakorolt hatását 0,56 Mrd Ft-os veszteségről 0,81 Mrd Ft-os veszteségre, vagyis 250 M. Ft-tal módosítja. Amennyiben a kiköltözők átlagos jövedelme 24,0 M. Ft volna, akkor a fenti változás hatására az önkormányzatok költségvetési egyenlege 6,21 Mrd Ft-ról 11,13 Mrd Ft-ra 4,93 Mrd Ft-tal változna. Miközben tehát 1,2 M. Ft-os átlagos kiköltöző jövedelem esetében elvileg a kiköltözők 122 százalék pontos növekedése idézne elő a költségvetésben 1 Mrd Ft-os változást, ami nem lehetséges, addig 24,0 M. Ft-os jövedelem mellett már 6 százalékpontos változással is elérhető a fenti hatás (vö. 34. tábla).

Pest megyében a tipikus költözés feltételei és az 1,2 M. Ft-os jövedelmi szint mellett a kiköltöző munkahelyek arányának 0%-ról 30%-ra növekedése a szuburbanizáció pozitív hatásának 0,01 Mrd Ft-ról 0,22 Mrd Ft-ra való, 200 M. Ft-os növekedését eredményezi. Ez kevesebb, mint a fővárosi önkormányzatok veszteségnövekedése, aminek az oka a két térség eltérő iparüzési adókulcsa. A 24,0 M. Ft-os jövedelmi szint mellett a fenti változás 4,06 Mrd Ft-os, ekkor a megye településeinek összesített szuburbanizációs nyeresége 5,66 Mrd Ft-ról 9,72 Mrd Ft-ra növekszik. Összességében tehát az 1,2 M. Ft-os jövedelmi szint mellett 148 százalékpontos változásra volna szükség a kiköltöző munkahelyek arányában, ahhoz, hogy 1 Mrd Ft-os változás következzen be a megye településeinek összesített költségvetési egyenlegében, miközben a 24,0 M. Ft-os jövedelmi szint mellett 7 százalékpontos is elegendő lenne (vö. 34. tábla).

A munkahelyek kiköltözésének hatását - hasonlóan a jövedelmekhez - az iparüzési adó kulcsa is jelentősen képes befolyásolni. A jelenlegi modellben, ha nincs kivette a településen iparüzési adó, akkor a kiköltöző munkahelyek semmilyen hatást nem gyakorolnak a költségvetésre. Ezzel szemben a maximális kulccsal kivett adó mellett Budapesten a kiköltöző munkahelyek arányának 0%-ról 30%-ra emelkedése következtében a szuburbanizáció a költségvetést 0,78 Mrd Ft helyett 1,28 Mrd Ft-tal terhelné meg, vagyis további 500 M. Ft-tal. Pest megyében ugyanilyen feltételek mellett, ugyanez a növekedés a költségvetési egyenlegjavulást 0,23 Mrd Ft-ról 0,73 Mrd Ft-ra, vagyis ugyancsak 500 M. Ft-tal módosítaná. A maximális iparüzési adókulcs esetében a két altérség mindegyikén 60 százalékpontos változásra van szükség a kiköltöző munkahelyek arányában ahhoz, hogy a költségvetés egyenlege 1 Mrd Ft-tal változzon.

A fentiekből jól látható, hogy a magasabb jövedelem fokozottan felerősíti a kiköltöző munkahelyek költségvetési hatását, és az is, hogy a két altérsgre gyakorolt hatás különbsége a kivetett iparüzési adók kulcsában meglévő eltérés következménye.

34. TÁBLA: ÉRZÉKENYSÉGI VIZSGÁLAT V.:

A háztartás összes bruttó éves jövedelmének és a költözők közül a munkahely-változtatók arányának hatása a költségvetések egyenlegére

Pest megye					Budapest				
Háztartás jöved. (e.Ft/év)	Azok arány akiknek a költözésével párhuzamosan a munkahelye is új lakóhelyére kerül				Háztartás jöved. (e.Ft/év)	Azok arány akiknek a költözésével párhuzamosan a munkahelye is új lakóhelyére kerül			
	0%	30%	50%	100%		0%	30%	50%	100%
1 200	+0,01	+0,22	+0,35	+0,69	1 200	-0,56	-0,81	-0,97	-1,38
4 500	+0,83	+1,59	+2,10	+3,37	4 500	-1,38	-2,30	-2,92	-4,46
12 000	+2,69	+4,72	+6,07	+9,45	12 000	-3,23	-5,70	-7,34	-11,44
24 000	+5,66	+9,72	+12,42	+19,18	24 000	-6,21	-11,13	-14,42	-22,63

Megjegyzés: A tipikus költözés forgatókönyve szerint a kiköltözők 10%-ának munkahelye költözik új lakóhelyére, és a kiköltöző háztartások átlagos bruttó jövedelme 2 075 000 Ft. Budapest önkormányzatai 0,92 Mrd Ft-os veszteséget szenvednek el a tipikus költözés forgatókönyve szerint, míg Pest megye költségvetéseinek egyenlege 0,35 Mrd Ft-tal javul.

f.) *A központi és a helyi adópolitika hatása: az SZJA helyben maradó része és a helyi iparüzési adó kulcsa*

Némileg eltér e két paraméter hatása a korábban elemzettektől. A fentiek esetében egy-egy paraméterről nem egyszerűen azt tudtuk meg, hogy változása miként hat a modellre, hanem azt is, hogy a becslési eljárás során, pontos vagy kevésbé pontos információk alapján meghatározott értékektől való eltérés miként hat a modell egészére, egyes folyamatok megváltozása mit idézhet elő. A fenti paraméterek nem vagy csak közvetett eszközökkel befolyásolhatóak, ezzel szemben az alábbiakban elemzendő paraméterek mindegyike befolyásolható, és évről évre meg is változtatja őket egy helyi szereplő vagy a központi kormányzat éves költségvetése. E mellett a különbség az SZJA esetében, hogy a költségvetés által tartalmazott helyben maradó adórész már egy meghatározott, ismert és általánosan érvényes megosztási kulccsal készült. Így a kérdés, amit tesztelek, kizárólag a potenciális hatásra vonatkozik, fel sem merülhet, ami más mutatók (pl. a jövedelem) esetében nagy biztonsággal kijelenthető, hogy a FVT-nek (funkcionális városi térségnek) van egy olyan szeglete, amelyre éppen a tesztelt, az átlagostól eltérő hatás lesz érvényes. Félrevezető is lehet, hogy miközben az érzékenységi vizsgálat során különböző megosztási kulcsok hatását mutatom be, a helyben maradó részre vonatkozóan a veszteség, amelyet egy térség elszenvedhet, nem abból az adótömegből vonódik le, amellyel magát a veszteséget számoltam, így akár a teljes SZJA átutalást is meghaladhatja az SZJA esetében számított veszteség. Éppen ezért fontos, hogy nem vagy csak feltételelesen értelmezhető a kapott eredmény a teljes költségvetés viszonylatában, sokkal többet mond a költségvetési hatáshoz, vagyis ahhoz az értékhez viszonyítva, amellyel a költségvetési eredmény a szuburbanizáció hatására megváltozik.

Az SZJA helyben maradó részének változtatása során kapott eredményeket a 35. tábla tartalmazza. A budapesti adatok értelmezésekor figyelembe kell venni, hogy a magasabb megosztási kulcs esetében érvényes nagyobb veszteségeket a főváros önkormányzatainak egy magasabb megosztási kulcs mellett számított SZJA bevételből kellene elszenvedniük. Összességében tehát a város is jobban járna a magasabb megosztási kulccsal, még akkor is, ha a szuburbanizációs veszteség ebben az esetben nagyobb lenne. Ez azt jelenti, hogy a főváros mért vesztesége egy hatás-potenciál, amely ráadásul teljes mértékben megegyezik Pest megye önkormányzatainak nyereségével, hiszen a modell egyik alapvető feltételezése alapján azok költöznek a megyébe, akik a várost elhagyják.

Jelentős források mozoghatnak a két térség között az SZJA megosztás kulcsa szerint, és ezek mértéke természetesen jelentősen függ a kiköltözők jövedelmétől. Amennyiben a kiköltöző

háztartások átlagos jövedelme 1,2 M. Ft lenne, és azzal párhuzamosan az SZJA megosztásának kulcsa 5%-ról 10%-ra emelkedne 2001-es árakon számítva, akkor az 1999-es költségvetési feltételek mellett 100 M. Ft mozdulna meg a térségben. A fenti megosztási kulcs 24,0 M. Ft-os átlagos jövedelem mellett már közel 2 Mrd Ft mozgását idézné elő. Összességében tehát 1,2 M. Ft-os jövedelmi szint mellett 50 százalékpontos változás jelent 1 Mrd Ft költségvetési mozgást, míg 24,0 M. Ft-os mellett 3 százalékpontos.

Mindebből tehát az következik, hogy **a térség szempontjából fontos kérdés az SZJA megosztása**, és a szimulációból az is jól látható, hogy a viszonylagos **alacsonyabb jövedelmű lakossággal rendelkező városkörnyék szempontjából milyen jelentős költségvetési forrásokat eredményezhet egy magasabb megosztási kulcs**. A 35. táblázat arra is felhívja a figyelmet, hogy ha az SZJA az 1999-es 15%-os megosztási kulcs alá süllyed, akkor a járulékos bevételek Pest megyében már nem képesek ellensúlyozni a szuburbanizációnak a megye szempontjából negatív hatásait. Ez természetesen azzal is összefügg, hogy az önkormányzatok az adott évi feltételekre optimalizálják költségvetésüket, de azt is jól mutatja, hogy jelentős terheket ró a megyére is a szuburbanizáció, és ebben a helyzetben minden forrásnak nagyon fontos helye van, már most késélen táncol a megye településeinek költségvetése.

35. TÁBLA: ÉRZÉKENYSÉGI VIZSGÁLAT VI.:

A háztartás összes bruttó éves jövedelmének és az SZJA helyben maradó részének változása hatása a költségvetések egyenlegére

Pest megye					Budapest				
Háztartás jöved. (e.Ft/év)	Az SZJA helyben maradó része				Háztartás jöved. (e.Ft/év)	Az SZJA helyben maradó része			
	5%	10%	25%	35%		5%	10%	25%	35%
1 200	-0,12	-0,02	+0,28	+0,48	1 200	-0,44	-0,54	-0,84	-1,04
4 500	+0,34	+0,71	+1,83	+2,57	4 500	-0,94	-1,31	-2,43	-3,17
12000	+1,38	+2,37	+5,34	+7,33	12000	-2,07	-3,06	-6,04	-8,02
24 000	+3,05	+5,03	+10,97	+14,94	24 000	-3,89	-5,87	-11,81	-15,77

Megjegyzés: Az SZJA bevételek 15%-a maradt helyben. A tipikus költözés forgatókönyve szerint a kiköltöző háztartások átlagos bruttó jövedelme 2 075 000 Ft. Budapest önkormányzatai 0,92 Mrd Ft-os veszteséget szenvednek el a tipikus költözés forgatókönyve szerint, míg Pest megye költségvetéseinek egyenlege 0,35 Mrd Ft-tal javul.

Az *iparűzési adó* esetében az okozza az eltérést más paraméterektől, hogy az *önkormányzatok* *szükségleteik és politikai megfontolásaik* szerint *ténylegesen befolyásolhatják az adókulcsot*, a bevételeiket. Adott esetben ez az egyik legfontosabb forrása az évről évre csökkenő SZJA bevételek ellensúlyozásának. Sajátos jelentőséget ad az *iparűzési adó* kulcsával kapcsolatos érzékenységi vizsgálatnak, hogy miközben más paraméterek értékeiről többé-kevésbé megbízható adatokkal rendelkezünk, a Pest megyei települések átlagos adókulcsa egyike azon értékeknek, amelyek becslése a legbizonytalanabb lábakon áll, így ebben az esetben látszik a legfontosabbnak az alternatív becslések eredményeinek megismerése, a hatás pontosabb felmérése.

A munkahely költözésével kapcsolatos elemzés esetében előkerült az az összefüggés, hogy 0%-os *iparűzési adó* esetében nincs hatása a munkahelyek költözésének. A modell jelenlegi felépítésében ez fordítva is igaz: **ha egyetlen munkahely sem költözik, akkor nincs hatása a szuburbanizációnak az iparűzési adóbevételekre** (36. tábla). Ennek oka, hogy az *iparűzési adó* esetében ez az egyetlen hatás, amelyet figyelembe vettem, és a munkahelyek költözése esetében is csak arra voltam tekintettel, hogy hogyan befolyásolja az *iparűzési adóból* származó bevételeket. Elvileg a költözések generálhatnak a munkahelyek költözésétől függetlenül is *iparűzési adóbevételeket*, hiszen járulékos keresletet jelentenek a helyi boltokban. Ennek becslését egyelőre nem építettem be a modellbe. Semmi esetre sincs jelentős hatásról szó, mert sem az önkormányzatok bevételeiben, sem az agglomerációs kisboltok számának a növekedésében nem

érzékeltető a növekvő forgalom. A jelenlegi modellben figyelembe vett hatások alapján az látszik, hogy amennyiben a kiköltözők 30%-a költöztetné ki a munkahelyét is új lakhelyére, akkor 4 százalékpontos adókulcsemelésre lenne szükség 1 Mrd Ft-os egyenlegváltozás eléréséhez Pest megyében és a fővárosban is, amennyiben azonban az összes kiköltöző munkahelye átkerülne az új lakóhelyére, akkor már 1%pontos adókulcsemelés is 1 Mrd Ft-os változást hozhat a költségvetésekben.

36. TÁBLA: ÉRZÉKENYSÉGI VIZSGÁLAT VII.:

A munkahely változtatás és az iparűzési adó kulcsa változásának a hatása a költségvetések egyenlegére

Pest megye					Budapest				
az iparűzési Adó kulcsa	Azok aránya, akiknek a költözésével párhuzamosan a munkahelye is új lakóhelyére kerül				az iparűzési adó kulcsa	Azok aránya, akiknek a költözésével párhuzamosan a munkahelye is új lakóhelyére kerül			
	0%	30%	50%	100%		0%	30%	50%	100%
0,0%	+0,23	+0,23	+0,23	+0,23	0,0%	-0,78	-0,78	-0,78	-0,78
0,5%	+0,23	+0,35	+0,44	+0,65	0,5%	-0,78	-0,90	-0,99	-1,19
1,5%	+0,23	+0,61	+0,86	+1,48	1,5%	-0,78	-1,15	-1,40	-2,03
2,0%	+0,23	+0,73	+1,06	+1,90	2,0%	-0,78	-1,28	-1,61	-2,45

Megjegyzés: A tipikus költözés forgatókönyve szerint a kiköltözők 10%-ának munkahelye költözik új lakóhelyére. A fővárosban, 1999-ben 1,7% volt az iparűzési adó kulcsa, Pest megye esetében 1,4%-os átlagos adókulccsal számoltam. Budapest önkormányzatai 0,92 Mrd Ft-os veszteséget szenvednek el a tipikus költözés forgatókönyve szerint, míg Pest megye költségvetéseinek egyenlege 0,35 Mrd Ft-tal javul.

g.) Az érzékenységi vizsgálat eredményeinek összegzése

Az érzékenységi vizsgálat segítségével végeredményben hipotéziseket teszteltem az 1999-es költségvetéseken a tipikus költözés általános feltételei mellett. Miközben az 1995-99-es időszak tényadatain végzett összehasonlító elemzés egy leíró értékelést nyújtott az adott periódus folyamatairól, addig az érzékenységi vizsgálat az, amely a kutatás elején feltett alapvető kérdések megválaszolását lehetővé teszi. Azáltal válik alkalmassá erre, hogy a legtöbb feltételt rögzítem, és csupán egy-két paraméter értékeit módosítom. Így e paraméterek hatása pontosabban megismerhetővé válik. Nagy figyelmet igényel ugyanakkor az érzékenységi vizsgálat eredményeinek az értelmezése, hiszen nehéz mit kezdeni azzal, hogy 1 Mrd Ft-nyi költségvetési hatás eléréséhez például arra lenne szükség, hogy minden egyes kiköltözőnek kétszeres mértékben változzon meg az, hogy melyik altérsgben veszi igénybe a helyi közszolgáltatásokat.

A jövedelem esetében – a tipikus költözés forgatókönyve és az 1999-es költségvetések általános feltételei mellett – **3,2-3,3 M. Ft-os változás képes önmagában, más tényezőktől ily módon függetlenül 1 Mrd Ft-os elsődleges költségvetési hatást elérni. Az SZJA esetében a megosztási arány 29%pontos, és az iparűzési adó esetében pedig az adókulcs 12%pontos módosulására lenne szükség** ahhoz, hogy a költségvetésekre gyakorolt elsődleges szuburbanizációs hatás 1 Mrd Ft-tal változzon. A megfelelő fejezetrészekben már részben esett szó róla, hogy **a jövedelem esetében elképzelhető, hogy a FVT-nek** (a funkcionális városi térségnek) **vannak olyan területei, amelyekre ez a változás már most is igaz. Az SZJA esetében maga a változtatás nem lehetetlen**, mert az 1990-es évtized során az SZJA helyben maradó részaránya ennél nagyobb mértékben is változott (35. tábla), miközben a megosztás megváltozása mindkét térség költségvetése, de elsősorban a fővárosi önkormányzatoké esetében lényegesen javítana az önkormányzatok forrásellátottságán, tehát nem csupán a szuburbanizációs hatás lenne nagyobb. **Az iparűzési adó esetében a kulcs nem változhat ilyen mértékben**, hiszen 1999-ben 1,7% volt a legmagasabb adókulcs és ez ma is csupán 2%. Amennyiben ebből a szemszögből nézzük a fenti eredményeket, az adott feltételek mellett **a jövedelem és az SZJA megosztás mellett egyedül a munkahelyek kiköltözésének a költségvetésekre gyakorolt hatása olyan, amely az aktuális feltételek mellett 1 Mrd Ft-os változás előidézésére képes.** A közszolgáltatások igénybevételének, az iparűzési adó

kulcsának és a beruházásoknak a változása a jelenlegi feltételek mellett nem képes erre. Ezekben az esetekben az 1 Mrd Ft-os hatás eléréséhez vagy a törvényi feltételek megváltoztatására (pl. az iparüzési adó esetében), vagy más feltételek (pl. a vándorló népesség számának) megváltoztatására lenne szükség.

Egy másik nézőpontból lehetővé válik a különböző, eltérő mértékegységben rendelkezésre álló értékek összehasonlítása. A 37. táblázatból jól látható, ami a korábbiak alapján csak sejthető volt, hogy ténylegesen a jövedelem hatása a legerősebb. Emlékeztetni kell az olvasót arra, hogy a beruházások e viszonylag gyenge hatása úgy alakult ki, hogy feltételeztem, hogy az állami fejlesztési források változása hasonlóan alakul, mint a beruházásoké, ami más részről tompítja a beruházások hatását.

37. TÁBLA: Összehasonlító táblázat a kiemelt paraméterek potenciális hatásáról

	A tipikus költözés forgatókönyve szerinti érték		1 Mrd Ft elsődleges költségvetési hatáshoz elvileg szükséges változás A kiinduló érték mértékegységében				A kiinduló érték hányszorososa szükséges
	Pest megye	Budapest	Pest megye	Budapest	Pest m.	Budapest	
A főváros népesség vesztesége	16 509 fő/év		+/- 47 663 fő/év	+/- 17 974 fő/év	2,89	1,09	2,65
Háztartás jövedelem	2,075 M. Ft/év		+/- 3,290M.Ft/év	+/- 3,164M.Ft/év	1,59	1,52	1,05
Új lakóhely szerint közszolgáltatás igénybevétele	75%		+/- 194%pont	+/- 157%pont	2,59	2,09	1,24
Beruh. / népességvált.	90%	0%	+/- 231%pont	+/- 147%pont	2,57	-	-
Munkahelyek kiköltözése	10%		+/- 86%pont	+/- 70%pont	8,60	7,00	1,23
SZJA megosztás kulcsa	15%*		+/- 29%pont		1,93		1,00
Iparüzési adó kulcsa	1,4%	1,7%	+/- 12%pont		8,57	7,06	1,21

Magyarázat: * az 1999-es évben

** Bp. / P.m.: Budapest / Pest megye

Az érzékenységi vizsgálatnak három fontos tanulsága volt. Az első az, hogy a korábbi elemzéseknél élesebben világított rá arra, hogy **a szuburbanizációs hatások sokkal intenzívebben jelentkeznek Budapesten, mint Pest megyében. A második** fontos tanulság, hogy **a megvizsgált mutatók egymástól is nagyon eltérő intenzitással hatnak**, és a harmadik az, hogy **eltérő irányban hatnak**. Valójában ez a három kérdés szorosan összefügg és nehéz vegytiszta módon elválasztani őket egymástól. A következőkben néhány sor erejéig mégis erre fogok kísérletet tenni az érzékenységi vizsgálat eredményeinek lezárásaképpen.

A hatások iránya általában ellentétes a fővárosban és annak környékén. A kiköltözők számának és jövedelmének, valamint a munkahelyek kiköltözésének minél nagyobb értéke az, amely Pest megye esetében az elsődleges szuburbanizációs hatást pozitív irányba befolyásolja, míg a közszolgáltatások helyi igénybevétele és a beruházási index növekedése az, amely a negatív hatást jelenti. Ezek a mutatók Budapest esetében fordítva hatnak. Bár végső soron az SZJA megosztásának, illetve az iparüzési adónak a kulcsa is a budapesti eredményt negatívan, a Pest megyeit pozitívan befolyásoló mutató, ezek esete azonban annyiból bonyolultabb, hogy a magasabb kulcsok magasabb bevételi szintet is jelentenek.

Az **egyes mutatók hatásának erősségében mért különbség** két módon is értelmezhető: egyrészt mint a mutatók hatásának egymáshoz viszonyított eltérését, másrészt pedig mint a budapesti és a Pest megyei modellben észlelt hatás közötti eltérést. Ezeket az egyedi hatásokat a 37. táblázat utolsó, harmadik blokkja foglalja össze. A táblázatban szereplő adatok a részletes elemzés esetében követett módszertől eltérően úgy mutatják egy-egy paraméter hatását, hogy minden más mutató a tipikus költözés forgatókönyve szerinti értéket vette fel, mert ez a táblázat az egyedi hatások összefoglalását szolgálja. Az előzőekben részletesebben, de elkülönülten (bár a kölcsönhatásokra rámutatva) vizsgáltam az egyes paramétereket. A jelen összefoglaló első része vetette egybe a

mutatók egyedi hatását és erősítette meg számszerűsített formában, hogy ténylegesen a jövedelem közvetlen hatása a legerősebb, itt van szükség a legkisebb változásra a kívánt hatás eléréséhez. Meglehetősen intenzíven hat a népességszám is, bár e mutató hatásában rendkívül nagy a különbség a főváros és annak környéke között. A mutatók egyedi hatásával kapcsolatosan egy másik érdekes jelenség volt, hogy a példaképpen megállapított 1 Mrd Ft-os költségvetési hatás a legtöbb mutatóval csak az általános feltételek, például a vándorlási egyenleg arányos megváltozása esetén lenne elérhető.

A két altérség modelljei közötti legnagyobb különbség talán a népesség változása, a vándorlási egyenleg változása hatásában figyelhető meg (2,65-szöröse a Pest megyében az 1 Mrd Ft-os költségvetési hatáshoz szükséges népesség annak, mint amivel Budapesten ugyanekkora hatás elérhető lenne), ami valójában a modellbe foglalt összes hatás együttes kifejeződése. A legkisebb különbség pedig az SZJA (teljesen megegyezik a hatása a két altérségben) és a jövedelem (mindössze 1,05-ször érzékenyebb a budapesti modell) hatásában van. A beruházási mutató esetében Budapest 0%-os bázisa miatt nem mérhető arányszám. Az iparűzési adó (1,21-szeres), a munkahelyek kiköltözése (1,23-szoros) és a helyi közszolgáltatások igénybevétele (1,24-szoros) hatásának különbsége nagyon hasonló. Ebből az iparűzési adó esete gyakorlatilag „véletlenül” hasonul a másik két mutatóhoz, hiszen itt eltérő a két altérség bázis értéke, és ez az eltérés maga inkább oka a vizsgált különbségeknek, mint eredménye. A két másik mutató viszont éppen a fajlagos értékek eltérésének a hatását mutatja. Ha ezt az 1,23-1,24-szoros körüli értéket összevetjük a népesség hatásának 2,65-szoros, illetve a modellnek két altérség esetében számolt elsődleges hatása (Budapesten -0,92 Mrd Ft és Pest megyében 0,35 Mrd Ft) 2,63-szoros abszolút értékeinek hányadosával, azt kell megállapítani, hogy a szuburbanizáció hatására élesebbé válnak az eredendően a fajlagos értékekből következő különbségek. Ez a gondolatmenet tehát visszavezetett arra, hogy mely tényezők játszhatnak közre abban a jelenségben, hogy a budapesti és a Pest megyei elsődleges költségvetési hatás indexe az észlelt erősödést mutatja.

Az érzékenységi vizsgálat tehát kézzel foghatóvá tette, hogy a tipikus költözés feltételei mellett a legtöbb vizsgált mutató esetében sokkal intenzívebben reagál egyes mutatók változására a budapesti modell, mint a Pest megyei. Láthattuk a fejezet előző részében a „2.2.1 Szuburbanizációs Költségvetési hatások 1995-99 a „tipikus költözés” forgatókönyve alapján” a záró szakaszban a 93. oldalon kezdődő elemzésben, hogy ez a jelenség nem a teljes időszakra, csupán az 1998-99-es költségvetési adatokra jellemző, és feltehetőleg a szuburbanizációs hatásnak a teljes FVT területén történt elhanyagolására vezethető vissza.

A vizsgálat retrospektív vonatkozásait tekintve minden kétséget kizáróan **az elsődleges szuburbanizációs hatás intenzitása növekedése és az ebben közre játszó mutatók hatásának bemutatása bírt kiemelkedő jeliséggel**, miközben **a mutatók önálló hatása**, annak intenzitása és iránya pedig **egy lehetséges önkormányzati stratégia a szuburbanizációra**, egy szélesebb kontextusban pedig a közigazgatási határokon túlnyúló költségvetési hatások kezelésére adott, a közigazgatási rendszer szintjén megfogalmazott válasz építőelemei lehetnek.

3. A KÖZIGAZGATÁSI REFORM EGYES KÉRDÉSEI A MODELL-SZÁMÍTÁSOK TÜKRÉBEN

3.1 A PÉNZÜGYI KÖRNYEZET HATÁSAI ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK VÁLASZAI

Látható, hogy a nyereségek és veszteségek egyenlegéből kialakult elsődleges hatás 5 év alatt 2,0-3,5 Mrd Ft, a másodlagos hatás, amelyet a nyereségek és veszteségek összegeként definiáltunk, összesen 15,0-18,5 Mrd Ft volt 1995 és 1999 között. A vizsgált időszak alatt a főváros vesztesége növekedett, míg Pest megye településeinek nyeresége csökkent. A folyamat azt eredményezte, hogy miközben az időszak elején még a FVT (funkcionális városi térség) egésze nyertese volt a szuburbanizáció vizsgálatba bevont vonatkozásainak, addig 1999-re már Pest megye nyeresége nem volt

képes kompenzálni a fővárosi veszteséget, és így a budapesti térség egésze már nem nyertese, hanem vesztese az általam definiált lakossági költözések közvetlen és közvetett hatásainak.

A modellezés keretében végzett érzékenységi vizsgálatok alapján mindkét térség nagyon érzékeny a kivándorlók átlagos jövedelmi helyzetére, valamint az SZJA megosztás kulcsára. Budapest önkormányzatai esetében még a jövedelemnél is erősebb hatás a kivándorlók számának nagysága. Ez utóbbi ugyanakkor Pest megyében gyengébb hatású. Annak ellenére, hogy a szuburbanizációval foglalkozó szakértők közül sokan vallják, hogy az agglomerációba költöző gazdagok a városi közszolgáltatások igénybevételével fojthatják meg a városban "ragadt" szegényebb lakosságot, számításaim azt mutatják, hogy ha az összes kiköltöző a városban venné igénybe a közszolgáltatásokat, akkor sem lennének képesek a mai helyzethez képest 1 Mrd Ft-os költségvetési változást elérni. Ha a kiköltözők mind az agglomerációban vennék igénybe az összes közszolgáltatást, ez ott sem volna képes 1 Mrd Ft veszteséget okozni. A közszolgáltatások igénybevétele helyének a szakmai köztudatban meglévőnél lényegesen kisebb hatása egyrészt azzal magyarázható, hogy a mai magyar önkormányzati rendszer sokrétű és ezek megértéséhez a jelen dolgozatban elvégzethez hasonló mélyfúrásokra van szükség, másrészt pedig annak, hogy ezen a rendszeren belül a finanszírozás szerkezete önmagában is meglehetősen gyorsan változik. A munkahelyek kiköltözése (a népességvándorlás közvetett hatása) Budapesten a becslült 10%-ról 80%-ra emelkedésével, Pest megyében 96%-ra emelkedésével képes 1 Mrd Ft-os hatást elérni. Összehasonlításképpen a kiköltözők átlagos jövedelmének évi 2,1 M. Ft-ról Budapesten és Pest megyében is 5,3-5,4 M. Ft-ra kell emelkednie ahhoz, hogy a mért költségvetési hatás 1 Mrd Ft-tal növekedjen. A különbség a két altérsg modelljeinek érzékenységében az SZJA-kulcs és a jövedelem változása hatásában a legkisebb, vagyis mindkét altérsg érzékeny rá, míg a népességszámában a legnagyobb, Budapest ugyanis erre érzékenyebb, mint Pest megye. Ennek oka, hogy a különböző tényezők együttesen, kölcsönhatásban fejtik ki a hatásukat, ez tette szükségessé a mikroszimulációs modell felépítését. A lakosságszám növekedése Pest megyében a helyi források növekedése mellett jelentős beruházási kényszer is jelent.

A szuburbanizáció káros következményeit leginkább talán az egyébként sokszor kifogásolt központi pénzügyi beavatkozások egy része tompítja. Ilyen a feladathoz, ellátottak számához kötődő támogatások erősödése, és az újraelosztó, kiegyenlítő tételek térnyerése. A jelenleg pengeelen mozgó egyensúlyi helyzet azonban bármikor rosszabbra fordulhat. **Az állam újraelosztó szerepének mérséklődése az egyenlőtlenségek tompításában játszott szerepének csökkenését, tehát a szuburbanizációs hatás erősödését jelentheti.** 1991-ben a központi költségvetés kiadásai a GDP 40%-át tették ki, ami 2001-re 30%-ra csökkent. Az önkormányzati kiadások az 1990-es években a GDP 17%-áról mintegy 11-12%-ára estek vissza. Ez a csökkenés lényegében azonos mértékű a központi újraelosztás visszaszorulásával. Nominálértéken 1991 és 2001 között a központi és a helyi költségvetés közel azonos mértékben, 4,6-szeresére növekedett, a GDP pedig 6,0-szorosára. Ezzel párhuzamosan a központi költségvetés kiadásai arányában 17%-ról 12%-ra csökkent a helyi önkormányzatok támogatása. A helyi források aránya tehát megnövekedett a helyi költségvetésekben. Amennyiben a BM által publikált GFS szerkezetből indulunk ki, akkor ez az ún. saját források aránya 16%-ról 27%-ra növekedett. Ehhez nyugodtan hozzászámíthatjuk az átengedett forrásokat (SZJA, gépjárműadó), amelyek aránya 12%-ról 18%-ra növekedett (vö. 5-43. táblák, különös tekintettel a 35. oldalon található 4. táblára). E folyamat minden eleme az egyenlőtlenségek növekedésének irányába hat. **Az állam visszavonulása abban az esetben nem jár az egyenlőtlenségek növekedésével, ha a csökkenő állami támogatások célzottakká válnának, és csak a rászoruló, gyengébb adottságokkal rendelkezőkhöz jutnának el.** Ez párhuzamosan lehetővé teheti, hogy a jobb helyzetűek a csökkenő elvonás következtében visszamaradó bevételeiket szabadon használhassák saját céljaikra¹²⁵ (településen belüli egyenlőtlenségek csökkentése, hatékony fejlődés-, fejlesztés-ösztönzés stb.). A dolgozat 34. oldalán kezdődő „Az önkormányzati finanszírozás” címet viselő fejezetben, részletesen foglalkoztunk az önkormányzati finanszírozás

¹²⁵ Meglepő módon a politika e téren is furán működik. Akár nagyobb adóteher árán is, de fontosnak tartja a (sajátos politikai célok) támogatás(á)t. Így (alacsonyabb adóterhelés mellett) önmaguk ellátására, sajátos céljaik megvalósítására képes társadalmi csoportok (középrétegek) vagy éppen önkormányzatok is részesülnek támogatásban. Véleményem szerint erre csupán különleges, az egyéni, helyi érdekekkel ellentétes, vagy az egyéntől, a helyi közösségtől áldozatot kívánó nemzeti érdek esetében kerülhetne sor. Anélkül, hogy idegen szakterületre tévednénk, meg kell állapítani, hogy a „paternalizmus”, amely a rendszerváltás előtti rendszer és a legtöbb diktatúrának is sajátja, elkényelmesítette a lakosságot, és sokan a mai napig „kapni” szeretnek, akkor is, ha azt előbb elveszik tőlük. Ez egy realitás, amellyel nem lehet nem számolni, és amely láthatóan a mai magyar valóság szinte minden területén megtalálható. A Belügyminisztérium megbízásából a Szonda Ipsosnál készült 2001-es önkormányzati vizsgálat arra mutat rá, hogy az önkormányzati vezetők között is jelentős a „támogatás-pártiak aránya”. Az SZJA megosztás kulcsának kérdésében ugyanakkor sokan azok közül is a magasabb helyben maradó hányad mellett álltak ki, akik az adott pillanatban forrásoktól esnének el, tehát összességében vesztesei lennének a változásnak.

átalakulásával, és ezen elemzésből világosan kitűnt, hogy a központi források célzottabbá válásának folyamata ténylegesen végbemegy. ***A gond az, hogy a források célzottabbá válása csak részben kötődik a kiegyenlítéshez, részben viszont az ágazati lobbik tevékenységének eredménye,*** amely lobbik ***az ágazat számára kiharcolt források esetében akadályozni szeretnék a források szabad átcsoportosítását*** (a folyamatra vonatkozóan bizonyos utalások találhatók Várfalvi I. idézett művében [V.I. 2001.]). ***Összességében tehát azt láthatjuk, hogy bár rengeteg ellentmondással és a politikai diskurzus szintjén kifejezetten ellentétes felhangokkal, valójában azonban az a folyamat megy végbe, amelyet saját eredményeim alapján én is szükségszerűnek gondolok.*** Ennek fontos eszköze például az adóerő-képesség vizsgálat, amelyet maga Várfalvi István [V.I. i.m.] is ideiglenes eszköznek gondol a mai átalakulóban lévő rendszer körülményei között. Az adóerő-képesség vizsgálat problémája, hogy mai formájában és nevével ellentétben nem a potenciális helyi források aktivizálását szolgálja, és a ténylegesen gyengébb lehetőségekkel rendelkezőket hozza helyzetbe.

A másodlagos költségvetési hatás mértéke, illetve a két költségvetési hatás mutató értékének dinamikája azt mutatja, hogy ***az önkormányzatok tisztán pénzügyi szempontból elhanyagolták vagy rosszul kezelték a lakossági vándorlások hatásait. A modellszámítások eredményei, az egyes tényezők hatásának részletes vizsgálata azt mutatja, hogy ha egy önkormányzat megfelelően felméri a helyzetét, megfelelően átalakítja a költségvetése szerkezetét, akkor képes olyan költségvetési politikát kidolgozni, amelynek keretében a vándorlások hatását előnyére tudja kihasználni.*** Egy olyan önkormányzat számára, amely elsősorban lakóhelyet kíván biztosítani a budapesti térség lakosainak, értelmetlen, ha iparüzési adóból próbálja finanszírozni kiadásait, hiszen ezen a településen legfeljebb kisebb szolgáltató egységek találhatók. A mai gyakorlat az, hogy egy ilyen önkormányzat, amely egyébként komoly beruházási kényszerrel találja szemben magát (utak építése, közművek fejlesztése, oktatási kapacitás bővítése), iparterületet jelöl ki a lakóterületen kívül, és befektetéseket próbál vonzani. E program sikeressége teheti lehetővé számára, hogy elkerülje a lakossági adók, jelesül az építményadó bevezetését, emelését. Az ilyen típusú politikai kihívásra lehet példa Budakeszi esete. A település hosszú évekig nem vett tudomást sem a finanszírozási rendszerben bemutatott trendről, sem pedig az önkormányzati akarattól független migrációs folyamatokról. A 2000-es évek elejére egyszerre kényszerült jelentősebb vállalkozói övezet bővítésére, településfejlesztési program készítésére (alapvetően a különböző nagyszabású magánberuházói tervek kiszolgálására). Tekintettel a megkésett reakció miatt kialakult helyzetre, a fentiekkel párhuzamosan építményadó bevezetésére is rákényszerült.

Láthattuk, hogy az önkormányzati rendszerben önmagában olyan inkonzisztenciák vannak, és olyan ***lassú, „ellenőrizetlen” átalakulás megy benne végbe, amelyek, ha nem avatkoznak be, a jelenlegi egyensúly közeli helyzetből egy a mainál lényegesen rosszabb egyenlegű helyzetbe sodorhatják az önkormányzatokat.***¹²⁶ A „spontán folyamatok” egyszerre jelentkeznek a központi szabályozás (feladattelepítések, finanszírozási kérdések) és az önkormányzatok szintjén. Az önkormányzatok a jelen helyzetben egyedi stratégiákra vannak utalva. Csak ilyeneken keresztül tudják kezelni az őket érő hatásokat. Az is jól látszik azonban - például a játékelméleti forgatókönyvek tanulságaképpen -, hogy a nagyobb horderejű, általánosabb problémák ilyen formában történő kezelése nagy valószínűséggel már rövid vagy középtávon, a rendszer egészére nézve, jelen esetben a budapesti térségre, illetve az országra nézve, hosszabb távon pedig az egyedi szereplőkre nézve is katasztrofális következményekkel járhat.¹²⁷ ***Ez az az ok, amely elengedhetetlenné teszi a***

¹²⁶ Természetesen a központi kormányzati intézkedések csak összességükben tekinthetőek „ellenőrizetlennek” vagy „spontánnak” valószínűleg minden egyes elemének a rendszerbe kerülését komoly szakértői előkészítés és politikai egyeztetések előzik meg. Véleményem szerint a rendszer egésze mégis „ellenőrizetlenül” vagy „spontán” fejlődik, mert ezek az előkészítések, egyeztetések eredményeiket tekintve mindenképpen függetlenek egymástól, és sokszor egymás ellenében hatnak, vagyis a rendszer egésze nem egy végiggondolt, szándékolt irányba mozdul el.

¹²⁷ A kiemelve a budapesti térség problémáját: nem önmagukban a „spontán” folyamatok okoznak problémát, hanem az tény, hogy egy meglehetősen kiterjedt, erősen integrálódott „funkcionális városi térségről” van szó, amelyben egyedi szereplők, pillanatnyi vélt vagy valós parciális érdekek alapján hoznak döntéseket. A problémákra lehet egy szélsőséges probléma, amikor az egyik település kiemelt lakóterület fejlesztésbe kezd a település határában, míg a szomszédja, ugyanezen határ túloldalán hulladéklerakót épít.

reformot. Valójában ezek a spontán folyamatok nem önmagukban jelentenek problémát. A decentralizált rendszerek fontos előnye a centralizáltakkal szemben a rugalmasságuk, amely abból ered, hogy 3200 sajátos megoldás eredőjére támaszkodhat. Meghatározott időközönként azonban **összegezni kell e megoldások tanulságait, számvetést kell készíteni**, hogy jó irányba fejlődik-e a rendszer egésze, amely a szándékolt és nem szándékolt hatásokhoz igazodik, úgy, hogy a helyi szinten, tehát nem a rendszer egészére optimalizálja a hatásokat. E számvetés keretében a kevésbé kezdeményező önkormányzatok számára bemutathatóak sikeres innovációk, illetve a sikerek és bukások okai.¹²⁸ E tekintetben a szuburbanizációval kapcsolatos vizsgálatok csupán egy területet jelentenek. Jelentőségét az érintett probléma súlya (a települési feladat-ellátással kapcsolatos anomáliák) adhatja meg, illetve a mögötte húzódó folyamat (a szuburbanizáció) intenzitása, általános volta. Nem lehet azonban nem észrevenni, hogy **az innovációk, a reformmal kapcsolatos kérdések között talán a legfontosabb az „egyenlőtlenség jogának” tabuja** lehet, hiszen már az eddigi elemzések is világosan rámutattak, hogy „szabadság” és „egyenlőség” csak egymás kárára erősíthetőek.

3.2 A SZUBURBANIZÁCIÓ HATÁSÁNAK MECHANIZMUSA

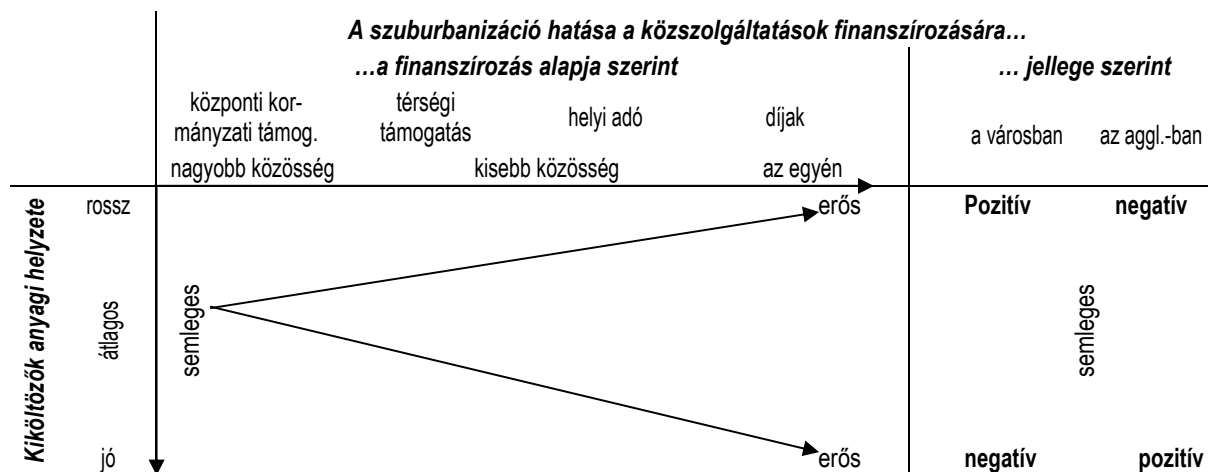
A modellezés tanulságai szerint a szuburbanizáció körülményei között **a kiköltözők jövedelme** az egyik legfontosabb tényezője a vizsgált költségvetési hatásnak. A lakosság jövedelmének vagy tágabb értelemben az anyagi helyzetének a különbsége az, ami **meghatározza egyes önkormányzatok azon képességét, hogy a helyi ellátás költségeit fokozott mértékben a lakosságra, a fogyasztókra terhelje**. Ez pedig **felerősíti a helyi szolgáltatások finanszírozása módjának jelentőségét**, vagyis azt, hogy egy nagyobb közösség adójából (központi támogatásból) fedezett kiadások helyi szinten egyenlőbb, homogénebb ellátást eredményeznek, míg a kisebb közösség adójából, de még inkább a felhasználói díjakból fedezett ellátás egy egyenlőtlenebb, heterogénebb szolgáltatást alakít ki. A helyi adókból finanszírozott szolgáltatások esetében egy gazdagabb környék lakói jobb ellátásban részesülhetnek a szegényebb közösségeknél, a díjakból finanszírozott szolgáltatás esetében ugyanazon kisközösség lakói között is különbség lehet az ellátás színvonalában attól függően, hogy jövedelmi, vagyoni helyzetüknél fogva mire képesek. Ha továbblépünk tehát egyes helyi önkormányzatok sajátos dilemmáin (a környezethez való egyéni adaptációs stratégiák kérdésén), és azt keressük, hogy az önkormányzati rendszer szintjén milyen meglévő kapcsolatokra mutat rá a modellezés, akkor találhatjuk meg azokat a tényezőket, amelyek a legsúlyosabb, a mindenképpen kezelést igénylő problémákat okozzák. Miközben az önkormányzatok finanszírozásában az elmúlt évek során mind jobban átvették a központi források szerepét a helyi források, és a jövőben e folyamat erősödése várható a szuburbán területeken, mindez növelheti a települések közötti különbségeket a helyi ellátás területén.

A(z) 24. ábra ezt az alapvető összefüggést mutatja be, illetve rámutat arra is, hogy ez az FVT két al-térségében (a jelen esetben Budapesten, illetve Pest megyében) milyen hatást gyakorolhat. Jól látszik, hogy a hatás intenzitása akkor erősödik, ha a központi források szerepe csökken, és a helyi forrásoké növekszik. A helyi forrásokon belül is különbség van a helyi adók (amelyek mögött a helyi közösség egészének felelősségvállalása, szolidaritása húzódik meg) és a díjak hatása között, amikor az egyén egymaga fizeti meg az általa igénybe vett szolgáltatás költségeit. Ilyenformán a közszolgáltatások finanszírozásának forrásait úgy különböztettem meg, hogy egy nagyobb vagy egy

Ugyanígy problémát jelentene, ha több szomszédos település párhuzamosan kezdene modern oktatási vagy egészségügyi centrum építésébe.

¹²⁸ El kell ismerni, hogy egyfajta számvetés évek óta készül. Ennek lépései az 1100/1996-os, az 1052/1999 vagy az 1057/2002-es kormányhatározatok, illetve újabban a BM IDEA munkacsoportja [BM IDEA ...2003., 2003.a, 2003.b] által fémjelzett tanulmányok. Ezeknek az erőfeszítéseknek az eredményességét jelzi, hogy csak a jogszabályi nyomok 7 évre visszavezethetőek, miközben 2003-ban még mindig csak elképzeléseknél tartunk. A megszületett intézkedések valójában kicsi, ellentmondásos lépések, nem egy átfogó számvetés konzekvenciái. Nincsenek fórumok, legfeljebb magán, pl. kutatói kezdeményezésben, ahol az önkormányzatok egymás innovációival, azok sikerességével, vagy sikertelenségével megismerkedhetnek.

kisebb közösség, illetve az egyén maga finanszírozza. A hatás iránya a kiköltözők jövedelmi szintjétől függően Budapesten és Pest megyében ellentétes. A nagyobb közösségtől az egyén felé haladva nő a saját jövedelmi helyzetnek való kiszolgáltatottság. Végző soron az igénybe vett szolgáltatás színvonala függhet a kiköltözők jövedelmi, vagyoni helyzetétől, fizetőképességétől. A modell tehát azt mutatta, hogy a közszolgáltatások igénybevételének helye nem meghatározó, ám jól látható, hogy az eredményeket kivéve a jelenlegi adottságok kontextusából arra a következtetésre sarkallnak, hogy **a közszolgáltatások várható reformja estében kulcsfontosságú lesz a finanszírozás, vagyis az, hogy lesz-e központilag finanszírozott „nemzeti minimum”, lesz-e lehetősége a szűkebb (gazdagabb) közösségnek, az egyénnek magasabb színvonalú szolgáltatásokért többet fizetnie.**



24. ÁBRA: A költözők jövedelmi helyzetének hatása a helyi finanszírozás rendszerétől függően a helyi közszolgáltatásokra

Magyarázat: Az ábra baloldali 3/5-e azt mutatja, hogy miként függ össze a kiköltözők jövedelmének változása a helyi közszolgáltatások finanszírozásának rendszerével. A vízszintes nyíl a szolidaritás (újraelosztás) bázisának csökkenésének irányát mutatja, míg a függőleges nyíl a kiköltözők (a szolgáltatást igénybe vevő közösség) jövedelmének növekedését, anyagi helyzetének javulását. A kettéágazó nyíl pedig a hatás intenzitását és lehetséges irányait. Az ábra jobb oldali 2/5-e pedig azt mutatja, hogy az adott konstelláció miként hat a FVT, konkrétan a budapesti térség két fő alegységében.

Amennyiben alaposan végiggondoljuk a(z) 24. ábrában bemutatott összefüggéseket, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy Budapest térségében a szuburbanizáció pénzügyi hatásai jelenleg közel egyensúlyi állapotban vannak. Egy ilyen egyensúly közeli állapotról tanúskodott az elsődleges szuburbanizációs hatás-mutató is. Ennek legfontosabb oka a központi támogatások magas aránya a helyi költségvetési forrásokhoz képest, az iparüzési adó magas aránya a helyi adókon belül, valamint a kiköltöző népesség jövedelmének a térségi átlaghoz közeli szintje. **Az önkormányzati finanszírozásról, illetve változásának dinamikájáról összegyűjtött információk arra engednek következtetni, hogy amikor a modell a jövedelmet emeli ki, mint a lakossági vándorlások hatásának legfontosabb tényezője, akkor arra mutat rá, hogy a szuburbanizáció felerősíti annak hatásait, vagyis tovább polarizálja a települési egyenlőtlenségeket. Ez közvetlenül kihat a helyi közszolgáltatások helyzetére abban a környezetben, amely tehát eleve fokozott mértékben a helyi lakosság közvetett és közvetlen hozzájárulásaira, teljesítőképességére épül.** A helyi politika szerepe abban lehet, hogy a stratégiai tervezés eszközeivel igyekezzon tartós egyensúlyt teremteni a költségvetésben, megteremtse alternatív finanszírozási formák bázisát (pl. beruházás-ösztönzéssel). Külső erőként a központi kormányzat hatékony és megfelelően célzott kompenzációs és fejlesztési támogatásai segíthetik a legnehezebb helyzetű települések, térségek gondjainak enyhítését. Bizonyos mozgástér figyelhető meg a jövőt illetően az önkormányzati források szerkezete változásában. Ez a mozgástér elsősorban a központi támogatásokon belül a minden önkormányzat számára egységesen, normatív módon rendelkezésre bocsátott feladatokhoz

kötődő, és a kiegyenlítő források arányában, illetve a helyi források szerkezetében lehet (lakossági adók, vállalkozói adók {esetlegesen megosztott adók} vagy közvetlenül a szolgáltatásokhoz kötődő díjak megoszlása).

Visszatérve Ladányi János és Szelényi Iván hipotéziséhez [L.J.-Sz.I. 1997, 1998], azt kell megállapítanunk, hogy a jelenlegi helyzetben **Budapestet nem fenyegeti komoly veszély**. Ezzel szemben a szuburbanizáció szegregációs hatásai és a települési ellátási felelősség együttesen **igenis fenyegetheti az agglomeráció déli, délkeleti szektorát** (és a szomszédos Pest megyei településeket), ahová bizonyíthatóan alacsonyabb jövedelmű népesség költözik, és kumulálódhatnak egyes negatív hatások. Az USA-ban a szegregáció kérdése sokkal inkább a Ladányi-Szelényi által bemutatott metszett szerint jelentkezik: Robert A. Mohl már idézett tanulmánya [R.A.Mohl, 1990] részletesen elemzi a szuburbanizáció következtében kialakuló város – szuburbia konfliktust, amely Amerikában a legtöbb esetben etnikai töltetet is hordoz¹²⁹.

3.3 A KÖZIGAZGATÁSI REFORM EGYES KÉRDÉSEI A MODELL-SZÁMÍTÁSOK TÜKRÉBEN

E fejezet nem helyettesíthet olyan alapos munkákat, amelyeket pl. Horváth M. Tamás [H.M.T. 2002] vagy Illés Mária [I.M. 2000.] végeztek el, amikor a helyi közszolgáltatások szervezésének minden részletre kiterjedő elemzését készítették el. A dolgozatnak ezen részében már csupán arra van lehetőség, hogy sajátos vizsgálati szempontjainak megfelelően egy víziót, a veszélyeket és néhány opciót vázoljak fel.

A dolgozat eredményei alapján megfogalmazandó diagnózis és javaslatok esetében külön kell választani a közjogi státust, a közszolgáltatások szervezeti, stb. vonatkozásait, illetve a feladatellátás és az önkormányzati működés finanszírozását. Elég alaposan, több oldalról is körüljárva a kérdést tisztáztuk, hogy a jogi környezet érintetlen, nincs olyan politikai erő ma Magyarországon, amely fel merné vállalni az 1990-ben kivívott alapvető települési jogok korlátozását.¹³⁰ **A legnagyobb átalakulás minden bizonnyal a helyi közszolgáltatások ellátásában fog bekövetkezni.** Ennek oka lehet, hogy ez esetben látszólag szakmai kérdésről van szó, de az is, hogy a közigazgatási közép szinten kialakításra kerülő régiók sem hagyhatják érintetlenül e területet. Az önkormányzati rendszerrel kapcsolatos tanulmányokban az elmúlt időszakban nagyobb hangsúlyt kapott a hatékony települési feladatellátás és a középsztintű, térségi önkormányzat kérdése. Közvetve e kérdések a „spill over” hatás, konkrétan pedig a főváros és a környező települések között húzódó, a szuburbanizáció következményeként érzékelt költségvetési - ellátási anomália kezelését is jelenthetik. Magát a konfliktust és a különböző okait többen több oldalról világították meg (Csefkó F. 2001., Hegedüs J. 1993., 1994., Horváth M.T. 2002., Illés M. 2000., Pálné K.I. 1999., Perger É., 1994.a, 1999., Vigvári A. 2002.). Ha a helyi feladat-ellátásban nem történne változás, akkor a szuburbanizációs folyamat bizonyos településeken, térségekben a közszolgáltatások ellehetetlenülését, színvonalának esését hozhatja. Ezt mutatja a 24. ábra is, erre a következtetésre jutottunk a modell eredményeinek ábra formájában való szintetizálásakor.

Milyen módon kellene a közszolgáltatásokat szervezni, finanszírozni, amennyiben azt szeretnénk, hogy a szuburbanizációs hatások a megújuló rendszerben se járjanak a szolgáltatások ellehetetlenülésével? Az szubszidiaritás uniós elve arra ösztönöz, hogy a feladatok a legalacsonyabb, még hatékony ellátási szintre kerüljenek. Ez a helyi közszolgáltatások esetében a jelenlegi rendszerben a települési önkormányzat. A szuburbanizációhoz, a „spill over” hatáshoz kapcsolódó ellátási anomáliák viszont arra figyelmeztetnek, hogy nem mindig a települési

¹²⁹ 1957 nagyvárosi kormányzati rendszer (metropolitan government structure), nagyváros által annektált területek, 1962 Nashville, 1967 Jacksonville: a város és a megye helyzetének konszolidációja.

¹³⁰ Valójában a korábbi reform tervezetek és a 2003-ban nyilvánosságra került belügyminisztériumi tanulmány-sorozat [BM IDEA munkacsoport 2003., 2003.a, 2003.b] érintik, bár elsősorban a feladat-ellátás oldaláról, a települési jogosítványokat, de 1990 óta ilyen szellemű változás nem emelkedett törvényi erőre. Az 1994-es önkormányzati törvénymódosítás [LXV./1990.], illetve az éves központi költségvetések által a rendszerbe csempészett változtatások, mind az önkéntesség elvén álltak, választást biztosítottak az önkormányzatok számára és ösztönzőkkel igyekeztek őket a „helyes” útra, az optimálisnak tartott megoldások irányába terelni.

önkormányzat az ellátás optimális szintje, mint elvileg ezt a magyar önkormányzati rendszer sugallja. A közigazgatási rendszer, amelynek a települési önkormányzat is része, egy mesterséges képződmény az állam működőképességének biztosítása érdekében¹³¹, ennek területi rendszere, amely történeti képződmény, a mai világban szinte csak véletlenszerűen képes a helyi lakosság életvitelével kompatibilis formációkat kialakítani. **Amikor tehát a lakossághoz, a felhasználókhoz akarjuk „közel vinni”, ellenőrzésük alá akarjuk helyezni a közszolgáltatásokat, a települési önkormányzat mellett más működtetési alternatívákat is figyelembe kell venni.** Tapasztalatom szerint, amely e dolgozat, illetve más munkáim során halmozódott fel, a helyi éltek elvont települési és konkrét önös érdekeknek megfelelően kötik meg alkukat. Ezek az alkuk ugyanakkor nem feltétlenül találkoznak a helyi lakosság tényleges hosszú távú érdekeivel, adott esetben központi törvényeknek kell az együttműködési hajlandóságot biztosítaniuk. Ez utóbbi azonban csak végső fegyver lehet, hiszen az 1990-es évek második felének hazai tapasztalatai jól mutatják, hogy a legtöbb esetben – a törvény szigorával szemben – a megfelelő gazdasági, pénzügyi ösztönzők hatékony és időtálló konstrukciókat képesek kialakítani, és ezt csak erősíti az, hogy a közös érdek felismerése és azon keresztül a közös, összehangolt szolgáltatások létrejötte hosszabb időt vesz igénybe.

A megoldást csak olyan rugalmas rendszerek biztosíthatják, amelyek a helyi lakosság nagyobb hányadának napi életviteléhez igazodnak, és így lehetővé teszik a tényleges lakossági, felhasználói ellenőrzést. A lakossági, felhasználói ellenőrzés talán leghatékonyabban a közvetlen anyagi hozzájárulással és a választás lehetőségének biztosításával lehetséges. Sok közszolgáltatás esetében azonban éppen e két elem nem adott. Az alapfokú oktatásban az anyagi érdekeltség, a térítés bevezetése egyéb súlyosabb károkat okoznak, és vidéki környezetben szinten elképzelhetetlen a választás lehetőségének a biztosítása. Horváth M. Tamás [H.M.T. 2002.] munkájában részletesen elemzi a helyi ellátási formákat és az azokkal kapcsolatos tapasztalatokat. A 38. táblázatban a legfontosabb alternatívákat igyekeztem felsorolni, és a sajátos szempontjainknak megfelelően kiértékelni. Az ellátásban három területi szintet különböztettem meg: a települést, a térséget, és egy területi, települési önkormányzatoktól független szintet. A települési szint egyértelmű, a térségi szint ugyanakkor többféle lehet: kistérség, megye és/vagy régió, a közigazgatási rendszertől függően, illetve valamely szint egységeinek (pl. települési önkormányzatok) általános vagy céltársulása. A helyi ellátás szempontjából fontos lehet a szerepe a térségi-települési önkormányzatoktól független szervezeteknek. Ezek nagyon sokfélék lehetnek a speciális önkormányzatoktól, boardoktól a különböző non-profit szervezeteken keresztül (egyházak, civilek, NGO-k stb.) egészen a profit-orientált magán- vagy vegyes tulajdonú vállalkozásokig. A táblázatban tiszta formák szerepelnek, de nagy valószínűséggel a rendszer valódi rugalmasságát az teremtheti meg a legbiztosabban, ha a formák széles skálája működik. Horváth M. Tamás e mellett arra is felhívja a figyelmet, hogy a helyi önkormányzatok is lehetnek a hatalom kisajátítói, „el kell tehát jutni a különböző hatalmi szerkezetek életképes szimbiózisáig” [H.M.T. im. p. 172.], ami újabb érv a formációk sokszínűsége mellett.

Az ellátást végző szervezetek már ma is nagyon sokfélék. Akár ugyanazt a feladatot is elláthatja az önkormányzat közvetlenül, intézményén keresztül vagy kiszereződhet rá, esetleg végezheti a feladatot szerződésben (az állami támogatásokat is megkapva vagy az ellátottak díjaiból) valamilyen non-profit szervezet, egyház. **A legnagyobb változásnak az ellátási felelősség és a források, támogatások telepítésében kell bekövetkeznie.** Itt mindenképpen törvényi változtatásra lesz szükség. A jelenlegi rendszerben az ellátás felelőssége és az állami támogatások is elsődlegesen a települési önkormányzatokhoz vannak telepítve, amennyiben azonban az ellátás hatóköre túl van a

¹³¹ Horváth Imre a következőképpen definiálja az önkormányzat fogalmát: „...az önkormányzat azt jelent, hogy egy szervezet saját ügyeiben .mások megkérdezése nélkül – önállóan dönthet. [...] Az állam aspektusából olyan formában jelenik meg az önkormányzat, hogy a helyi közigazgatás nemcsak önkormányzati igazgatást végez, hanem állami hatósági igazgatást is. [...] Az önkormányzat működésének lényegét nagyon tágra értelmezve azt is mondhatjuk, hogy az önkormányzat a helyi igazgatásnak az állami igazgatásban való részvétele” [H.I. 1999. p.261]

település közigazgatási területén, akkor a felelőségek és források telepítésére is egy másik szintet kellene megfontolni. Ez a szint lehet a területi közigazgatás szintje vagy éppen az önkormányzatok (általános vagy cél)társulásai. Mindenképpen olyan szintnek kell lennie, amely a teljes ellátási területet átfogja. A források célzottja adott esetben lehet az a szervezet is, amely a feladatot látja el. Ez utóbbi azonban akkor lehetséges, ha világos, számon kérhető feltételrendszer rögzíti a(z állami) támogatásért minimálisan nyújtandó szolgáltatásokat és azok színvonalát, feltételrendszerét. Ez jelenthetné a szakértők által kívánatosnak tartott teljes szektorsemlegességet és a szolgáltatások és szolgáltatók valódi verseny(helyzet)ét.

38. TÁBLA: A helyi közszolgáltatások ellátásának alternatív megoldásai általában

Az ellátás szintje	Lehetséges hatókör	Szervezet formák	Értékelés
Települési ellátás	feladatok meghatározott köre a teljes helyi ellátás	polgármesteri hivatal önkormányzati intézmény, cég Kiszerződés	Ma ez a meghatározó szint, a jövőben csak a ténylegesen helyi feladatoknak kellene ide tartozniuk
Térségi ellátás	egy-egy feladat feladatok meghatározott köre a teljes helyi ellátás	önkéntes társulás kötelező társulás térségi önkormányzat	A térségi ellátás ma is több területen működik, nagyon nehézkesen jönnek létre az egyedi önkormányzati alkuk miatt. Ma ott van létrejöttükre nagyobb esély, ahol központi pénzek hívhatóak le általuk
Települési-területi önkormányzatoktól független ellátás	egy-egy feladat feladatok meghatározott köre	nem-területi-telep. önk. (board) civil szervezetek, NGO-k profit-orient. társaságok önkorm.tul. vegy-magán	Bizonyos számban ma is működnek, települési önkormányzati feladatokat vállalnak át. Települési és térségi ellátást is végeznek.

Az ellenőrzés jelentőségét a közszolgáltatás gyakori monopol jellege adja. Meglepő módon a hazai szakirodalom, amely a szervezeti kérdéseknek széles teret szentel, a finanszírozást inkább csak általánosságban, a szervezeti formáktól függetlenül, és az ellenőrzés kérdését szinte egyáltalán nem tárgyalja. Az ellenőrzési jogosítványoknak mindenképpen közhatósághoz, annak felügyelete alá kell kerülniük. Célszerű lenne, ha ez önkormányzatok társulása vagy térségi önkormányzat volna, de bizonyos mértékig elkülönülne a feladat ellátását végző szervezettől, mert így következetesebben érvényesülhetne az ellenőrző szerep. A „távolság” a konkrét szolgáltatásoktól egy térségi önkormányzat számára akár azt is lehetővé tenné, hogy a helyi sajátosságoknak megfelelően egyedi szabályozással vagy támogatásokkal javítson a térség ellátási helyzetén, akár „regionális” minimum meghatározásával, és finanszírozásával emelje a legnehezebb helyzetűek irányába nyújtott szolgáltatást, kiegészítve ezzel a „nemzeti minimumot”.

Három szempontból tartom tehát kulcsfontosságúnak a leendő helyi ellátás reformjában meghozandó döntéseket:

1. Jelenleg elvileg vagy a települési vagy a megyei önkormányzat felelős a szolgáltatásokért, amelyek felett központi jogi és szakmai, ágazati felügyelet működik.
A szolgáltatás ellátásában **egy szélesebb ellátói kört kellene engedélyezni**, miközben az általános ellenőrzési (szakmai, pénzügyi és jogi) jogosítványokat a majdan létrejövő regionális szintre kell delegálni. Központi szinten csak a legalapvetőbb átfogó szabályozás maradhatna.
2. A szervezeti formákban és a feladatok ellátásának mai, viszonylag homogén rendszerében is **hagyni kellene, hogy érvényesüljön a sokszínűség, a helyi specialitás**. A beavatkozások lehetőségét kellene felsorolásszerűen szabályozni (taxatív módon), elkerülve, hogy helyi specialitások címén szélsőséges vagy törvényellenes konstrukciókat lehessen kialakítani, de elkerülve, hogy az innovációk akadályozását.

3. Tekintettel arra, hogy látványosan csökken az állami részvétel a helyi közfeladatok finanszírozásban, elemi érdek, hogy **egyértelmű legyen, mit finanszíroz az állam. El kell különülnie a közfeladat-finanszírozásnak a kiegyenlítő támogatásoktól.**

Amennyiben ezt lefektetik, sokkal könnyebb lesz meghatározni, mi a területi (regionális) és mi a helyi (települési) önkormányzat részesedése, és mit kell hozzátennie a szolgáltatást igénybevevőnek.

3.4 A REFORM LEHETŐSÉGEI EGYES KONKRÉT SZOLGÁLTATÁSOK ESETÉBEN

A helyi közszolgáltatások nagyon sokfélék, nagyon nehéz róluk átfogóan beszélni. Vannak közöttük tisztán szervezési, joghatósági-engedélyezési, intézményüzemeltetési, stb. feladatok, amelyek jellegüknél fogva, az ellátáshoz szükséges kapacitások (humán, szellemi, gépi, ingatlan stb.) tekintetében is rendkívül eltérő igényeket jelentenek. Tekintsünk át néhány példát, hogy mit is jelentenek a javasolt változtatások konkrét helyi közszolgáltatások esetében (vö. 39. táblázat)!

Vizsgáljunk meg kicsit részletesebben néhányat a(z) 39. táblázatban ismertetett szolgáltatások közül. Az oktatás döntően a települési önkormányzatok feladata, ezen belül a középfokú oktatást átadják a megyei önkormányzatoknak (vö. „Az önkormányzatok helye a közigazgatás hazai rendszerében” című fejezet a 28. oldalon). Az 1990-es évek második feléig a kis- és középvárosok jellemzően ragaszkodtak intézményeikhez, amelyeket a városi rang és vonzerő fontos elemeként éltek meg. Előfordult, hogy a városi cím elnyerésével párhuzamosan a korábbi nagyközség új középfokú oktatási intézményt hozott létre (pl. Sásd). Az évtized végére, a 2000-es évek elejére a romló demográfiai helyzet és általában a településfinanszírozás teremtette viszonyok (vö. „Az önkormányzati finanszírozás” című fejezet a 34. oldalon) következtében változott az önkormányzatok attitűdje. Komló városa például három középfokú oktatási intézményéből egy bezárására kényszerült 2002-2003-ban. A döntés politikai költségeinek (pedagógusok, lakosság tiltakozása) elkerülése végett a település azt választotta, hogy az intézményt átadja a megyének, mintegy exportálva a problémát. Az oktatási szolgáltatások finanszírozása helyi és központi támogatáson alapul, a szolgáltatást igénybe vevők csupán járulékos ellátásért fizetnek (étkezés, tankönyvek, speciális szakkörök stb., vö. „A helyi közszolgáltatások és finanszírozásuk” című fejezet a 40. oldalon). Az oktatás minden területén a szervezeti formák széles köre működik. Az önkormányzati intézmények mellett alapítványok, egyházak, bizonyos esetekben civil és profit-orientált szervezetek is végeznek oktatási szolgáltatásokat. Gyakran maguk az önkormányzati intézmények is kiegészítő forrásokhoz próbálnak jutni, kiegészítő tevékenységekkel: speciális, fizető kurzusok, vagy éppen ingatlan-bérbeadással, ami, ha profit-orientált oktatási szervezetek, cégek számára történik, a pedagógusoknak biztosíthat kiegészítő jövedelmet. Demográfiai (fogyó tanuló létszám) és helyi politikai okok miatt szinte minden oktatási és közigazgatási szinten, és az ország legtöbb területén verseny folyik a diákokért.

Már a közösségi (települési önkormányzati) *alapfokú oktatást* sem lehet tisztán helyi szolgáltatásnak tekinteni, miközben „az egy település (minimum) egy iskola” politikai tabu. Ahogy a középfokú oktatás a városok számára, úgy az alapfokú oktatás a kisebb települések számára jelenti a túlélés lehetőségét. A gondot az okozza, hogy ma már nem egyszerűen pénzügyi kérdés a kistelepüléseken fenntartandó iskola, hanem szakmai kérdés is. Az oktatás legelemibb szintjén mind a szakemberek, mind a technikai feltételek tekintetében olyan komoly elvárások fogalmazódnak meg, amelyek jobban teljesíthetőek nagyobb intézményekben, mint olyan községi iskolákban, ahol eleve csak az alsó tagozatos (1-4. osztályos képzés) oktatás valósítható meg. A kisintézmények szempontjából végső soron mégis a pénzügyi vonatkozások jelentik a legfőbb korlátot, mert a központi normatívák országos átlagok alapján csak részlegesen fedezik egy-egy gyerek oktatásának költségeit. A kistelepülések ugyanakkor még más településekhez képest is nehezebben képesek az oktatás többletköltségeit előteremteni. Ilyen értelemben a megoldás az lenne, ha e települések

közösen tartának fenn¹³² olyan iskolát, amely már megfelel az említett követelményeknek, és közösen oldanak meg a gyermekek szállítását. Erre vannak példák. Alternatívája lehetne az ellátás jelenlegi formájának, amennyiben a helyi közoktatás kikerülne települések hatásköréből, hogy speciális oktatási önkormányzatok alakulnának, amelyek maguk szerveznék az ellátást, és közvetlenül juthatnának a központi támogatásokhoz, illetve megkapnák a településeknek az oktatásra szánt forrásait, illetve egy a mainál erősebb területi önkormányzattól is részesülhetnének támogatásban. Ez a megoldás kiemelné a települések közötti versengésből az oktatást, de - nagy valószínűséggel éppen ezért - a települések kevésbé éreznék égető kérdésnek a támogatását. A másik nagyon fontos problémája ennek a megoldásnak, hogy meglehetősen radikális beavatkozást igényelne a mai rendszerbe, ami nagy ellenállást válthat ki, és nagy kockázattal jár, hosszabb időt vesz igénybe, míg az új rendszer „beáll”. Akkor lehet szükség ekkora beavatkozásra, ha a jelenlegi keretek között nem megoldható a szakmai és pénzügyi szempontból egyaránt hatékony helyi ellátás. Az oktatási rendszer esetében, amely ma komoly átalakulásban van, mindenképpen figyelembe kell tehát venni a „helyi” alapfokú közellátás kérdését, végig kell gondolni, hogy kell-e és lehet-e a mainál erősebb ösztönzőkkel a településeket együttműködésre sarkallni.

39. TÁBLA: Egyes konkrét helyi közszolgáltatások ellátásának alternatív megoldásai

Az ellátás területisége	Finanszírozás	Telep. önk.	Tel. önk. társ.	Térségi önk.	Közp. korm.	NGO, board	Profit-orient.	Magyarázat, kérdések
Oktatás	központi támogatás helyi, térségi források igénybevévők hozzájár.		✓	✓		✓	?	Érdemes megfontolni, hogy a mainál sokrétűbb ellátási formák alakuljanak ki. A támogatások az igénybevételhez kötődjenek, és teljesen szektor-semlegesek legyenek.
Szennyvízelvezetés, -kezelés	igénybevévők hozzájár.	?	✓	✓			✓	A helyi hálózatok után és a térségi ellátó hálózat kiépülésével nehezen megfoghatóvá válik a települési önkormányzatok helye
Zöldfelületek karbantartása	helyi források	✓					✓	A helyi közterületek rendben tartása tisztán helyi feladat, amelynek során a konkrét feladatok elvégzésére szerződhetnek
Közlekedésszervezés	helyi források		✓	✓				Ma helyi városi ügy, de éppen a szuburbanizáció kapcsán derül ki, hogy ez a város egyik fegyvere a környékkel szemben
Tömegközlekedés	központi támogatás helyi, térségi források	✓	✓	✓			✓	A látszat ellenére a helyi tömegközlekedés is területi ellátó szervezet. Az összes érintettet be kell vonni az irányításba és finanszírozásba
Tervezés, terület-felhasználás	helyi források	?	✓	✓				Csak több települést átfogó módon szabad üzemeltetni úgy, hogy a magasabb közigazgatási szinten az érintetteknek megegyezési kötelezettségük legyen
Közbiztonság	helyi, térségi, központi források	✓		✓	✓	✓		Fontos a helyi részvétel, de felelősséggel és a beleszólás lehetőségével

¹³² Vagy közoktatási szerződést kötnek a feladat átvállalásáról, a tanulók befogadásáról, mint Budakeszi és Budajenő a korábban idézett példában.

Az oktatás komplex, és meglehetősen alaposan szabályozott, ráadásul folyamatosan a politikai figyelem homlokterében lévő ellátás. A jelenlegi helyzetben tudomásom szerint szakmai felügyelet az oktatásban nincs, a rendszerváltás előtti tanfelügyelői rendszer önkéntes tanácsadó hálózattá alakult át. Ma a szakmai ellenőrzés szerepét a kikerülő diákok eredményei, illetve tekintettel az intézmények közötti versenyre, a beiratkozók száma jelenti. Az intézmények eredményeinek még ilyen külső adatok alapján történő minősítésének országos összesítése, ad absurdum országos minősítési rendszer kidolgozása és rendszeres nyilvánosságra hozása sem valósult még meg. Amennyiben az oktatási piac teljesen nyitottá válna, tehát tisztán „piaci” szereplők is megjelenhetnének alap- és középfokú oktatási szolgáltatásokkal, feltehetőleg akkor lenne szükség arra, hogy egy kiépült szakmai ellenőrző szervezet felügyelje az intézmények által nyújtott oktatás szakmai színvonalát. Ez a szervezet a területi (megyei vagy regionális önkormányzatba) integrálódhatna, és felelőssége kellene, hogy legyen az ellenőrzés mellett az engedélyek kiadása és az oktatással foglalkozó szervezetek nyilvántartása. A pénzügyi ellenőrzés, tekintettel arra, hogy a feladat ellátását közhatóság végzi, a helyi hatóságok ellenőrzési rendszerén keresztül történik. Azok az (önkormányzati és nem önkormányzati, pl. egyházi) intézmények, amelyek központi kormányzati pénzekhez jutnak, azzal részben a normatív támogatásokra általában érvényes elszámolási rendszeren keresztül, részben pedig az Állami Számvevőszék rendszeres és rendkívüli ellenőrzései keretében számolnak el. Új helyzetet teremtené, ha függetlenedne az ellátás a helyi önkormányzatoktól, és speciális feladatkörű önkormányzatokhoz vagy közvetlenül az önkormányzati társulásokhoz kerülnének az alapfokú oktatás intézményei. Ebben az esetben a helyi (és esetlegesen a térségi) önkormányzatoknak meg kellene oldaniuk a támogatások megítélésének és felhasználásának szabályrendszerét és ezek teljesítésének ellenőrzését.

A *zöldfelület karbantartás* (pl. városi parkokkal kapcsolatos teendők.) olyan szolgáltatás, amely szinte kizárólag egyetlen önkormányzat területét érinti. A szolgáltatás önkormányzati intézményeken, cégeken vagy szerződés alapján magánvállalkozásokon keresztül történik. A költséghatékonyság folytán már ma is ez utóbbi, a vállalkozási forma a meghatározó. E feladatra központi támogatás nincs, és közvetlen felhasználói díj sem róható ki, így csak a szabadon felhasználható helyi forrásokból (pl. megosztott és helyi adó) finanszírozható. Az ellenőrzést e feladat esetében, amennyiben a szolgáltatás kisserződéssel történik, az önkormányzat vagy annak intézménye, mint megrendelő a szerződéses jogviszonynak megfelelően végzi el. A feladat ellátója közpénzekkel nem gazdálkodik, így pénzügyi ellenőrzésre nincs szükség.

Harmadikként a *helyi közbiztonság szolgáltatását*, a közrend védelmét vizsgáljuk meg. E feladat gyakorlatilag kiesik az önkormányzatok tevékenységének fókuszából, miközben mind az önkormányzati, mind a rendőrségi törvény feladatokat ró a helyhatóságokra. A feladat ellátását valójában döntően a rendőrség, egy monolit állami szervezet végzi, amelynek tevékenységére az önkormányzatoknak kevés befolyásuk van: támogatják a rendőrségnek, mint szervezetnek a munkáját (pénzügyi támogatás, együttműködnek vele, feladatokat adnak, mint a térfigyelő szolgálat), és támogatják a rendőröket (pl. lakásokat biztosítanak számukra), illetve évente egyszer meghallgatja a közgyűlés a kapitányt, ahol nincs rendőrőrs, ott lobbiznak érte. Azokon a településeken, ahol civil szervezetek is végeznek a közbiztonsággal, a közrend fenntartásával kapcsolatos tevékenységet (pl. polgárőrség), ott e szervezeteket is támogatják. A településeknek a mainál aktívabb szerepet kellene e területen vállalniuk, közbiztonsági koncepciót kellene készíteniük, és ezeket végre kellene hajtaniuk. Érthető módon azon önkormányzatok esetében tapasztalható erősebb aktivitás a közbiztonság erősítése érdekében, ahol nagyobb a bűnözéssel való fertőzöttség. A rendőrség és a helyi önkormányzatok között általában jó az együttműködés, mivel ez utóbbiak szinte egyáltalán nem szólnak bele a rendőrök munkájába, ugyanakkor bizonyos mértékig támogatják a tevékenységüket. A rendőrség számára folyósított közpénzek elköltését általában nem külön ellenőrzik a helyhatóságok, erre valószínűleg módjuk sem lenne. A címkézett pénzek esetében a cél megvalósulása jelentheti számukra az ellenőrzést.

Valójában a rendőrség szinte az egyetlen szervezet, amely erős helyi kötődése ellenére sem a rendszerváltáskor, sem azóta nem került erős helyi felügyelet alá. A rendőrség folyamatos átszervezése eredményezheti az önkormányzati ellenőrzés erősödését, de komolyabb feladatkörök várhatóan csak regionális szintre kerülhetnek. Ennek az az oka, hogy a közbiztonság sok elemében „helyi” kérdés, de általában nehezen elválasztható egy szélesebb térségtől, amelyben az adott település elhelyezkedik. A rendőrség országos, hierarchikus szervezetbe való integráltsága ugyanakkor azt jelenti, hogy tevékenységének eredményességét a központi irányelvek határozzák meg, így a helyi érdekek alárendelődnek, adott esetben összeütközésbe kerülhetnek az országos érdekekkel. Van rá precedens, amikor ilyen kérdésekben a helyi rendőrszervezet együttműködik a helyi önkormányzattal, mint ahogy arra is, hogy az önkormányzat saját korlátozott jogkörrel rendelkező „önkormányzatőrséget” hoz létre. Ezek a jelenségek arra figyelmeztetnek, hogy egy alulszabályozott területen a gyakorlat alkot törvényt.

Az áttekintett feladatok példájából jól látszik, hogy egy-egy ellátási terület sajátosságai mennyire determinálják a feladatellátás feltételeit és az esetleges változások kereteit. Csak ezek az egyedi feltételek szabhatják meg, hogy a szolgáltatások ellátásának milyen új jogi, szervezeti, pénzügyi keretei alakulhatnak ki és ezek mely önkormányzati szinten, milyen jellegű ellenőrzést tesznek szükségessé. Az általános képtől azonban nagyon eltérhet egy nagyváros, nagyvárosi régió esete.

3.5 A BUDAPESTI TÉRSÉGRE VONATKOZÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK

3.5.1 RÉGIÓ, MEGYE, FŐVÁROS, TELEPÜLÉS, KERÜLET

Budapest jövője sok kérdést vet fel egy esetleges közigazgatási, helyi ellátási reform kapcsán, ugyanakkor látható, hogy bármiféle reformkezdeményezés legfeljebb az általános kérdések tisztázásánál tart, nem kerültek még elő azok a speciális kérdések, amelyeket a főváros és környéke igazgatása vet fel. Ismeretes, hogy a regionális önkormányzatok kialakítása a megyék teljes eltűnésével, de legalábbis funkcióvesztésével járna. Ezáltal a hazai önkormányzati rendszer lényegében kétszintű maradna, miközben megjelenne egy erős közigazgatási középszint. A főváros esetében ez a szint azonban már létezik, és ez a Fővárosi Önkormányzat. Vajon a közigazgatási reform megtartaná az országos rendszer egységét és feláldozná a fővárosban a város egységét jelentő szintet, vagy a lakosság közeli helyi szintet degradálná eljárósággá? Esetleg úgy fognak dönteni a reform előkészítő, hogy tovább bonyolítják a főváros és környékének közigazgatását, és háromszintűvé alakítják?

Valószínűsíthető, hogy sem a Fővárosi Önkormányzat, sem a kerületi önkormányzatok nem szüntethetők meg, lényegében mai formájukban kell fennmaradniuk. Ennek oka, hogy Pest megye és a főváros igazgatása, problémái lényegesen eltérnek: a fővárosi szint beleolvadása a régió önkormányzatába a városon belüli koordináció megszűnését, az összfővárosi problémák kezelésének elsikkadását, vagy éppen a regionális ügyek fölé emelkedését eredményezhetné. A fővárosi közigazgatás két szintjének fennmaradása azt kell, hogy jelentse, hogy kevesebb feladatot vesz át az új szervezet a térség önkormányzataitól, ám az új régió megalakulása mindenképpen bizonyos hatáskörök elvesztését is jelenti még Budapest önkormányzatai számára is. Ezek mindennek előtt azok a jogkörök, amelyek a regionális szint megjelenését indokolják, vagyis amelyek a főváros és agglomerációjának zavartalan együttműködését biztosítják. Megjelenik tehát egy új feladatcsoport: az agglomerációs közigazgatás. A helyi feladatellátás esetében a középfokú intézmények felügyeletét más térségektől eltérően itt nem veheti át automatikusan a Központi Régió a megyéktől, hisz ezeknek a feladatoknak a többsége várhatóan a jövőben is a fennmaradó Fővárosi Önkormányzat hatáskörébe tartozik majd.

Elgondolkodtató azonban az az egyensúlytalanság, amely a régió közigazgatásában kialakul, ha a Fővárosi Önkormányzat fennmarad, de a Pest megyei megszűnik. Ebben az esetben a régió feladatkörében nagyobb súllyal szerepelnek a megyei problémák, mint a fővárosiak, ami óhatatlanul befolyásolhatja például a források elosztásáról hozott döntéseit (hiszen csak a megye településeinek

problémáit ismeri megfelelő mélységben), ami nemhogy a feszültségek csökkenését, sokkal inkább azok növekedését eredményezheti. Ezt csak a főváros közigazgatási rendszerének átalakítása (pl. a korábbi city-konceptió felújítása, a megye továbbélése – egyetlenként az országban –, vagy a kistérségi hálózat megerősítése és bizonyos önkormányzati jogok e testületekre ruházása oldhatja fel. Úgy tűnik azonban, bármely megoldást is választják a törvényhozók, a Központi Régió közigazgatása el fog térni a többi régióban alkalmazott rendszertől.

3.5.2 HELYI FELADATELLÁTÁS

A fejezet korábbi részeiben tárgyalt szolgáltatási reformok megvalósulása különösen problematikus Budapest térségében, mert az önkormányzatok méretbeli különbsége olyan nagy, hogy az önmagában akadályozza a párbeszédet. Ezt a rászorultság részben oldotta egy-egy konkrét esetben, segítettek az egymásra találásban a térségi szerveződések fórumai (pl. megye – főváros jellegű párbeszéd), és a jövőben tovább erősítheti a kommunikációt és főleg annak eredményességét a Központi Régió, amely feltehetőleg eszközökkel is fog rendelkezni, hogy együttműködésre késztesse a feleket. Így tehát már eddig sem jelentettek áthatolhatatlan gátat a méretbeli különbségek, amit egy sor megvalósult együttműködés is bizonyít, és ezek már most is élő kapcsolatot jelentenek a város és környéke között. Elég csupán a víz- és szennyvízellátási megállapodásokra, az olykor örökölt, olykor újonnan kialakított közlekedési kapcsolatokra, vagy akár a hulladéklerakó elhelyezési egyezségekre gondolni. Láthattuk azonban azt is, hogy az együttműködés, a koordináció hiánya a „dezertör-stratégiát” követőket erősíti, vagyis azokat, akik a másik fél, adott esetben a közösség egésze számára károkat okozva próbálnak pillanatnyi előnyökhöz jutni. A városi közlekedés szabályozásában hangsúlyt kap a belső városrészek forgalmának csillapítása, ami viszont kihat a városba naponta ingázókra, vagyis a környező települések lakosságára. Ez az intézkedés tehát a tömegközlekedésnek a városhatáron túli, a városon belüli feltételek melletti szolgáltatását, adott esetben a városhatáron kívüli P+R parkolók közös létesítését vonhatná maga után. A példák szinte vég nélkül sorolhatók. Ezek a látszólag helyi ügyek a jövőben regionális hatáskörbe, de legalábbis felügyelet alá kerülhetnek.

A fenti okoknál fogva **a budapesti térségben több kérdést csak egy régió szintű önkormányzat oldhat meg.** Ide tartoznak mindenképpen a szabályozási jogkörök. Ezeknek vagy jelentős részben a régió önkormányzatához kell átkerülniük, vagy regionális szintű egyeztetésen kell megszületniük a kompromisszumos megoldásoknak. Ilyen igazgatási jogkörök a közlekedés mellett az építési-területfelhasználási tervek, amelyek a jelenlegi kaotikus helyzetben súlyos anomáliákat eredményezhetnek. Kifejezetten érdekes e tekintetben a Főváros fejlesztési koncepciója, amely külön fejezetet szentel a főváros és környéke kapcsolatrendszerének, az átnyúló szolgáltatásoknak. Így a Főváros mintegy a város és környéke gondjainak, és azok megoldásának letéteményeseként lép fel. Kérdés, hogy mennyire tud hitelessé válni az agglomeráció települései számára az a Főváros, amely érintett fél, az érdekelt szolgáltatók jelentős részének tulajdonosa. Ha sikeres lenne, könnyen lehet, hogy ellehetetlenítené a mintegy 3 milliós (központi) régiót a 2,5 millió lakost képviselő (agglomerációs) önkormányzat. E dolgozat szerzője úgy gondolja, hogy a Fővárosnak természetesen nincsen ilyen szándéka, a fejlesztési koncepció idézett fejezete mögött inkább elvitudományos, mint gyakorlati szándékok húzódnak meg. Általában regionális szintre kellene kerülniük bizonyos ellenőrzési, szabályozási jogköröknek is.

Azon feladatok esetében, amelyeket önkormányzati tulajdonú cégek végeznek, és nem a teljes régió területén szolgáltatnak, és így nem is kerülnének regionális hatáskörbe, **el kellene érni, hogy a tulajdonosi testületbe, de legalább a stratégiai döntéseket meghatározó testületbe bekerüljenek azon önkormányzatok képviselői is, amelyek területén a cég a szolgáltatást végzi.** Jelenleg ezekben a testületekben az önkormányzatok nincsenek képviseltetve. Ez az intézkedés erősítené a bizalmat a térségi önkormányzati aktorok között, de erősíthetné a térségi ellátást végző cégek pozícióját is, miközben csökkenthetné az ellenállást velük szemben. Valószínű azonban, hogy a jelenlegi viszonyok között egy ilyen változás csak a jelenlegi tulajdonosok kezdeményezésére

következhethetne be, vagyis nagyon csekély a megvalósulás valószínűsége. Ezzel párhuzamosan el kell érni, hogy az önkormányzatok által (is) támogatott szolgáltatásokhoz minden olyan önkormányzat, amelynek területén zajlik a szolgáltatás, illetve amelynek polgárai a szolgáltatásból részesülnek, ellenőrizhesse a szolgáltatást, a pénzek felhasználását. A térségi szolgáltatást végzők települési ellenőrzése megvalósulhat a mai rendszerben egyedi megállapodások, szerződések útján, ám ez az út az önkormányzatok közötti bizalmatlanság tartós fennmaradását jelenti.

3.5.3 NÉHÁNY KONKRÉT FELADAT SZERVEZÉSÉBEN MEGFIGYELHETŐ PROBLÉMÁK

Vegyük sorra a fentiekben megvizsgált szolgáltatásokat. A helyi *alapfokú oktatás* esetében ebben a térségben feltehetőleg más térségeknél nagyobb arányban fordul elő, hogy a tanulók nem a lakóhelyük szerinti településen veszik igénybe a szolgáltatást. Ez a jelenség szükségessé tenné, hogy az ellátást végző intézmények ne egy önkormányzat felügyelete alatt működjenek, ami jobban ösztönözné a lakóhely szerinti településeket arra, hogy az igénybevétellel arányosan saját forrással ellensúlyozzák a szolgáltatás központi támogatásának deficitjét. Ez javíthatná az intézmények forrásellátottságát, igazságosabbá tenné a teherviselést. Kétségtelen tény, hogy számos előnyt jelent az is, hogy az intézményeket egy konkrét önkormányzat tartja fenn. A rendszer megváltoztatása csak akkor történhet meg, ha a helyzet nem romlik tovább, és az intézmények legalább a mai szinten hozzájutnak a költségeiket, fejlesztési szükségletüket szolgáló forrásokhoz. Valójában azonban végbe megy egy átalakulás a mai körülmények között is: ez úgy történik, hogy azokban a kerületekben, iskolákban, ahol a tanulólétszám egy meghatározott szint alá süllyed, intézmény-összevonásokról, bezárásokról dönt az önkormányzat, és ahol nő a tanulólétszám, ott pedig fejlesztésekbe kezdenek. Ez a folyamat követi a demográfiai trendeket. Így Budapesten az utóbbi időben a XVII. kerületben történt fejlesztés. Az iskola-összevonások, bezárások ugyanakkor jelentős politikai költséggel járnak, mert a szülők nem szívesen veszik tudomásul a körülmények változását, kevés önkormányzat képes az ilyesfajta változásokból politikai tőkét kovácsolni, fejlődést kimutatni (pl. a felszabaduló ingatlan hasznosításából befolyó pénznek legalább egy részét a megmaradó intézmény fejlesztésére fordítva). Egy-egy ilyen intézménynek van ugyanakkor olyan értéke is, amely pénzben nem fejezhető ki (a tantestülete, a hagyományai), vagyis minőségi sajátosságai. Elsősorban ezek lennének átmenthetőek, ha az intézményrendszer valóban rugalmas lenne. A térség oktatási színvonaláért a Régióknak kellene felelnie, amint ezt az ország egészére is javasoltam. Az intézmények pénzügyi ellenőrzését pedig a támogató szervezetek végzik, ezen akkor kellene változtatni, ha a rendszer maga megváltozna, esetleg a régió is forrásokhoz juttatná az alapfokú intézményeket. Ennek jelentősége mindenekelőtt az oktatási intézmények hálózatának az összehangolása, a rosszabb helyzetű intézmények lehetőségeinek javítása lehetne.

A *zöldfelületek karbantartása* az adott zöldfelület tulajdonosának a feladata. Miközben az ország egészét tekintve ez nem okoz problémát, a fővárosban konfliktusok forrása lehet. A Fővárosi Önkormányzathoz tartozó parkokat, stb. a főváros a saját cégével tartatja karban, míg a kerületek általában pályáztatnak. A kerületi pályázatokon gyakran nyer a FŐKERT Rt., amely a kerületek vagy bármely más önkormányzat számára már csupán egy a piaci szereplők közül. A cég gyakran panaszkodik, hogy így nem hozzáértő, de alacsony költségkinttel dolgozó cégek jutnak munkához, és óriási károkat okoznak. Nyilvánvaló, hogy amennyiben a kerületi önkormányzatok is tulajdonosai lennének a cégnek, nagyobb befolyással bírnának a tevékenységére, részesednének a nyereségéből, ők sem pályáztatnák a feladatot.

A *közbiztonság* kérdése a budapesti térség önkormányzatai számára ugyanúgy, ahogy az országban másutt is, az érintettségétől és esetleges szubjektív felelősségből adódóan inkább egy sokadrangú kötelesség. Ez annak ellenére van így, hogy az önkormányzatoknak rendelkezniük kellene közbiztonsági koncepcióval. Az ok talán hasonlatos a zöldfelületek problémájához: nem a tulajdonuk a cég, a felelősség is kisebb. Tekintettel azonban arra, hogy a térség bűnözési fertőzöttsége kimagasló, egy majdan megalakuló regionális önkormányzatnak magára kell vállalnia

ezt a feladatot, forrásokat kell biztosítani rá, de eszközöket is kell kapnia, hogy elvégezhesse a feladatot. Pest megyében az önkormányzatok többsége - az országos trendnek megfelelően - a rendőrség helyi jelenlétének megerősítésével, és valamekkora támogatásával igyekszik letudni kötelezettségeit. Néhány település, elsősorban olyanok, ahol van legalább egy felelős poszton lévő személy, akinek fontos ez a kérdés, megpróbál továbblépni. A polgárőrséget, ahol megalakul, általában támogatják, de szinte nincs olyan hely, ahol maga az önkormányzat szervezné a megalakítását. A fővárosban a rendőrség és a polgárőrség anyagi támogatása mellett szokásos támogatás a szolgálati lakások biztosítása, és terjed a közterület-figyelő rendszerek kiépítése. E rendszerek jelentőségét a mi sajátos szempontunkból az adja meg, hogy az önkormányzat építi ki és biztosítja a működés költségeit, miközben a rendszer a rendőrség helyiségeiben működik, és a feladatot munkaidőn kívül, túlórában rendőrök végzik. Azon kerületek, amelyek bűnözési érintettsége kiemelkedő, aktívan keresnek újabb és újabb innovatív megoldásokat. Ilyen volt a térfigyelő rendszer, és ilyen most a kerületőrség is, amely státusát és jelentőségét tekintve nem több mint „egyenruhások” utcai jelenléte, és ennek elrettentő ereje. Tudomásom szerint Pest megye önkormányzata nem tesz jelentősebb erőfeszítéseket a kérdésben. A Fővárosban működik egy Városrendészeti Bizottság, amely rendszeres kapcsolatban van a rendőrséggel, és kidolgozott egy saját közbiztonsági koncepciót is.

Mindent egybevetve a budapesti térségben nehezebb lesz a régió helyét és feladatait megtalálni. A Fővárosi Önkormányzat, mint a 24. fővárosi önkormányzat az új közigazgatási szint megjelenésével nem szűnik meg, miközben már ma is több olyan feladatot lát el, amelyet majdan a régiónak kellene elvégeznie. A fővárosi önkormányzat fennmaradása ugyanakkor a mai Pest megye esetében is szükségessé teheti a megyei önkormányzat fennmaradását vagy kisebb, pl. kistérségi önkormányzatok kialakítását. Mindenképpen a Központi Régió önkormányzatának kell megkapnia az átfogó, a térség egészére vonatkozó szabályozási, ellenőrzési és kiegyenlítési feladatokat. A régiót képessé kell tenni arra is, hogy a jelenlegi önkormányzatok számára kötelező döntéseket hozhasson. Az intézmények esetében, a konkrét feladatok ellátásában sokkal nehezebb a helyzet. A Fővárosi Önkormányzat fennmaradása azt is jelenti, hogy a ma térségi feladatokat is ellátó intézmények csak a törvény erejénél fogva kerülhetnek a régió tulajdonába. Ennek csekély a valószínűsége. Az sem lenne ugyanakkor kívánatos, hogy csupán Pest megyei feladatokat és intézményeket vegyen át a régió, mert ez egyensúlytalanságot és feszültséget eredményezhet.

A dolgozatban felvetett probléma szempontjából a régió szabályozási, kiegyenlítő feladatköre a lényeges. Illetve az, hogy ehhez megfelelő jogi és pénzügyi eszközökkel rendelkezzen. Ez biztosíthatja, hogy a mai egyensúly közeli állapot a helyi közszolgáltatások ellátásában hosszabb távon, immár önkormányzati alapon fennmaradjon.

VI. A DISSZERTÁCIÓ EREDMÉNYEI ÉS A KÖZIGAZGATÁSI RENDSZER LEHETSÉGES VÁLASZAI

A dolgozat egy olyan problémát vetett fel, amely a legtöbb európai országban felmerült, ám véglegesen, megnyugtató módon nem oldódott meg: a főváros és környéke közigazgatási helyzetének rendezetlenségét, ellentmondásosságát [Barta Gy.-Schuchmann P. 1996.]. Ezt először egy szélesebb kontextusba helyezte, a települési, urbanizációs folyamatok és a közigazgatási rendszer átalakulásának egymás ellen ható fejlődését szemlélítve. A leírásból és a statisztikai adatokból jól látható, hogy noha ma elsősorban Budapest esetében vetődik fel a legélesebben a kérdés, valójában egy általánosabb problémáról van szó, a hazai nagyobb (120 ezer lakosnál nagyobb) városokat körülvevő települések összességében is rendkívül dinamikusan növekednek, de az 50 ezer lakost meghaladó városok körül is növekszik a települések népessége, miközben az ország egészében csökken a lakosságszám (vö. 2. tábla). Azon országok tapasztalatainak összegzése, ahol ez a folyamat korábban játszódtott le, arra enged következtetni, hogy elhúzódó jelenséggel kell számolni, és a fejlődés fókuszpontja mind jobban távolodik a városközponttól. Áttekintettem a települési folyamatokat, és összevetettem a hazai közigazgatási rendszerrel, annak finanszírozási, ellátási vonatkozásaival. Arra voltam kíváncsi, hogy analitikus úton mi állapítható meg a települési folyamatok és a közigazgatási rendszer, a településfinanszírozás és a helyi feladatellátás kölcsönhatásáról. A közvetlen, empirikus eredményeken túllépve kísérletet tettem arra, hogy ezeket a közigazgatási rendszer, a finanszírozás és helyi feladatellátás jövőjével kapcsolatos következtetésekre fordítsam le.

1. AZ ELMÉLETI KERET

A „történeti elmélet” a települési rendszer (városok) fejlődését, a városmag, a városkörnyék (együttesen **funkcionális városi térség** röviden FVT) és környezetük növekedését, mint váltakozó fejlődési gócek történetét írja le. E paradigmarendszerben a **szuburbanizáció** olyan szakaszként jelenik meg, ahol a városkörnyék fejlődik a leggyorsabban. Egy másik eleméleti keretben a jelenséget, mint az egységes városi térben kialakuló funkcionális (!) munkamegosztást kell felfogni. Ebben a tekintetben a közigazgatási határoknak nincs jelentőségük, mégis ez az a kontextus, ahol a dolgozat harmadik fontos fogalma (a szuburbanizáció és a FVT mellett), a **spill over hatás** (a település határain „túlcsorduló” szolgáltatás), mint egyfajta települések közötti (közigazgatási határon átnyúló!) ellátási tér értelmet nyer. Valójában mindkét elméleti keret fontos elemekkel gazdagítja a gondolkodást, de nagyon sok kérdést vet fel. A városfejlődés-elméletek, ezen belül pedig a szuburbanizáció elmélete jól magyarázza a jelenlegi hazai, Budapest környéki folyamatokat. A „történeti elméletet” és a szuburbanizáció fogalmát rengeteg kritika éri, de az időbeliség dimenziója és a vándorlás ténye e keretben nyer értelmet, és ezen alaptényezők bevezetéséhez képest talán mellékes, hogy más sémát kellene felrajzolni, ha nem 3-500 évre, hanem mintegy 2-10 évre visszamenőleg próbálnánk egy olyan város fejlődését felrajzolni, mint Budapest. Hasonlóan kiemelkedő fontosságúnak tartom a funkciók települési határoktól független eloszlásának gondolatát, függetlenül minden egyéb ráakódott sallangtól, illetve attól, hogy eredendően eltekint a települési határok lététől, és egyfajta hipotetikus emberi településről gondolkodik. Az is látszik, hogy legalábbis mára a két, látszólag gyökeresen eltérő elmélet közös elemeket hordoz, egymásra is építkezik. Ezt mutatja az is, hogy az FVT fogalmát a „történeti elméletből” kölcsönöztük, holott tartalmi és fogalmi szempontból is jobban illik a „funkcionális elméletbe”. Az elméleti keret meghatározása azért fontos, mert segít pontosabban megérteni a jelenlegi folyamatokat, és támpontokat nyújt a jövőbeli alakulásukkal kapcsolatban is. A szuburbanizációs jelenség felerősíti, de nem létrehozza a településeknek (elsősorban a városoknak)

a közigazgatási határaitól túlnyúló szolgáltatásának problémakörét. Azonban éppen a probléma elmérgesedésének a lehetősége teszi, teheti szükségessé a gyors beavatkozást.

2. A JELENSÉG: VÁNDORLÁSOK ÉS SZUBURBANIZÁCIÓ

Az 1990-es évtizedre Magyarországon már **általánosnak mondható egy szélesebb értelemben vett szuburbanizációs folyamat**. Láthattuk, hogy a XX. század végén az ország nagyobb városai körüli települések növekedésnek indultak, miközben a városok népessége az országos átlagot meghaladó mértékben csökkent. Kimutattam, hogy minél nagyobb városi kategóriáról van szó, a folyamat annál gyorsabb (2. tábla 25. oldal). A rendelkezésre álló adatok alapján az az elképzelés látszik megerősödni, hogy átértékelődött a főváros és valószínűleg más nagy- és közepes városok lakófunkciója és így migrációs célpont volta is. Ez természetszerűleg hatással van a falvak képére és fogalmára is. Az érintett városkörnyéki települések átalakulnak, mind kevésbé hasonlítanak a többnyire a rendszerváltás vesztesei közé tartozó falvakra. Víziószerűen megfogalmazva egy olyan Magyarország képe rajzolódik ki, ahol **a nagyobb városok, dinamikus térségek eltérő területei igénnyel rendelkező funkciók** (kereskedelmi központ, különböző jellegű lakófunkciók, raktárak és logisztikai központok, ipari övezetek) mind, mind megtalálják a saját helyüket. Ezzel szemben az ország fejlődési gócponttal nem rendelkező, köztes területei pedig elnéptelenednek. Ennek már ma is vannak nyomai (6. ábra 27. oldal). A hazai és európai támogatásokat felhasználó területfejlesztési programok egyik fontos feladata lehet e jelenség káros vonatkozásainak fékezése, visszaszorítása. A XX. század végi Magyarország szuburbanizációs folyamatai a korábbi időszakokénál sokkal inkább hasonlítanak az amerikai, „klasszikus” szuburbanizációra. Meghatározóvá vált a dinamikusabb társadalmi csoportokhoz tartozó, módosabb rétegek kiköltözése az agglomerációba. Fennmaradtak természetszerűleg azok a jellegzetességek is, amelyek megkülönböztetik a hazai szuburbanizációs folyamatokat: továbbra sem csupán a módosabb középosztálybeliek, hanem bizonyos szegényebb rétegek is tömegesen költöznek ki, így enyhítve megélhetési és lakásterheiken, esetleg jobb lakás- és életkörülményeket teremtve¹³³.

A budapesti térség fejlődésében ez a szuburbanizációs jelenség már a XIX. század közepének gazdasági fellendülése, a város fejlődése és az infrastruktúra fejlesztésének ütemei közötti különbség, illetve a gyors fejlődés következtében fellépő ingatlanár-robbanás hatására megjelent. A város körüli gyűrű fejlődésének első szakasza az 1949-es törvénnyel¹³⁴ zárul, amely az akkori agglomeráció nagyobb részének a városhoz csatolásáról döntött. A második szakasz rögtön ezután kezdődött, valójában az 1960-70-es években vált erősebbé, és a gazdasági rendszerváltás (ebben az értelemben már az 1980-as évek közepétől elkezdődött a folyamat) nyomán erősödött fel.

A Budapest körüli folyamatok, amelyeket a dolgozat részletesebben tárgyal, meglehetősen intenzívek voltak az 1990-es évtized elején, lelassultak az évtized közepén, de az évtized végére ismét felgyorsultak. E jelenség minden bizonnyal összefügg a rendszerváltás kapcsán bekövetkezett társadalmi-gazdasági átalakulással, mégis szinte érintetlenül hagyta a régió fővároson kívüli területének (Pest megyének) az ország fennmaradó részével fennálló migrációs kapcsolatait. Láthattuk, hogy komoly különbségek vannak a megye egyes részei között.

A migrációs adatok az 1990-es évtized vonatkozásában sokkal inkább szólnak Budapest szerepének változásáról, mint egy olyan átfogó folyamatról, amelyen belül Pest megye helye, illetve annak változása valamilyen módon összefüggne Budapesttel. Ez utóbbi fokozatosan megszűnik kitüntetett

¹³³ Ez a jelenség semmiképpen sem tekinthető hazai sajátosságnak, hiszen például Franciaországban is a „külváros” sok esetben kimondottan a leszakadó rétegek lakóhelye, amely sajátos szociális programok indítását igényli. Ez lényegesen különbözik a hazai körülmények között megfigyelt jelenségtől, mindamellett jól mutatja, hogy az általánosan kialakult képhez képest mindenképpen összetettebb folyamatot takar a szuburbanizáció fogalma, mind a népesség mozgásának kiinduló és célterületei, mind a vándorló népességcsoportok tekintetében.

¹³⁴ Budapest főváros területének új megállapításáról szóló XXVI. törvény, 1949.



migrációs célpont lenni, de ezt a helyet nem veszi át Pest megye. A budapesti térség egészének vonatkozásában ugyanakkor Pest megye stabil befogadó, miközben népesség kibocsátása alig változik egy évtized alatt. **Amennyiben tehát a migrációs trendek felül közelítjük meg a szuburbanizációs folyamatot, akkor azt csupán Budapest és Pest megye kapcsolatában lehet érzékelni, Budapest és az FVT egészének országos szerepe csökken vagy stagnál.**¹³⁵ Figyelembe kell venni azt a tényt is, hogy Pest megye esetében a fajlagos, egy főre számított ki- és bevándorlási értékek egyaránt magasak, és így valójában az a kérdés, hogy a megye meg tudja-e tartani a lakosságát.

Mára általánosan elfogadottnak mondható, hogy a rendszerváltást követően felgyorsuló szuburbanizációs folyamatok mögött alapvetően két ok húzódik meg. Az egyik a bérlet-privatizáció, amely a főváros lakosságának nagyon olcsón egy viszonylag jelentős vagyont juttatott. Saját vizsgálataim¹³⁶ nem támasztják alá a gyors és robbanásszerű újraértékesítésre vonatkozó becsléseket, de a főváros lakáspiacán mégis nagyon jelentős arányt értek el a volt bérletlakások. A legjobban azok jártak, akik gyorsan, már az 1990-es évek legelején, vagy még korábban megvásárolhatták belvárosi, központi helyen lévő lakásukat. Ebben az időszakban, az akut irodahiány következtében tetemes haszonra tehettek szert. A későbbiekben azonban egyre jobban meg kellett gondolni, hogy mit lehet venni a fogyatkozó nyereségből. Az agglomerációs telekkinálatba is beavatkozott a rendszerváltás: a kárpótlás formájában. Ez jobban elhúzódott, mint a bérlet-privatizáció, amely már előbb lecsengett, és több is volt a gond a kárpótlási földekkel. A mezőgazdasági művelésre szánt földeket át kellett minősíteni, ami viszont jelentős befektetést tett előzetesen szükségessé: az infrastrukturális hálózatok kiépítését.

1. A főváros szívóerejének radikális csökkenése egy olyan időszakban következett be, amikor a területi egyenlőtlenségek kiéleződtek (a munkanélküliség bizonyos térségekben a fővárosinak közel négyszerese volt). A magyarázata pedig csak a munkásszállók bezárása, illetve az lehet, hogy a fővárosban kevésbé meggyökeresedett emberek kerültek először az utcára, akik visszavándorolva eredeti lakóhelyeikre, ott rontották a munkanélküliségi rátát, vagyis a főváros kiemelkedően jó mutatói, a szerkezetváltás szinte észrevétlen elviselése mögött a probléma exportja húzódik meg.

Adódik ugyanakkor a kérdés, hogy milyen változás fog bekövetkezni, lesz-e változás a térség demográfiai folyamataiban az új gazdasági növekedési szakasz hatására.

2. 1997-től kezdődően a Fővárosi Önkormányzat vezetésében többé-kevésbé tudatosodott a szuburbanizációs folyamat, és ezzel szemben részben aktív (rehabilitáció, minőségi lakások kialakítása), részben passzív (a bevezető utak szélesítésének elhanyagolása, a fizető parkolási rendszer bevezetése) eszközökkel védekeztek. Az 1999-re kimutatott 16 és fél ezres és a 2000-es 17 és fél ezret meghaladó népességvesztés Pest megyével szemben ezen eszközök hatástalanságát, vagy ellentmondásosságát mutatja.

Az aktív várospolitikai eszközök sok esetben a város laksűrűségének csökkentése, egy élhetőbb város kialakításának irányába hatnak, olyan város lehet a cél, amely a magasabb státusú rétegek számára az agglomerációval konkurálva, nagyobb, komfortosabb teret képes kínálni.

Kérdés tehát, hogy minek kell a város- vagy településpolitikai céljának lennie a fővárosban,

¹³⁵ Anélkül, hogy túlzottan el kívánnék kalandozni, figyelembe kell venni, hogy a rendszerváltást követő időszak egy rendkívül komoly gazdasági átalakulással járt, amely a munkahelyek nagyszámú megszűnését jelentette. Általánosan is igaz, hogy első helyen a nagy távolságból ingázók veszítették el állásaikat, ez mindenképpen csökkenthette a térség vonzerejét. Látni kell azonban azt is, hogy az évtized közepére a budapesti munkanélküliség fele-harmada volt az országos átlagnak, ami visszaállíthatta volna a főváros vonzerejét. E jelenség mélyebb elemzése messze van a dolgozat tényleges tárgyától, de komoly figyelmet érdemelne.

¹³⁶ A Városkutatás Kft.-ben 1995-ben készült Bérlet-Privatizációs Panelvizsgálatról van szó. A számítások részletesen lettek publikálva „A lakásszektor működése Magyarországon 1990-1995” című tanulmányban [Hegedüs-Tosics 1995.].

illetve a budapesti térség más települései esetében: a növekedés (népességben, gazdaságban), vagy a körülmények minőségének javítása akár a növekedés fékezése árán is

Míg az ország más nagyvárosai körül növekvő gyűrűről és az oda kiköltöző népesség összetételéről keveset tudunk¹³⁷, Budapest esetében határozottan megállapítható, és ezt mind saját eredményeim, mind más kutatók eredményei egybehangzóan megerősítik, hogy a gyűrű különböző szektoraiba eltérő jellemzőkkel rendelkező népesség költözik, általában a szomszédos budapesti területekről. Ennek megfelelően a budapesti agglomeráció bizonyos szektorai az amerikai szakirodalomban használatos értelemben is szuburbán településeknek nevezhetőek. A rendelkezésre álló adatok egyértelműen tanúsítják, hogy az agglomerációba beköltöző népesség összességében, társadalmi-demográfiai mutatói alapján más csoportoknál dinamikusabb, jobb jövedelmi-vagyoni helyzettel rendelkező rétegekből kerül ki¹³⁸. Vizsgálati adatokkal bizonyítottam, hogy az agglomeráció lakosai, és ezen belül kiemelkedő módon a frissen (néhány éven belül) kiköltözöttek megosztják életvitelüket lakóhelyük és Budapest között.

Ma az agglomeráció bizonyos települései egyértelműen célterületeivé váltak a jobb anyagi helyzetű réteg kiáramlásának, és ezeken a területeken a lakás- és telekárak más rétegek számára már nem megfizethetőek. Az agglomeráció nyugati szektorában lakók jövedelmének mértéke 1999-re utolérte a budapesti népesség jövedelmének átlagát. E mögött a változás mögött bizonyíthatóan a kiköltözők magas jövedelmének hatása figyelhető meg. Az adatok azt is egyértelműen bizonyították, hogy más agglomerációs övezetekre nem feltétlenül jellemző a jövedelmek ilyen jelentős növekedése. A déli szektorban például, amely szintén kiemelkedő vándorlási mutatókkal rendelkezik, a növekedés alig haladta meg a Pest megyei átlagot, a délkeletiben pedig a felét sem érte el. Az agglomeráció lakói, és különösen a kiköltözők megosztott életformát folytatnak, jelentős arányban a fővárosban dolgoznak és ott vesznek igénybe (köz)szolgáltatásokat (vö. „Milyen információkkal rendelkezünk az agglomerációba kiköltözőkről?” című fejezet a 61. oldalon a Szonda-KTM vizsgálat alapján).

Fishman [R.Fishman, 1996.] a szuburbia kifejezésből kizárja az ipar és minden olyan gazdasági tevékenység fogalmát, amely nem közvetlenül a lakossági fogyasztáshoz kapcsolódik, mások nem szokták ennyire szűkre szabni a fogalmat. Az empirikus vizsgálatban én is ezt az utat jártam, de nem emeltem elméleti szintre az adatgyűjtés és –feldolgozás módszertani nehézségeiből eredő szükséglet. Könnyen belátható ugyanis, hogy a folyamat lényege, de a számunkra kiemelt jelentőséggel bíró önkormányzatok döntései sem érthetőek meg, ha kizárólag a lakossági vándorlások hatásaira vagyunk tekintettel, és legalább időről-időre nem vetjük fel a gazdasági folyamatokkal kapcsolatos kérdéseket. A nyugati agglomerációs övezetnek az előzőekben említett pezsgése például csak részben köszönhető a lakossági kiköltözéseknek. Ez a térség a főváros „nyugati kapuja”, itt érkeznek be a legfontosabb autópályák és vasútvonalak. Ide települtek az első óriás bevásárlóközpontok (METRO, CORA, AUCHAN, TESCO, stb.), és e térségben a legburjánzóbbak a vállalkozások is¹³⁹. Figyelemre méltó az a fejlődés is, amely az M0-ás autótútbizonyos szakaszai mentén, illetve az M3-as és M5-ös autópályák bevezető szakaszainál ment végbe.

¹³⁷ E témában is születtek ugyanakkor fontos munkák: pl. Rechnitzer János szerkesztette kötet 1985-ből, amely általános és konkrét településekre vonatkozó elemzéseket egyaránt tartalmaz [R.J. 1985] vagy Tóth Józsefnek a szolnoki agglomerációra vonatkozó kiadványa [T.J. 1993] és újabban Hardi Tamás cikke [H.T. 2002].

¹³⁸ Sok jel mutat arra, hogy az agglomeráció egyes szektoraiban (pl. Pest megye délkeleti része) éppen a városi társadalom egyes nehezebb helyzetű rétegei telepednek meg, ez azonban az általános képnél nem mond ellent, és a jelen vizsgálat szempontjából, amely a térségek egésze szintjén történik, nem is bír jelentőséggel.

¹³⁹ Budapest esetében csakúgy, mint a legtöbb fejlett világbeli nagyváros esetében megfigyelhető a bevásárlóközpontok koncentrációja a fontosabb bevezető utak mentén. Aki a fejlesztéseket folyamatosan szemmel kíséri, megállapíthatja, hogy annak ellenére, hogy az elmúlt 2-3 évben megindultak a beruházások az M3-as és az M5-ös autópályák bevezető szakaszai mellett is, még 2001 végén elmondható, hogy az M1-M7 melletti, elsősorban Törökbálintot és Budaörsöt érintő térség a legnagyobb ilyen jellegű kereskedelmi-logisztikai központ a főváros térségében.

A gazdasági folyamatok is ellentmondásosak, mert nem lehet nem észrevenni, hogy Budapest Váci útja, amelyet korábban gyárak, ma döntően kereskedelmi létesítmények, bankok öveznek, sokat köszönhet annak, hogy a kisebb termelékenységgű, alacsonyabb profithozammal rendelkező és gyakran környezetszennyező, ipari tevékenységgel foglalkozó vállalkozások az itteni magas értékű ingatlanokban fekvő vagyontukat alacsonyabb értékű agglomerációs telkekre cserélték, ahol általában az adók is kisebbek. Ilyen körülmények között a települések a lakosság és/vagy a vállalkozások betelepülésének ösztönzését is választhatják. Telki és Budajenő évekkel ezelőtt az erőteljes lakossági expanzió mellett tette le voksát, Veresegyháza belterületbe vonta és felparcellázta szinte teljes közigazgatási területét, Budakalász viszont a rendelkezésére álló eszközökkel akadályozni igyekezett a beköltözéseket, de politikai elitje, a lakosság tiltakozása ellenére szívesen fogadta a bevásárlóközpontokat, amelyek enyhítették költségvetési gondjait. Budakeszi önkormányzata az 1990-es évek folyamán gyakorlatilag nem vett tudomást a körülötte zajló szuburbanizációról, majd a 2000-ben elkészült fejlesztési tervében nagyszabású lakóingatlan és vállalkozói beruházások irányába mozdult el. A dolgozat a szuburbanizációnak a tisztán gazdasági vonatkozásait csak említésszerűen érinti.¹⁴⁰

3. SZAKÉRTŐI VÉLEMÉNYEK, HIPOTÉZISEK

1997 óta, amikor fellendült Magyarországon a szuburbanizáció kutatása, nagyon sokan, nagyon sokféle elmélettel rukkoltak elő. A legelemibb megnyilvánulások a „kétmillió” fővárost siratták és siratják a mai napig, nem véve tudomást arról a tényről, hogy a kétmillió főváros helyén létrejött két és fél millió agglomeráció legalább olyan jelentőséget (gazdasági, intellektuális stb.) potenciált jelent, és ugyanazt a helyet biztosítja Budapestnek az európai városi térben, mint a kétmillió népességszám. Bécs és Budapest versengése sem múlhat azon, hogy az 1950-es városbővítést megismételve ismét Budapesthez csatolják-e az agglomerációját, vagy éppen megint felszabdaldják és a külső területek önálló városokként működnek tovább. Talán a legkidolgozottabb és legnagyobb hatást kiváltó hipotézisek, amelyek a témában megfogalmazódtak, azok voltak, amelyek azt állították, hogy azok, akik kiköltöznek a fővárosból, de bejárnak dolgozni és gyerekeiket is Budapesten járatják iskolába, súlyos károkat okoznak a fővárosi polgároknak. Sok szempontból az amerikai városfejlődési forgatókönyvet idézve fel végeredményben annak a rémképével fenyegettek, hogy egy elszegényedő fővárosi lakosság fizeti a magasabb jövedelmű kiköltöző népesség által igénybe vett közszolgáltatásokat [Ladányi J.-Szelényi I., 1997., 1998.].

A szuburbanizáció legalapvetőbb szintje a mikro-szint, vagyis azok az egyének, akik a költözési döntéseket meghozzák, a saját előnyeiket és hátrányaikat összegzik. Akkor érthetjük meg teljes egészében a folyamat eredendő okait, a szuburbanizáció ciklusait, ha azokra az értékekre, pozitív és negatív ösztönzőkre fókuszálunk, amelyek az egyéni döntéseket motiválják. A kollektivizált társadalomból az individualizált társadalomba való átmenetnek akár jel(kép)e, akár kísérő jelensége is lehet, amikor a társasházból az egyének, családok a családi házba vágnak és költöznek. Bár motivációkkal kapcsolatos tényadatokat nem, vagy csak igen felületesen ismerünk, de a környezet minősége („zöld és csend”) valószínűleg fontosabb a kiköltözők számára, mint a „falusi idill”. Nagy valószínűséggel a legfontosabb tényező, amely a város elhagyására kényszeríti a fővárosiakat, az, hogy a rendelkezésükre álló pénzért nem jutnak számukra megfelelő új otthonhoz. Ezt támasztják alá indirekt módon azok a kutatások, amelyek szerint mindenki az eredeti lakóhelyéhez közel, egy tágabb értelemben vett megszokott környezetben kezdi először új otthonát keresni. Az első kiköltöző egyén vagy család számára nem motivációs tényező a kisebb közteher, erről kevesek informálódnak költözés előtt, de amikor rokonok, barátok, ismerősök után költözik valaki, akkor

¹⁴⁰ Valójában a cégek mozgásának vizsgálata a rendelkezésre álló adatokkal átfogó módon, nem esettanulmányyszerűen csak bonyolult módon oldható meg. Lehetőség elsősorban indirekt eszközök alkalmazására van: pl. a cégek számának változása a két térségben. Tudomásom szerint ezzel, a nagyobb vállalkozások telephelyének az agglomerációban való megjelenésével kapcsolatos vizsgálatokat Barta Györgyi és munkatársai végeztek. Barta Györgyi - Beluszky Pál (szerk.): Társadalmi-gazdasági átalakulás a budapesti agglomerációban, Budapest, 1999.

döntő érv lehet. Annak ellenére így van, hogy a kiköltöző egyének, családok költségei inkább nőnek, hiszen a családi ház rezsije magasabb, és a közlekedéssel (időben, távolságban, telefonköltségben és benzinben) végső soron meg kell fizetni az olcsóbb ingatlanárakat. A ki- és beköltözés eldöntésében meghatározó szerepe lehet az egyének legalapvetőbb szerveződési szintjének, a családnak, a családi életciklusnak (életpálya, gyerekek kora stb.), amelyben a mikroközösség éppen megtalálható. Összességében azonban az egyén a kollektívától (erő)forrásokat (tér, idő – csúcsforgalom stb.) von el, és ezt, mint individuum (család) használja fel. Vagyis a szuburbanizáció, amely az individualizáció terméke, tovább erősíti azt. Ilyen formán a szuburbanizáció jelensége a játékelmélethez ismert „legelő dilemma”-ra emlékeztet. [Hankiss E. 1985.]

A nagyobb közösségek (a szuburbanizáció makro-szintje) felelőssége éppen a hosszabbtávú érdekek érvényesülésének ösztönzése lenne. Ez azonban részben a település-önkormányzat rendszer önnön logikája, részben a települések friss szabadság élménye, részben pedig a markáns területi önkormányzat hiánya miatt nem érvényesült. A fővárost megfojtó agglomeráció víziója sok kutató számára a szuburbanizáció legjellemzőbb motívuma, és valóban látványos, ahogy a kistelepülések a főváros közelében gyors ütemben parcelláznak, vagy ahogy alacsonyabb adókulcsokkal magukhoz vonzanak befektetéseket.¹⁴¹ A telekkínálatot, illetve kínálati potenciált részletesen elemzi a PESTTERV, BUVÁTI és az MTA RKK által készített agglomerációs terület-felhasználás felmérés, illetve részben ennek a vizsgálatnak az adatai alapján a Tosics Iván és munkatársai által készített tanulmány [T.I. 1998.]. Az idézett munkák [Barta Gy.-Beluszky P., 1999.] fényében úgy tűnik, a vállalkozások kitelepülése egyelőre nem okoz komoly problémát a fővárosnak, inkább csak a külső kerületek számolnak be olyan jelenségekről, hogy egy-egy beruházó azonos feltételek mellett, de az egységesen magas fővárosi iparüzési adó miatt az agglomerációt választotta telephelynek. Bár kevesebb szó esik róla, de a főváros is képes hasznot húzni a kitelepülésekből: a „jobb” munkahelyek továbbra is a fővárosban telepednek meg (a központi hely jelentősége folytán¹⁴²); a legmagasabb státusú lakosságot vonzó legdrágább lakások is egyelőre a fővárosban épülnek (budai luxusingatlanok). Eközben az aktívan környezetkárosító ipar, az árak és költségek növekedése miatt, elmenekült Budapestről¹⁴³; és a főváros hulladékát is a város határán kívül rakják le. Dick Netzer az amerikai példán, az agglomeráció településeinek szemszögéből elemzi a folyamatot, amelyben a települések számára a bevándorlás jelentős gondokat is okoz mindenekelőtt a közszolgáltatások kiépítése, üzemeltetése, illetve az ezekhez szükséges források megteremtése szempontjából [D.N. 1974.]. Mindezért a főváros környezeti állapotának romlásával (a környező zöldgyűrű felszabdálása, felparcellázása), közlekedési káosszal, stb. fizet. Vagyis az önkormányzatok, különböző önkormányzati szintek elsősorban egymással, bizonyos esetekben a központi kormányzattal versengenek, gondolkodásukban inkább a kézzelfogható dolgokra építenek (mint be- és/vagy kiköltözők száma, új beruházások), ritkán és kevesen végeznek előrejelzéseket vagy próbálják megoldani a felmerült problémákat programszerűen, vagyis átfogó módon, a kezelés módjának hatásait is felmérve.

Valójában ezek az elméletek többségében szakértői megérzések, hipotézisek voltak, kevés műhelyben folyt empirikus munka. Ilyen talán az MTA Földrajztudományi Intézete, a BUVÁTI, illetve utódszervezete, a Pestterv Kft., a Városkutató Kft., és mindenekelőtt a már többször idézett

¹⁴¹ 2003-ban a szuburbanizációs fejlődés mértéke és a települési individualizmus káros következményei már nem csupán a főváros és az agglomeráció, hanem az agglomerációs települések egymás közti viszonyában is nyílt és komoly konfliktusokhoz vezetett (lásd Telki és Budajenő közötti vita az élővizek elszennyeződéséről).

¹⁴² A Párizs határában megaberuházként létrehozott la Défense negyed példája azt bizonyítja, hogy ez az „axióma” is cáfolható. Semmiképpen sem tartanám azonban helyesnek, ha a diagnózist nem általánosabb érvényű megoldások felvázolása, hanem „elkövetők” és „áldozatok” megnevezése követné.

¹⁴³ A Váci út nagy üzemei közül utolsóként a Perion akkumulátorgyár költözött ki az agglomeráció északi – északkeleti külső határára.

KTM-Szonda vizsgálat, amely a legteljesebb és a legnagyobb elemszámú felvétel volt.¹⁴⁴ Ezek a vizsgálatok is többségében a lakossági attitűdöket vizsgálták, egy kisebb részük során önkormányzati interjúk, speciális adatfelvételek is készültek, amelyek a helyi politika viselkedésének felmérését szolgálták. A fenti vizsgálatok bizonyos makro-szabályozások hatásait, illetve a kialakult helyzetben a két fontos szereplő, a lakosság és az önkormányzatok reakcióit firtatták. E dolgozat egy lépéssel tovább lépve azt vizsgálta, hogy ténylegesen, vagyis az elérhető adatok fényében miként hat a szuburbanizáció az önkormányzatok gazdálkodására, végső soron pedig a közigazgatási rendszerre. Ilyen szempontból mindenképpen úttörőnek számít az a munka, amelyet a mikroszimulációs modell összeállításával megkezdtem, és amely a szuburbanizációnak legalább a lakossági mozgásokkal kapcsolatos önkormányzati hatásait összegzi, felméri. E szerénytelen szavakat támasztja alá, hogy a vizsgálat korai eredményeinek megjelenését¹⁴⁵ követően több munkában felhasználták azt¹⁴⁶.

4. TELEPÜLÉSI HATÁROK: A KÖZIGAZGATÁSI RENDSZER

A területi közigazgatás, és azon belül az önkormányzati rendszer esetében három fontos elemet különítettünk el (jogi rendszer, finanszírozás és helyi feladatellátás). A közigazgatási rendszernek ezek az elemei eltérő, olykor ellentétes hatásokat is eredményezhetnek. A jelenleg hatályos magyar önkormányzati rendszer, amely az 1990-es önkormányzati törvény (LXV./1990.) nyomán alakult ki, széles körben érvényesíti a szubszidiaritás elvét: a helyi feladatok ellátásáért a lehető legszélesebb körben a települési önkormányzatok lettek felelősek. Pálné Kovács Ilona úgy fogalmaz, hogy az 1990-ben kialakított rendszer a demokrácia elemi jogosítványait, az önkormányzatiságot a lehető legalacsonyabb szintre, a helyi közösség, végső soron pedig a település szintjére helyezte [Pálné.K.I. 1999.]. Egyes szolgáltatások (pl. középfokú oktatás) esetében az önkormányzatok önként dönthetnek arról, hogy maguk végzik vagy átadják a feladatot a megyének. A hatályos önkormányzati rendszer három olyan ellentmondásos pontjára szeretném az olvasó figyelmét felhívni, amelyek alapvető problémák forrásai, bizonyos aspektusaikban a demokratikus átmenetet kérdőjelezhetik meg: a település-önkormányzat tabuja, a településfinanszírozás szerkezete és a helyi szolgáltatásokkal kapcsolatos előírások. Ezek számomra azt tükrözik, hogy miként hatnak a magyar közigazgatási rendszerben a rendszerváltás előtti évek gyakorlatai, megszokásai és vágyai. Amíg nem sikerül túllépni rajtuk, az új rendszer instabil marad, az önkormányzatok kiszolgáltatottak lesznek a központi kormányzatnak.

A „település-önkormányzat” axiómának három súlyos következménye van: a középszint elgyengítése, valamint az, hogy méretétől és lehetőségeitől függetlenül azonos funkciókat lát el minden önkormányzat, és a harmadik a pénzügyi paternalizmus. A település-önkormányzat tabuja elsőként a közigazgatási középszint hiányát, gyengeségét jelenti. A megye-probléma már 1991-től folyamatosan jelen van a közgondolkodásban (vö. pl. Agg Z. 1994.). Véleményem szerint az önkormányzati törvény megalkotói a települési autonómia védelmében rajzolták meg a jelenlegi erőviszonyokat, és nem számoltak vele, hogy a települések „kihívója” demokratikus körülmények között sem csak a megye, de a központi hatalom is lehet. Pálné Kovács Ilona amellet, hogy elismerte, az önkormányzati törvény évszázados mellőzöttségük után először adott elégtételt a településeknek, ugyanakkor azt is megállapította, hogy az elv merev, végiggondolatlan alkalmazása sok kárt okozott. [P.K.I. 2001.a, p. 11.] Az történt tehát, hogy 1990-et követően a demokratikus

¹⁴⁴ Azóta számos kutató műhely, cég és szervezet foglalkozik a Budapest környéki szuburbanizációs kérdésekkel. A teljesség igénye nélkül: bekapcsolódott az MTA RKK, a Magyar Urbanisztika Társaság és a Magyar Szociológia Társaság, valamint a Quo Vadis tanácsadó, amely az Urbanissimus Klubon keresztül rendszeres fórumokat szervez, hogy csak a legjelentősebbeket soroljam fel.

¹⁴⁵ K.R.: A szuburbanizáció hatása az önkormányzatokra, Földrajzi Értesítő, 1999. 1-2. füzet, pp. 59-81.

¹⁴⁶ Ilyen munkák voltak: pl. Tosics Iván (szerk.): A szuburbanizációs tendenciák és területfejlesztési stratégiák Budapesten és az agglomerációban, Városkutatás Kft., Budapest, 1998., amely munka számára összefoglalót készítettem, illetve Timár Judit - Váradi Mónika Mária: A szuburbanizáció egyenlőtlen fejlődése az 1990-es évek Magyarországon, In: Horváth Gyula – Rechnitzer János: Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón, MTA RKK, Pécs, 2000, valamint Tózsza István: A „káros” urbanizáció, Tér és Társadalom, 2002/1, pp.1-16.

államhatalom a központi igazgatás dekoncentrált szervein keresztül periodikusan próbálta átvenni az önkormányzati középszint helyét, és betölteni a saját működését zavaró űrt, pl. betöltötte volna a területi koordinációs feladatokat. A „település-önkormányzat” axiómának a közigazgatási középszintre gyakorolt hatásait például az 1994-98 közötti kormányzati ciklus alatt két kiemelkedően fontos törvénnyel (az önkormányzati törvény módosítása és a területfejlesztési törvény), valamint a közigazgatási űr miatt elszaporodott dekoncentrált szervezetek számának csökkentésével, működésük racionalizálásával próbálták korrigálni. 1994-ben az önkormányzati törvény módosítása az eredeti, az 1990-es törvényben meghatározottnál némileg erősebb területi szintet, megyét definiált, amelynek élére immár közvetlenül választott testület került, és saját forráshoz jutott, az illetékekhez. Ezáltal jött létre az európai értelemben is önkormányzatisággal rendelkező közigazgatási középszint. A jövő azonban nagy valószínűséggel már nem a megyei, hanem a regionális szinten szerveződő önkormányzati középszinté [BM IDEA munkacsoport 2003.b]. Erre utal az a fejlődési folyamat, amely a területfejlesztési törvénnyel [XXI./1996.] jelent meg a magyar jogrendszerben, nem utolsósorban az európai támogatási rendszernek való megfelelés céljából. A regionális önkormányzatok távolabb lesznek a települési önkormányzatoktól, mint a megyék, és közelebb lesznek a kormányzati szinthez, ami azt jelentheti, hogy az önkormányzati jogosítványokat talán kevésbé kell tőlük féltetni.

A település-önkormányzat tabuból következő kiszolgáltatottság kihat a finanszírozás kérdésére, és ezzel szoros összefüggésben van a helyi közszolgáltatások fenntartásának kérdése. Ez utóbbi a helyi önkormányzatiság egyik legfontosabb rekvizituma. Összességében azonban a kistélepülések alig-alig képesek megfelelni az ellátás feltételeinek, gyakorlatilag roskadoznak a helyi közszolgáltatások súlya alatt. A finanszírozásuk is nehezen megoldható, hiszen a kisebb közösségek számára gyakran csupán fajlagosan drágábban biztosíthatóak egyes közszolgáltatások. Végső soron a minden településen kialakítandó közszolgáltatások rendszerét így nem azok fizetik, akik kényelmesebben jutnak e szolgáltatásokhoz, hanem az ország teljes lakossága. Valójában azonban a politika is felismerte a változtatás szükségességét, és a rendszer lényegének látszólagos érintetlenül hagyása mellett megpróbálta elvégezni annak finomhangolását. Már az 1990-es évek első harmadának végére önkormányzatok pénzügyi támogatása egyre határozottabban az intézmények ellátottai és egyre kevésbé az állandó népesség száma szerint jártak. Ezzel párhuzamosan a közösen üzemeltetett intézmények, az „átvállalt” ellátottak kiegészítő forintokat kezdtek érni. Ezek az intézkedések oda vezettek, hogy az 1990-es évek második felére az önkormányzati intézmények fenntartásával, működtetésével kapcsolatosan az 1990-es évtized elején fővárosi és országos adatok feldolgozásával (Illés I., 1994, Hegedüs J., 1993) feltárt problémák egyre kevesebb gondot okoztak. 1990 és 2002 között részben természetes folyamatok (a városokkal szembeni kistélepülési fenntartások felerősödése elsősorban a városkörnyéken, majd ennek enyhülése, az egymásra utaltság érzésének megjelenése, tudatosodása), részben az együttműködést erősítő központi költségvetési támogatási ösztönzők (speciális normatívák, körjegyzőségek, térségi feladatellátás támogatása), illetve a területfejlesztési törvény nyomán létrejövő intézmények (kistérségi, megyei, regionális fejlesztési tanácsok) megteremthették a személyes találkozást, a párbeszéd esélyét. 1999-ben kormányzati szinten is megtették az első lépéseket az önkormányzati rendszer hatékony átszervezése érdekében. Nagy valószínűséggel a reform politikai árából való félelem, a saját táborból várható negatív visszhang tehető felelőssé azért, hogy ezek az erőfeszítések szinte csak egy szűk szakmai körön belül voltak ismertek, illetve, hogy a koncepcióalkotást és információgyűjtést az intézkedések elmaradása követte. Az 1052/1999-es Kormányhatározat rendelkezett a települési funkciók áttekintéséről, a városi-, térségi feladatellátás erősítése esélyeinek vizsgálatáról. Annak ellenére azonban, hogy a szándék már 1999-ben is megvolt, a jelek szerint 2002-ben még mindig a pártpolitikai csatározások és érdekek áldozatává vált a „hatékony önkormányzati szint” koncepciója, jóllehet az is csak ködösen utalt a közigazgatási reform és a települési funkciók rendezésének szükségességére. Márpedig politikai kompromisszum nélkül nem lehet kétharmados törvényeket (az önkormányzati törvényt) megváltoztatni.

Ez gyakorlatilag átvezet a következő kérdés, *a település-finanszírozás szerkezetének problémájára*. Amikor decentralizált, demokratikus intézményrendszert jelentős mértékben központi források tartanak fenn, ezek korlátozzák a települési autonómiát. Különösen akkor, ha a központi források mértékéről, a támogatások aktuális formáiról évről évre, meghatározó részben a központi költségvetés elfogadásakor, a kormányzati finanszírozás szükségleteinek és politikai céljainak megfelelően, ráadásul a helyi költségvetés-készítéssel párhuzamosan döntenek. A finanszírozási probléma másik olvasata azonban az, hogy miközben az állam látszólag védi a helyi lakosságot a közösségi szolgáltatások fenntartásának költségeitől, előzetesen elvonja a lakossági és vállalkozói jövedelmeket (magához vonja az adóbázis jelentős részét, miközben csupán kisebb részét hagyja helyben), és a „ki tudja mire költekező” önkormányzatok helyett saját „bölcssége” alapján rendelkezik e források elosztásáról, felhasználásának szabadságáról. Így azonban a szolgáltatások használói nem érzik a finanszírozhatóság korlátját, és csorbul a közvetlen felelősségre vonhatóság. Elegendő elesettségükre hivatkozva újabb forrásokért a kormányzathoz fordulniuk: az ilyen önkormányzatiságot nehéz nagykorúnak tekinteni. Ez a finanszírozási rendszer paternalizmusa.

Az 1990-es évtized a központi felelősségvállalás csökkenését és célzottabbá válását hozta. Ebben az átalakulásban megfigyelhető néhány olyan tendencia, amelynek érvényesülése mindenképpen egy XX. század végi, XXI. század elejei értelemben vett liberális piacgazdaság kialakulása fele mutat. Ezt hívja Robert Bennett¹⁴⁷ és más szakértő poszt-jóléti államnak. Az állam fokozatosan visszavonul a gazdaságból és a szociális ellátó rendszerekből, és visszavonul az önkormányzati finanszírozásból is. Ennek alapján egy sokszereplős ellátórendszer alakulna ki, amelyben az önkormányzat csak egy a szolgáltatók közül. Ez természetszerűleg a fogyasztók nagyobb szerepvállalását kell, hogy jelentse az igénybe vett közszolgáltatások finanszírozásában, valamint egy világos elveken alapuló, átlátható, célzott támogatási rendszert. A folyamat jól érzékelhető a hazai önkormányzati finanszírozásban az elmúlt évtized adatainak elemzésekor is. Két fontos, többé-kevésbé új szerepet kapnak az önkormányzatok számára juttatott kormányzati és egyéb államháztartásból származó pénzek: a központi költségvetés prioritásai érvényesítésének ösztönzése, illetve a települések közötti egyenlőtlenségek csökkentése. Az állami szerepvállalás a helyi feladatok finanszírozásában, bár csökkenést mutat, a mai napig számottevő maradt. Az űrt, amelyet a központi források csökkenése hagy maga után, a helyi forrásokból (helyi adóbevételek, stb.) kellene fedezniük az önkormányzatoknak. Adva voltak ugyan az önkormányzatok számára azok a törvényi feltételek, amelyek lehetővé tették volna, hogy saját forrásból, helyi adóból pótolják a kieső bevételeiket, ez mégis csak részlegesen és nagy területi különbségekkel sikerült. A vizsgált budapesti térségben, például 1999-ben Budapesten, 2001-es árakon számítva 56 ezer Ft, míg Pest megyében 19 ezer Ft volt az egy főre jutó helyi adóbevétel, tehát Budapest önkormányzatai esetében 22%-ot ért a helyi adók aránya, ugyanez Pest megyében csak 13% volt (22. tábla 73. oldal). Az okoktól függetlenül kijelenthető, hogy összességében az önkormányzati rendszer kiszolgáltatott a központi kormányzati akaratnak. A pénzügyi rendszerben tehát inkább egy „optimális” egyensúlyi állapot megtalálása lehet a cél, amely a központi elvonások csökkentése mellett a minimálisan szükséges, hatékony támogatások kiépülését és egyúttal az állam további visszahúzódását, az újraelosztás szintjeinek újragondolását, bizonyos elemeinek a közeli jövőben kialakításra kerülő térségi önkormányzathoz való telepítését jelenti. Mindezek a gondolatok megegyeznek azokkal a megállapításokkal, amelyeket Várfalvi István¹⁴⁸ [V.I. 2001] is kiemelt: az igény a központi források növelése iránt; a helyi források költségvetési aránya növelésének szükségessége és az ezekben kódolt jelentős (akár 100-szoros [V.I., 2001 187.o.]) egyenlőtlenségek, illetve azok kompenzálásának szükségessége; a települési feladatellátás differenciálatlanságának tarthatatlansága.

¹⁴⁷ Bennett, R., 1999.

¹⁴⁸ Várfalvi István véleményének azért biztosítunk különleges helyet, mert miközben a szerzők többsége jól-rosszul megalapozott elméleti véleményeket képvisel, ő a Pénzügyminisztériumban az önkormányzati finanszírozásért felelős vezetőként jelentős hatással lehetett a folyamatok alakulására, és másoknál jobban ismerheti azt a mozgásteret, amely bármiféle változ(tat)ásnak, reformnak határt szab.

A *helyi feladatellátás ellentmondásai* nagyjából megfelelnek a fentebbi tapasztalatoknak. A széleskörű helyi autonómiát korlátozzák a központi törvények által előírt feladat-ellátási normák. Ezek a normák azonban nem egyfajta nemzeti minimumra törekszenek, hanem nagyon gyakran az a céljuk, hogy az ágazatra szánt forrásokat benntartsák az ágazatban, biztosítsák azok jövőbeli növekedését, vagy éppen akadályozzák a leépítését (intézmények bezárását, dolgozók elbocsátását, vagy újabb beruházásokat, pl. a korábbiaknál lényegesen szigorúbb minőségi előírásokkal). A fentiek ellenére a központi források csökkenése, a helyi források lassabb növekedése egyes szerzők szerint az önkormányzati rendszer zsugorodását, mások véleménye alapján pedig hatékonyabbá válását eredményezte. Tényszerűen e felszín alatt privatizációt, tehát feladatcsökkenést, költségvetésből kikerülő, társaságokká átalakuló intézményeket, kisserződéseket és más tőkebevonási technikákat, valamint a kieső központi forrásokat nem pótló, de reálértéken is növekvő helyi bevételeket találhatunk. E bevétel- vagy kiadáscsökkenés nem mutat lényeges eltérést az államháztartás egésze vagy a központi költségvetés zsugorodásának mértékétől, az államnak a társadalmi újraelosztásból való kivonulásától.

Pest megye közigazgatási, és közszolgáltatás finanszírozási rendszere nem tér el az ország más megyéjétől, sajátosságai csupán abból a tényből fakadhatnak, hogy közepében egy független közigazgatási egység, Budapest található, amely metropoliszként ezer szállal kötődik a megyéhez, meghatározza a megye és lakói életét. Budapest közigazgatási rendszere, feladatellátási, finanszírozási rendszere, bár az 1990-es évek közepétől teljesen integrálódott az általános önkormányzatokra vonatkozó szabályozásba, számos olyan elemet tartalmaz, amely az egységes város mivoltából, illetve az országban betöltött szerepéből, a „kétmilliós” város súlyából fakad. Ilyen elemek a Fővárosi Önkormányzatnak a fővárosi szintű problémák kezelésében kapott, a megyékét meghaladó jogköre, a forrásmegosztás intézménye, vagy a részben ez utóbbihoz kapcsolódó fővárosi szintű újraelosztás rendszere. E sajátosságok következtében valamelyest nagyobb a főváros pénzügyi, ellátás-finanszírozási, fejlesztési mozgástere, mint Pest megyéé vagy más megyéé, ám még így sem képes a kormányzati akarattal szemben vagy akárcsak kormányzati támogatás nélkül nagyobb művek megvalósítására, amely autonómiájának korlátait is mutatja.

A fentebb ismertetett települési folyamatok, a szuburbanizáció és a települések között megosztott lakossági életvitel jelensége ugyanakkor ütköznek a területi közigazgatási rendszer településekhez kötődő feladatellátásának elvével. A központi hatalom beleszólásának széles lehetőségei, a rendszer paternalizmusa ugyanakkor fékezik az atomizált önkormányzati rendszerben azt a – város és környéke között bekövetkező – nemkívánatos pénzáramlást, amit a lakossági költözések, a szuburbanizáció eredményeznek. A gyakran változó funkció, a nagy számban költöző lakosság, a települési szinten szervezett ellátás mellett a folyamat kihasználatlan ellátó kapacitásokat hagy maga után, és ahol megjelenik, újra kívánja teremte(tt)ni a megszokott közszolgáltatásokat, az urbánus élet komfortját.

5. A SZIMULÁCIÓS SZÁMÍTÁSOK A VIZSGÁLT HATÁSOK MÉRÉSÉRE

A modell-számítások a szuburbanizációs folyamatnak, a város és az azt körülölelő települési gyűrű közötti népességvándorlásnak közvetett és közvetlen hatását vizsgálják az önkormányzatokra. A modell-számítások e hatást az önkormányzati költségvetéseken keresztül mérik, mert a költségvetésben összegződnek a települést érő hatások (gondoljunk például az iparüzési adóra, mint a helyi gazdaság indikátorára, vagy a közszolgáltatások finanszírozására, azok állami és önkormányzati támogatására). A számításokat öt évre, az 1995-99 közötti időszakra végeztük el a budapesti térség két alegysége, a főváros és Pest megye önkormányzatainak külön-külön összesített költségvetési adatain.

Maga az önkormányzati költségvetési modell elkészítése egy komplex feladat volt, amelynek során fokozatosan jutottam el az elvi, elméleti megalapozástól a modell fizikai megvalósításáig, végül pedig a szándékolt számítások elvégzéséig. A modell-számítás elvi megalapozásának fázisában fel

kellett vázolnom az önkormányzati költségvetésnek és a vizsgált hatásoknak azt a sémáját, amelyben a problémát értelmezem, ezekben kellett ugyanakkor kijelölni azt is, hogy a szuburbanizációnak az önkormányzatokra, az önkormányzatok költségvetésére gyakorolt feltételezhető hatásai közül a modell melyekkel foglalkozik és melyekkel nem. Ez volt a probléma szűkítésének vagy konkretizálásnak fázisa. Ezt követte a probléma operacionalizálása, amelynek során az elvi összefüggéseket, megfontolásokat konkrét mutatószámokká fordítottam át, és az ezt követő szakaszban a modellt adatokkal töltöttem fel. A modell adatokkal való feltöltése részben tényleges adatok beszerzését igényelte, részben pedig ezek hiányában olyan egyszerű, helyettesítő számítások elvégzését, amelyek hitelesen pótolják a beszerezhetetlen adatokat. A modellhez szükséges adatok közül a legfontosabbak az önkormányzati költségvetési adatok voltak. Miután rendelkezésemre álltak a megfelelő adatok, belekezdhettem a modell összeállításába. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy a sémá szerűen megállapított összefüggéseket a költségvetési tételek esetében képletformátumú hatásokként kellett beírni. Ezen munka során felülvizsgáltam a teljes modellt, és így a jelenlegi eredményekben bizonyos korábbi publikációkhoz képest kisebb eltérések elképzelhetők. A jelenlegi dolgozat csupán egyetlen forgatókönyvet, a tipikus költözés forgatókönyvét alkalmazza, és ez ezen feltételezések mellett elvégzett számításokat tartalmazza, amely „reális” képet fest a szuburbanizációs hatás-folyamatokról, amit olyan vizsgálati technikákkal egészítettem ki, mint amilyen az érzékenységi vizsgálat, hogy egyes tényezők hatását elkülönülten tudjam elemezni.

Budapesten a szuburbanizációnak a lakossági költözésekből közvetlenül és közvetve eredő elsődleges költségvetési hatása, vagyis a város szuburbanizációs egyenlege a vizsgálat első évében, 1995-ben 2001-es értéken számolva 0,62 Mrd Ft volt és az utolsó évében 1999-ben 0,92 Mrd Ft. A szuburbanizációnak a városra gyakorolt másodlagos hatása, vagyis a bevételi és kiadása hatások abszolút értékének összege 1995-ben 2001-es értéken 3,64 Mrd Ft és 1999-ben 4,59 Mrd Ft. Az elsődleges szuburbanizációs hatás a vizsgált 5 év alatt reálértéken 3,31 Mrd Ft-os veszteség volt, a másodlagos pedig abszolút értékben 2001-es árakon ennek 5 és félszerese, 18,16 Mrd Ft. Pest megyében 1995-ben az önkormányzatok költségvetési egyenlege 0,75 Mrd Ft-tal lett jobb a szuburbanizáció hatására, mint lett volna anélkül. Öt évvel később, 1999-ben a megye településeinek nyeresége reálértéken nem egészen a felére, 0,35 Mrd Ft-ra csökkent. A másodlagos költségvetési hatás azonban összességében e két év viszonylatában is nőtt 3,14 Mrd Ft-ról 3,74 Mrd Ft-ra változott. Öt év alatt a megye települései a mért lakossági mozgások hatására 2,24 Mrd Ft-os egyenlegjavulást könyvelhettek el, és költségvetésüket összességében 15,27 Mrd Ft-nyi szuburbanizációs hatás érte.

Mi következik ezekből a számokból?

- 1.) Pusztán a FVT két altérsege közötti népesség-mozgást tekintve **a főváros egyértelműen vesztese a szuburbanizációnak és Pest megye egyértelműen nyertese.**
- 2.) **Budapest vesztesége növekszik, miközben Pest megye nyeresége csökken.** Ezek a megállapítások nem egyértelműen megfigyelhető trendeken alapulnak, az éves eredmények sokszor nagyon hektikusan mozognak.
 - a. *Valódi trendek megállapításához nem volt elegendő öt év költségvetési adata. Az éves adatok közötti jelentős eltérések oka, hogy nagyon sok paraméter nagyon különböző logika alapján változik.*
 - b. A jelen feltételek mellett megfigyelt összefüggések arra utalnak, hogy **mind a fővárosban, mind annak környékén elhanyagolják az önkormányzatok a lakossági költözések költségvetési hatásait.** Akkor is így van ez, ha az önkormányzatok gondolkodásában megjelent a szuburbanizáció problémája, és

- sok esetben hoznak is olyan döntéseket, amelyekkel a "település javára" kívánják fordítani azt.
- 3.) **A másodlagos hatás növekedése** az összesített szuburbanizációs hatás, vagyis **a vizsgált probléma súlyának növekedését jelzi.**
 - 4.) **Az észlelt probléma nem kezelhető a költségvetés egészének szintjén, kizárólag az egyes költségvetési tételekre gyakorolt, egymástól többé-kevésbé független hatások elemzésével,** az egyes hatások gyengítésére vagy erősítésére kialakított egyedi stratégiák összehangolásával oldható meg.
 - a. Ebből a szempontból érdemes külön figyelmet fordítani **a kiköltözők számára és jövedelmére,** amelyek más mutatóknál gyorsabban, nagyobb hatást képesek kifejteni.
 - b. A többi vizsgált paraméter is arra figyelmeztet, hogy **a város és környéke stratégiájának összehangolása a térség egészének előnyét szolgálhatja,** miközben jelenleg ma a térség egésze szintjén veszteség mutatkozik.
 - 5.) *A modellezés során csak a szuburbanizáció hatásainak egy részét mértük fel, az összkép ezzel ellentétes eredményt is adhat.*

A modellezés eredményeképpen nem csak az vált világossá, amit korábban is tudtunk, hogy a leszűkített értelemben vett szuburbanizációnak az agglomeráció a költségvetési hatások tekintetében is inkább nyertese, a főváros pedig inkább vesztese. Az is nyilvánvalóvá vált, hogy a szuburbanizációs folyamat felgyorsulását követő tizedik évre, az 1990-es évtized végére, **a megye szintjén mért nyereség már nem volt képes kompenzálni a város veszteségét és a térség egésze szintjén is veszteség keletkezett.** Ennek elsődleges, elvi oka mindenképpen az, hogy az önkormányzatok, ahogy más területen is ritkán, a szuburbanizációval kapcsolatosan sem alakítanak ki megfelelő stratégiát, nem működnek együtt a negatív hatások tompítása, a pozitív hatások erősítése érdekében. Konkrét oka pedig az, hogy **a decentralizációs folyamat következtében megkettőződnek a kapacitások. A fővárosban a kevésbé kihasznált közszolgáltatások leépítése csak lassan, magas politikai kockázat mellett történik meg, miközben az agglomerációban növekvő lakossági nyomásra, és részben lakossági részvétel mellett épülnek ki.** A fővárosban a helyi települési szolgáltatások magasabb fokú kiépítettsége nagyobb költségvetést, komolyabb, folyamatos helyi lakossági és vállalkozói részvételt, magasabb helyi adókat is jelent. Ebből az is következik, hogy ahogy urbanizálódnak a megye települései, ahogy egyre szélesebbé válnak a települési szolgáltatások, növekednek a települések fajlagos, lakosságarányos kiadásai, és kényszerülnek bevételeik növelésére a megye önkormányzatai. A kérdés éppen az, ami a dolgozat megírását is motiváló egyik fontos kérdés volt, hogy hol veszi igénybe a szolgáltatásokat a lakosság, mennyiben kényszerítik a szuburbán településeket iskolák, csatornahálózat és utak megépítésére, ki finanszírozza a szolgáltatások kiépítését, és ki azok fenntartását. **Annak oka, hogy nem még drámaibb eredményeket kaptunk, csak az lehet, hogy az önkormányzatok által ellátott feladatok támogatása egyre erősebben kötődik az intézményeket ténylegesen igénybevevőkhöz és egyre kevésbé az állandó lakosság számához.** Ez nagymértékben csökkenti az atomizált önkormányzati rendszer rugalmatlanságának következményeit, nem szünteti meg ugyanakkor a központi finanszírozás deficitjét. A hiányt minden esetben az önkormányzatnak kell kigazdálkodnia. Ez a növekvő urbanizáltság mellett növekvő hiány az, amely mindenképpen csökkenti a megye nyereségét.

A forráshiány, amely a nagyvárosban, de akár egyes agglomerációs településeken is kialakulhat a szuburbanizációs folyamat hatására, a közszolgáltatások üzemeltetésében vagy akár a fejlesztésekben is okozhat fennakadásokat. Budapest az állandó népességénél jóval nagyobb populáció életére van hatással, lát el velük kapcsolatban nap, mint nap közfeladatokat, miközben már az eddigi elemzések is világosan mutatják, hogy ezt legfeljebb részlegesen kompenzálják

központi források. Több országban az állam a fővárost országos funkció alapján is támogatja. Láthattuk, hogy Magyarországon csak az általános mértékű önkormányzati támogatást kapja meg. Az 1990-es évek elején néhány éven keresztül a kormány közvetlenül támogatta a BKV fenntartását, ám az évtized végére az országos mértéket meghaladó adóerő-képessége okán inkább fajlagosan elvontak a várostól az önkormányzati támogatás keretében járó forrásokat. Fel sem merül, hogy az agglomeráció lakossága, amely az ország más lakosainál lényegesen nagyobb, szinte a város lakosaival megegyező mértékben használja a várost, hozzájáruljon annak működtetéséhez, fejlesztéséhez, inkább, ahol tudja, párhuzamosan létrehozza a már létező kapacitásokat, mert minden településnek teljes települési funkció-körrel kell rendelkeznie, hogy egészséges egésznek tekinthesse magát, hogy a választók újraválasszák a helyi politikusokat. Így azonban az **agglomeráció sem egyértelmű nyertese a folyamatnak: óriási fejlesztési kényszer nehezedik a településekre**, hogy urbanizálódjanak, hogy kiépítsék, fejlesszék a közszolgáltatások kapacitásait. A közművek, iskolák, utak stb. létrejötte a kiköltözők számára biztosítja a megszokott urbánus környezetet, ezek *kiépítését elvárják, gyakran hozzá is járulnak a fejlesztésekhez, ám a megvalósult művek, az új intézmények a korábbinál jelentősebb működési terheket, új források előteremtését, végső soron új szerkezetű költségvetést tesznek szükségessé*. Ez gyakran olyan feszültségek forrása lehet, amelyre a települések politikai vezetése nincs felkészülve, kívülről vár segítséget, nem a helyi lakosságtól. A helyi adóztatással kapcsolatos gondok az agglomerációban tehát élesebben vetődnek fel, mint az országban máshol. A párhuzamos kapacitások kiépülése, amely az erőforrások allokációját tekintve pazarlás, a szuburbanizáció egyik alapvető mellékhatása. Miközben azonban a városból a zsúfoltság, rossz környezeti feltételek elől elköltözők a városon kívül a városi kényelem újrateemtésén fáradoznak, paradox módon azt a környezetet rombolják, amelybe igyekeznek, és annak feltételeit javítják, amelyből menekülnek. A zöld, természetes környezetben mesterséges, ember által teremtett környezet épül, a városba vezető utak munkába járaskor és az onnan való hazatéréskor zsúfolttá válnak, több órás dugók alakulhatnak ki, míg a városban a szolgáltatások minősége javul, hiszen azonos kapacitásra kevesebb igénybe vevő jut. Az iskolákban javulhat az oktatás minősége, bár fajlagosan drágábban működnek, lehetőség van a korábban szétválasztott belvárosi bérházak lakásainak újbóli összenyitására, amit egyébként a nyomott árak mellett már magánszemélyek is képesek megtenni, nemcsak nagy volumenű város rehabilitációs programok.

Ezek a gondolatok már átvezetnek a záró fejezetbe, ahol a modell eredményeit megpróbálom szembesíteni a közigazgatási rendszerről szerzett ismereteimmel, és azokat a megoldásokat keresem, hogyan lehet a térség szintjén a települési folyamatokból adódó költségvetési veszteségeket minimalizálni, illetve maximalizálni a nyereséget.

A modellt és a modell alapján kapott eredményt semmiképpen sem szabad véglegesnek tekinteni, folyamatos bővítést igényel új évek adatainak bevonásával és a vizsgált probléma szélesítése által. Egy viszonylag egyszerűbb megközelítést alkalmaztam, amelyet megfelelő adatok birtokában érdemes finomítani, a végső eredmény azonban valószínűleg nem fog már változni.

6. SZEMPONTOK A HELYI FELADATELLÁTÁS REFORMJÁHOZ

Az előzetes elemzések és a modellszámítások arra engednek következtetni, hogy mindent egybevetve a budapesti térség szuburbanizációs folyamatainak elsődleges hatása, egyenlege egyensúly közeli állapotban van. Vannak negatív ugyanakkor jelek is, ilyen a másodlagos, vagy összesített hatás növekedése és az elsődleges hatás trendje vagyis a gyenge bár romló egyenleg. Az is jól látszik a modellszámítások eredményeképpen, hogy miközben olyan tényezőknek, mint a közszolgáltatások igénybevételének a helye, a hatása elmarad az előzetes várakozásoktól, de a kiköltözők jövedelmének hatása viszont kiemelkedően fontosnak bizonyult. Ezt a hatást erősíti más, például az SZJA megosztás kulcsának a jelentősége, illetve a közigazgatási rendszer dinamikájának elemzése során levont következtetés, mely szerint a helyi részvétel a közellátásban minden

bizonyval növekedni fog. A fenti eredmények együttesen - a település-ellátás felelősségének mai rendszere mellett - az egyes települések közszolgáltatási színvonalának nem kívánatos differenciálódásához vezethet. Egy ilyen folyamatot csak az előzhet meg, ha a csökkenő állami támogatások felhasználása még következetesebben történik. Ennek formája lehet valamiféle nemzeti minimum meghatározása és központi finanszírozása vagy egy célzott támogatási rendszer, amely kifejezetten azokra a helyekre koncentrálja az állami forrásokat, ahol helyben nincs meg erre a képesség. Ez utóbbi esetében természetesen az adópotenciált, és nem a ténylegesen kivetett adókat kell alapul venni. Még akkor sem, ha az első mutató mérése sokkal bonyolultabb, mint az utóbbié. Jól látszik a vizsgálat eredményeiből az is, hogy a helyi feladatellátás esetében egy a mai, sok esetben már így is meglehetősen differenciált ellátó rendszer minél szabadabbá tételével kell a helyi ellátás konfliktusait megoldani. Ez azonban szükségessé teszi egyrészt a (helyi, és központi) finanszírozási, támogatási rendszerek teljesen szektorsemleges alapokra helyezését, illetve a kiegyenlítési, kompenzációs vagy éppen szociális támogatások feltételeinek egyértelmű lefektetését mind az önkormányzatok, mind a központi kormányzat számára. Másik részből szintén elengedhetetlen, hogy a hatósági, ellenőrzési jogkörök azokon a szinteken legyenek definiálva, ahol a megfelelő rállátás és szankcionálás is biztosítható, illetve, ahol a lakosság, a fogyasztók (akár közvetlenül, akár közvetve, esetleg az önkormányzatokon keresztül) részvétele is biztosítható.

Budapest a jelenlegi területi kiterjedése mellett, az adott közigazgatási, finanszírozási és feladatellátási feltételek között egy bonyolult, sokszereplős rendszer. E feltételek azonban összességében biztosítják a város működőképességét, az intézmények megfelelő színvonalát, legyen az Középső Józsefvárosban, Kőbányán, esetleg a Rózsadombon vagy éppen Pesthidegkúton. Véleményem szerint **sokkal komolyabb veszély fenyeget kevesebb, homogénebb összetételű lakossággal rendelkező településeket, amelyeknek nagyobb arányú, rosszabb, kevésbé szilárd anyagi helyzetű népesség bevándorlását kell elszenvedniük**, miközben nem rendelkeznek egy összefüggő városi szintű újraelosztási rendszer biztonságával. Ilyen települések, körzetek léteznek Pest megyében, az agglomeráció déli – délkeleti szektorában, illetve annak szomszédságában. Véleményem szerint **a térség gondjainak orvoslásában mindenképpen szerepet kell kapnia egy regionális önkormányzatnak**. Perger Éva, aki hasonló következtetésekre jut az agglomerációs közigazgatás problémáinak elemzése során a Belügyminisztérium IDEA munkacsoportjának tett ajánlásaiban [P.É. 2003.], három forgatókönyvet dolgozott ki a közigazgatás rendjére. Valójában ezek sokkal inkább döntési mechanizmust, mint az ellátási és általában a közigazgatási rendszert érintik. Érintenek ugyanakkor egy nagyon fontos kérdést, amely 2003 nyarán ismét élesedő viták keretében került: a Központi Régió léte, mérete, közvetve pedig Budapest és Pest megye közös vagy szétágazó sorsa. A dolgozatban ismertetett vizsgálat alapján ki kell jelentenem, hogy semmiképpen nem értenék egyet azzal, ha a régió sorsát és az ott élő 2,5-3 millió ember életét kizárólag jól vagy rosszul értelmezett európai támogatási rendszerek alapján számított támogatás-maximalizálás és nem a térség működőképessége alapján döntenék el. A térség egészét átfogó tervezési szint nélkül például nagy bizonyossággal fennmarad a versengés olyan területen, ahol az nem lenne megengedhető (zöldterületek felparcellázása, belterületbe vonásuk). A dolgozatban elvettem egy másik, ugyanebben a munkában felvetett probléma realitását: Budapest közigazgatási rendszerének változását. Úgy gondolom, hogy Magyarországon és általában a világban a változások kis lépések sorozataként, végeredményben spontán (sok ellentétes szándék) folyamatok eredőjeként következnek be, és csak ritkán valósulnak meg radikális változások. Azt gondolom, hogy 2003-ban az európai uniós csatlakozás küszöbén és a közigazgatás regionalizálása időszakában sem valószínű Budapest átalakítása.

Tekintettel arra, hogy a budapesti térség, a lakosság életvitelének megosztása (valamint egyes közösségi, hatósági szolgáltatások és a gazdasági térbeli szerkezete) alapján **a szó eredeti értelmében is tekinthető „funkcionális városi térségnek”, a helyi ellátás esetleges reformja sokkal élesebben vetődik fel** ebben a térségben. E tény az országos helyzettel is akutabbá teszi a szolgáltatások, a közfeladatok ellátásának, szervezésének a kérdését, de mindenekelőtt a különböző

finanszírozási, ellenőrzési, térségi tervezési és egyéb hatásági jogkörök gyakorlása szintjének definiálását. Fontos lenne, hogy ebben a térségben, ahogy másutt is az országban, a szolgáltatásoknak csak az a köre maradjon közvetlen települési önkormányzat irányítása alatt, amelynek ez a hatékony ellátási szintje. Az egyes önkormányzatok által fenntartott (tulajdonukban lévő), de más önkormányzat területére irányuló szolgáltatások esetében a szolgáltatások finanszírozásába és a fejlesztési stratégiájukba az összes érintett önkormányzatnak bele kell látnia, és lehetősége kell legyen arra, hogy bele is szólhasson, annak érdekében, hogy jogos elvárásként lehessen megfogalmazni velük szemben a költségekhez való arányos hozzájárulást. Mindamellett, hogy a főváros közigazgatási szerkezete megbonthatatlan, illetve a szolgáltatások ellátásának lényegében változatlan formában kell fennmaradnia, a regionális önkormányzat megjelenésének a régió szintű „minimális szolgáltatási színvonal” és újraelosztás megjelenését is kell jelentenie. Ez fogja garantálni, hogy a mai, gyakorlatilag egy korábbi rendszer örökségeként fennmaradt paternalista, bizonyos mértékig az önkormányzatiság elvével szemben fenntartott fura egyensúly helyett, a mai kor igényeinek jobban megfelelő, a régió önkormányzata által nyíltan meghirdetett elveken alapuló, garantált színvonalú szolgáltatások rendszere alakuljon ki. E rendszer lesz ugyanakkor a garanciája annak is, ha a kiköltözések mai trendje tovább erősödne, és immáron ténylegesen és kizárólag a gazdagok költöznének ki a nagyvárosból, hogy ne sodródhassanak végveszélybe a város szegényebb lakói, és ugyanakkor e rendszer mentheti meg a budapesti agglomeráció határán fekvő, távolabbi községeket is, amelyekbe már ma is bizonyítottan szegényebb rétegek költöznek, és amely településeknek néhány éven belül finanszírozhatatlan szociális teherrel kell szembenéznük.

A dolgozat során több példát is hoztam arra, miként alkalmazkodik egyik vagy másik önkormányzat a kialakult viszonyokhoz. A modellszámítások **adatai** tehát **arra figyelmeztetnek, hogy az önkormányzatok, amelyek ellentmondásos módon kezelik a szuburbanizációt**, a vizsgált szegmens pénzügyi vonatkozásainak kezelésében – sem a főváros, sem Pest megye egésze vonatkozásában – nem tekinthetők sikeresnek. A fővárosban megkezdődtek olyan programok, mint a város-rehabilitáció, amelyet Nyugaton a szakembereknek a folyamat mind rosszabbra fordulásával párhuzamosan kellett kidolgozniuk, vagy a közlekedésszervezés programja, amelynek célja a belső városrészek forgalmának csillapítása¹⁴⁹, ám ezek nem a felek együttműködésén alapulnak, hanem az egyéni károk minimalizálását és az egyéni haszon maximalizálását célozzák. Az önkormányzati attitűdök példázata a dolgozatban a 4-es metró esete, amely ha kimenne Budaörsre, számottevő forgalmat tarthatna vissza a városba áramlástól, és terelne át a tömegközlekedésbe, de egyúttal erősítené a főváros egyik potenciális kihívóját (gondoljunk Párizs és a La Défense esetére). Amennyiben szakmailag megalapozott politika eredményeképpen meghozott döntésekről beszélhetnénk, amely a lakossági költözések terén elszenvedett csekély veszteséget más területen számottevő nyereséggel kompenzálja, akkor érthető az önkormányzatok eljárása. Sokkal valószínűbb azonban, hogy egy felületesen, a pénzügyi hatások ismerete nélkül meghozott intézkedéssorozattal, illetve sok esetben egy teljesen elhanyagolt kérdés nyomán kialakult helyzettel állunk szemben. A növekvő népességre való tekintettel vagy a főváros közelsége folytán megjelenő beruházások (benzinkutak, áruházak stb.) megvalósítása mellett, általuk kiváltott esetleges lakossági ellenállás ellenére is fontos érv lehet, hogy a helyi politika számára, hogy a beruházások költségvetési hozadéka lehetővé teszi, hogy a növekvő kiadások alacsony adószint mellett is finanszírozhatóak legyenek. A problémák néhány év után jelentkeznek, amikor az alacsonyabb lakosságszámra tervezett infrastruktúra (iskolák, közművek stb.) már nem képes kiszolgálni a megnövekedett igényeket. Erre lehet példa a 2003 nyarán Telki és Budajenő között kirobbant polémia Budajenő elszennyeződött természetes vizeiről. Maga Budajenő, mint



¹⁴⁹ Ezek olyan szabályozási elemek, amelyeket sokszor nyilvánosan meg sem hirdetnek, és nem hoznak összefüggésbe a szuburbanizáció jelenségével. A politikusi interjúk során azonban mindkét oldalról, bár eltérő szöveggörnyezetben, de megemlítették azokat.

szintén kiemelt vándorlási célpont, ugyanekkor közoktatási szerződés kötésére kényszerült Budakeszivel¹⁵⁰, amely így befogadja a község általános iskolai diákjait.

7. MEGÁLLAPÍTÁSAINK ÖSSZEFOGLALÁSA

A sokak által “mediterrán-típusú”-nak is nevezett magyar önkormányzati rendszerben a települési jogok hosszabb távon is csorbíthatatlanok. A rendszer ma Magyarországon még egy évtizedes múlta ellenére is kialakulatlanul tekinthető, súlyos belső ellentmondások feszítik azt. Ennek ellenére összességében mégis koherens, és így olyan súlyosnak tekinthető konfliktusok sem okoznak benne kataklizmát, mint a tömeges népességvándorlást jelentő szuburbanizáció. E jelenség és a rendszer mélyebb (a jogi-közigazgatási, a feladat ellátási és a finanszírozási) rétegeinek megismerése arra hívja fel a figyelmet, hogy mindez csak azért lehetséges, mert továbbra is nagyon erős a központi kormányzat szerepe. Ez azonban nem maradhat fenn hosszabb távon, és az elvi jogi decentralizációt a pénzügyi reformoknak és a közszolgáltatások reformjának kell követnie. A közszolgáltatások esetében a differenciálatlan decentralizáció, míg a finanszírozásban a túlzott központi szerepvállalás hatásait kell kezelni. Amennyiben azonban ezek a reformok nem megfelelő elővigyázatossággal mennek végbe, úgy a szolgáltatások ellátása is veszélybe kerülhet. A feladatellátásnak differenciáltnak kell lennie, növekednie kell benne a térségi jellegű ellátó szervezetek szerepének. Az lenne célszerű, ha a szabályozás a települések bevonásával regionális szinten történne, míg az ellátást közvetve vagy közvetlenül a települések kisebb-nagyobb térségi szerveződésesei látnák el szövetségekben vagy egyedi szerződések alapján. A társaságokban, ahol nem tisztán magántulajdonú cégek végzik az ellátást, minden érintett önkormányzatnak benne kellene lennie, függetlenül attól, hogy ma történeti okoknál fogva melyik tulajdonos és melyik nem. A helyi feladatellátás reformja nagy valószínűséggel szabályozási, törvényi változtatásokat tesz szükségessé. Az egész rendszer meghatározó, harmadik eleme, a finanszírozás – furcsa módon - évről évre a költségvetési törvényben dől el, és sem kormányon, sem ellenzékben nem történtek komoly lépések semmilyen politikai erő részéről, hogy stabilabb lábakra állítsák azt. Ennek rövidesen meg kell történnie. Az önkormányzatok támogatásának új szabályozásakor világosan külön kell választani a központi kormány szerepvállalását a helyi feladatellátásban („nemzeti minimum”) és a kiegyenlítő támogatásokat. Lehetővé kell tenni, hogy nem-területi-települési önkormányzatok (board) alakulhassanak bizonyos szolgáltatások ellátására, és ezek is hozzájuthassanak az ellátottak után szektor-semleges módon járó támogatásokhoz.

Ma a pénzügyi rendszer az az elem, annak erős központosítottsága az, ami a szuburbanizáció hatásait féken tartja. Az önkormányzati rendszer beavatkozás nélkül is olyan irányba tart, ahol ez a hatás egyre gyengébb. Reformmal vagy anélkül, de mindenképpen szükség van a településhez kötődő ellátás-finanszírozás, valamint a mind általánosabbá váló, településhatárokon átnyúló (hétköznapi) lakossági életvitel ellentmondásainak kezelésére.

A regionális önkormányzat megjelenése a térségben megoldást jelenthet a vizsgált problémára. Úgy látjom, hogy az új rendszer kialakítása során ebben a térségben az ország más területeinél súlyosabb konfliktusokat kell majd kezelni, és várhatóan ebben a térségben háromszintű lesz a közigazgatás. Ebből adódóan a Központi Régió önkormányzatának sokkal inkább ténylegesen a régió egészét érintő kérdésekkel (szabályozás, szolgáltatási hálózatok szervezése, térségi kiegyenlítés) kell foglalkoznia, ami éppen e térségben a leginkább elhanyagolt, és a leghatározottabb beavatkozást igénylő kérdés. A régió sikerességének kulcsa, hogy megfelelő jogi és pénzügyi eszközöket kapjon. Amennyiben ez megtörténik, garanciát kapunk arra, hogy a szuburbanizáció és az átnyúló szolgáltatások hatása továbbra se okozzon katasztrofális károkat a helyi feladatellátásban és annak finanszírozásában.

¹⁵⁰ Budakeszi Képviselőtestülete 193/ 2003 (VII. 15.)-as számú határozata.

A dolgozat legfontosabb eredményének tartom, hogy...

1. Egy komplex szemléletet hozott a szuburbanizáció kutatásában, amely több tudományterület probléma-érzékelésének és szemléletmódjának párhuzamos érvényesítése mellett átfogó képet tudott adni a budapesti térség folyamatairól, problémáiról és a lehetséges megoldásokról
2. Beemelte a regionális szemléletet a szuburbanizáció vizsgálatába, nem egyszerűen Budapest és az agglomeráció „szembenállását” vizsgálta, hanem odafigyelt arra, hogy közben a térség egészének a szintjén hogyan alakul a vándorlások, vagy éppen az önkormányzatok költségvetésének mérlege
3. Túllépve a korábbi elméleti megközelítéseken a dolgozat számszerűsítette a budapesti térségben a szuburbanizációs hatásokat
4. A költségvetési modell segítségével meg lehetett határozni a szuburbanizáció önkormányzatokra gyakorolt hatásának tényezőit és az egyes tényezők súlyát
5. Az elméleti és empirikus vizsgálatok szintéziseként a dolgozatban meghatároztam, hogy az önkormányzati rendszer jelenlegi dinamikája mellett, illetve egy esetleges reform keretében mire kell vigyázni, hogy az ne vezessen a rendszer ellehetetlenüléséhez

VII. SZAKIRODALOM

1. CIKKEK, TANULMÁNYOK

1. [AGG, Z., 1994.]
AGG, ZOLTÁN (SZERK.): A LEBEGŐ MEGYE, COMITATUS, Veszprém, 1994.
2. [AMOS, F., 1992.]
AMOS, FRANCIS J.C.: URBAN PLANNING POLICIES, LAND, AND INSTITUTIONAL FACTORS,
IN: Regional Development Dialogue, UN Centre for Regional Development, vol 13 no. 1, 1992. pp. 54-63.
3. [ANDERSON, A., 1998.]
ANDERSON, ANTOINE: POLITIQUE DE LA VILLE, SYROS, Paris, 1998.
4. [ANDORKA, R., 1997.]
ANDORKA, RUDOLF: BEVEZETÉS A SZOCIOLÓGIÁBA, Osiris, Budapest, 1997.
5. [ANDRUSZ, G. ET AL., 1996.]
ANDRUSZ, GREGOR - HARLOE, MICHAEL - SZELÉNYI, Iván: CITIES AFTER SOCIALISM, Blackwell, 1996.
6. [AUSTIN, D. - CRAIG, STEVEN G., 2000.]
AUSTIN, D. ANDREW - CRAIG, STEVEN G.: BIG CITIES BUDGET AND SUBURBAN COMPETITION, kézirat, 2000.
7. [BABBIE, E., 1995.]
BABBIE, EARL: A TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KUTATÁS GYAKORLATA, Balassi, Budapest, 1995.
8. [BÁCSKAI, V. ET AL., 2000.]
BÁCSKAI, VERA - GYÁNI, GÁBOR - KUBINYI, András: BUDAPEST TÖRTÉNETE A KEZDETEKTŐL 1945-IG, Budapest Főváros Levéltára, Budapest, 2000.
9. [BÁCSKAI, V., 1993.]
BÁCSKAI, VERA: EGY FŐVÁROS RENDHAGYÓ SZÜLETÉSE, IN: Rubicon, IV. évf. 32-33. szám., 1993. pp. 41-44.
10. [BAILEY, S., 1999.]
BAILEY, STEPHEN J.: LOCAL GOVERNMENT ECONOMICS, Macmillan, London, 1999.
11. [BALÁZS, I., 1992.]
BALÁZS, ISTVÁN: A NAGYVÁROS ÉS AZ AGGLOMERÁCIÓS KÖZIGAZGATÁS ÉS ÖNKORMÁNYZAT A NEMZETKÖZI GYAKORLATBAN KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A FRANKOFON RENDSZERRE, kézirat, Budapest, 1992.
12. [BARTA, GY. - BELUSZKY, P., 1999.]
BARTA, GYÖRGYI - BELUSZKY, PÁL: ELŐZETES MEGYJEGYZÉSEK A NAGYVÁROSOK ÉS AGGLOMERÁCIÓJUK KAPCSOLATÁRÓL,
IN: Barta, Györgyi - Beluszky, Pál: Társadalmi-gazdasági átalakulás a budapesti agglomerációban, MTA RKK, Budapest, 1999. pp. 11-26.
13. [BARTA, GY. - KOVÁCS, R., 2001.]
BARTA, GYÖRGYI - KOVÁCS, RÓBERT: CHALLENGES OF SUBURBANIZATION IN BUDAPEST AGGLOMERATION,
IN: Arbeitsmaterial nr 282 „Stadt-Umland-Probleme und Entwicklung des grossflächigen Einzelhandels in den Ländern Mittel- und Südosteuropa“, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, 2001. pp. 13-24.
14. [BARTA, GY. - SCHUCHMANN, P., 1996.]
BARTA, GYÖRGYI - SCHUCHMANN, PÉTER (TÉMAFELELŐS ÉS SZERKESZTŐ): FŐVÁROSOK ÉS RÉGIÓK, MTA RKK - PESTTERV, Berlin, 1996.
15. [BARTA, GY., 1992.]
BARTA, GYÖRGYI: BUDAPEST HELYZETE AZ ORSZÁGBAN, BUDAPEST BELSŐ GAZDASÁGI TÉRSTRUKTURÁJA, A KÖZIGAZGATÁSI FELOSZTÁS ÉS A GAZDASÁGI TÉRSTRUKTÚRA KAPCSOLATA, MTA RKK, Budapest, 1992.
16. [BARTA, GY., 1998.]
BARTA, GYÖRGYI (KÖTET SZERKESZTŐ): BUDAPEST - NEMZETKÖZI VÁROS, MTA, Budapest, 1998.
17. [BARTKE, I., 1989.]
BARTKE, ISTVÁN: A TÁRSADALOM ÉS A GAZDASÁG TERÜLETI SZERVEZETÉNEK ALAPVONÁSAI, Akadémia, Budapest, 1989.
18. [BELUSZKY, P. - SIKOS T., T., 1982.]
BELUSZKY, PÁL - SIKOS T., TAMÁS: MAGYARORSZÁG FALUTÍPUSAI, MTA FKI, Budapest, 1982.
19. [BELUSZKY, P., 1999.]
BELUSZKY, PÁL: THE HUNGARIAN URBAN NETWORK AT THE END OF THE SECOND MILLENNIUM, Center for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences, Pécs, 1999.
20. [BELUSZKY, P., 1999.A.]
BELUSZKY, PÁL: MAGYARORSZÁG TELEPÜLÉSFÖLDRAJZA, Dialóg - Campus, Budapest - Pécs, 1999.
21. [BENEVOLO, L., 1994.]
BENEVOLO, LEONARDO: A VÁROS EURÓPA TÖRTÉNETÉBEN, Atlantisz, Budapest, 1994.
22. [BENNETT, R., 1998.]
BENNETT, ROBERT J.: LOCAL GOVERNMENT IN POSTSOCIALIST CITIES,
IN: Enyedi, György (ed.): Social Change and Urban Restructuring in Central Europe, Akadémia, Budapest, 1998. pp. 35-54.
23. [BERG, L. ET AL., 1982.]
BERG, LEO VAN DEN - DREWETT, ROY - KLAASSEN, LEO H. - ROSSI, ANGELO - VLIJVERBERG, CORNELIS H.T.: URBAN EUROPE VOL I.: A STUDY OF GROWTH AND DECLINE, Pergamon Press, Oxford, 1982.
24. [BERRY, B., 1976.]
BERRY, BRIAN J.L. (ED.): URBANIZATION AND COUNTERURBANIZATION, Sage, 1976.
25. [BERTAUD, A., 1992.]
BERTAUD, ALAIN: THE IMPACT OF LAND-USE REGULATIONS ON LAND SUPPLY, CONSUMPTION AND PRICE,
IN: Regional Development Dialogue, UN Centre for Regional Development, vol 13 no. 1, 1992. pp. 35-43.
26. [BESSENYEI, L. ET AL., 1982.]
BESSENYEI, LAJOS - GIDAI, ERZSÉBET - NOVÁKY, ERZSÉBET: ELŐREJELZÉS, MEGBÍZHATÓSÁG, VALÓSÁG, KJK, Budapest, 1982.
27. [BIBÓ, I., 1947.]
BIBÓ, ISTVÁN: A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSRÓL, 1947.,
IN: Bibó István: Válogatott tanulmányok II., Magvető, Budapest, 1986. pp. 469-484.
28. [BIBÓ, I., 1975.]
BIBÓ, ISTVÁN: A KÖZIGAZGATÁSI TERÜLETRENDEZÉS ÉS AZ 1971. ÉVI TELEPÜLÉSHÁLÓZAT-FEJLESZTÉSI KONCEPCIÓ, 1975.,
IN: Bibó István: Válogatott tanulmányok III., Magvető, Budapest, 1986. pp. 141-294.

29. [BM IDEA MUNKACS..., 2003.]
BM IDEA MUNKACSOPT, Az önkormányzati finanszírozás korszerűsítése, A Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja, vitaanyag, 2003.
30. [BM IDEA MUNKACS..., 2003.A]
BM IDEA MUNKACSOPT, A közigazgatási kistérség, A Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja, vitaanyag, 2003.
31. [BM IDEA MUNKACS..., 2003.B]
BM IDEA MUNKACSOPT, A regionális intézményrendszer kiépítése, A Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja, vitaanyag, 2003.
32. [BORNEMISSZA, E. ET AL., 1993.]
BORNEMISSZA, ESZTER - BRÓDY, ANDRÁS - FOKASZ NIKOSZ - KOLOSI TAMÁS - RUDAS TAMÁS (ÉS MÁSOK): A MÉRÉS PROBLÉMÁJA A TÁRSADALOMTUDOMÁNYOKBAN, OMIKK - TÁRKI, Budapest, 1993.
33. [BOUVIER, M. ET AL., 2000.]
BOUVIER, MICHEL - ESCLASSAN, MARIE-CHRISTINE - LASSALE, Jean-Pierre: FINANCES PUBLIQUES, L.G.D.J, Paris, 2000.
34. [BÖHM, A. - PÁL, L., 1985.]
BÖHM, ANTAL - PÁL, LÁSZLÓ: TÁRSADALMUNK INGÁZÓI - AZ INGÁZÓK TÁRSADALMA, Kossuth, Budapest, 1985.
35. [BÖHM, A., 1997.]
BÖHM, ANTAL: INGÁZÁS TEGNAP ÉS MA, MTA PTI, Budapest, 1997.
36. [BUDAY-SÁNTA, A., 1997.]
BUDAY-SÁNTA, ATTILA: TELEPÜLÉS - TÁRSADALOM, Budapest, 1997.
37. [BUDAY-SÁNTA, A., 2001.]
BUDAY-SÁNTA, ATTILA: AGRÁRPOLITIKA - VIDÉKPOLITIKA, Dialóg - Campus, Budapest - Pécs, 2001.
38. [BYRNE, T., 1994.]
BYRNE, TONY: LOCAL GOVERNMENT IN BRITAIN, 6. KIADÁS, Penguin Books, 1994.
39. [CHAMPION, A., 1991.]
CHAMPION, A.G. (SZERK.): COUNTERURBANIZATION: THE CHANGING PACE AND NATURE OF POPULATION DECONCENTRATION (JAVÍTOTT KIADÁS), Edward Arnold, London, 1991.
40. [CHILDE, G., 1959.]
CHILDE, GORDON: A CIVILIZÁCIÓ BÖLCSEJE, Gondolat, Budapest, 1959.
41. [CSABÁNÉ VÁRADI, J. ET AL., 1991.]
CSABÁNÉ VÁRADI, JÚLIA - KOSTKA, PÁLNÉ - SZABÓ KÁROLYNÉ - SZEREDÁS JUDIT - SZLABON FERENCNÉ: BUDAPEST, VARSÓ ÉS AGGLOMERÁCIÓIK, KSH Fővárosi Igazgatósága, Budapest, 1991.
42. [CSANÁDI, G. - LADÁNYI, J., 1992.]
CSANÁDI, GÁBOR - LADÁNYI, JÁNOS: BUDAPEST TÉRBENI-TÁRSADALMI SZERKEZETÉNEK VÁLTOZÁSAI, Akadémia, Budapest, 1992.
43. [CSANÁDI, G. - SIK, E., 1998.]
CSANÁDI, GÁBOR - SIK, ENDRE: TERÜLETI EGYENLŐTLENSÉGEK A JÖVEDELMI ÉS LAKÁSHELYZETBEN, IN: Szívós Péter - Tóth István György (szerk.): Társadalmi tény-kép, 1998, TÁRKI, Budapest, 1998.
44. [CSATÁRI, B., 1996.]
CSATÁRI, BALINT: A MAGYARORSZÁGI KISTÉRSÉGEK NÉHÁNY JELLEGZETESSÉGE, MTA RKK, Kecskemét, 1996.
45. [CSÉFALVAY, Z., 1994.]
CSÉFALVAY, ZOLTÁN: A MODERN TÁRSADALOMFÖLDRAJZ KÉZIKÖNYVE, Ikva, Budapest, 1994.
46. [CSÉFALVAY, Z., 1999.]
CSÉFALVAY, ZOLTÁN: HELYÜNK A NAP ALATT... MAGYARORSZÁG ÉS BUDAPEST A GLOBALIZÁCIÓ KORÁBAN, Kairos - Növekedéskutató, Budapest, 1999.
47. [CSEFKÓ, F. - PÁLNÉ KOVÁCS, I., 1993.]
CSEFKÓ, FERENC - PÁLNÉ KOVÁCS, ILONA (SZERK.): A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKRÓL, MTA RKK, Pécs, 1993.
48. [CSEFKÓ, F., 1997.]
CSEFKÓ, FERENC: A HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER, Dialóg - Campus, Budapest - Pécs, 1997.
49. [CSEFKÓ, F., 2001.]
CSEFKÓ, FERENC (SZERK.): A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER TOVÁBBFEJLESZTÉSE, Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása, Budapest - Pécs, 2001.
50. [DENDRINOS, D., 1992.]
DENDRINOS, DIMITRIOS: THE DYNAMICS OF CITIES, Routledge, London - New York, 1992.
51. [DICZHÁZI, B. - MATOLCSY, GY., 1997.]
DICZHÁZI, BERTALAN - MATOLCSY, GYÖRGY: BUDAPEST ÚJJÁSZÜLETÉSE, IN: Valóság, XL. évf. 9 sz., 1997. pp. 36-47.
52. [DÖVÉNYI, Z. - KOVÁCS, Z., 1999.]
DÖVÉNYI, ZOLTÁN - KOVÁCS, ZOLTÁN: A SZUBURBANIZÁCIÓ TÉRBENI-TÁRSADALMI JELLEMZŐI BUDAPEST KÖRNYÉKÉN, IN: Földrajzi Értesítő, XLVIII. évf. 1-2. füzet, 1999. pp. 33-57.
53. [DÖVÉNYI, Z. ET AL., 1998.]
DÖVÉNYI, ZOLTÁN - KOK, HERMAN - KOVÁCS, ZOLTÁN: A SZUBURBANIZÁCIÓ, A LOKÁLIS TÁRSADALOM ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATI POLITIKA, IN: Illés, S. - Tóth P. P. (szerk.): Migráció I., KSH NTKI, Budapest, 1998. pp. 229-237.
54. [DRIEDGER, L., 1991.]
DRIEDGER, LEO: THE URBAN FACTOR, Oxford University Press, Toronto - Oxford - New York, 1991.
55. [EBEL, R. ET AL., 2000.]
EBEL, ROBERT - VÁRFALVI, ISTVÁN - VARGA, SÁNDOR: SORTING OUT INTERGOVERNMENTAL ROLES AND RESPONSIBILITIES IN THE HUNGARIAN TRANSITION, World Bank Institute, Washington, 2000.
56. [EKLER, D. ET AL., 1980.]
EKLER, DEZSÓ - HEGEDŰS, JÓZSEF - TOSICS, IVÁN: A VÁROSFELJÖDÉS TÁRSADALMI-TÉRBELI ÖSSZEFÜGGÉSEI BUDAPEST PÉLDÁJÁN, I-III. KÖTET, BVTV, Budapest, 1980.
57. [ELIAS, N., 1999.]
ELIAS, NORBERT: A SZOCIOLÓGIA LÉNYEGE, Napvilág, Budapest, 1999.
58. [ENYEDI, GY. - PÁLNÉ KOVÁCS, I., 1994.]
ENYEDI, GYÖRGY - PÁLNÉ KOVÁCS, ILONA: A KORMÁNY ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATOK, IN: Gombár Csaba - Hankiss Elemér - Lengyel László - Várnai Györgyi: Kormány mérlegen 1990 - 1994, Politikai Kutatások Központja, Budapest, 1994. pp. 231-246.
59. [ENYEDI, GY., 1983.]
ENYEDI, GYÖRGY: FÖLDRAJZ ÉS TÁRSADALOM, Magvető, Budapest, 1983.
60. [ENYEDI, GY., 1984.]
ENYEDI, GYÖRGY: AZ URBANIZÁCIÓS CIKLUS ÉS A MAGYAR TELEPÜLÉSSZERKEZET ÁTALAKULÁSA, 1984., IN: Krémer András - Mészáros József:

- Településszociológia, Műegyetemi Kiadó, 1995. pp. 215-230.
61. [ENYEDI, Gy., 1988.]
ENYEDI, GYÖRGY: A VÁROSNÖVEKEDÉS SZAKASZAI, Akadémiai, Budapest, 1988.
 62. [ENYEDI, Gy., 1992.]
ENYEDI, GYÖRGY: URBANIZATION IN EAST CENTRAL EUROPE, Social Process and Societal Responses in State Socialist System,
IN: Urban Studies, vol. 29. No. 6, 1992. pp. 869-880.
 63. [ENYEDI, Gy., 1996.]
ENYEDI, GYÖRGY: REGIONÁLIS FOLYAMATOK MAGYARORSZÁGON, Hirsler Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest, 1996.
 64. [ENYEDI, Gy., 1998.]
ENYEDI, GYÖRGY: TRANSFORMATION IN CENTRAL EUROPEAN POSTSOCIALIST CITIES,
IN: Enyedi, György (ed.): Social Change and Urban Restructuring in Central Europe, Akadémia, Budapest, 1998. pp. 9-35.
 65. [ERDEI, F., 1971.]
ERDEI, FERENC: A VÁROS ÉS VIDÉKE, Szépirodalmi, Budapest, 1971.
 66. [ERDEI, F., 1977.]
ERDEI, FERENC: TELEPÜLÉSPOLITIKA, KÖZIGAZGATÁS, URBANIZÁCIÓ, Akadémia, Budapest, 1977.
 67. [ERDŐSI, S. - TOSICS, I., 2000.]
ERDŐSI, SÁNDOR, IFJ. - TOSICS, IVÁN (TÉMAFELELŐSÖK): A SZOCIÁLIS SZUBURBANIZÁCIÓ POLITIKAI PROGRAMJA, Városkutatás Kft., Budapest, 2000.
 68. [F.KOVÁCS, E., 1991.]
F.KOVÁCS, ERZSÉBET: VÁROK A SOKVÁLTOZÓS TÉRBEN, Vita, Budapest, 1991.
 69. [FALUVÉGI, A., 2000.]
FALUVÉGI, ALBERT: A MAGYAR KISTÉRSÉGEK FEJLETTSÉGÉNEK KÜLÖNBSEGEI,
IN: Területi Statisztika, 3. (40.) évf. 4. szám (július), 2000. pp. 319-346.
 70. [FISHMAN, R., 1994-95.]
FISHMAN, ROBERT: A KÜLVÁROK HATÁRÁN SZÜLETŐ ÚJ AMERIKAI VÁROS,
IN: Budapesti Negyed, 6-7. szám, 1994-95.
 71. [FISHMAN, R., 1996.]
FISHMAN, ROBERT: BOURGEOIS UTOPIAS: VISION OF SUBURBIA,
IN: Fainstein, Susan - Cambell Scott (szerk.): Readings in Urban Theory, Blackwell Publishers, Cambridge, 1996.
 72. [FREY, W., 1987.]
FREY, WILLIAM: MIGRATION AND DEPOPULATION OF THE METROPOLIS: REGIONAL RESTRUCTURING OR RURAL RENAISSANCE,
IN: American Sociological Review, vol. 52. no. 2., 1987. pp. 240-257.
 73. [GERGELY, A. - MÁTHÉ, G.,]
GERGELY, ANDRÁS - MÁTHÉ, GÁBOR (ED.): THE HUNGARIAN STATE, Korona, Budapest
 74. [GIDDENS, A., 2000.]
GIDDENS, ANTONY: SZOCIOLÓGIA, Osiris, Budapest, 2000.
 75. [GOTTMAN, J., 1966.]
GOTTMAN, JEAN: MEGAPOLIS. THE URBANIZED NORTHEASTERN SEABORD OF THE UNITED STATES, 3. KIADÁS, The M.I.T. Press, Cambridge -Massachussetts - London, England, 1966.
 76. [GRANOTIER, B., 1980.]
GRANOTIER, BERNARD: BÁDOGVÁROK VILÁGA, 1980., IN: Béládi László (szerk.): Urbanizáció, marginális rétegek és informális szektor, Fejlődéstanulmányok 7, ELTE ÁJTK - MTA Szociológiai Intézet, Budapest, 1985. pp. 99-146.
 77. [GRAVITZ, M., 1990.]
GRAVITZ, MADELEINE: MÉTHODES DES SCIENCES SOCIALES, 8. KIADÁS, Dalloz, Paris, 1990.
 78. [GULÁCSI, G. - JUHÁSZ, P., 1988.]
GULÁCSI, GÁBOR - JUHÁSZ, PÁL: TELEPÜLÉSFEJLŐDÉS, DECENTRALIZÁLÁS ÉS KÖZSÉGGAZDÁLKODÁS,
IN: Köles Sándor - Varga Csaba (szerk.): A helyi cselekvés, Magvető, Budapest, 1988. pp. 154-171.
 79. [GULÁCSI, G. - NEMES NAGY, J., 1989.]
GULÁCSI, GÁBOR - NEMES NAGY, JÓZSEF: REGIONALITÁS ÉS TELEPÜLÉSSZERKEZET,
IN: Tér és Társadalom, 2. szám, 1989. pp. 21-34.
 80. [GUNSZT, P., 1993.]
GUNSZT, PÉTER: A MAGYARORSZÁGI VÁROSFEJLŐDÉS,
IN: Rubicon, IV. évf. 32-33. szám., 1993. pp. 4-8.
 81. [GURENKO, E. ET AL., 1999.]
GURENKO, EUGENE - HEGEDÜS, JÓZSEF - KOVÁCS, RÓBERT: LOCAL GOVERNMENT IN HUNGARY: FISCAL AND STRUCTURAL ADJUSTMENT AT LOCAL LEVEL IN THE CONTEXT OF ECONOMIC TRANSITION, Metropolitan Research Institute - World Bank, Washington - Budapest, 1999.
 82. [GURNIK, Á. ET AL., 1998.]
GURNIK, ÁGNES - SZALAI, ÁKOS - SZÉPE, Edit: KÉZIKÖNYV A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÁRSULÁSAIRÓL, Consulting, Budapest, 1998.
 83. [GUTKIND, P., 1974.]
GUTKIND, PETER C.W.: VÁROSANTROPOLÓGIA, 1974., IN: Béládi László (szerk.): Urbanizáció, marginális rétegek és informális szektor, Fejlődéstanulmányok 7, ELTE ÁJTK - MTA Szociológiai Intézet, Budapest, 1985.
 84. [GYÁNI, G., 1993.]
GYÁNI, GÁBOR: URBANIZÁCIÓ BUDAPEST ÁRNYÉKÁBAN,
IN: Rubicon, IV. évf. 32-33. szám., 1993. pp. 48-52.
 85. [GYÖRGY, P., 1993.]
GYÖRGY, PÉTER: NAGY BUDAPEST - AZ ELKÉPZELÉSEK ÉS A VALÓSÁG,
IN: Budapesti Negyed, I. évf. 2. szám, 1993. pp. 68-90.
 86. [HAJDÚ, Z., 2001.]
HAJDÚ, ZOLTÁN: MAGYARORSZÁG KÖZIGAZGATÁSI FÖLDRAJZA, Dialóg - Campus, Budapest-Pécs, 2001.
 87. [HALL, P., 1996.]
HALL, PETER: CITIES OF TOMORROW, UPDATED EDITION, Blackwell, Oxford, 1996.
 88. [HANKISS, E., 1985.]
HANKISS, ELEMÉR: TÁRSADALMI CSAPDÁK. DIAGNÓZISOK, 3. KIADÁS, Magvető, Budapest, 1985.
 89. [HARDI, T., 2002.]
HARDI, TAMÁS: SZUBURBANIZÁCIÓS JELENSÉGEK GYŐR KÖRNYÉKÉN,
IN: Tér és Társadalom, XVI. évf. 3. sz., 2002. pp. 57-83.
 90. [HARRIS, C. - ULLMAN, E., 1945.]
HARRIS, CHAUNCEY D. - ULLMAN, EDWARD L.: THE NATURE OF CITIES, eredetileg: Annales of the American Academy of Political and Social Science, vol. CCXLII, November, 1945.,
IN: Mayer Harold M.- Kohn Clyde F. (szerk.): Readings in Urban geography, 6. kiadás, University Chicago Press, Chicago-London, 1967. pp. 277-287.

91. [HATOS, P., 1998.]
HATOS, PÁL: MAGYARY ZOLTÁN ÉS A TATAI MINTAJÁRÁS KÖZIGAZGATÁS-POLITIKAI VONATKOZÁSAI,
IN: Valóság, XLI. évf. 11. szám, 1998. pp. 76-101.
92. [HAWLEY, A., 1950.]
HAWLEY, AMOS H.: HUMAN ECOLOGY: A THEORY OF THE COMMUNITY STRUCTURE, The Ronald Press Company, New York, 1950.
93. [HAWLEY, A., 1957.]
HAWLEY, AMOS H.: METROPOLITAN POPULATION AND MUNICIPAL GOVERNMENT EXPENDITURE IN CENTRAL CITIES,
IN: Paul K. Hatt - Albert J. Reiss: Cities and Society, Free Press, New York, 1957.
94. [HEGEDÜS, J. - TOSICS, I., 1993.]
HEGEDÜS, JÓZSEF - TOSICS, IVÁN: A LAKÁSRENDSZER SZOCIOLÓGIAI ÉS KÖZGAZDASÁGI ELEMZÉSE, KANDIDATUSI ÉRTEKEZÉS, Budapest, 1993.
95. [HEGEDÜS, J. - TOSICS, I., 1993.A]
HEGEDÜS, JÓZSEF - TOSICS, IVÁN (KUTATÁSVÉZETŐK): AZ ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS FINANSZÍROZÁSI KÉRDÉSEI, Városkutatás Kft., Budapest, 1993.
96. [HEGEDÜS, J. - TOSICS, I., 1995.]
HEGEDÜS, JÓZSEF - TOSICS, IVÁN (TÉMAFELELŐSÖK): A LAKÁSSZÉKTOR MŰKÖDÉSE MAGYARORSZÁGON, 1990-1995, Városkutatás, Budapest, 1995.
97. [HEGEDÜS, J. - TOSICS, I., 1995.A]
HEGEDÜS, JÓZSEF - TOSICS, IVÁN (KUTATÁSVÉZETŐK): TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSI KONFLIKTUSOK MÖGÖTTI ÉRDEKELLENTEK, Városkutatás Kft., Budapest, 1995.
98. [HEGEDÜS, J. - TOSICS, I., 1996.]
HEGEDÜS, JÓZSEF - TOSICS, IVÁN: A VÁROSFEJLŐDÉS ÉS A SZUBURBANIZÁCIÓ KAPCSOLATA BUDAPESTEN, kézirat, 1996.
99. [HEGEDÜS, J. ET AL., 1994.]
HEGEDÜS, JÓZSEF - PALLAI, KATALIN - TOSICS, Iván (TÉMAVEZETŐK): BUDAPEST VÁROSPOLITIKAI PROGRAMJA, Városkutatás Kft., Budapest, 1994.
100. [HEGEDÜS, J., 1999.]
HEGEDÜS, JÓZSEF: HUNGARIAN LOCAL GOVERNMENT,
IN: Emil J. Kirchner (ed.): Decentralization and Transition in the Visegrad, MacMillan Press - St. Martin's Press Inc., London - New York, 1999. pp. 133-158.
101. [ENDERSON, J., 1991.]
ENDERSON, J. VERNON: URBAN DEVELOPMENT, Oxford University Press, New York - Oxford, 1991.
102. [HERMAN, Z. ET AL., 1999.]
HERMAN, ZOLTÁN - HORVÁTH M., TAMÁS - PÉTERI, Gábor - Ungvári, Gábor: ALLOCATION OF LOCAL GOVERNMENT FUNCTIONS: CRITERIA AND CONDITIONS - SUMMARY REPORT,
IN: Herman, Z. - Horváth M., T. - Péter, G. - Ungvári, G.: Allocation of Local Government Functions: Criteria and Conditions, FDI CEE, Budapest, 1999. pp. 7-88.
103. [HERMAN, Z., 1999.]
HERMAN, ZOLTÁN: ECONOMIES OF SCALE IN HUNGARIAN LOCAL PUBLIC EDUCATION,
IN: Herman, Z. - Horváth M., T. - Péter, G. - Ungvári, G.: Allocation of Local Government Functions: Criteria and Conditions, FDI CEE, Budapest, 1999. pp. 89-133.
104. [HORVÁTH M., T. - PÉTERI, G., 1993.]
HORVÁTH M., TAMÁS - PÉTERI, GÁBOR: ÚJ VÁLTOZATOSSÁG. POLITIKAI KERETEK ÉS GAZDÁLKODÁSI STRATÉGIÁK AZ ÖNKORMÁNYZATOKBAN, Helyi demokrácia és újítások alapítvány, Budapest, 1993.
105. [HORVÁTH M., T. ET AL., 1993.]
HORVÁTH M., TAMÁS - PÉTERI, GÁBOR - TOSICS, Iván: BUDAPEST ÉS KÖRNYÉKE KÖZIGAZGATÁSI MODELLJE, Városkutatás Kft., Budapest, 1993.
106. [HORVÁTH M., T., 2002.]
HORVÁTH M., TAMÁS: A HELYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZERVEZÉSE, Dialóg - Campus, Budapest - Pécs, 2002.
107. [HORVÁTH, Gy., 1997.]
HORVÁTH, GYULA: REGIONÁLIS ÁTALAKULÁS ÉS TÖRVÉNYKEZÉS,
IN: Magyar Tudomány, 1. szám, 1997. pp. 3-14.
108. [HORVÁTH, I., 1999.]
HORVÁTH, IMRE: KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZÉS- ÉS VEZETÉSTAN, Dialóg - Campus, Budapest - Pécs, 1999.
109. [HÖGYE, M., 2000.]
HÖGYE, MIHÁLY (SZERK.): LOCAL AND REGIONAL TAX ADMINISTRATION IN TRANSITION COUNTRIES, LGI, Budapest, 2000.
110. [ILLÉS, I., 1994.]
ILLÉS, IVÁN: AZ ÖNKORMÁNYZATOK FINANSZÍROZÁSA, GAZDÁLKODÁSUK HATÉKONYSÁGI KÉRDÉSEI,
IN: Csefkó Ferenc (szerk.): Tér és közigazgatás, MTA RKK - Magyar Közigazgatási Intézet, 1994. pp. 103-129.
111. [ILLÉS, M., 2000.]
ILLÉS, MÁRIA: A KÖZSZOLGÁLTATÓ VÁLLALATOK GAZDASÁGI SZABÁLYOZÁSA, AULA, Budapest, 2000.
112. [IZSÁK, É., 1995.]
IZSÁK, ÉVA: TÁRSADALMI FOLYAMATOK BUDAPEST KÖZIGAZGATÁSI HATÁRÁNAK KÉT OLDALÁN, kézirat, 1995.
113. [JOKAY, K. - KOVÁCS, R., 2000.]
JOKAY, KÁROLY - KOVÁCS, RÓBERT: LOCAL TAX AND FEE POLICY: RECENT DEVELOPMENTS IN HUNGARY, WORKING PAPER PREPARED FOR LOCAL GOVERNMENT INITIATIVE PROJECT, Bulgaria, 2000. pp. 1-20.
114. [JONAS, A. - WARD, K., 2001.]
JONAS, ANDREW E. G. - WARD, KEVIN G.: CITY-REGIONALISMS: SOME CRITICAL REFLECTIONS ON TRANSATLANTIC URBAN POLICY CONVERGENCE, ECONOMIC GEOGRAPHY
115. RESEARCH GROUP, RGS/IGB, kézirat, 2001. pp. 1-85.
116. [KAM, F., 1999.]
KAM, FLIP (TEAM LEADER): TAXING POWERS OF STATE AND LOCAL GOVERNMENT, OECD, Paris, 1999. pp. 1-85.
117. [KARA, P. ET AL., 1992..]
KARA, PÁL - KUSZTOSNÉ NYITRAI, EDIT - VARGA, Sándor: A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK GAZDASÁGI ALAPJAI, Agrocent, Budapest, 1992..
118. [KASARDA, J., 1974.]
KASARDA, JOHN D.: THE IMPACT OF SUBURBAN POPULATION GROWTH ON THE CENTRAL CITY SERVICE FUNCTIONS,
IN: Beaton W. Patric: Municipal Needs, Services and Financing, Center for Urban Policy Research, Rutgers Univ., State of New Jersey, New Brunswick, New Jersey, 1974. pp. 137-150.
119. [KÉKI, Z., 2001.]
KÉKI, ZOLTÁN: AZ ÖNKORMÁNYZATOK FELADAT- ÉS HATÁSKÖREINEK VIZSGÁLATÁRÓL,
IN: Csefkó Ferenc (szerk.): A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése, Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása, Budapest, 2001. pp. 123-135.
120. [KERESZTÉLY, K. - GIMESI, J., 1999.]
KERESZTÉLY, KRISZTINA - GIMESI, JUDIT: AZ IPARÚZÉSI ADÓ SZEREPE A BUDAPESTI AGGLOMERÁCIÓS TELEPLÉSEK ÖNKORMÁNYZATI GAZDASÁGPOLITIKÁJÁBAN,

- IN: Barta, Györgyi - Beluszky, Pál: Társadalmi-gazdasági átalakulás a budapesti agglomerációban, MTA RKK, Budapest, 1999. pp. 167-180.
121. [KERTESI, G., 1997.]
KERTESI, GÁBOR: A GAZDASÁGI ÖSZTÖNZŐK HATÁSA A NÉPESÉG FÖLDRAJZI MOBILITÁSÁRA 1990 ÉS 1994 KÖZÖTT, IN: Esély, 2. szám, 1997.
122. [KOK, H. - KOVÁCS, Z., 1998.]
KOK, HERMAN - KOVÁCS, ZOLTÁN: THE CONDITIONS OF SUBURBANIZATION AROUND BUDAPEST, paper presented at ENHR conference in Cardiff, 1998.
123. [KOK, H., 1996.]
KOK, HERMAN: MIGRATION IN HUNGARY AND POLAND BEFORE AND AFTER THE TRANSFORMATION: MOVES TO THE MAJOR CITIES, paper presented at ENHR conference in Helsingor, 1996.
124. [KOLOSI, T., 1987.]
KOLOSI, TAMÁS: TAGOLT TÁRSADALOM, Gondolat, Budapest, 1987.
125. [KONRÁD, GY. - SZELÉNYI, I., 1974.]
KONRÁD, GYÖRGY - SZELÉNYI, IVÁN: A KÉSLETETETT VÁROSFEJLŐDÉS TÁRSADALMI KONFLIKTUSAI, IN: Valóság, 12. szám, 1974. pp. 19-35.
126. [KOPANYI, M. ET AL., 2000.]
KOPANYI, MIHÁLY - EL DAHER, SAMIR - WETZEL, DEBORAH - NOEL, MICHEL - PAPP, ANITA: HUNGARY. MODERNIZING THE SUBNATIONAL GOVERNMENT SYSTEM, The World Bank, Washington D.C., 2000.
127. [KORNAI, J., 1973.]
KORNAI, JÁNOS: A GAZDASÁGI SZERKEZET MATEMATIKAI TERVEZÉSE, 2. ÁTDOLGOZOTT KIADÁS, KJK, Budapest, 1973.
128. [KOVÁCS, R., 1992.]
KOVÁCS, RÓBERT: TELEPÜLÉSI EGYENLŐTLENSÉGEK - TERÜLETI FESZÜLTSEGEK, IN: Andorka Rudolf - Kolosi Tamás - Vukovich György (szerk.): Társadalmi Riport 1992, TÁRKI, Budapest, 1992. pp. 222-258.
129. [KOVÁCS, R., 1993.]
KOVÁCS, RÓBERT: AZ "IDEGENEK" MAGYARORSZÁGON - TELEPÜLÉSEK ÉS MENEKÜLTEK, IN: Sik Endre: Útkeresők, MTA PTI Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve, 1992, Budapest, 1993. pp. 49-64.
130. [KOVÁCS, R., 1996.]
KOVÁCS, RÓBERT: MIGRATION IN HUNGARY, Paper prepared for the Conference "Housing and European Integration" - ENHR/SBI, Helsingore - Budapest, 1996.
131. [KOVÁCS, R., 1999.]
KOVÁCS, RÓBERT: A SZUBURBANIZÁCIÓ HATÁSA AZ ÖNKORMÁNYZATOKRA, IN: Földrajzi Értesítő, XLVIII évf. 1-2. sz., 1999. pp. 59 - 81..
132. [KOVÁCS, T., 1978.]
KOVÁCS, TIBOR: AZ ALSÓFOKÚ KÖZPONTOK RENDSZERE ÉS KIÉPÍTETTSÉGE TELEPÜLÉSHÁLÓZATUNKBAN, IN: Területi Statisztika, XXVIII./3, 1978. pp. 246-263.
133. [KÖLLŐ, J., 1997.]
KÖLLŐ, JÁNOS: A NAPI INGÁZÁS FELTÉTELEI ÉS A HELYI MUNKANÉLKÜLSÉG MAGYARORSZÁGON, IN: Esély, 2. szám, 1997.
134. [KÖRÖSI, G. ET AL., 1995.]
KÖRÖSI, GÁBOR - MÁTYÁS, LÁSZLÓ - SZÉKÉLY, ISTVÁN: GYAKORLATI ÖKONOMETRIA, KJK, Budapest, 1995.
135. [KŐSZEGFALVI, GY., 1982.]
KŐSZEGFALVI, GYÖRGY: REGIONÁLIS TERVEZÉS, Műszaki - ÉTK, Budapest, 1982.
136. [KŐSZEGFALVI, GY., 1995.]
KŐSZEGFALVI, GYÖRGY: MEKKORA A BUDAPESTI AGGLOMERÁCIÓ, Közlemények a budapesti agglomerációról 7., KSH, Budapest, 1995.
137. [KUNZMANN, K., 1996.]
KUNZMANN, KLAUS R.: EURO-MEGAPOLIS OR THEMEPARK EUROPE? SCENARIOS FOR EUROPEAN SPACIAL DEVELOPMENT, IN: International planning studies, vol. 1 no 2, 1996.
138. [KUSZTOSNÉ NYITRAI, E., 1999.]
KUSZTOSNÉ NYITRAI, EDIT (SZERK.): A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS PÉNZÜGYEIK (2. JAVÍTOTT KIAD.), Consulting, Budapest, 1999.
139. [LADÁNYI, J. - SZELÉNYI, I., 1997.]
LADÁNYI, JÁNOS - SZELÉNYI, IVÁN: SZUBURBANIZÁCIÓ ÉS GETTÓSODÁS, IN: Kritika, Július, 1997. pp. 4-12.
140. [LADÁNYI, J. - SZELÉNYI, I., 1998.]
LADÁNYI, JÁNOS - SZELÉNYI, IVÁN: CLASS, ETHNICITY AND URBAN RESTRUCTURING IN POSTCOMMUNIST HUNGARY, IN: Enyedi, György (ed.): Social Change and Urban Restructuring in Central Europe, Akadémia, Budapest, 1998. pp. 67-86.
141. [LADOS, M., 1997.]
LADOS, MIHÁLY: ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS ÉS TERÜLETFEJLESZTÉS AZ ÉSZAKNYUGAT-DUNÁNTÚLON, IN: Tér és Társadalom, 1. szám., 1997. pp. 197-217.
142. [LADOS, M., 1998.]
LADOS, MIHÁLY: FUTURE PERSPECTIVES FOR LOCAL GOVERNMENT FINANCE IN HUNGARY, MTA RKK, Pécs, 1998.
143. [LÁSZLÓ, CS., 1994.]
LÁSZLÓ, CSABA: TÉPETT VITORLÁK, Aula, Budapest, 1994.
144. [LÉDERER, P., 1991.]
LÉDERER, PÁL (SZERK.): A MAGYAR UGAR, ELTE Szociológiai Intézete Szociálpolitikai Tanszéke - T-Twins, Budapest, 1991.
145. [LUKÁCS, O., 1996.]
LUKÁCS, OTTÓ: MATEMATIKAI STATISZTIKA, 2. KIADÁS, Műszaki, Budapest, 1996.
146. [LUKOVICH, T., 1997.]
LUKOVICH, TAMÁS: A POSZTMODERN KOR VÁROSÉPÍTÉSZETÉNEK KIHÍVÁSAI, Szószabó Stúdió, Budapest, 1997.
147. [MATEIKA, M., 1988.]
MATEIKA, MÁRCIUS: A TELEPÜLÉSHÁLÓZAT-VIZSGÁLAT ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI VONATKOZÁSAI, Akadémia, Budapest, 1988.
148. [MATOLCSY, GY., 1998.]
MATOLCSY, GYÖRGY (KOORDINÁTOR): A BUDAPESTI RÉGIÓ LEHETSÉGES SZEREPE A REGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉSBEN. KUTATÁSI ZÁRÓTANULMÁNY, Tulajdon Alapítvány - Privatizációs Kutatóintézet, Budapest, 1998.
149. [MIKLÓSSY, E., 1990.]
MIKLÓSSY, ENDRE: MAGYARORSZÁG BELSŐ GYARMATOSÍTÁSA, IN: Tér és Társadalom, 2. szám, 1990. pp. 1-13.
150. [MOHL, R., 1990.]
MOHL, RAYMOND A.: TRANSFORMATION OF URBAN AMERICA, IN: Fairbanks, Robert - Underwood, Katheleen (ed.): Essays

- on sunbelt cities and recent urban America, Texas A&M University Press, Texas, 1990.
151. [MOREAU, J., 1999.]
MOREAU, JACQUES: ADMINISTRATION RÉGIONALE, DÉPARTEMENTALE ET MUNICIPALE, Dalloz, Paris, 1999.
152. [MUMFORD, L., 1989.]
MUMFORD, LEWIS: THE CITY IN HISTORY, A Harvest/HBJ Book, San Diego, 1989.
153. [MURRAY, S. - CARRAY-WOOD, J., 1992.]
MURRAY, STUART - CARRAY-WOOD, JENNY: MOBILITÉ ET BESOINS EN LOGEMENT DANS L'EUROPE URBAINE, SAUS, Paris, 1992.
154. [NEMES, F. - SZELÉNYI, I., 1967.]
NEMES, FERENC - SZELÉNYI, IVÁN: A TÁRSADALMI INTEGRÁCIÓ A NAGYVÁROSBAN,
IN: Nemes Ferenc - Szelényi Iván: A lakóhely mint közösség, Akadémia, Budapest, 1967. pp. 9-141.
155. [NEMES NAGY, J., 1987.]
NEMES NAGY, JÓZSEF: A REGIONÁLIS GAZDASÁGI FEJLŐDÉS ÖSSZEHASONLÍTÓ VIZSGÁLATA, Akadémia, Budapest, 1987.
156. [NEMES NAGY, J., 1998.]
NEMES NAGY, JÓZSEF: A TÉR A TÁRSADALOM-KUTATÁSBAN, Budapest, 1998.
157. [NÉMETH, J., 2001.]
NÉMETH, JENŐ: A VÁROSKÖRNYÉKI MODELL
ÚRAGONDOLÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI, FIGYELEMMEL A KÖRZETI FELADATOKRA,
IN: Csefkó Ferenc (szerk.): A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése, Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása, Budapest, 2001. pp. 90-105.
158. [NETZER, D., 1974.]
NETZER, DICK: FINANCING SUBURBAN DEVELOPMENT,
IN: Beaton -W. - Patric (szerk.): Services and Financing, Center for Urban Policy Research, Rutgers Univ., State of New Jersey, New Brunswick, New Jersey, 1974. pp. 59-84.
159. [NOTTRIGE, H., 1972.]
NOTTRIGE, HAROLD E.: THE SOCIOLOGY OF URBAN LIVING, Routledge & Kegan Paul, London - Boston, 1972.
160. [PÁLNÉ KOVÁCS, I., 1995.]
PÁLNÉ KOVÁCS, ILONA: KORMÁNYZATI GESZTUSOK ÉS GÁNCSONK A DECENTRALIZÁCIÓ FOLYAMATÁBAN,
IN: Gombár Csaba - Hankiss Elemér - Lengyel László - Várnai Györgyi: Kérdőjelek: a magyar kormány 1994 - 1995, Politikai Kutatások Központja, Budapest, 1995. pp. 334-354.
161. [PÁLNÉ KOVÁCS, I., 1999.]
PÁLNÉ KOVÁCS, ILONA: REGIONÁLIS POLITIKA ÉS KÖZIGAZGATÁS, Dialóg - Campus, Budapest - Pécs, 1999.
162. [PÁLNÉ KOVÁCS, I., 2000.]
PÁLNÉ KOVÁCS, ILONA: TÉRSZERVEZÉSI STRATÉGIÁK MAGYARORSZÁGON,
IN: Horváth, Gyula - Pálné Kovács, Ilona (a kötet szerkesztői): Területfejlesztés és közigazgatás-szervezés, MTA, Budapest, 2000. pp. 29-56.
163. [PÁLNÉ KOVÁCS, I., 2001.]
PÁLNÉ KOVÁCS, ILONA: A NAGYVÁROSI KORMÁNYZÁS DILEMMÁI BUDAPEST PÉLDÁJÁN, kézirat, 2001.
164. [PÁLNÉ KOVÁCS, I., 2001.A]
PÁLNÉ KOVÁCS, ILONA: HATÁSKÖR (HATALOM)-MEGOSZTÁS SZINTEK ÉS SZÉKTOROK KÖZÖTT
MAGYARORSZÁGON,
IN: Csefkó Ferenc (szerk.): A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése, Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása, Budapest, 2001. pp. 9-33.
165. [PARK, R. ET AL., 1984.]
PARK, ROBERT - BURGESS, ERNEST W. - MCKENZIE, Roderic: THE CITY, The University of Chicago Press, Chicago - London, 1984.
166. [PERCZEL, GY., 1996.]
PERCZEL, GYÖRGY (SZERK.): MAGYARORSZÁG TÁRSADALMI-GAZDASÁGI FÖLDRAJZA, ELTE Eötvös Kiadó, 1996.
167. [PERGER, É., 1994.]
PERGER, ÉVA: A BUDAPESTI AGGLOMERÁCIÓN BELÜLI TERÜLETI KOORDINÁCIÓ LEHETSÉGES ÚTJAI,
IN: Csefkó Ferenc (szerk.): Tér és közigazgatás, MTA RKK - Magyar Közigazgatási Intézet, 1994. pp. 174-198.
168. [PERGER, É., 1994.A]
PERGER, ÉVA: A BUDAPESTI TÉRSÉG IGAZGATÁSI PROBLÉMÁINAK FÖLDRAJZI ÖSSZEFÜGGÉSEI, KANDIDÁTUSI ÉRTEKEZÉS, Budapest, 1994.
169. [PERGER, É., 1999.]
PERGER, ÉVA: KÖZIGAZGATÁSI DILEMMÁK,
IN: Barta, Györgyi - Beluszky, Pál: Társadalmi-gazdasági átalakulás a budapesti agglomerációban, MTA RKK, Budapest, 1999. pp. 181-224.
170. [PERGER, É., 2003.]
PERGER, ÉVA: A FŐVÁROS ÉS "KÖRNYÉKE" RÉGIÓKÉNT VALÓ ÉRTELMEZÉSE, A "KÖZPONTI" RÉGIÓ PROBLÉMÁJA, BM IDEA Munkacsoport, kézirat, 2003.
171. [PÉTERI, G. - WRIGHT, G., 1993.]
PÉTERI, GÁBOR - WRIGHT, GLEN: HELYI KÖLTSÉGVETÉSI KAPACITÁS,
IN: Pénzügyi Szemle, 4. szám, 1993.
172. [PETERSON, G., 1996.]
PETERSON, GEORGE (PROGRAM IRÁNYÍTÓJA): AZ ÖNKORMÁNYZATOK INFRASTRUKTURÁLIS BERUHÁZÁSÁNAK TÁMOGATÁSI RENDSZERE, Városkutatás Kft - The Urban Institute, Budapest - Washington, 1996.
173. [PFEIL, E., 2001.]
PFEIL, EDIT DR.: ÖNKORMÁNYZATI FINANSZÍROZÁS ÉS TÉRSÉGI SZEREPEKÖRÖK,
IN: Területi Statisztika, 4. (41.) évf. 1. szám (január), 2001. pp. 3-22.
174. [PIRENNE, H., 1983.]
PIRENNE, HENRI: A KÖZÉPKORI GAZDASÁG ÉS TÁRSADALOM TÖRTÉNETE, Gondolat, Budapest, 1983.
175. [POUNDS, N., 1997.]
POUNDS, NORMAN J.G.: EURÓPA TÖRTÉNETI FÖLDRAJZA, OSIRIS, Budapest, 1997.
176. [PREISICH, G., 1998.]
PREISICH, GÁBOR: BUDAPEST VÁROSÉPÍTÉSÉNEK TÖRTÉNETE, Műszaki, Budapest, 1998.
177. [PRUD'HOMME, R., 1995.]
PRUD'HOMME, RÉMY: DANGERS OF DECENTRALIZATION,
IN: The World Bank Observer, vol. 10, no. 2, 1995. pp. 201-227.
178. [RECHNITZER, J., 1985.]
RECHNITZER, JÁNOS (SZERK.): VONZÁSKÖRZETEK - AGGLOMERÁCIÓK, Akadémia, Budapest, 1985.
179. [RECHNITZER, J., 1993.]
RECHNITZER, JÁNOS: SZÉTSZAKADÁS VAGY FELZÁRKÓZÁS, MTA RKK, Győr, 1993.
180. [RHEIM, C., 1992.]
RHEIM, CATHERINE: FORMES DE SÉGRÉGATION ET

- ÉVOLUTION DES STRUCTURES URBAINES. PARIS ET SES BANLIEUES (1940-1980), CNRS - Université Paris I., Paris, 1992.
181. [RÓBERT, P., 1991.]
RÓBERT, PÉTER: STÁTUSZ ÉS SZÜLŐI TÁMOGATÁS, IN: Utasi Ágnes (szerk.): Társas kapcsolatok, Gondolat, Budapest, 1991. pp. 169-193.
182. [ROSS, C., 1987.]
ROSS, CHRISTOPHER O.: ORGANIZATIONAL DIMENSIONS OF METROPOLITAN DOMINANCE, IN: American Sociological Review, vol 52 no 2, 1987. pp. 258-267.
183. [SÁGI, Zs., 2000.]
SÁGI, ZSOLT: A KÜLFÖLDI TŐKE SZEREPE A BUDAPESTI AGGLOMERÁCIÓS ÖVEZET FELDOLGOZÓ-IPARI TÉRSZERKEZETÉNEK KIALAKÍTÁSÁBAN, IN: Tér és Társadalom, XIV. évf. 2-3- sz., 2000. pp. 73-87.
184. [SANTOS, M., 1971.]
SANTOS, MILTON: A HARMADIK VILÁG VÁROSAI, 1971., IN: Béládi László (szerk.): Urbanizáció, marginális rétegek és informális szektor, Fejlődéstanulmányok 7, ELTE ÁJTK - MTA Szociológiai Intézet, Budapest, 1985. pp. 58-98.
185. [SÁRFALVI, B., 1994.]
SÁRFALVI, BÉLA: FÖLDRAJZI SZEMPONTOK A TÁRSADALMI FEJLŐDÉS VIZSGÁLATÁHOZ, IN: Lendvai L. Ferenc (szerk.): Társadalom és filozófia, Áron, Budapest, 1994. pp. 163-180.
186. [SAUNDERS, P., 1993.]
SAUNDERS, PETER: SOCIAL THEORY AND URBAN QUESTION, 2. KIADÁS, Routledge, London - New York, 1993.
187. [SCHUCHMANN, P. - UNK, J., 1992.]
SCHUCHMANN, PÉTER - UNK, JÁNOSNÉ (ÉS TEAMJE): A FŐVÁROS ÉS AZ AGGLOMERÁCIÓ TÉRSZERKEZETI, GAZDASÁGI, TÁRSADALOMFÖLDRAJZI, ÖKOLÓGIAI EGYSÉGEI ÉS AZ EZEK KÖZÖTTI VISZONYOK. SZINTÉZIS, PYLON Kft, Budapest, 1992.
188. [SCOTT, A., 1990.]
SCOTT, ALLEN J.: METROPOLIS, FROM THE DIVISION OF LABOR TO URBAN FORM, Univ. of California, Berkeley, 1990.
189. [SHARP, L., 1991.]
SHARP, L.J.: RISE AND FALL OF THE METROPOLITAN GOVERNMENT?, Nuffield College d'Oxford, Barcelona, 1991.
190. [SIPOS, A., 1995.]
SIPOS, ANDRÁS: VÁROSPOLITIKA ÉS VÁROSIGAZGATÁS BUDAPESTEN, 1890-1914, Budapest Főváros Levéltára, Budapest, 1995.
191. [SOMLYÓDYNÉ PFEIL, E., 2003.]
SOMLYÓDYNÉ PFEIL, EDIT: ÖNKORMÁNYZATI INTEGRÁCIÓ ÉS HELYI KÖZIGAZGATÁS, Dialóg - Campus, Budapest-Pécs, 2003.
192. [SÓOKI TÓTH, G., 2000.]
SÓOKI TÓTH, GÁBOR: BUDAKESZI FEJLESZTÉSI STRATÉGIA, Kolpron Budapest Kft., Budapest, 2000.
193. [SOULIGNAC, F., 1993.]
SOULIGNAC, FRANCOISE: LA BANLIEU PARISIENNE, Les études de La documentation Française, Paris, 1993.
194. [STAHURA, J., 1987.]
STAHURA, JOHN M.: SUBURBAN SOCIOECONOMIC STATUS CHANGE, IN: American Sociological Review, vol 52 no 2, 1987. pp. 268-277.
195. [STIGLITZ, J., 2000.]
STIGLITZ, JOSEPH E.: A KORMÁNYZATI SEKTOR GAZDASÁGTANA, KJK - KERSZÖV, Budapest, 2000.
196. [STILLMAN, R., 1994.]
STILLMAN, RICHARD J. (SZERK.): KÖZIGAZGATÁS, Osiris - Századvég, Budapest, 1994.
197. [STOCKER, G. - YOUNG, S., 1993.]
STOCKER, GERRY - YOUNG, STEPHEN: CITIES IN THE 1990's, Longman, 1993.
198. [STRASSMANN, P., 1996.]
STRASSMANN, PAUL: MOBILITY AND AFFORDABILITY: CONTRADICTIONS BETWEEN INTERNATIONAL AND INTRANATIONAL CROSS-SECTIONS, paper presented at ENHR conference in Helsingor, 1996.
199. [SZELENYI, I., 1966.]
SZELENYI, IVÁN: AZ AMERIKAI VÁROS, IN: Valóság, 3. szám, 1966. pp. 7-19.
200. [SZELENYI, I., 1973.]
SZELENYI, IVÁN (SZERK.): VÁROSSZOCIOLÓGIA, KJK, Budapest, 1973.
201. [SZELENYI, I., 1990.]
SZELENYI, IVÁN: VÁROSI TÁRSADALMI EGYENLŐTLENSÉGEK, Akadémia, Budapest, 1990.
202. [SZIRMAI, V., 1988.]
SZIRMAI, VIKTÓRIA: "CSINÁLT" VÁROSOK, Magvető, Budapest, 1988.
203. [SZÜCS, J., 1991.]
SZÜCS, JENŐ: VÁZLAT EURÓPA HÁROM TÖRTÉNETI RÉGIÓJÁRÓL, IN: Bibó emlékkönyv I. kötet (2. Változatlan utánnymás), Századvég - Seurópai Protestáns Magyar Szabadegyetem, Budapest - Bern, 1991. pp. 161-218.
204. [TAGÁNYI, Z., 1986.]
TAGÁNYI, ZOLTÁN: RESTUCTURING PROCESSES OF URBAN AGGLOMERATIONS IN EAST AND WEST, kézirat, Budapest, 1986.
205. [TER-MINASSIAN, T., 1997.]
TER-MINASSIAN, THERESA (EDIT.): FISCAL FEDERALISM, International Monetary Fund, Washington, 1997.
206. [THIRING, G., 1900(?).]
THIRING, GUSZTÁV: A BEVÁNDORLÁS HATÁSA BUDAPEST NÉPESSÉGÉRE, 1900(?)., IN: Krémer András - Mészáros József: Településszociológia, Műegyetemi Kiadó, Budapest, 1995. pp. 175-214.
207. [TÍMÁR, J. - VÁRADI, M., 2000.]
TÍMÁR, JUDIT - VÁRADI, MÓNICA: A SZUBURBANIZÁCIÓ EGYENLŐTLEN TERÜLETI FEJLŐDÉSE AZ 1990-ES ÉVEK MAGYARORSZÁGÁN, IN: Horváth, Gyula - Rechnitzer, János: Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón, MTA RKK, Pécs, 2000. pp. 153-175.
208. [TOSICS, I., 1998.]
TOSICS, IVÁN (TÉMAFELELŐS): SZUBURBANIZÁCIÓS TENDENCIÁK ÉS TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSI STRATÉGIÁK BUDAPESTEN ÉS AGGLOMERÁCIÓJÁBAN, Városkutatás Kft., Budapest, 1998.
209. [TÓTH, J. - VUICS, T., 1998.]
TÓTH, JÓZSEF - VUICS, TIBOR (SZERK.): ÁLTALÁNOS TÁRSADALOMFÖLDRAJZ I., Dialóg - Campus, Budapest - Pécs, 1998.

210. [TÓTH, J., 1993.]
TÓTH, JÓZSEF (SZERK.): A SZOLNOKI AGGLOMERÁCIÓ, MTA RKK, Pécs, 1993.
211. [TOURAINÉ, A., 1974.]
TOURAINÉ, ALAIN: POUR LA SOCIOLOGIE, Seuil, Paris, 1974.
212. [ULLMAN, E., 1941.]
ULLMAN, EDWARD: A THEORY OF LOCATION FOR CITIES, eredetileg: American Journal of Sociology, vol. XLVI., May, 1941.,
IN: Mayer Harold M.- Kohn Clyde F. (szerk.): Readings in Urban geography, 6. kiadás, University Chicago Press, Chicago-London, 1967. pp. 202-209.
213. [VÁGI, G., 1991.]
VÁGI, GÁBOR: MAGUNK, URAIM, Gondolat, Budapest, 1991.
214. [VÁRADI, J. ET AL., 1991.]
VÁRADI, JULIANNÁ - KOSTKA, PÁLNÉ - SZEREDÁS, JUDIT - SZABÓ KÁROLYNÉ - SZLABON FERENCNÉ: BUDAPEST, VARSÓ ÉS AGGLOMERÁCIÓK, KSH, Budapest, 1991.
215. [VÁRFALVI, I., 2001.]
VÁRFALVI, ISTVÁN: AZ ÖNKORMÁNYZATI PÉNZÜGYI-FINANSZÍROZÁSI RENDSZER ÁTALAKÍTÁSI LEHETŐSÉGEI, IN: Csefkó Ferenc (szerk.): A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése, Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása, Budapest, 2001. pp. 180-200.
216. [VIDOR, F., 1979.]
VIDOR, FERENC (SZERK.): URBANISZTIKA, Gondolat, Budapest, 1979.
217. [VIGVÁRI, A., 2002.]
VIGVÁRI, ANDRÁS: KÖZPÉNZÜGYEK, ÖNKORMÁNYZATI PÉNZÜGYEK, KJK-Kerszöv, Budapest, 2002.
218. [VUICS, T., 1996.]
VUICS, TIBOR: VÁLOGATOTT TANULMÁNYOK MAGYARORSZÁG TÁRSADALOMFÖLDRAJZÁBÓL, JPTE TTK, Pécs, 1996.
219. [WEHRWEIN, G., 1942.]
WEHRWEIN, GEORGE S.: THE RURAL-URBAN FRINGE, eredetileg: Economic Geogrphty, vol. XVIII., July, 1942.,
IN: Mayer Harold M.- Kohn Clyde F. (szerk.): Readings in Urban geography, 6. kiadás, University Chicago Press, Chicago-London, 1967. pp. 533-543.
220. [WERLEN, B., 1993.]
WERLEN, BENNO: SOCIETY, ACTION AND SPACE, Routledge, London - New York, 1993.
221. [ZIMÁNYI, V., 1993.]
ZIMÁNYI, VERA: A NYUGATI VÁROSFEJLŐDÉS ALAPJAI, IN: Rubicon, IV. évf. 32-33. szám, 1993. pp. 14-15.

2. FONTOSABB STATISZTIKAI JELLEGŰ KIADVÁNYOK

1. Budapest Statisztikai Évkönyve, KSH, Budapest, 1990-1999.
2. Magyar Statisztikai Évkönyv, KSH, Budapest, 1990-1999.
3. Pest megye Statisztikai Évkönyve, KSH, Budapest, 1990-1999.
4. NÉPSZÁMLÁLÁS 2001 - 1. ELŐZETES ADATOK, KSH, Budapest, 2001.
5. A BEVEZETETT HELYI ADÓK ORSZÁGSZERTE 1998-BAN, ADÓKALAUZ, Geomédia, Budapest, 1998.
6. A BEVEZETETT HELYI ADÓK ORSZÁGSZERTE 1999-BEN, ADÓKALAUZ, Geomédia, Budapest, 1999.
7. A BEVEZETETT HELYI ADÓK ORSZÁGSZERTE 2000-BEN, ADÓKALAUZ, Geomédia, Budapest, 2000.

3. TÖRVÉNYEK ÉS EGYÉB JOGSZABÁLYOK

Az érintett jogszabályok esetében bár törekedtünk minél teljesebb képet adni, ezt azok mennyisége sem tett lehetővé. Ugyanakkor ez egy olyan munka, amelyet sok a témával foglalkozó szakember részben vagy teljesen már elvégzett. Elég talán csak felidézni Pálné Kovács Ilona 1999-es kötetének, vagy Horváth M. Tamás 2002-es munkája végén szereplő listákat.

- | | |
|--|--|
| 1100/1996./ (X.2.) kormányhatározat A KÖZIGAZGATÁS REFORMJÁRÓL | 1991./ XXIV. törvény A FŐVÁROSI ÉS FŐVÁROSI KERÜLETI ÖNKORMÁNYZATOKRÓL |
| 1/1997./ (I.28) PM-BM együttes rendelet A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKAT MEGILLETŐ NORMATÍV ÁLLAMI HOZZÁJÁRULÁSOKRÓL | 1992./ LXXXIX. törvény A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK CÍMZETT ÉS CÉLTÁMOGATÁSÁNAK RENDSZERÉRŐL |
| 1052/1999./ (V.21.) kormányhatározat A KÖZIGAZGATÁS TOVÁBBFEJLESZTÉSÉNEK 1999-2000. ÉVI KORMÁNYZATI FELADATTERVÉRŐL | 1993./ III. törvény A SZOCIÁLIS IGAZGATÁSRÓL ÉS SZOCIÁLIS ELLÁTÁSRÓL |
| 1057/2001./ (VI.21.) kormányhatározat A KÖZIGAZGATÁS TOVÁBBFEJLESZTÉSÉNEK 2001-2002. ÉVI KORMÁNYZATI FELADATTERVÉRŐL | 1993./ LXXXIX. törvény A KÖZOKTATÁSRÓL |
| 1949./ XX. törvény A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG ALKOTMÁNYA | 1994./ CIV. törvény A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG 1995. ÉVI KÖLTSÉGVETÉSÉRŐL |
| 1949./ XXVI. törvény BUDAPEST FŐVÁROS TERÜLETÉNEK ÚJ MEGÁLLAPÍTÁSÁRÓL | 1994./ XLIII. törvény BUDAPEST KÖZIGAZGATÁSI TERÜLETÉRŐL ÉS KERÜLETI BEOSZTÁSÁRÓL |
| 1990./ LXIV. törvény A HELYI ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐK ÉS POLGÁRMESTEREK VÁLASZTÁSÁRÓL | 1996./ CXXIV. törvény A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG 1997. ÉVI KÖLTSÉGVETÉSÉRŐL |
| 1990./ LXV. törvény A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKRÓL | 1996./ XXI. törvény A TERÜLETFEJLESZTÉSÉRŐL ÉS TERÜLETRENDEZÉSÉRŐL |
| 1990./ C. törvény A HELYI ADÓKRÓL | 1996./ XXV. törvény A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ADÓSSÁGRENDEZÉSI ELJÁRÁSÁRÓL |
| | 1997./ CLIV. törvény AZ EGÉSZSÉGÜGYI ELLÁTÁSRÓL |

1997./ CXVIII. törvény A BUDAPEST FŐVÁROS KÖZIGAZGATÁSI TERÜLETÉRŐL ÉS KERÜLETI BEOSZTÁSÁRÓL SZÓLÓ 1994. ÉVI XLIII. TÖRVÉNY MELLÉKLETEINEK MÓDOSÍTÁSÁRÓL

1997./ XV. törvény A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EURÓPAI CHARTÁJÁRÓL SZÓLÓ, 1985. OKTÓBER 15-ÉN, STRASBOURGban Kelt Egyezmény Kihirdetéséről

1998./ XC. törvény A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG 1999. ÉVI KÖLTSÉGVETÉSÉRŐL

1999./ XCII. törvény A TERÜLETFEJLESZTÉSÉRŐL ÉS TERÜLETRENDEZÉSÉRŐL SZÓLÓ 1996./CXXIV. TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSÁRÓL

4. RENDEZÉSI TERVEK

- 1997./ Budapest PEST MEGYE TERÜLETFEJLESZTÉSI KONCEPCIÓJÁT MEGALAPOZÓ TANULMÁNYOK, MTA RKK - PESTTERV
- 1997./ Budapest A BUDAPESTI AGGLOMERÁCIÓ TERÜLET RENDEZÉSI TERVE. VIZSGÁLAT, BUVÁTI - PESTTERV
- 2001./ Budapest A KÖZÉP-MAGYARORSZÁGI RÉGIÓ STRATÉGIAI FEJLESZTÉSI TERVE, Terra Stúdió Kft.
- 2000./ Budapest városfejlesztési koncepciója, F38 Kft. - Városkutatás Kft.

VIII. A DOLGOZAT TÉMAKÖRÉBEN MEGJELENT PUBLIKÁCIÓK

1. KÖTETEK

1. TELEPÜLÉSI FOLYAMATOK ÉS KÖZIGAZGATÁSI RENDSZER, IN: dr. Kiss Mária (főszerk.) 10 éves a vállalkozói-menedzser szak, SZTE SZÉF, 2001.
2. LOCAL GOVERNMENT IN HUNGARY: FISCAL AND STRUCTURAL ADJUSTMENT AT LOCAL LEVEL IN THE CONTEXT OF ECONOMIC TRANSITION, Metropolitan Research Institute - World Bank, Washington - Budapest, 1999. [EUGENE Gurenkoval és HEGEDŰS JÓZSEFFEL KÖZÖSEN]
3. ÖNKORMÁNYZATI PÉNZÜGYI ELEMZÉSI MODELL, KÉZIKÖNYV ÉS SZOFTVER, Balogh Ádámmal közösen, Városkutatás - Urban Institute, 1999. pp. 29.
4. THE EFFECTS OF SUBURBANIZATION – WITH SPECIAL REGARDS TO BUDAPEST AND ITS SURROUNDINGS, IN: Cernic Mali B. – Dimitrovska Andrews – K & Turner, B. (ed): Housing in Transition, Ljubljana Urban Planning Institute of the Republic of Slovenia, pp. 535-547. 1999.
5. AZ "IDEGENEK" MAGYARORSZÁGON - TELEPÜLÉSEK ÉS MENEKÜLTEK, IN: Sik Endre: Útkeresők, MTA PTI Nemzetközi Migráció Kutatócsoport Évkönyve, 1993, Budapest, 1993. pp. 49-64.
6. TELEPÜLÉSI EGYENLŐTLENSÉGEK - TERÜLETI FESZÜLTSÉGEK, IN: Andorka Rudolf - Kolosi Tamás - Vukovich György (szerk.): Társadalmi Riport 1992, TÁRKI, Budapest, 1992. pp. 222-258.
7. VÁLSÁGJELENSÉGEK TERÜLETI VONATKOZÁSAI, Gyorsjelentések 7, TÁRKI 1991.
8. A KÁRPÁTALJAI ELITMIGRÁCIÓ, IN: Dövényi Zoltán (szerk.) A Magyarországra irányuló elitmigráció, területi és strukturális jellemzői, OSIRIS, 2002 IN PRINT [LENGYEL TAMÁSSAL KÖZÖSEN]

2. SZAKFOLYÓIRATOK

1. CHALLENGES OF SUBURBANIZATION IN BUDAPEST AGGLOMERATION, IN: Arbeitsmaterial nr 282 „Stadt-Umland-Probleme und Entwicklung des grossflächigen Einzelhandels in den Ländern Mittel- und Südosteuropa”, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, 2001. pp. 13-24. [BARTA, GYÖRGYVEL KÖZÖSEN]
2. GONDOLATOK A KÖZLEKEDÉS ÉS SZERVEZETI KAPCSOLATAI KÉRDÉSKÖRÉRŐL A BUDAPESTI TÉRSÉG KÖZIGAZGATÁSI PROBLÉMÁINAK KAPCSÁN, IN: Tér és Társadalom, 2001. n. 3-4, pp. 69-80.
3. POTENTIAL FOR INTRODUCTION OF A VALUE BASED PROPERTY TAX IN HUNGARY, IN: “Journal of Property Tax Assessment and Administration” vol. 4 no. 2 1999 [BALÁZS GÁBORRAL KÖZÖSEN]
4. A SZUBURBANIZÁCIÓ HATÁSA AZ ÖNKORMÁNYZATOKRA, IN: Földrajzi Értesítő, XLVIII évf. 1-2. sz., 1999. pp. 59 – 81.
5. ÖNKORMÁNYZATI FINANSZÍROZÁS, COMITATUS, publikálás alatt
6. HOGY TETSZIK LENNI PEST RÉGIÓ, Falu, város, régió, publikálás alatt [TÓZSA ISTVÁNNAL KÖZÖSEN]

3. KONFERENCIÁK

7. SYSTEME MACROSÉPHALE EN HONGRIE, RÉFONDER LES TERRITOIRES, École Normale Supérieure Centre Géophile, Lyon, 2003. [Keresztély Krisztinával közösen]
8. LOCAL TAX AND FEE POLICY: RECENT DEVELOPMENTS IN HUNGARY, WORKING PAPER PREPARED FOR LOCAL GOVERNMENT INITIATIVE PROJECT, Bulgaria, 2000. pp. 1-20. [JOKAY KÁROLLYAL KÖZÖSEN]
9. MIGRATION IN HUNGARY, Paper prepared for the Conference "Housing and European Integration" - ENHR/SBI, Helsingore - Budapest, 1996.

4. KUTATÁSI JELENTÉSEK

10. HISTORY, INHABITANT AND SOCIAL AND ECONOMIC FUNCTIONS OF BUDAPEST, IN: Insecurities in European Cities (Amsterdam, Budapest, Cracow, Hamburg, Wien), Team Leader: Sessar, Claus, Work Package no. 1, Fear of Crime, Country, City and District Profile, (Budapest), Team Leader: Irk, Ferenc, 2002
11. AZ ORSZÁG KÖZEPE ÖNKORMÁNYZATI TÁRSULÁS GAZDASÁGFEJLESZTÉSI PROGRAMJA, Budapest, 2002. [kutatásvezetőként, társszerzők: Bányai Judit, Krémer András, dr. Répássy Helga]
12. BUDAPEST (KÖZ)SZOLGÁLTATÁSOKKAL VALÓ ELLÁTÁSÁNAK TERÜTI KÜLÖNBSÉGEI, A Fővárosi Önkormányzat megbízásából, [kutatásvezető, HARSÁNYI LÁSZLÓVAL együtt] 2002.
13. EGYES HELYI ADÓK ELKTRONIKUS ÜGYMENETÉNEK BEVETÉSÉVEL KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK, IN: Információs társadalom 5. részfeladat: Az elektronikus kormányzás regionális jogi és szervezési, programvezető: Chikán Attila, NKFP, BKÁE - MTA Sztaki, Kaposvár MJV, 2002.
14. ÖNKORMÁNYZATI SZAKEMBEREK ÉS POLITIKUSOK VÉLEMÉNYE A KORMÁNY ÉS A BELÜGYMINISZTERIUM MUNKÁJÁRÓL, Szonda Ipsos és a Belügyminisztérium megbízásából, 2001.
15. AZ ÖNKORMÁNYZATI SZEREPVÁLLALÁS LEHETŐSÉGEINEK VIZSGÁLATA AZ INNOVÁCIÓS KÖRNYEZET ALAKÍTÁSA ÉRDEKÉBEN, IN: A magyar településrendszer átalakulási tendenciái, programvezető: Beluszky Pál, MTA RKK, FVM, 2001 [KERESZTÉLY KRISZTINÁVAL KÖZÖSEN]
16. BUDAKESZI TELEPÜLÉSFEJLESZTÉSI STRATÉGIA KIHATÁSAI A FELADATELLÁTÁSRA, IN: Budakeszi településfejlesztési stratégiája, témavezető: Sóoki Tóth Gábor, Kolpron Budapest, Budapest, 2000.
17. ÖNKORMÁNYZATI VEZETŐK VÉLEMÉNYE A HELYI FEJLESZTÉSEKRŐL, kutatási jelentés, Városkutatás Kft., 1997. [HEGEDÜS JÓZSEFFEL – KUTATÁSVEZETŐ, ÉS KÁLMÁN JUDITTAL KÖZÖSEN]
18. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK LAKÁSTÁMOGATÁSAINAK ELEMZÉSE, kutatási jelentés, Városkutatás Kft., 1995. [HEGEDÜS JÓZSEFFEL, KOVÁCS PETRÁVAL ÉS POLINSZKY MÁRTÁVAL KÖZÖSEN]

IX. MELLÉKLET

1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS FORRÁSAI

A jelenlegi önkormányzati rendszerben a helyi hatóságok önállóan működtetik a helyi intézményeket, közszolgáltatásokat. Az önkormányzati forrásoknak három nagyobb csoportját érdemes megkülönböztetni: központi források, megosztott és saját bevételek. Ez utóbbiakon belül mindenképpen érdemes elkülöníteni a sajátos önkormányzati (működési) forrásokat (mindenekelőtt helyi adókat) és az intézmények működési bevételeit (vö. 4. tábla).

Az önkormányzatok gazdálkodási feltételeit az elmúlt évtized során tehát a központi szerepvállalás fokozatos visszavonulása és az önkormányzati saját források fokozatos növekedése jellemezte. Ez a folyamat úgy zajlott le, hogy közben az önkormányzatok összbevétele csökkent, de viszonylag kis mértékben. 1999-ben reálértéken számolva 1991-es forrásaik 96%-ával rendelkeztek. Ez a csökkenés elenyésző, ha figyelembe vesszük, hogy e közben a központi források súlya költségvetésükben 67%-ról 46%-ra csökkent, és a saját bevételeik aránya 16%-ról 27%-ra növekedtek. Jelentős volt a felhalmozási és tőkejellegű bevételek növekedése is, bár e forrás dinamikájában egy ív figyelhető meg: az évtized közepéig növekedtek, és azóta fokozatosan csökkennek. Még így is 1999-ben is kétszer akkora bevétel származott e forrásokból, mint 1991-ben. Ez tehát az önkormányzati privatizációs bevételek növekedésének és fokozatos elapadásának folyamata.

Összességében 1991 és 1999 között - 2001-es árakon számolva - mintegy 470 Mrd Ft esett ki az önkormányzatok költségvetéséből a központi források reálérték-vesztése következtében. Ebből 115 Mrd Ft-ot, tehát közel ¼-ét nem voltak képesek kompenzálni az önkormányzatok. A 355 Mrd Ft-nak, amellyel ellensúlyozni tudták veszteségeiket, 62%-át, azaz 220 Mrd Ft-ot teremtetek elő saját bevételeik növelésével (adók, intézményi bevételek), 76 Mrd Ft-ot felhalmozási bevételek növekményéből, és a fennmaradó részt pedig kisebb tételekből (elsősorban azonban hitelekből és értékpapírok értékesítésből).

1.1.1 KÖZPONTI FORRÁSOK

Az önkormányzati költségvetések és így a helyi közszolgáltatások finanszírozásának egyik legfontosabb, bár csökkenő súlyú fedezete az állami támogatás, amelyet az önkormányzatok az önkormányzati törvény (LXV / 1990-es törvény) rendelkezéseinek megfelelően az éves központi költségvetésekben szabályozott módon¹⁵¹ a működés költségeinek és a központi kormányzat prioritásaiba illeszkedő fejlesztéseknek fedezésére kapnak. Látni fogjuk, hogy a működési támogatások is csupán kivételes esetben (tűzoltók, egészségügyi finanszírozás) fedezik a tényleges kiadásokat, a fejlesztések esetében pedig cél az additívitas, vagyis a saját erő felmutatása, mint a beruházási szándék komolyságának bizonyítéka.

Annak ellenére, hogy a „központi források” elnevezés világos és konkrét, valójában sok kérdés merül fel e forráscsoport definiálásával kapcsolatban. A központi költségvetés alapján a központi kormányzattól és az államháztartás más szektoraiból származó források tekinthetők központi forrásnak. Ebbe bele kell érteni a normatívákat, egyéb kormányzati támogatásokat (központosított előirányzatok és más kötött felhasználású források), illetve a költségvetés elkülönített alapjaiból származó (újabbban cél-előirányzatok), valamint olyan fejlesztési forrásokat, mint a cél- és címzett támogatások. Egy másik felfogás szerint a források besorolásának össze kell függnie a forrás feletti rendelkezés jogával és a mértékének befolyásolási képességével. Ezt a felfogást tükrözi pl az OECD helyi források besorolására vonatkozó csoportosítási rendszere [Kam et al., 1999.]. Ennek alapján a megosztott adókból származó bevételek és mindenekelőtt az SZJA bevételek is ide tartoznának. E tanulmányban e forrásokat mégis elkülönítetten kezeljük, mert úgy véljük, hogy ez utóbbiakkal

¹⁵¹ A cél és címzett támogatások részletes szabályozása a költségvetési törvényen kívül minden évben külön törvényben történik.

kapcsolatos szabályozási és felhasználási feltételek lényegesen eltérnek a szűkebb értelemben vett „központi forrásokétól”.¹⁵²

A központi költségvetésből származó bevételek közül a normatív és egyéb állami támogatások (központosított előirányzatok és egyéb kötött felhasználású támogatások) jelentik az önkormányzatok működési kiadásainak központi kompenzálását. E források 1999-ben összességében az önkormányzati bevételek 17%-át tették ki. Ugyanakkor ez az a támogatási forma, amely a legjelentősebb mértékben esett vissza 1991 és 1999 között: reálértékének mintegy 60%-át és költségvetési súlyának több mint 2/3-át veszítette el a vizsgált időszak alatt. Ki kell emelni a normatív támogatásokat, amelyek még ma is kiemelkedő jelentőségűek. A normatív támogatások konkrét feladatokhoz kapcsolódnak (igazgatási feladatok, oktatási-, szociális ellátás, stb.), mértékük a lakosságszám vagy más egyszerű vagy bonyolultabb ellátási mutatószámok alapján kerül meghatározásra, ennek ellenére felhasználásukról az önkormányzatok szabadon döntenek. Az önkormányzatok normatív támogatásainak címei közül több vonatkozik térségi feladatok támogatására, nem utolsósorban attól a szándéktól vezérelve, hogy ösztönözzék az önkormányzatok társulásait a hatékonyabb, jobb színvonalú feladatellátásra. Ilyen címek a körjegyzőségek támogatása (2000 óta), a körzeti igazgatási feladatok támogatása (1998 óta), a társulás keretében működtetett oktatási intézmények támogatása (1997 óta) stb.¹⁵³ A többi központi működési támogatás (színházak, tűzoltóságok támogatása) döntően kötött felhasználású, mértékük gyakran egyedileg van megállapítva (pl. a közsínházak támogatása). A normatívák jelentősége az önkormányzati költségvetésen belüli súlyuk mellett abban van, hogy bár feladatokhoz kapcsolódóan kerülnek meghatározásra, de felhasználásuk szabad, és így illeszkednek a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának¹⁵⁴ ajánlásához. Az egészségbiztosításból (korábban társadalombiztosítás) származó bevételek, bár súlyuk látszólag szintén jelentős, szerepük elenyésző, érintetlenül folynak át az önkormányzatok költségvetésén: azok sem nem tesznek hozzá, sem nem vesznek el belőle. Az egészségügyi privatizáció kiteljesedése bizonyos kormányzati tervek szerint a teljes leválást jelentheti az ágazat számára az önkormányzat köldökéről, így e forrás is eltűnhet az önkormányzatok költségvetéséből.¹⁵⁵

40. TÁBLA: Az önkormányzatok központi költségvetési és egyéb államháztartási forrásai

	Nominál érték, Mrd Ft				Reálérték, Mrd Ft				Változás 1991 bázisán		A költségvetés szerkezete			Egy főre*.
	1991	1995	1999	2001	1991	1995	1999	2001	1999	2001	1991	1995	1999	1999
Normatív állami hozzájárulások	149	233	288	306	753	512	345	306	0,46	0,41	38%	28%	19%	33,9
SZJA kiegészítés	7				35						2%			
cél- & címzett tám.	18	34	55	61	91	74	66	61	0,72	0,67	5%	4%	4%	6,5
Központosított előir., stb.	17	51	106	140	87	113	127	140	1,46	1,60	4%	6%	7%	12,5
Egyéb támogatás, stb.	35	85	161	200	178	187	193	200	1,08	1,12	9%	10%	10%	18,9
Állami támogatások összesen	191	318	449	506	966	699	537	506	0,56	0,52	49%	39%	29%	52,8
Egészségbiztosítási alaptól átvett	67	127	212	247	340	280	253	247	0,75	0,73	17%	16%	14%	24,9
Közp. kvet, elkülönített alapok	2	11	44	28	8	23	52	28	6,30	3,33	0%	1%	3%	5,1
Állam háztartáson belüli	69	138	255	274	348	303	306	274	0,88	0,79	18%	17%	17%	76,1
Központi források összesen	259	455	704	780	1 313	1 003	843	781	0,61	0,58	67%	55%	46%	82,8
TÁRGYÉVI BEVÉTELEK	387	819	1 542	1 681	1 959	1 804	1 845	1 681	0,96	0,86	100%	100%	100%	181,4

Megjegyzés: A 2001-re vonatkozó adatok tervezett számok.

* Reálértéken (2001-es Ft), e. Ft-ban

¹⁵² Ez a megoldás felel meg a hivatalos statisztikák szerkezetének is.

¹⁵³ Anélkül, hogy túl akarnám bonyolítani a leírást, meg kell jegyezni, hogy a normatívák közül több, pl. bizonyos kistérségi támogatások hatása éppen ellentétes a fentiekkel.

¹⁵⁴ XV / 1997. 9. § (7)

¹⁵⁵ A tűzoltóságok az 1990-es évtized során kerültek önkormányzati feladatkörbe, korábban nem tartoztak ide, és a mai napig hasonlóan idegen testként funkcionálnak, mint az egészségügy (mindenekelőtt a kórházak). Nehezen integrálódnak az önkormányzatok szervezeti rendszerébe, finanszírozásuk gyakorlatilag a kötelező normatíva érintetlen, pótlás, kiegészítés nélküli átadásából áll.

1.1.2 MEGOSZTOTT ADÓK

A „megosztott adók”, „megosztott források” fogalma sem tekinthető egyértelműnek. Csakúgy, mint a „központi források” esetében, itt is igazodom a hivatalos statisztika által alkalmazott szerkezethez, de tény, hogy sok kérdést ez sem rendez megnyugtatóan. Keveredik például a „megosztott adók” és „megosztott források” fogalomhasználat és a legritkábban szerepelnek e soron az illetékbevételek, amelyek megosztása ugyanúgy központi törvények által, bár eltérő módon szabályozva történik, mint az SZJA-é vagy a gépjárműadóé. Azok az elméleti logikák, amelyek pl. a források feletti rendelkezés mértéke, vagy a beszedés helye szerinti felosztást indokolnának, más csoportosításhoz vezetnének. Csupán ez utóbbit (a beszedés helyét) tekintve is látható, hogy mennyire nem egyértelműek e csoportosítások: az SZJA-t az APEH szedi be, tehát a központi költségvetés, és ő osztja vissza az önkormányzatokat megillető részt, a gépjárműadót pedig a helyi önkormányzatok szedik be, adminisztrálják, és ők fizetik be a központi költségvetésnek az azt megillető részt. Az illetékek beszedését egy harmadik szint, a fővárosi és megyei illetékhivatalok intézik, és ők osztják fel a bevételeket a központi költségvetés, a megyei önkormányzatok és a megyei jogú városok között. A felosztás rendjét ugyanakkor mindhárom esetben egységesen az éves költségvetési törvény rendelkezései határozzák meg. Végeredményben tehát kétféle megosztott adóról beszélünk (SZJA és gépjárműadó), amelyek közül az egyik kiemelkedően fontos (a személyi jövedelemadó), míg a másik periférikus az önkormányzati gazdálkodás szempontjából, mindamellett, hogy szabályozása a jelenleginél jelentősebb szerep elfoglalását tenné számára lehetővé (a gépjárműadót az önkormányzatok kivethetik a kötelező minimális mértéknél magasabb kulccsal, ami a bevételekből való részesedésüket is növeli, hiszen a megemelt és a minimális bevétel különbsége teljes mértékben az önkormányzatot illeti.¹⁵⁶). A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája¹⁵⁷ 9. § 3. bekezdése a helyi adókat olyan önkormányzati forrásként definiálja, mint amelynek mértékét maga az önkormányzat határozza meg. Ebben az értelemben a gépjárműadó helyi adónak minősül, míg az SZJA Stephen Bailey kifejezésével élve csak „az átadott forrásoknak egy az átmeneti gazdaságokat sajátosan jellemző formája” [B., S. 1999. p. 152.].

41. TÁBLA: Megosztott adók az önkormányzatok költségvetésében

	Nominál érték, Mrd Ft				Reálérték, Mrd Ft				Változás 1991 bázisán		A költségvetés szerkezete			Egy főre*
	1991	1995	1999	2001	1991	1995	1999	2001	1999	2001	1991	1995	1999	1999
SZJA	47	94	191	287	238	206	229	287	0,96	1,20	12%	11%	12%	22,5
Gépjárműadó			2	11	14	0	5	14				0%	1%	1,3
Termőföld bérbeadásából				2	2			2					0%	0,2
Átengedett bevételek összesen	47	96	3081	302	238,3	211,6	368,1	301,7	1,03	1,27	12%	12%	13%	24,1
TÁRGYÉVI BEVÉTELEK	387	819	1 542	1 681	1 959	1 804	1 845	1 681	0,96	0,86	100%	100%	100%	181,4

Forrás: Belügyminisztérium Gazdasági Főosztály, BM honlapja, 2001. márc.-ápr.

Megjegyzés: A 2001-re vonatkozó adatok tervezett számok.

* Reálértéken (2001-es Ft), e. Ft-ban

A személyi jövedelemadó tehát - a mértékét tekintve - meghatározó megosztott adó, eredetileg az önkormányzatok legalapvetőbb bevételi forrása volt. 1990-ben az önkormányzatok az 1988-as SZJA bevételek¹⁵⁸ teljes egészét megkapták. E tekintetben az SZJA bevételek sorsa bármilyen más kérdésnél szemléletesebben illusztrálja a központi kormányzat önkormányzati politikáját. Az SZJA bevezetésekor a hivatalos érvelés középpontjában az állt, hogy a lakosságnak szerepet kell vállalnia

¹⁵⁶ Egy ilyen szabályozás az SZJA vonatkozásában legfeljebb a kutatók álmában létezhet, nincs realitása. 2003-tól a gépjárműadó-bevétel teljes összege az önkormányzatokat illeti meg, ugyanakkor fokozatosan megszűnik az önkormányzatok mozgástere az adókulcs meghatározásában.

¹⁵⁷ XV / 1997-es törvény

¹⁵⁸ Az SZJA bevezetésének éve.

a helyi közszolgáltatások finanszírozásában, hogy nagyobb felelősséget érezzenek az önkormányzati munka ellenőrzésében. Az adó beszédését már ekkor a központi adóhivatal (APEH) végezte, amely a kétéves eltérést a beszédés és az önkormányzatok számára történő átutalás között adminisztratív nehézségekkel indokolta. A kétéves átfutás azóta sem csökkent, ugyanakkor - ha figyelembe vesszük az 1990-es évtized elejének mintegy 30%-os inflációs mértékét, amely 2003-ra ugyan 5% körüli értékre mérséklődött, megállapíthatjuk, hogy – évről évre óriási veszteség éri az önkormányzatokat.

Az SZJA körüli másik kiemelt kérdés a megosztás aránya. Az önkormányzatok SZJA részesedése, már az új rendszer bevezetésének második évében felére (50%) és a negyedik évre nem egészen harmadára (30%) csökkent. Ezeket az éveket a jellemzően liberális önkormányzatok és a konzervatív központi kormányzat ellentéte jellemezte. Az 1994-ben hatalomra jutott szocialista - liberális koalíció alapvetően megváltoztatta a megosztás elveit. 1995 és 1998 között úgy emelkedett az önkormányzatok részesedése az SZJA bevételekből, hogy közben a helyben maradó rész folyamatosan csökkent. A helyben maradó rész és a teljes átutalt rész különbségét az önkormányzatok közötti egyenlőtlenségek csökkentésére, és más támogatásokra szánt források (pl. megyék részesedése az SZJA bevételekből) tették ki. Az 1998-ban hatalomra került új összetételű konzervatív kormány, bár nem emelte tovább az önkormányzatok részesedését az SZJA bevételekből, de nem is csökkentette azt. Csökkentette viszont az önkormányzatoknál helyben maradó részt, az egyéb SZJA-ból finanszírozott támogatások kárára. Ennek következtében az 1995-ben 29% : 6%-os megosztási arány (ebből 29% volt a helyben maradó és 6% az egyéb módon megosztott rész) 2000-től 5% : 35%-ra módosult és ez elvileg 2002-ben sem változott. Azért csak elvileg, mert a 2002-es költségvetés készítői, bár kényszerhelyzetben¹⁵⁹, de elválasztották a tényleges SZJA bevételeket az önkormányzati részesedéstől és egy becsült 116,55%-os SZJA tömegnövekedéssel számoltak 1999 és 2000 között, vagyis 2002-ben az önkormányzatok nem a 2000-es SZJA bevételek 5%-át kapták meg, hanem az 1999-ben keletkezett SZJA bevételek 116,55%-ának 5%-át. Tekintettel arra, hogy 2000-ben 116,55%-nál nagyobb arányban (120,34%-kal) növekedtek az SZJA-ból származó bruttó éves bevételek a költségvetési zárszámadások szerint, az önkormányzatok részesedése nem érte el az 5%-ot sem.

1998-tól az SZJA-ból származó önkormányzati bevételeknek egy új formája is megjelent: a mezőgazdasági földek bérbeadásából származó jövedelmek adója. Ez az összeg ugyanakkor nem számottevő.

¹⁵⁹ Valószínűleg a költségvetés készítésekor még nem álltak rendelkezésre a szükséges adatok.

42. TÁBLA: Az önkormányzatok részesedése az SZJA bevételeiből 1990-2000

Évek	Teljes SZJA bevételek, M. Ft (két éves csúszással)	Megosztás			A teljes összeg, amelyet az önkormányzatok kapnak		Az önkormányzati rész reálértékének változása	
		A	B	C	Nominál érték	2001-es Ft	A teljes összeg	Helyben maradó rész
					M. Ft			
1990	74 530	100	100		74 530	509 947		
1991	94 038	50	50		47 019	238 305	46,7%	46,7%
1992	125 972	50	50		62 986	259 959	109,1%	109,1%
1993	163 177	30	30		48 953	164 932	63,4%	63,4%
1994	204 327	30	30		61 298	173 842	105,4%	105,4%
1995	267 517	29	6	35	93 631	170 821	118,6%	98,3%
1996	281 317	25	11	36	101 274	125 086	87,4%	73,2%
1997	356 979	22	16	38	135 652	118 074	113,2%	94,4%
1998	447 725	20	20	40	179 090	117 886	115,6%	99,8%
1999	499 660	15	25	40	199 864	89 700	101,5%	76,1%
2000	605 785	5	35	40	242 314	33 015	110,4%	36,8%
2001	716 340	5	35	40	286 536	35 817	108,5%	108,5%
2002*	834 895*	(5	35	40)	333 958	38 581	107,7%	107,7%

Eredetileg: Jókay K. – Kovács R.: 2000. frissített adatokkal. Az említett cikk idézi: Kusztosné Ny. E. 1999, és a Magyar Köztársaság éves költségvetései

Megjegyzés: A – SZJA helyben maradó része, B – a Kormány által az önkormányzatok számára különböző szempontok alapján visszaosztott rész, C – az önkormányzatok teljes SZJA részesedése

* - A 2002-es költségvetés készítésekor még valószínűleg nem állt rendelkezésre az 1999-es összes SZJA bevételek, így a költségvetés készítői a korábbi éveketől eltérő módon nem a két évvel korábbi SZJA bevételeket osztották fel, hanem a 2001. évi költségvetés bázisul szolgáló 1999-es bevételeket szorozták fel 116,55%-ra és ugyanezt az eljárást követték a helyben maradó rész kiszámításakor, így elvileg a módszertan megmaradt, a számítás mégis másképpen történt.

A gépjárműadó szabályozásának lényegi elemei, szemben például az SZJA-val, nem változtak az elmúlt 10 év alatt¹⁶⁰, tehát helyben szedik be és innen utalják át a központi költségvetés részesedését, egyfajta fordított megosztott adóként. Az adó minimális mértékét a központi kormány határozza meg, és e bevételt osztja meg 50-50%-ban az önkormányzatokkal. Az adónem különlegessége, ahogy fentebb már esett szó róla, hogy az önkormányzatok kivethetnek a központilag minimálisan meghatározott mértéknél nagyobb adót, és a két mérték közötti különbség teljes egészében önkormányzati bevételek lenne. Ezt azonban nagyon kevés önkormányzat teszi meg, holott a gépjárműadóból származó bevételeit akár 2,2-szeresére növelhetnék.¹⁶¹ Két változás következett be a gépjárműadó szabályozásában: 1. Az 1991-es 200 Ft/kg mértékről, először 1995-96-ban 400 Ft/kg-ra, majd 1999-től 600 Ft/kg-ra emelkedett a gépkocsik adójának minimális mértéke¹⁶²; a második változás pedig az volt, hogy maximálták a kivethető adót (a gépkocsik esetében ez 1995-96-ban 600 Ft/kg-ot jelentett, ami 1999-től 1000 Ft-ra emelkedett).

Az 1990-es évek első felében az adónem behajthatatlansága is hozzájárult népszerűtlenségéhez. Az évtized második felétől az önkormányzatok hozzájuthattak a rendőrségi nyilvántartáshoz. Részben tehát az adó mértékének, részben a behajtás javulásának következtében 1995 után növekedésnek indultak a gépjárműadó bevételek: 1995-ről 1996-ra 2,85-szorosára nőtt. Mindennek ellenére az adónemből származó bevételek aránya nem jelentős, már-már elhanyagolható.

1.1.3 HELYI BEVÉTELEK

A helyi bevételek nagyon sokféle forrástípusból állnak össze. Ide soroltuk az önkormányzatok sajátos bevételeit, felhalmozási és tőkejellegű bevételeit, az államháztartáson kívülről származó bevételeit, illetve a hitelfelvételből és értékpapír-eladásokból származó bevételeiket. Ezen belül pedig az önkormányzatok sajátos bevételei is egyszerre tartalmazzák a megosztott

¹⁶⁰ A dolgozat lezárását követően a 2003. évi költségvetési törvény hozta az elmúlt évek legjelentősebb módosítását: az adóból származó teljes bevételek az önkormányzatokhoz kerültek, és változtak az adókulcsok is.

¹⁶¹ Ha figyelembe vesszük a lakókocsikat, motorkerékpárokat, stb. a növekmény még ennél is magasabb lehetne.

¹⁶² Az egyéb járművek adóját csak az 1995-96-os változás érintette, ekkor 1000 Ft/kg-ról 2000 Ft/kg-ra emelkedett.

illetékbevételeket, az intézményi bevételeket és a helyi adókat. E források közös eleme, hogy az önkormányzati gazdálkodás stabilitását kell biztosítaniuk és már középtávon az önkormányzati gazdálkodás legfontosabb pillérévé kell válniuk. Ennek megfelelően nőtt az önkormányzat sajátos bevételeinek súlya 1991 és 1999 között 16%-ról 29%-ra.

43. TÁBLA: Saját és egyéb bevételek az önkormányzatok költségvetésében

	Nominál érték, Mrd Ft				Reálérték, Mrd Ft				Változás 1991 bázisán		A költségvetés szerkezete			Egy főre*
	1991	1995	1999	2001	1991	1995	1999	2001	1999	2001	1991	1995	1999	1999
Intézményi tevékenységek	42	80	195	178	213	175	233	178	1,10	0,84	11%	10%	13%	22,9
Illetékek	9	11	25	29	43	25	30	29	0,68	0,68	2%	1%	2%	2,9
Helyi adók	9	46	198	229	48	102	237	229	4,94	4,77	3%	6%	13%	23,3
Környezetvédelmi bírság	0	0			1	1					0%	0%		
Egyéb sajátos bevételek	1	9	26	24	5	19	31	24	6,13	4,81	0%	1%	2%	3,0
Egyéb saját folyó	1	9	26	24	6	20	31	24	5,09	3,99	0%	1%	2%	3,0
Saját folyó bevételek	61	146	444	461	310	322	531	461	1,71	1,49	16%	18%	29%	52,2
Felhalmozási és tőkejellegű	15	91	128	100	77	200	153	100	2,20	1,31	4%	11%	8%	15,1
Államháztartáson kívülről	2	7	18	11	12	16	22	11	1,85	0,94	1%	1%	1%	2,1
Hitel	1	20	20	15	5	43	24	15	4,45	2,78	0%	2%	1%	2,4
Értékpapír-eladások	0	4	23	12	3	8	28	12	11,17	4,81	0%	0%	2%	2,7
TÁRGYÉVI BEVÉTELEK	387	819	1 542	1 681	1 959	1 804	1 845	1 681	0,96	0,86	100%	100%	100%	181,4

Megjegyzés: A 2001-re vonatkozó adatok tervezett számok.

* Reálértéken (2001-es Ft), e. Ft-ban

A saját folyó bevételeken és a költségvetésen belül kiemelkedő az intézmények bevételeinek részesedése, ugyanakkor az elmúlt évek során a legdinamikusabb tétel mindenképpen a helyi adóbevételek voltak. Az intézményi bevételek növelése meglehetősen szűk törvényi keretek között mozog. Az oktatás esetében, amelynek finanszírozása a legnagyobb terhet rója az önkormányzatokra, minimális az önkormányzatok forrásteremtő képessége, még az iskolai élelmezés esetében is csupán költségeik részleges kompenzálását teszi lehetővé a törvényi szabályozás. A központi kormányzat olyan nagyvonalú gesztusai, mint a második nappali szakképesítés ingyenessé tétele, valójában kompenzáció nélkül von el forrásokat az önkormányzatoktól. Az ingatlanok oktatási időn kívüli hasznosításából elérhető bevételek is csak a települések egy kisebb hányadában, és ott is korlátozott mértékben biztosítanak forrást. Összegzésében tehát az intézmények bevételei esetében a bevételek szinten tartását tudták elérni az önkormányzatok, eközben a helyi adóbevételek 1991 és 1999 között közel ötszörösére emelkedtek (vö. 44. tábla).

A hazai helyi adókra vonatkozó szabályozás különlegessége, hogy meglehetősen nagy szabadságot és széles mozgásteret biztosít az önkormányzatok számára. Az önkormányzat szabadon dönthet az adó neméről, alapjáról és mértékéről: kivethetnek adót a vállalkozók bevételeire általában (iparüzési adó), vagy a turizmusból származó bevételekre konkrétan (idegenforgalmi adó), de adóztathatják vállalkozóikat alkalmazottaik után (vállalkozók kommunális adója), és a lakosságot is adóztathatják ingatlanonként (lakossági kommunális adó), a beépítetlen telkek után vagy éppen a birtokukban lévő ingatlanok (lakó és nem lakó ingatlanok) mérete vagy értéke után (építményadó). A törvényhozó által szélesre tárt lehetőségek ellenére az adóbevételek közel 9/10-e egyetlen adónemből, az iparüzési adóból származik. Ez ugyanakkor jól mutatja, hogy milyen nagymértékben támaszkodik a helyi adópolitika a vállalkozásokra (vállalkozók kommunális adója és az idegenforgalmi adó további 3%-kal növeli a vállalkozások súlyát a helyi adóbevételek termelésében), és milyen mértékig igyekszik elkerülni a helyi lakosság adóztatását. A legfontosabb lakossági adó, az építményadó is az önkormányzatok döntő többségénél nem lakáscélú ingatlanokra (üdülőkre – nem a helyi lakosság fizeti, vagy garázsokra, műhelyekre és egyéb nem lakáscélú

építményre) vetik ki. Tehát gyakran még ezt az adónemet sem a választópolgárokkal fizettetik meg a helyi hatóságok. Olyan településeken, mint Budakeszi vagy Budaörs, ahol lakásokra is kivetik, igyekeznek a luxuskategóriát 120-150 m² megcélózni. Budakeszi a tekintetben is jó példa, hogy az önkormányzat először minden lakásra kivetette az adót, és az első lakossági tiltakozás után meghátrált, a lakások 150 m² feletti részére limitálta az adóköteles lakásrészt. Az építményadó fontos eszköze lehet a helyi lakosság differenciált adóztatásának. Részben azon oknál fogva, hogy ki lehet vetni az ingatlan alapterülete, annak értéke alapján (ez utóbbi meglehetősen nehézkesé teszi a szabályozást, de a jövedelmi, vagyoni helyzettel arányos, igazságos adóztatás lehetőségét biztosítja), illetve a több önkormányzat által már ma is alkalmazott övezetenkénti besorolás (pl. Jászberény vagy a XI. kerületben; ez egyfajta átmenetet biztosít a tisztán alapterület alapján kivetett és a forgalmi érték alapján kivetett variáns között) vagy éppen funkciók (lakás, üdülő, műhely, garázs stb.) szerint. Másrészt pedig a vállalkozók adóztatása közelít egy plafonhoz, miközben az önkormányzatok forrásszükséglete mindenképpen kikényszeríti a helyi adóztatás bővítését.

44. TÁBLA: Helyi adóbevételek

Megnevezés	1991	1995	1999	2000	1991	1995	1999	2000	1991	1999
	Helyi adót kivető önkormányzatok száma				tény				előzetes	
Építményadó	120	666	897	983	200	4 145	16 629	21 995	2%	8%
Telekadó	35	328	382	380	15	813	2 262	3 001	0%	1%
Magánszemélyek kommunális adója	89	839	1661	1858	304	747	3 422	4 423	3%	2%
Vállalkozók kommunális adója	95	607	806	764	646	1 075	1 354	1 175	7%	1%
Időforgalmi adó	116	357	518	541	362	1 131	3 220	3 583	4%	2%
Iparűzési adó	132	656	1892	2226	2 500	38 472	171 476	188 623	26%	86%
Egyéb adó*					5 451	-	-	-	58%	
HELYI ADÓK ÖSSZESEN	308	1640	2813	2970	9 478	46 383	198 363	222 800	100%	100%

Forrás: Pénzügyminisztérium, Közlemények, Önkormányzati adók alakulása a 2000. évben, (a minisztérium honlapján), 2001. március 22.

Az intézményi bevételek 1991-96 között végig az önkormányzatok költségvetésének mintegy 8-9%-át tették ki. Ugyanakkor nem várható, hogy akár az egészségügyben, akár az oktatásban ennél a szintnél lényegesen nagyobb arányt érhetne el a közvetlen felhasználói hozzájárulás a működés költségeihez. Az intézmények szoktak térítési díjat szedni bizonyos oktatási programon kívüli tevékenységekért. Ezek azonban részben csak az adott kiadások teljes vagy részleges térítését szolgálják (kulturális díj színházjegyekre, stb.), vagy egy meglehetősen szigorúan szabályozott területen belül mozognak (étkezési hozzájárulás, programon kívüli nyelvvoktatás). A vonatkozó törvények meglehetősen szűkre szabják az önkormányzatok és intézményeik mozgásterét ezen a téren. Gyakran előfordul, hogy a központi kormányzat a lakosság felé tett „lovagias gesztusait”, választási ígéreteit vagy a minőségi szolgáltatás követelményének előírásait az önkormányzatokkal gazdálkodtatja ki. Ez kettős veszteség az önkormányzatnak, amelynek meg kell finanszíroznia az adott ellátást (ha erre képes¹⁶³), másrészt pedig elveszti a lehetőséget, hogy az emelt szintű szolgáltatásért díjat szedhessen. Az adott szolgáltatás igénybevevői ezzel jól járnak, mert egy szélesebb lakossági réteg a helyi vagy az ország egészének adófizetői finanszírozzák a költségeit. Egy olyan önkormányzat esetében, ahol nincs lakossági adó, elképzelhető, hogy teljes mértékben mások fizetik meg az általa igénybe vett szolgáltatás költségeit. Több kísérlet van a közszolgáltatások legalább részleges fizetőssé tételére. Ennek minden esetben az említett törvények a korlátjai. A leggyakoribb forma az intézmények által létrehozott alapítványok, de vannak olyan formák is, amelyek nyíltan a törvény ellenében működnek, részben annak ismeretének hiányában,

¹⁶³ A szociális törvény előírásai sok esetben oda vezettek, hogy intézmények ideiglenes fennmaradási engedéllyel működnek éveken keresztül, mert a szükséges beruházásokra nem volt pénz.

részen valamilyen hallgatólagos cinkosság folytán (van olyan város, ahol egy gimnázium oktatási hozzájárulást, épülethasználati díjat szed a nappalis diákjaitól). Az intézmények saját bevételei közé tartozhatnak azok a bevételeik, amelyeket kapacitásaik jobb kihasználásával, úgynevezett alaptevékenységen kívüli tevékenységeikkel érnek el. Ide tartozhat, amikor egy intézmény tornatermében az oktatási időn kívül fitness program működik, vagy amikor az intézmény konyhája több önkormányzati intézményt, esetleg magánszemélyeket is ellát. Ezen bevételek ugyanakkor jelentős mértékben függnak attól, hogy azok iránt a kapacitások iránt, amelyeket az intézmény fel tud kínálni, milyen piaci kereslet mutatkozik. Valószínűsíthető, hogy kisebb vagy pangó gazdasági élettel rendelkező településeken, ahol az ilyen bevételekre fokozottan szükség lenne, eleve kisebbek a megszerzésükre az esélyek. Meg kell azt is jegyezni, hogy szélsőséges esetben az ellenőrzés teljes hiánya mellett ezek a lehetőségek is működhetnek mint egyfajta korrupciós – fél-korrupciós csatornák, amennyiben a közösségi eszközök áron aluli privát hasznosításából az intézmények vezetői, dolgozói részesednek.

Az önkormányzati intézmények általában nem pályázhatnak önállóan, az önkormányzat részvétele nélkül. A pályázati források ugyanakkor fontos bevétel-kiegészítést jelentenek az önkormányzatok és intézményeik számára. E források nem külön tételként jelennek meg a költségvetésben, hanem a pályázató szerint pl. államháztartásból vagy azon kívülről átvett pénzeszközként. Átvett pénzeszközként jelentkezhethet egy beruházást megvalósító önkormányzat költségvetésében a több önkormányzat által közösen megvalósított mű fedezeteként, vagy a közösen működtetett intézmény fenntartására átutalt összeg. Az egyéb önkormányzati saját rendelkezésű bevételek között kiemelkedő szerepe van az illetékbevételeknek. Ezekről részben már esett szó. Megosztott bevételek, és az önkormányzatok közül csak a megyék és a megyei jogú városok részesednek belőle. A megosztás módjáról a központi kormányzat éves költségvetése rendelkezik, de a szabályozás ennek ellenére állandónak mondható. Fontos pénzeszköznek számítanak a felhalmozás és tőkejellegű bevételek, illetve az értékpapír-eladások. E forrás azonban, mint azt korábban említettük, kimerülőben van, ami az 1990-es évek első fele után a 2000-es évek első évtizedének második negyedétől ismét fokozott hitelfelvételre kényszerítheti a fejleszteni kívánó önkormányzatokat. Megfigyelhetők bizonyos ez irányú mozgólódások, részben olyan nemzetközi fejlesztési bankok részéről, mint a Világbank vagy az EBRD, amelyek biztos forrás-kihelyezéseket keresnek, részben pedig megfigyelhetők olyan kezdeményezések, amelyek hazai önkormányzati bank felállítását céloznák meg.

A hitelfelvételből származó bevételeket részben a teljesség, részben a felettük való rendelkezés szabadsága okán szerepeltetem itt. Valójában azonban e munka keretei nem teszik szükségessé, hogy külön tárgyaljam őket, e források elvileg korlátlanul állnak az önkormányzatok rendelkezésére, amennyiben az önkormányzat megfelel a hitelbírálati kritériumoknak. Rövidlejáratú, likviditási hiteleket szinte minden önkormányzat vesz igénybe, míg éven túli, elsősorban fejlesztési célokat szolgáló hiteleket kevesen. A világbankos szakemberek a jelenleginél lényegesen magasabb eladósodottsági szintet is elfogadhatónak tartanának az önkormányzati szektorban. Az önkormányzatok hitelekkel kapcsolatos attitűdjeinek érdekessége, hogy e terület is külön szabályozásra készítette a központi kormányzatot. Az 1990-es évek elején is több önkormányzat hitel felvételével teremtette elő a pályázati forrásokhoz (elsősorban szennyvíz- és gázhálózat-fejlesztések, iskola-beruházások kapcsán) szükséges sajátforrás hányadot, miközben nem számolt az időszakot jellemző magas kamatokkal és bizonytalan gazdasági, gazdálkodási feltételekkel. Volt példa önkormányzati csődre, több önkormányzat csőd közeli állapotba jutott, komoly likviditási nehézségekkel kellett számolniuk. Végül a központi kormányzat az önkormányzati hitelfelvétel és az önkormányzati csődök szabályozására kényszerült¹⁶⁴.

¹⁶⁴ XXV. / 1996 A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról

2. A MODELL FELÉPÍTÉSÉVEL KAPCSOLATOS TECHNIKAI KÉRDÉSEK

A költségvetési hatások modellezése egy összetett becslési eljárás, amelynek során arra keresem a választ, hogy miként hat az adott önkormányzatra, az önkormányzatok adott csoportjának költségvetésére a szuburbanizáció, a FVT altérsegei közötti költözések és élettérmegosztás. Technikai kérdések címszó alatt ezt a feladatot fogom elvégezni: az elméleti modellből fokozatosan felépítem egy táblázatkezelő programban azt a modellt, amely kiszámítja a vizsgálni kívánt hatást.

Az alfejezet két fő egységből áll: „Az adatok” és „A ” című fejezetrészekből. „Az adatok” című fejezet rész az adatok típusai, és forrásai mellett kitér arra a speciális, úgynevezett CLF szerkezetre is, amelyben a modell eredményeit bemutatom, illetve arra, hogy mely esetekben kellett adatokat becsléssel helyettesíteni.

Zavaró lehet az elkövetkező oldalakon annak eldöntése, hogy amikor becslésről beszélünk, akkor egy-egy konkrét paraméter helyettesítési eljárására vagy a modellre, mint becslési eljárásra utalunk. Különös gondot fordítottam a két dolog megkülönböztetésére, de az olvasó figyelmét is fel kívántam hívni a problémára.

A modell becslésének eredményei eltérhetnek bizonyos mértékig a korábbi publikációk során kapott eredményektől. Ennek oka, hogy a jelenlegi változat során a korábbi modellt teljes mértékben felülvizsgáltam, és részben pontosabb adatokkal töltöttem fel (pl. a helyi adók esetében), részben a különböző évek eltérő szerkezetű adatainak összehangolása is módosíthat az eredményeken. Összességében azonban a korábbi eredményeim mind a nagyságrendekre, mind a legfontosabb tendenciákra vonatkozóan helytállónak bizonyultak.

2.1 AZ ADATOK

A becslési modell elkészítésének és milyenségének szempontjából is alapvető kérdés az adatok, adatsorok összeállítása. Amikor az adatok felől döntünk, gyakorlatilag meghatározzuk a modell és a becslések lehetőségeit és korlátjait: azt, hogy valójában mit mérünk, és azt milyen pontosan tesszük.

Az elméleti megalapozás során már érzékelhető volt, hogy két összesített (egy fővárosi és egy agglomerációs, valójában Pest megyei) önkormányzati költségvetés esetében kell minden egyes tételről megmondani, hogy hogyan hat egyikre, illetve másira a szuburbanizáció. A költségvetési hatás tételenkénti becslése a költségvetések mellett jelentős mennyiségű, és nagyon különböző jellegű háttéradat felhasználását teszi szükségessé. Ezek az adatok döntő részben megtalálhatóak a KSH országos és területi statisztikai évkönyveiben, bizonyos esetekben azonban más források felhasználására fogok kényszerülni. Ilyen többek között a már hivatkozott, 1997-98-as KTM – Szonda Ipsos vizsgálat is, amely a fővárosból kiköltözők összetételét elemezte, illetve saját korábbi vizsgálataim, amelyek a magyarországi belső, települések közötti migráció jellemzőit, a vándorlók vándorlási szokásait és összetételüket voltak hivatva feltérképezni.

Az operacionalizálási folyamat eleméleti alapvetéséből következik, hogy a modell két költségvetés, a nagyvárosi (budapesti) és az agglomerációs települések (Pest megye) összesített költségvetése esetében külön-külön vizsgálja a vándorlások hatását. Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok költségvetési feltételei folyamatosan változnak, érdemes áttekinteni egy minél hosszabb periódust. Jelen esetben az 1995-99 közötti időszak öt évének adatain fogom modellezni a szuburbanizáció „tényleges” hatását.

Pusztán a költségvetési adatokból nem állapítható meg a költözések hatása. A háttéradatakra elsősorban akkor lesz szükség, amikor a kiinduló költségvetéseket összeállítom, illetve amikor bizonyos költségvetési hatásokat kívánok becsülni. A modell felépítése során megállapítható, hogy bizonyos paraméterek kiemelten fontosak lehetnek a modellezés eredményessége szempontjából. Ezen paraméterek esetében jelentősége lehet annak, hogy különböző értékekkel helyettesítjük be az eredeti értékeket, és így pontosabb információkat kaphatunk arról, hogy az adott paraméter

ténylegesen hogyan hat a modellünkre. Ezt részben extrém, sarkított helyzeteket tükröző forgatókönyvek, részint pedig érzékenységi vizsgálat alkalmazásával foglaltam rendszerbe.

2.1.1 KÖLTSÉGVETÉSI ADATOK

Az önkormányzati költségvetési adatok legfontosabb forrása a KSH területi évkönyvei. Az itt publikált adatok jól hozzáférhetőek, és megfelelő alapot biztosítanak a becslési eljárás megkezdéséhez. Az adatok pontossága azonban néha kívánni valót hagy maga után, hiszen némileg idegen testként vannak jelen ezek az adatok az évkönyvekben, így ahol lehet, érdemes összevetni a TÁKISZ, ma TÁH önkormányzati költségvetési adatbázisaival. Ritka az eltérés, de ezek jelentősen befolyásolhatják a modell eredményeit. Annak ellenére, hogy az önkormányzatok költségvetési jelentései a BM felügyelete alá tartozó hivatal felé rendkívül részletesek, a hozzáférhető adatbázisok alig tartalmaznak több információt, mint a KSH évkönyvei, elérésük nehézkes, és általában a legfontosabb kérdéseknél hagyják cserben az embert. Erre példa a helyi adók esete, hiszen ezeknek az önkormányzati bevételeknek a jelen modell esetében, mint ahogy más elemzések céljára is, adónemenként kellene rendelkezésre állniuk, ám mind a KSH, mind a TÁH összesítve közli azokat. Némi bizonytalansági tényezőt visz az adatok felbontásába, a részletesebb költségvetési szerkezet kialakításába, hogy miközben a KSH általában részletes módszertani magyarázattal látja el adatait, e magyarázatok éppen a költségvetési adatok esetében nem nyújtanak megfelelően hatékony eszközt, és a közölt táblák között is időnként ellentmondások fedezhetőek fel.

Több helyen említettem, hogy a publikált költségvetési adatok részletezettsége és a modellezéshez optimális részletezettség eltérnek egymástól. A modellezéshez szükséges részletezettséget a 19. ábrának az önkormányzati költségvetésre vonatkozó részében, az ábra középső szektorában vázolt 3 X 3-as tábla határozza meg: el kell tehát különítenünk, hogy az adott tétel a központi kormányzattól, az önkormányzattól vagy egy önkormányzati intézménytől függ, illetve a másik dimenzióban a népesség számától, a szolgáltatástól (az igénybe vevők számától), vagy a helyi gazdaság teljesítményétől. A költségvetés tételeinek e két dimenziója (a forrás vagy költség változásának bázisa, illetve a forrást vagy költséget befolyásoló szint) szavatolhatja a becslés jó minőségét. Amikor bizonyos költségvetési tételek nem állnak megfelelő formában, bontásban rendelkezésre az alap-adatbázisokban, akkor vagy kiegészítő adatokat keresek, vagy becsléshez folyamodom. A kiegészítő adatok esetében is messzemenőig figyelembe kell venni az adatok megbízhatóságának szabályait, így elsődlegesen kormányzati vagy más hivatalos adatszolgáltatót kell keresni, mint például a Belügyminisztérium vagy a Pénzügyminisztérium adatbázisai, honlapja. Ezek a kiegészítő források tartalmazhatják a hiányzó részletes adatokat (pl. megfelelő bontású helyi adó a két térségre), vagy olyan háttér információkat biztosíthatnak (egy meghatározott adat országos értéke, részaránya, megoszlása), amely már lehetővé teszi egy-egy tétel tovább bontását a korrigált költségvetési adatbázisomban. Ilyen kiegészítő adat származhat a KSH évkönyveiből (demográfiai, bizonyos jövedelmi vagy gazdasági adatok), illetve olyan adatfelvételekből, mint a KTM-Szonda Ipsos sokszor emlegetett, 1997-98-as területfejlesztési kutatása 2. hullámának önkormányzatok megkérdezésén alapuló részvizsgálata (1997 nyara). Ez utóbbi vizsgálat során a vizsgálatba bevont önkormányzatok egy költségvetési adatlapot is kitöltöttek, amely költségvetés szerkezete sok vonatkozásában hasonlít arra a költségvetési szerkezetre, amelyet a jelen modellezés során is alkalmazok. Tekintettel azonban arra, hogy a szóban forgó vizsgálat a budapesti és Pest megyei önkormányzatoknak csupán egy-egy mintáját elemezte, illetve, hogy az adatok, amelyekhez ily módon hozzáférhetünk, az 1996-97-es esztendőkre vonatkoznak, miközben a modell az 1995-99-ig terjedő időszak minden évére kíván becslést készíteni, a szóban forgó adatokat is csak a megfelelő költségvetési szerkezet mutatóiként tudom felhasználni.

A becslési eljárás megfelelő elvégzéséhez nem csupán számszerűsített információkra van szükség. Az 1995 és 1999 közötti évek központi kormányzati költségvetési törvényeinek az önkormányzatokra vonatkozó rendelkezései alapján, részben pedig természetesen az önkormányzati

törvény, illetve egyéb információk alapján pontosabb képet kaptunk az egyes tételek természetéről, ami lehetővé tette, hogy meglehetősen pontosan tudjam meghatározni az alkalmazásra kerülő becslési eljárást. A normatív állami támogatások esetében például évről évre változik a támogatások szerkezete, számításuk módja. Ezek ismerete, áttanulmányozása elengedhetetlen feltétele a modellezésnek.

A modellezés szempontjából legkézenfekvőbb és egyben a legalkalmasabb költségvetési adatokat a KSH területi statisztikai évkönyvei (jelen esetben a budapesti és a Pest megyei) biztosítják azzal, hogy a két térség összes önkormányzatának (tehát települési, illetve kerületi és megyei, illetve fővárosi) költségvetését egyben tartalmazzák. Ezt mindazon fenntartások mellett is állítom, amelyeket ezekkel az adatokkal kapcsolatban hangsúlyoztam. A modell tehát a teljes megye, és nem csupán az egyébként a KSH által lehatárolt agglomeráció adataival számol. Tudomásul kellett vennem, hogy statisztikai, közigazgatási szempontból a megye jelenti az egységet. Mivel az adatok részletezettsége nem mindenben felelt meg szükségleteimnek, az elméleti modellben leírt szempontok alapján történő becslés kritériumainak, ezért három kiegészítő adatsort kellett felhasználni. 1.) Az említett KTM-Szonda Ipsos vizsgálat 2. hullámának önkormányzat részéből a budapesti és a Pest megyei önkormányzat kérdőíves vizsgálatával nyert adatok, 2.) a BM Önkormányzati Gazdálkodási osztálya által publikált országos adatokat elsősorban a költségvetések megfelelő szerkezetének rekonstruálása céljából; illetve 3.) a KSH évkönyvek demográfiai, jövedelmi, pénzügyi stb. adatait a becsléshez szükséges háttérszámításokhoz. Ennek következtében olyan költségvetéseket kaptam Budapestre és Pest megyére, amelyek tartalmazzák az összes helyi önkormányzat költségvetésének adatait, ugyanakkor a korábbiakban megállapított elméleti kritériumoknak megfelelnek, és megfelelő bontást tesznek lehetővé. Ezt részleteztem a 46. táblázatban. Összegzésében megítélésem szerint a korrekcióval a lehetőségekhez képest meglehetősen jó adatokhoz jutottam, amelyek korrekt, megbízható becslési eredményeket biztosítottak számomra.

A 34. oldalon „Az önkormányzati finanszírozás” című fejezetben részletesen áttekintettem az önkormányzatok költségvetésének sajátosságait, gondoljuk azonban végig, hogy hogyan hat a szuburbanizáció az önkormányzatok költségvetésének egyes szektoraira, milyen szempontokat kell figyelembe venni a modellezés során.

a.) Önkormányzatok bevételei

Az önkormányzatok bevételeit a különböző adatforrások általában közel megfelelő részletezettséggel tartalmazzák. A kiadásokkal összevetve ugyanakkor a bevételek becslése sokkal összetettebb, sokkal többféle becslési sajátosságra kell tekintettel lenni. Vannak olyan tételek, amelyek esetében szinte lehetetlen teljesen megnyugtató becslést adni a rendelkezésre álló információk alapján. Ilyenek például az országos újraelosztás eredményeképpen kialakult tételek. A legtöbb ilyen nem vagy alig becsülhető tétel esetében - az adott tétel jellegétől függően - a változását a népességszámhoz kötöttem, vagy egyáltalán nem számoltam a változásával. Tekintsük tehát át a költségvetési forrásokat azok származása szerint csoportosítva:

Központi források. A központi források a forrás keletkezésének bázisát tekintve döntően a népességszámtól, illetve a szolgáltatást igénybevevők számától függnének. Miközben az előbbi csoport várhatóan erősíti, az utóbbi inkább enyhíti a szuburbanizáció hatását. A feladatokhoz kötött források egy elenyésző része külön jutalmazza a körzeti szintű feladatellátást. Az ilyen források pozitív hatásúak a nagyváros szempontjából, bár általában inkább a községek közös feladatellátását támogatják, és a városokat kizárják e forrásokból. Áttörést jelentett volna, ha az 1052 / 1999 Kormányhatározat, amely a (területi) közigazgatás továbbfejlesztését célozta meg, túllép a feladatok áttekintésén, és valódi reformmá növi ki magát. Valójában a 2002-es választásokig már nem történt

semmi más, mint a hatalomra került új kormány új ígéreteinek megfogalmazása, újabb remények ébresztése. A központi források esetében bármiféle becslést alapvetően nehezítenek meg a központi kiegyenlítő források és az 1998-99-ben bevezetett bonyolultabb kiegyenlítő mechanizmusok, mint amilyen az adóerőképeség-számítás¹⁶⁵. Ezek a források és kiegyenlítő mechanizmusok egy meghatározott országos szint alatt, illetve felett lépnek hatályba, és kiegészítő forrásokat, vagy éppen meghatározott központi támogatások elvonását jelentik. Kiegyenlítő forrásokhoz jut pl. az a település, ahol az egy főre eső jövedelem (községek és városok esetében eltérő összeg szerint, évente változó módon) nem ér el egy meghatározott szintet, annak a szintnek a mértékéig, illetve egy bizonyos határig elvonnak központi forrásokat attól a településtől, amelynek számított (iparüzési) adóerő-képessége meghaladja a költségvetés által a saját települési kategóriájában megszabott mértéket. E hatások beszámítása a modellbe csak egyedi, települési adatokból kiindulva lenne lehetséges, de így is nehézséget okozna azon országos hatások figyelembe vétele, amelyek módosíthatják az újraelosztást. Budapest esetében a kivándorlók összetételéről szerzett információk (vö. IV. rész „1.3 A kiköltözők összetétele és a közszolgáltatások igénybevétele” alfejezete a 59. oldalon) alapján a kiköltözés inkább lerontja vagy érintetlenül hagyja a városnak a fenti mutatók szerinti helyzetét, míg Pest megye esetében egy közepes időtávban már érzékelhető javulást mérhetünk a fajlagos jövedelmi mutatók alapján, mint azt egyébként az idézett fejezet is sejtetni engedi. Ez azt jelenti, hogy Pest megye bizonyos településeit a kiegyenlítés egyre inkább diszpreferálja, miközben a településeinek egy másik körét, pusztán a lakosság jövedelmi összetétele alapján¹⁶⁶, a rosszabb anyagi helyzetűek bevándorlásának hatására pozitívan érintheti ez a szempont. Annak ellenére, hogy képesek vagyunk felmérni a szuburbanizációnak ezekre a forrásokra, mechanizmusokra gyakorolt hatását, arra már nem vagyunk képesek, hogy ezt a hatást számszerűsítsük is, ezekhez már az országos kihatásokat és az eredeti számítási módot kellene ismerni.

A központi források esetében, bár ezt nem emeltük a költségvetés elemzésének alapidimenziói közé, kiemelt jelentőséggel bír az adott forrás felhasználásának szabadsága. Ezt részletesen elemeztem a(z) 34. oldalon „Az önkormányzati finanszírozás”, illetve a 149. oldalon „A helyi önkormányzati gazdálkodás forrásai” című fejezetben, itt csak néhány fontosabb részlet emelek ki a modellezés vonatkozásában. Az önkormányzatok a normatív állami támogatások jelentős részét elvileg szabadon használhatják sajátos politikai céljaikra, annak ellenére, hogy ezeket meghatározott címen kapják, ugyanakkor kötött például a TB-től származott források felhasználása, a tűzoltóság támogatásának forrásai, a központosított előirányzatok és más kötött felhasználású normatív állami támogatások. Ezek gyakorlatilag csak átfolynak a helyi költségvetésen. Az említett normatívák közül például a “Településigazgatási, kommunális és sportfeladatok”-ra szolgálót a település állandó népessége, a “Gyermek- és ifjúságvédelmi” célokat szolgálót pedig az ellátottak száma alapján kapja a települési önkormányzat. Sajátos szempontok érvényesülnek az “Üdülöhelyi feladatok”, valamint a “Szociális és gyermekjóléti feladatok” ellátására szolgáló normatívák esetében. Az előbbit a beszédett idegenforgalmi adó kiegészítéseképpen, az utóbbit pedig egy olyan, meglehetősen bonyolult képlet alapján kapják az önkormányzatok, amelyben az állandó népesség bizonyos korcsoportjait és bizonyos kiegyenlítő szempontokat vesznek figyelembe. Ezeket a forrásokat végül is a népességszámtól független források közé soroltam.

A források felhasználási szabadsága gyakorlatilag a helyi politika szabadságát jelenti, hogy az önkormányzat saját prioritásainak megfelelően használhassa fel a rendelkezésére álló pénzügyi eszközöket. Gazdálkodási szempontból csökkent a probléma jelentőségét az a tény, hogy a normatív támogatások eleve csak részlegesen fedezik a közszolgáltatások költségeit, tehát a fenntartott intézményeken spórolni nem lehet, sokkal inkább az a kérdés, hogy mennyivel kell kipótolni az összeget egyéb, helyi forrásokból. A szolgáltatás igénybevételeivel arányos

¹⁶⁵ Vö. pl. a 2001-2002. évi költségvetés esetében az 1998. évi XC. törvény 4. mellékletének 1. pontja.

¹⁶⁶ Ezt nagyon fontos kiemelni, mert az iparüzési adó jövedelmek, a cégek megtelepedése és a lakosság összetétele, annak változása nem feltétlenül esik egybe, erősíthetik, de gyengíthetik is egymás hatását.

támogatások tehát csak olyan mértékben kompenzálják a nem helyi lakosok igénybevételéből a település polgárait nehezedő többletterhet, amilyen arányban a központi finanszírozás egyáltalán helyt kíván állni a helyi közszolgáltatásokért. Láthattuk, hogy ez tipikusan 40-60%, vagyis 60-40%-ban finanszírozza a helyi lakosság a nem helyiek által igénybe vett szolgáltatásokat. A szolgáltatások költségének ez a hányada felszorozva a szolgáltatást más településekről igénybe vevők számával jelenti a szuburbanizáció hatását.

Megosztott adók. Az önkormányzatok szuburbanizációs egyenlegének vizsgálatakor a megosztott adók (személyi jövedelemadó, gépjárműadó) esetében mindenekelőtt azt kell kiemelni, hogy ezeknek a forrásoknak a mozgása az állandó lakosok számától függ. Az SZJA-nak, mint az önkormányzati költségvetés egy meghatározott tételének tartalma, összetétele a központi költségvetés szükségleteinek, politikai akaratának megfelelően évről évre változik. Az utóbbi években SZJA címszó alatt csak az adóbevétel helyben maradó része szerepel (1999-ben még 15%, azóta 5%), ez természetesen kiegészül azzal a résszel, amelyet a minimális jövedelmi szintet el nem érő települések jövedelem-kompenzációként kapnak. Az, hogy ezen a két tételen kívül milyen egyéb forrásokat nevez meg a központi költségvetés, mint amelyet az SZJA bevételekből juttat az önkormányzatok részére, valójában az éves költségvetési politikai alkuk része, és az önkormányzati költségvetésekben a meghatározott támogatási formaként szerepel. Összességében tehát az SZJA esetében általában jól megkülönböztethetőek a lakossági befizetésekből közvetlenül visszajuttatott önkormányzati jövedelmek a különböző jogcímen kapott támogatásoktól. Ennek az a jelentősége, hogy miközben az előbbi közvetlenül kötődik a helyben élő népességhez, annak jövedelmi helyzetéhez, tehát e tétel becslésekor a kiköltözők jövedelem-tömege lesz a meghatározó, addig az utóbbiak becslésekor a központi támogatásokra vonatkozó eljárások lesznek irányadók.

A gépjárműadó esetében a bevétel alapja teljesen egységes, nem tartalmaz semmilyen kompenzációs vagy egyéb támogatási formát. Ezen adónem esetében a becslés alapja a kiköltözők gépjárműveinek súlya lesz. A problémát az adókulcs meghatározása okozza, mert az önkormányzatok a minimális adómérték felett kivethetnek magasabb adót is. Ez utóbbi esetben az alapmérték fele és az e feletti hányad teljes egésze önkormányzati bevétel. A becslés összeállításakor úgy döntöttem, hogy bár egyre gyakrabban fordul elő, hogy önkormányzatok megemelt kulccsal vetik ki ezt az adónemet, a becslés során az alapkulcsokat használom. Korábban ez az adónem a kiemelten rossz adómorál miatt komoly veszteségeket okozott az önkormányzatoknak. Az évtized második felétől a belügyminisztériumi gépjárműnyilvántartásokkal összevetették a helyi adót fizető tulajdonosok listáját és így gyakorlatilag teljes lett az adót ténylegesen megfizetők köre. A korábbi becslések során még figyelembe vettem a rossz adómorál következményeit, ennek ma már nem lenne értelme.

Helyi adók. A helyi adóbevételekre gyakorolt hatás becslése olyan értelemben egyszerűbb, hogy az általános szabályok és így a becslés alapja minden esetben ismert. A részletek ugyanakkor egy-egy konkrét esetben rendkívül fontosak lehetnek, a helyi adórendeletek általában rendkívül bonyolult kedvezményrendszereket tartalmaznak: a helyi politikai prioritásnak és kompromisszumoknak megfelelően tartalmaznak szociális, gazdaságélénkítő és egyéb elemeket. Ilyen különleges konstrukció pl. az 1997-ben Budakalászon bevezetett kommunális adó, amely a helyi közmű- (csatorna-) fejlesztés kiegészítéseképpen az abban való részvételt és a rendszeres hiteltörlesztést ösztönzi adómentességgel. Az önkormányzati finanszírozásról szóló fejezetben (34. oldal) láttuk, az önkormányzatok az általuk megállapított helyi adó esetében kerülnek a helyi lakosság további terhelésére. A Hegedüs-Peterson vezette kutatócsoport már 1994-es önkormányzati költségvetések elemzése kapcsán felhívta a figyelmet arra a jelenségre, hogy a helyi adóból befolyt bevételek 80%-a származott iparüzési adóból. [Peterson, 1996.] A fent jelzett helyi adópolitika új szempontokat visz a probléma tárgyalásába. Ezeket a modell-vizsgálat, illetve a dolgozat egésze tapasztalatainak összegzése kapcsán tárgyaltam részletesebben. Nem sikkadhat el azonban itt sem, hogy így különös jelentőséget kapnak a helyi bevételekben a vállalkozások, illetve a vállalkozások letelepedése az

agglomerációban. Budakalászon 1996-ban például a várható költségvetési gondok enyhítését, megoldását az ott épülő Cora áruházról, illetve az M0-ás északi szakaszának megépülése következtében megnövekedő gazdasági jelentőségüktől, és nem a betelepülő, viszonylag módosabb lakosságtól várták. Hasonló jelenség figyelhető meg más agglomerációs településeken is (pl. Budakeszi), ahová magasabb jövedelmű lakosság költözött, ám a helyi (lakossági) adók bevezetésének politikai kockázatát nem vállaló települések kénytelenek más bevételek után nézni. Ennek legtipikusabb megnyilvánulása az ipari-kereskedelmi övezetek kialakítása, vagy rosszabb esetben a fennmaradó önkormányzati ingatlanok értékesítésével történő vagyonfelélés. Ez az önkormányzati magatartás lényegesen különbözik például az észak-amerikaitól. Az USA-ban a homogén, jómódú települések kialakulásának egyik fontos eleme volt a magas ingatlanadó, amely lehetetlenné tette vagy nagyon megnehezítette a szegényebb rétegek letelepülését. Ennek egy nagyon fontos következménye van a vizsgálatunk szempontjából: a helyi bevételek sokkal kevésbé függnak a helyi lakosság számától, pénzügyi teherbíró képességétől, mint például a megosztott adók (SZJA, gépjárműadó). A helyi adók mindenekelőtt a helyi gazdálkodókat, üdülőket, esetleg gazdasági vagy egyéb melléképületek tulajdonosait célozzák meg.

A felvetett kérdések talán már inkább a modell várható eredményének magyarázatát szolgálják, semmint annak technikai értelemben való felépítését ismertetik. A becslési eljárás során a fenti egyedi jellegzetességeket nem tudtam figyelembe venni, nem utolsó sorban azért nem, mert nem egyetlen településre végzem el számításaimat. A legtöbb helyi adó esetében az látszott a legkézenfekvőbbnek, ha az adóbevételeket a lakosság számának növekedésével arányosan növelem meg. Amennyiben jobban belegondolunk, ez az a logika, amely a modell filozófiai és technikai megvalósításának jelen formáját eredményezte, és jelen esetben is lehetővé teszi, hogy az egyedi sajátosságok ismerete nélkül azok eredőjét figyelembe tudjuk venni az egy lakosra eső kihatáson keresztül. A módszer akkora eltérést eredményez a „valóságos” hatáshoz képest, amennyire eltér egy átlagos helyi lakos egy átlagos kiköltözőtől. A vállalkozói adók esetében számolni kell a megnövekedett lakosság hatásával (pl. a fogyasztás növekedése), és a kiköltöző lakossággal közvetlen összefüggésben esetlegesen kiköltöző munkahelyek hatásával is (vö. 80. oldal 19. ábra H.I.a hatás). A jelen értelemben vállalkozói adóként csupán az iparüzési adót vettem figyelembe, mert a kommunális adó esetében nem lehetett elkülöníteni a lakossági és a vállalkozói adót. A kiköltöző munkahelyek kapcsán elsősorban az önfoglalkoztatóra, illetve azokra a cégtulajdonosokra gondoltam, akik cégének székhelye a lakóhelyéhez kötődik, részben pedig természetesen azokra az alkalmazottakra, akik esetében a költözés munkahelyváltással jár. A modell a jelenlegi formájában feltételezi, hogy a „kiköltöző munkahely” az eredeti lakóhely szerinti településen megszűnik. A vállalkozói kommunális adó esetében a szuburbanizációnak a jelen dolgozatban vett értelmében kisebb a hatása, mint a lakosságra, mert a munkahelyek költözését csak a kiköltöző népesség vonatkozásában vesszük figyelembe, és csupán egy kisebb hányadukat érinti.

Közvetlen lakossági hozzájárulások Szemben a támogatásokkal az intézmények saját bevételei, a lakosság közvetlen hozzájárulásai azt jelentik, hogy azok fizetik meg a szolgáltatást, akik igénybe veszik. Ugyanakkor a humán-szociális szférában, amely az önkormányzati működés meghatározó területe, nem elképzelhető, hogy a lakosság az alapszolgáltatáshoz számottevő mértékben hozzájáruljon. Ezeket mindenképpen a kisebb és/vagy a nagyobb közösség együttes szolidaritása (a központi és/vagy helyi támogatások) tartja fent. Bevételek csak külön szolgáltatásokból és a kapacitások más célokra való, például bérbe adásából származhatnak.

b.) *Önkormányzati költségvetési kiadások*

Az önkormányzatok költségvetésének elemzésére használt két dimenzió (a számítás bázis és az adott tételt meghatározó szint) elsősorban a források esetében differenciálja a költségvetési tételeket. A kiadások esetében egy-egy tétel elköltését meghatározó szint csak a kötött felhasználású források esetében lehet más, mint maga az önkormányzat. Ezen kiadások közül mindenképpen az

egészségügyi kiadások a legjelentősebbek, ahol a működési kiadásokat elvileg teljes mértékben fedezik a TB-től származó bevételek. A többi tétel esetében végső soron a helyi politika dönt arról, hogy mennyi forrást szán egy-egy területre. Ez annak ellenére így van, hogy az egyes ágazatok intézményeinek finanszírozása (oktatás, szociális terület) látszólag megköti az önkormányzat kezét. Másrészt pedig a kiadások a bevételeknél lényegesen nagyobb mértékben köthetőek a lakosság számához, hiszen a lakosság szerkezetének változatlansága mellett azonos az egy lakosra jutó (köz)szolgáltatás igénybevétele, és ez csak lassan változik, vagyis a (köz)szolgáltatások igénybevételének és így forrásigényének legjobb mutatója a lakosság számának változása. Speciális támogatási formák, mint a vállalkozások támogatása, egyedi döntések alapján alakulnak ki, általában nem válnak normatívvá. Összegezve tehát a kiadások legnagyobb rész a 3 X 3-as költségvetési elemzési tábla egyetlen cellájába kerül.

A beruházások is egyedi döntések alapján alakulnak. A legjobb közelítésnek a beruházási szükségletet, a lakossági nyomást és a rendelkezésre álló források eredőjét tartottam. Az egyedi döntéstől függő tételek közül több esetben tekintettem el a szuburbanizációs hatástól, vagyis úgy döntöttem, hogy ezek függetlenek a szuburbanizációtól. A beruházások esetében azonban más eljáráshoz kellett folyamodni: a szükséglet változása és a rendelkezésre álló források figyelembevételével szakértői becsléssel állapítottam meg az igény változását.

$$\text{Beruházások}_\text{változása} = \frac{\text{Beruházások}}{\text{Népességszám}} * \text{népességszám}_\text{változás} * k$$

25. ÁBRA: A beruházások változásának képlete

A fenti képletben¹⁶⁷ „k” beruházási együttható, amely azt jelenti, hogy milyen mértékben követi a beruházások változása a népesség számának változását. Amennyiben „k” értéke 0, akkor a szuburbanizáció nincs hatással a beruházások mértékére. Amennyiben 1 vagy 100%, akkor a beruházások változása teljes mértékben követi a népességszám változását, azonos arányban változnak. A 0% és 100% közötti értékek pedig a kisebb vagy nagyobb megfelelést jelzik. Tekintettel arra, hogy a képletet nem lehet minden egyes idézés alkalmával teljes pontossággal leírni, ezért a továbbiakban bizonyos felületességgel, mint a (fajlagos) beruházások és a népesség (változása) arányára, arányszámára vagy egyszerűen mint a beruházások mértékének változására fogok utalni a képletre és a „k” tényezőre. A „k” értékét Budapest esetében 0%-ban és Pest megye esetében 90%-ban határoztam meg. Nagyon fontos kiemelni, hogy a beruházások becslésekor válik el legjobban a budapesti és az agglomerációs becslés: az alkalmazott mutató értéke eltér a két térség esetében. Ezeknek az értékeknek a végső meghatározása és magyarázata a tipikus költözés forgatókönyve más paramétereinek beállításával párhuzamosan történik meg a „A tipikus költözés forgatókönyve: a becslés kiinduló paraméterei” című fejezetben a 86. oldalon, ezen belül a beruházási értékek magyarázata a 87. oldalon található.

Tekintettel az alkalmazott eljárásra, a mutató változtatható és különböző becslések, forgatókönyvek készíthetők e mutató módosításával. A szuburbanizáció hatását úgy mérjük, hogy egy mutatószámmal határozzuk meg, hogy milyen mértékben igazodik a lakosság számának változásához. A beruházások mértéke változásának hatását „A beruházások mértéke változásának hatása” című részében a 100. oldalon tárgyalom.

Annak ellenére, hogy a kiadási tételek között nem differenciáltak az előzetesen meghatározott dimenzióink, (vagyis a forrás keletkezésének alapja és az a szint, amely meghatározza az adott forrást,) ezeket nem kell elvetni, hiszen ezek e modellezés eszközei, és annak előkészítését és

¹⁶⁷ A fenti képlet végső soron azonos azzal, amelyet módosított alapképletként ismertetek. Úgy éreztem azonban, hogy a beruházások számítása ennek ellenére külön magyarázatot igényel. Ezt itt ebben az alfejezetben kellett tisztázni.

szempontjait szolgálják. A költségvetés és mindenekelőtt a kiadások elemzése más, általánosabb analitikai szempontok megfogalmazását igényli. A kiadások esetében talán a bevételeknél is jobban szem előtt kell tartani tehát azt, hogy működési vagy fejlesztési kiadásról van-e szó, illetve azt, hogy milyen ágazathoz kötődik az adott tétel. Ezek az információk már a helyi politika megértéséhez segítenek hozzá. Ez a szempont bármilyen rendelkezésre álló költségvetési szerkezetben hozzáférhető információ, és a következő „A költségvetési adatok CLF-szerkezete” című alfejezetben részletesebben lesz róla szó, mint az eredmények bemutatásának fontos eszközéről. A kiadások ágazatok szerinti megbontása egy sokkal nehezebb kérdés, csak a legrészletesebb adatok újrendezésével lehetséges előállítani. Annak ellenére, hogy a kiadások ágazati bontása sok fontos információt nyújt mind a kutatók, mind a helyi politikusok számára, várhatóan az önkormányzatok programszerű működésének előtérbe kerülésével és bizonyos adatszolgáltatási szokások, előírások változásával válhat általánossá az ágazati bontás alkalmazása. A modellezés során a kiadások, mindenekelőtt a működési kiadások esetében szükséges az ágazati bontás a helyi szolgáltatások, elsősorban az egészségügy, igazgatás, oktatás kiadásainak elkülönítésére, így ezt a KTM-Szonda 1997-98 Területfejlesztési vizsgálata 2. hulláma önkormányzati moduljában szolgáltatott 1996-97-es költségvetési adatok alapján tudom elvégezni a budapesti és Pest megyei összesített költségvetéseken.

45. TÁBLA: Az adatok forrása és a becslési eljárás tételesen

BEVÉTELEK	Magyarázat	Változásának becslése
Intézményi tevékenységek	<i>E tétel szerepelt a KSH adatok között is</i>	Úgy tekintettünk ezekre a forrásokra, mint amelyek közvetlen össze- függésben vannak a népességszám változásával.
Illetékek Egyéb saját folyó	<i>A KSH összevontan közölte a "Az önkormányzatok saját folyó bevételeit", amelyből leválasztotta a megosztott és a helyi adókat. A maradékot kellett a BM adatok arányában felosztani.</i>	<i>Modellünkben a kamatbevételek növekedése független a vizsgált folyamatoktól.</i>
Kamatbevételek		
Helyi adók Építményadó Telekadó Kommunális adó	<i>A helyi adók részletezése a KSH-ban nem szerepel, így a PM által, a saját hivatalos honlapján 2000-2001-re publikált megyei bontású adatok szerkezete alapján lett megbecsülve a teljes 1995-99 közötti időszakra</i>	<i>A helyi adók többsége esetében modellünkben külön döntés alapján határozható meg a lakossági vándorlások arányos hatása. Kiindulásképpen az építményadó esetében 25%, a telekadó esetében 0%, a kommunális adó esetében 80%. Ezek az értékek szakértői becslésen alapulnak, annak megítélése alapján, hogy a befolyó adó milyen arányban származik állandó lakosoktól.</i>
Iparüzési adó		<i>Az iparüzési adó két részből áll: egyrészt a kiköltöző munkahelyek hatásából, valamint a népességszám változásának hatásából. Ez utóbbi esetében 100%- ban követi a népesség számának változását. Változásának becslésekor ugyanakkor figyelembe vettük a helyi szolgáltatások (pl. vásárlás) igénybevételének arányát, vagyis azt, hogy egy átlagos helyi lakoshoz képest a kiköltözők milyen arányban vesznek igénybe ilyen szolgáltatásokat. Tehát ehhez még hozzáadódik a kiköltöző munkahely hatása is.</i>
Idegenforgalmi adó		<i>Az idegenforgalmi adóra a népesség változása nincs hatással.</i>
SZJA Átengedett SZJA Újraosztott SZJA	<i>A megosztott adók mértéke együttesen állt rendelkezésünkre korábban ezt az országos arányainak megfelelően a BM adatai alapján bontottuk fel első lépésben SZJA-ra és gépjárműadóra, második lépésben, pedig az előbbi két fő komponense között. Most finomabb bontásban rendelkezésünkre állt a 1999. évi SZJA a TÁKISZ adatbázisából és a PM által, a saját hivatalos honlapján 1999- 2001-re publikált megyei bontású gépjárműadó-bevétel adatok. E két aránya alapján lett megbecsülve a teljes 1995-99 közötti időszak.</i>	<i>Az SZJA visszatérítést mindenképpen fel kellett bontani a két alapelemére, mert az átengedett elem közvetlenül függ a beköltözők jövedelmétől, míg az újraosztott rész inkább az állandó népesség szociális helyzetével és bizonyos feladatokkal van kapcsolatban. A költségvetési törvény tanulmányozása után 50%-ban határoztuk meg a népességszám változásának hatását, de ez csak becslés és minden településen egyedi a mértéke.</i>
Gépjárműadó		<i>A gépjárműadó viszonylag könnyen becsülhető. Bár az önkormányzatoknak lehetőségük lenne eltérni a minimális mértéktől, erre nem sok példa van, kiindulásképpen mi is az alapértékkal számoltunk. Be kellett építeni még egy nagyon fontos elemet: ez a bevallások aránya, vagyis az, hogy mennyi bevallott autó után fizetik.</i>
Normatív állami hozzájárulások	<i>A KSH, megjeleníti az "Önkormányzatok költségvetési támogatás"-a című tételt. Ez került ide.</i>	<i>A központi költségvetés, illetve a BM adatai alapján a teljes 1995-99-es időszakra 25,5%-ban határoztuk meg a normatívának a lakosság számától függő a mértékét, a fennmaradó rész a közszolgáltatások igénybevételétől függ.</i>
Cél- & címzett támogatás Elkülönített alapok	<i>Elsősorban a fejlesztési célra átvett pénzeszközök jelennek meg ezeken a sorokon. Az adatforrásokra és két adathasonló tartalmára és jellegére való tekintettel e két sort a modellezés során nem különítettük el.</i>	<i>A modellezés során e források változása, szemben a korábban nyilvánosságra hozott változatokkal, követi a beruházási kiadások változását.</i>

45. TÁBLA (folytatás)

BEVÉTELEK	Magyarázat	Változásának becslése
TB	KSH, „Államháztartáson belüli átutalások” nevű sora	A TB bevételek esetében azt feltételeztük, hogy a szolgáltatás helyi szerkezetében nem történik radikális változás, tehát az egy főre vetített bevételek csak a helyi igénybevétel arányától függnek. A helyi szolgáltatások igénybevételének mértékét kiindulásképpen 75%-ban rögzítettük, de az egészségügyben ennek 70%-a, vagyis 53% lett (pl. gyerekek alapellátása miatt, másrészt a keretek is merevebbek, mint más területeken) ¹⁶⁸ .
Lakossági, stb. hozzájárulás, átvett		Ennek a forrásnak a növekedését teljes mértékben a lakosság számának változásától tettük függővé.
Helyi felhalmozási és tökejellegű Pénzforgalom nélküli bevételek Hitel Értékpapír-eladások	KSH adat	E tétel nem befolyásolja a modellt
KIADÁSOK		
Működési kiadások Oktatás Egészségügy Szociális Egyéb működés	A helyi adók aránya a KSH-ban nem szerepel, az 1997-98-as KTM-Szonda Területfejlesztési vizsgálat 2. hulláma önkormányzati modulja Pest megyei, illetve budapesti költségvetési adatai arányainak megfelelően osztottuk meg az egyes területek között.	A közszolgáltatások működési kiadásait a lakosság változásától tettük függővé. Figyelembe vettünk továbbá egy "helyi szolgáltatások igénybevételének mértéke" szorzót is. Ez a szorzó egyedül az egészségügy esetében különbözik a többitől, itt mintegy 70%-kal magasabb mértéket határozzunk meg. (vö. TB-sor).
Igazgatás		Az igazgatás esetében véleményünk szerint nem követik lineárisan a költségek a vándorlásokat. Itt nem számoltunk változással.
Lakossági pénzbeli juttatások	KSH-adat.	
Beruházások		E tétel esetében kellett a legjelentősebb megkülönböztetést tenni a városi és az agglomerációs költségvetésre kifejtett hatás között: az agglomerációban mintegy 90%-os, a városban viszont 0%-os hatással számoltunk. Az ok, hogy a dolgozatban tárgyalt határon túlnyúló városi feladatok, illetve a komplex voltuk.
Egyéb befektetések Pénzeszköz átadások Pénzforgalom nélküli kiadás Hitel visszafizetés Értékpapír vásárlás		E tétel nem befolyásolja a modellt.

¹⁶⁸ Erre a látszólag bonyolult definícióra azért volt szükség, hogy maga a modell-számítás egyszerűsödjön, és a két értéket egyetlen szám, a közszolgáltatások egészének igénybe vétele megváltoztatásával, módosítani lehessen.

c.) *Néhány záró megjegyzés*

A fentiekhez, illetve a táblázathoz még érdemes néhány magyarázó megjegyzést fűzni. Két esetben fordul elő, hogy különböző paraméterek változása párhuzamosan, azonos módon történik: a helyi egészségügyi bevételek (TB átutalás) és az egészségügyi kiadások egymással azonos mértékben változnak; mint ahogy az állami, központi fejlesztési támogatások (cél, címzett támogatások és elkülönített alapoktól származó források) és a beruházási kiadások (nem az összes fejlesztési és tőkejellegű kiadás) is. Az egészségügy esetében arról van szó, hogy a TB-átutalások, amelyek lényegében csak átfolynak a helyi költségvetésen, elvileg teljes mértékben fedezik a kiadásokat, az egészségügy esetében a működéshez az önkormányzat a lehető legritkább esetben ad kiegészítő forrást. Így a bevételek és a kiadások változása teljesen azonos.

Ezzel szemben a központi fejlesztési források változásának modellezése komoly dilemmát jelentett. E támogatásokhoz az önkormányzatok egy egyedi bírálati procedura után jutnak, amely figyelembe vehet finanszírozási képességet, fejlesztési szükségletet vagy más rászorultságot (környezetvédelmi stb.). Ez a logika, a források odaítélésének egyedi volta vezetett oda, hogy a modell korábbi változatainak esetében e források változatlanúsága, a szuburbanizációtól való függetlensége mellett döntöttem. Most a jelenlegi változatban új becslési eljárást alkalmazok azon tapasztalat alapján, hogy az önkormányzatok a növekvő beruházási igények mellett is érvényesíteni tudják a korábbi saját forrás / központi forrás arányt, amennyiben nem nyerik el a várt központi forrásokat, úgy növelik a lakossági közvetlen hozzájárulást, vagy elmarad a beruházás, be sem kerül a költségvetésbe. Tekintettel arra, hogy a modell egésze szempontjából a költségvetési egyenleg változása a döntő, így megfelelő megoldásnak tűnt, ha a központi támogatások változása megegyezik a beruházások értékének változásával.

Szintén sajátos probléma, bár a jelen modellben egyetlen forrást érint a munkahelyek költözése, ami elméleti és technikai kérdéseket egyaránt felvet. Elméleti kérdésnek tekinthető, hogy mivel a kiköltözések hatását, a szuburbanizációs folyamat bizonyos, a lakossági kiköltözésekhez kapcsolódó elemeit kívántam modellezni, csupán azokkal a munkahely változtatásokkal számoltam, amelyek lakóhely változtatással is járnak. Természetes feltétel ezen munkahely változtatások esetében, hogy ezek az eredeti lakóhelyen megszűnnek, hiszen a vándorlások egyenlegét vesszük figyelembe, amely egyirányú mozgás. Technikailag megoldható lenne, hogy a nagyvárosi és az agglomerációs gyűrű költségvetési modellje ezen a ponton is eltérő input adattal számoljon, de ez megtörné az említett logikai hátteret. Technikai vonatkozása pedig az, hogy miként épül bele a modellbe. A munkahelyeknek a kiköltözőkkel együtt, tehát a H.I.a hatás alapján történő kiköltözése szimulálását, mint az iparüzési adó képletét befolyásoló tényezőt is tárgyaltam (84. oldal), amelynek esetében beépítettem egy becslési eljárást a modellbe. Ennek az alapja a vándorló háztartás becsült jövedelme: egy forint bérkiáramlás mekkora vállalati kibocsátást (halmozott termelést), illetve mekkora hozzáadott értéket eredményez. Ezeknek a szorzóknak a bázisán megbecsülhető, hogy egy meghatározott jövedelemmel rendelkező háztartás munkahelyváltozása milyen (vállalati-vállalkozói) iparüzési adó bevételváltozást eredményez a helyi költségvetésben. Nagyon fontos ebben az esetben a kereskedelem megkülönböztetése a gazdaság más ágazataitól, hiszen lényegesen kedvezőbbek a rá vonatkozó adószabályok, más módon számították ebben az időszakban, más tételeket lehetett levonni a nettó árbevétel kalkulálásakor, mint például az ipari tevékenységeknél. A kereskedelem esetében a nettó árbevételből, amely az iparüzési adó alapját képezi, lehetőség van a költségek, beszerzések ráfordításának levonására, míg a többi szektor esetében nem. Ez a szabályozás már 1998-ban megváltozott, de a leírási szabályok és az adókulcsok változása a bevételek változatlanúságát

tűzték ki célul. A jelenlegi modellbe be kellett építeni a különbségtételt, mert ez alapvetően befolyásolja a rendszert. Ennek megfelelően tehát a kereskedelem esetében a becslés alapja a hozzáadott érték, míg a többi ágazat iparüzési adóját a kibocsátás alapján számoltam. Ezen a ponton nagyon fontos kihangsúlyozni, hogy ezen munkahely változtatások esetében nem számoltam a közszolgáltatások igénybevételeinek változása hatásával. Azt is ki kell emelni, bár már volt róla szó és egyenesen következik az eddig elmondottakból, hogy a közszolgáltatásoknak a költözések következtében átalakuló árszerkezetére ez a modell nem érzékeny.

2.1.2 A KÖLTSÉGVETÉSI ADATOK CLF-SZERKEZETE

Az önkormányzatok költségvetése elemzésének fontos eszköze a bevételek és kiadások, működés és fejlesztés elkülönítése. A becslési modell eredményeit olyan szerkezetben közöljük, amelyben el lehet különíteni az önkormányzat működési (rendszeres) bevételeit és kiadásait, illetve fejlesztési (rendkívüli) bevételeit és kiadásait, a modell külön-külön számítja ki a költségvetés két szektorának egyenlegét, majd ezeket összesíti a költségvetés záró egyenlegében (46. tábla). A bank nyomán, amely Eger példáján e módszert meghonosította, CLF szerkezetnek vagy módszernek szokás hívni. Bizonyos mértékig a vállalati gazdálkodás logikai elemeit érvényesíti az önkormányzati költségvetési vizsgálat során. Ez magyarázza, hogy a CLF-szerkezetben a beruházási egyenleg és a forráshiány / -többlet sorok esetében „megfordul” az előjel. A megfordult előjel a vizsgálat eredményeinek bemutatásakor kicsit nehezíti az értelmezést, ám az eredeti szerkezet és összefüggések megőrzése, és e kis nehézség elkerülése közötti dilemmában az első szempont elsőbbsége mellett döntöttem.

E módszer, a CLF-szerkezet használatának előnye, hogy világosan láttatja az önkormányzat gazdálkodásának legalapvetőbb összefüggéseit, azt, hogy mennyiben képes rendszeres („működési célú”) bevételeiből fedezni működési kiadásait, mennyiben képes rendszeres bevételeiből forrásokat fejlesztésekre átcsoportosítani, illetve mennyiben kényszerül felhalmozási és tőkejellegű bevételeiből, illetve hitelfelvételből működést finanszírozni. Ez utóbbi, különösen a privatizációs bevételek terhére finanszírozott működés jelenségét hívjuk vagyonfelélésnek. Az önkormányzati gazdálkodás nehéz feltételei, a kötött és szabad felhasználású források által determinált mozgástér gyakran kényszerítik az önkormányzatokat a privatizációs bevételek és az éven túli hitelek működési célú felhasználására. Az önkormányzati szektor egészét tekintve azonban 1999-ig nem lehetett vagyonfelélésről beszélni [Gurenko et al. 1999.]. Nehezíti az ilyen típusú számítások elvégzését az a tény, hogy az 1990-es évtized során zajlott az önkormányzati vagyontáadás, illetve, hogy az önkormányzatok többségének vagyonyilvántartása meglehetősen esetleges, nem teljes.

A szimulációs számítások eredményeit azért e formában mutatom be, hogy egyszerű, jól áttekinthető módon prezentáljam, miközben magukat a szimulációs számításokat egy részletesebb költségvetési adatsoron végzem el. E formában jól láttatja nem csupán azt, hogy hogyan alakul a költségvetések egyenlege a szuburbanizáció hatására, hanem azt is, hogy a költségvetés mely szektorát, hogyan érintik a változások. A jobb érthetőség kedvéért a budapesti és a Pest megyei önkormányzatok, valamint az önkormányzatok országosan összesített összehasonlító költségvetési adatait CLF-szerkezetben közlöm a 46. táblában. Ez a tábla egyúttal tehát a budapesti és Pest megyei modell kiinduló adatait is mutatja a modellezés első és utolsó évére, tehát olyan információkat tartalmaz, amelyek segíthetik megérteni a modell bizonyos eredményeit. A modell tartalma mellett annak felépítése is fontos a modell eredménye szempontjából, hiszen a költségvetési hatást a „forráshiány / -többlet” változásában fogjuk kifejezni.

46. TÁBLA: Az önkormányzatok budapesti, Pest megyei és országos összesített költségvetése CLF szerkezetben, 2001-es értéken

	Országosan összesített önkormányzati költségvetési adatok								Budapest			Pest megye		
	Reálértéken, Mrd Ft				A költségvetés adott szektorának szerkeze				Reálértéken, Mrd Ft		1 főre, e.Ft/fő	Reálértéken, Mrd Ft		1 főre, e.Ft/fő
	1991	1995	1999	2001	1991	1995	1999	1999	1995	1999	1999	1995	1999	1999
Központi működési források	1 215	905	725	692	69%	63%	48%	71,2	170,2	136,1	75,0	61,1	78,3	76,9
Megosztott adók	238	212	245	302	14%	15%	16%	24,1	59,6	46,6	25,7	20,8	17,6	17,2
Helyi működési források	97	147	298	283	6%	10%	20%	29,3	71,0	154,6	85,2	30,8	12,9	12,6
Intézmények bevételei	213	175	233	178				22,9	46,8	57,1	31,4	15,8	19,4	19,1
Összes működési bevétel	1 763	1 439	1 501	1 455				147,5	347,5	394,4	217,3	128,6	128,1	125,9
Működési kiadások	1 437	1 242	1 286	1 195	94%	89%	89%	126,4	327,4	253,9	139,9	92,5	100,8	99,0
Lakosság támogatása	78	112	113	125				11,1	1,1	11,6	6,4	8,8	0,4	0,4
Egy. elsz., váll. tám., céltart.stb.	13	36	47	44				4,6	0,0	5,3	2,9	0,6	0,0	0,0
Összes működési kiadás	1 529	1 390	1 446	1 364				142,2	328,6	270,8	149,2	101,8	101,1	99,3
Működési eredmény	235	49	54	91				5,3	19,0	123,6	68,1	26,7	27,0	26,5
Hiteltörlesztés	18	71	15	12				1,5	75,4	42,3	23,3	3,5	15,8	15,5
Nettó működési eredmény	217	-22	39	79				3,8	-56,5	81,3	44,8	23,2	11,2	11,0
Központi fejlesztési források	100	97	118	88	49%	30%	37%	11,6	27,8	5,4	2,9	2,6	11,5	11,3
Saját tőke- és fejlesztési forr.	91	208	181	112	45%	65%	56%	17,8	95,9	62,9	34,7	18,4	19,7	19,3
Egy. átvett forr.	12	16	22	11	6%	5%	7%	2,1	3,2	2,8	1,5	1,3	1,7	1,7
Összes tőke- és felhalm. bev.	202	322	321	212				31,5	126,9	71,0	39,1	22,3	33,0	32,4
Összes tőke- és felhalm. kia.	322	313	341	304				33,5	106,6	93,0	51,2	35,1	34,6	34,0
Beruh. deficit (+) / szuficit (-)	120	-9	20	92				2,0	-20,3	21,9	12,1	12,8	1,7	1,6
FORRÁSHIÁNY (+) / többlet (-)	-97	14	-19	14				-1,8	36,2	-59,4	-32,7	-10,4	-9,5	-9,3
Hitelfelvétel	5	43	24	15				2,4	63,7	17,9	9,9	1,2	2,8	2,8
ZÁRÓEGYENLEG	103	30	43	2				4,2	27,5	77,3	42,6	11,6	12,3	12,1

Forrás: BM Önkormányzati Gazdálkodási főosztálya, márc. – ápr. alapján, saját számítás

Megjegyzés: A 2001-re vonatkozó adatok tervezett számok.

2.1.3 HÁTTÉRADATOK ÉS BECSLÉSEK

A becslési eljárás során, a modell kiépítésekor több esetben szükségem volt kiegészítő adatokra. Ezeket lehetőség szerint a megfelelő megyei statisztikai évkönyvekből szereztem be, amennyiben azonban ezekben nem állt rendelkezésre a szükséges információ, az országos statisztikához fordultam: a KSH statisztikai évkönyvei, kormányzati szervek és egyéb központi intézmények által generált adatok stb. A költségvetési adatok megfelelő szerkezetbe történő átalakításáról a jelen fejezet korábbi részeiben esett már szó. Mindenekelőtt a normatívákra vonatkozó intézkedések és az SZJA visszatérítés szabályainak ismerete volt nélkülözhetetlen a modell elkészítéséhez. A pontosabb becslés érdekében a népesség, a vándorlók számára, összetételére (jövedelmi, vagyoni stb., adatfelvételből) volt szükség, mint alapvető információkra. Fontos például a kiköltözők gépkocsi tulajdonára vonatkozó részletes (adatfelvétel, becslés) ismeretek beszerzése, de szükséges a szolgáltatások igénybevételének változása (adatfelvétel), vagy az egy forint bérjövedelemre jutó vállalkozói bevétel, illetve adó ismerete (KSH vagy Pénzügyminisztérium „hozzáadott érték költség szerkezete”). Ezekkel az információkkal válik lehetségessé a modell-becslés, a szuburbanizáció hatásának mérése.

3. KIEGÉSZÍTŐ TÁBLÁZATOK